Professioner og offentlige strukturændringer

af

Karina Sehested

Vejledere:

Professor Peter Bogason, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

Docent, Olaf Rieper, AKF.

Licentiatafhandling
Juni 1995

Forord

Denne afhandling indeholder en beskrivelse, en analyse og en teoretisk diskussion af de professionelles roller og vilkår under strukturændringer i danske kommuner i starten af 90'erne. Hvilke påvirkningsmuligheder havde de professionelle over for strukturændringerne? Hvordan blev de selv påvirket af ændringerne? Og hvad betød de professionelles handlinger for effekten af strukturændringerne?

Det empiriske materiale omfatter primært data fra case studier i fire kommuner med kvalitative interview med ansatte, politikere og borgere i 1992 og 1994.

Det er håbet med denne afhandling, at politikere og ansatte i kommunerne får en ny indsigt i potentialer og barrierer for udvikling af den kommunale organisation.

Jeg skylder stor tak til alle ansatte, politikere og borgere i de fire kommuner for deres hjælp og velvilje til at gennemføre undersøgelserne. En særlig tak retter jeg til mine vejledere docent Olaf Rieper fra AKF og professor Peter Bogason fra Roskilde Universitetscenter. De har været en uvurderlig støtte i hele forløbet.

Marts 1996

Indhold

English Summary 7

1 **Indledning og problemformulering** 17
1.1 Indledning 17
1.1.1 Ændringer i den kommunale organisation 17
1.1.2 Medarbejderne 20
1.2 Problemformulering 22
1.2.1 Formål med ændringer 23
1.2.2 Strukturændringernes sammenhæng 28
1.3 Antagelser 34
1.4 Afgrænsning 37
1.5 Rapportens opbygning 38

2 **En organisationssynsvinkel** 41
2.1 Øvrige undersøgelser 41
2.2 Perspektiver på omstilling 45
2.2.1 »Strukturer styrer« 46
2.2.2 »Kultur styrer – også« 63
2.2.3 Den danske offentlige organisation 80
2.3 Konklusion 89

3 **En professionssynsvinkel** 95
3.1 Indledning 95
3.2 Hvem er de professionelle? 96
3.3 Viden, uddannelse og eksamensbeviser:
Nødvendighed eller symbolik 110

3.3.1 Nødvendigheden 111
3.3.2 Symbolikken 114
3.3.3 Viden, uddannelse og eksamensbeviser i kommunal sammenhæng . 119
3.4 Monopoliseringstendenser og autonomibestræbelser 131
3.4.1 Strategier 142
3.4.2 Monopol og autonomi i kommunal sammenhæng 144
3.4.3 Danske professioners strategier 152
3.5 Konklusion og nuancering af antagelser 165

4 Metode 179
4.1 Sammenhæng mellem teori og empiri 179
4.1.1 Nødvendige og betingede relationer og den konkrete analyse 183
4.1.2 Konklusion 193
4.2 Den empiriske metode 194
4.2.1 Casestudier 196
4.2.2 Dataindsamlingsmetode i casestudierne 200
4.2.3 Bearbejdning og fortolkning af det empiriske materiale 206
4.2.4 Konklusion 208

5 Professionelle og strukturændringer 210

Del I: De selvstyrende grupper
5.1 »Skolepsykologen« i kommune A: en kristisk case 214
5.1.1 Skolepsykologen og strukturændringer 218
5.1.2 Fortolkning 228
5.1.3 Opsamling 249
5.2 »Læreren« i kommune B: en repræsentativ case 251
5.2.1 Læreren og strukturændringer 254
5.2.2 Fortolkning 264
5.2.3 Opsamling 291
5.3 Delkonklusion på de selvstyrede grupper 293

Del II: De integrerede grupper
5.4 »Socialrådgiveren« i kommune C: en kristisk case 300
5.4.1 Socialrådgiveren og strukturændringer 303

5.4.2 Fortolkning 309
5.4.3 Opsamling 336
5.5 »Sygeplejersken« i kommune D: en repræsentativ case 339
5.5.1 Sygeplejersken og strukturændringer 342
5.5.2 Fortolkning 348
5.5.3 Opsamling 371
5.6 Delkonklusion på de integrerede grupper 373
5.7 Konklusion 379

6 **Konklusion** 397

Bilag
1 Interviewliste 415
2 Interviewguide 419
3 Eksempel på spørgeskema anvendt ved fokusgruppeinterview . . 422
4 Eksempel på spørgeskema anvendt i anden runde af fokusgruppeinterview 425
5 Effektbilledet i seks kommuner 428

Litteratur 431

Summary

The project is a study and discussion of the role of professionals in the implementation of structural changes in Danish local authorities.

Since 1989-90 extensive changes have taken place in the organization of local authorities. The changes are structural changes at political and administrative level, involving amalgamation of administrative departments and political committees, internal reorganization of administrative units and the formation of new management structures. At the same time, municipal institutions are taking over responsibility for their own finances, and formal steps are being taken to strengthen user influence. The objectives include greater efficiency, more holistic solutions and the breaking down of sectoral and professional boundaries, sharing of responsibility for the employees and greater user influence – all with a view to providing a better service.

The formal structures in the local government organization are being used as instruments to achieve the above aims, and the changed structures are expected to lead to behaviourial changes among the players in the organization – both politicians, managers, professionals and other employees and users in the local authorities. The thinking can be described as an instrumental view of organizational development.

In the project the focus is on the section of employees who can be described as professionals. The main thesis of the project is that the professionals, with their special characteristics in the form of specialised and abstract *knowledge*, *autonomy* in their work situation, and *monopolies* in their sphere of work, have particular opportunities to support, counteract or change an expected fulfilment of the aims of structural changes. Furthermore, that the professionals have the strongest role in the implementation of the changes, and that precisely the process of

implementation has a major impact on fulfilment of the aims in the local authorities.

Two main questions are raised in the project and used as a basis for testing the thesis. The first question is how professional groups support or counteract structural changes in the local authorities. The second is how the professional groups are affected by the structural changes.

The project questions whether the intended effects of structural changes in the public organization can always be expected to materialise and attempts to clarify this problem by focusing on a specific group of local authority players – the professionals.

Answers to the two main questions are sought by first setting up a theoretical framework in which two theoretical angles are presented: an organization angle and a professionals angle. The theoretical framework is used as the basis for an empirical study at local authorities that have made structural changes. The empirical material comprises case studies in four local authorities and five professional groups in each of these. The method used for data collection was principally qualitative interviews with politicians, managers, professionals and other employees, and users, in each of the four local authorities. Case studies and qualitative interviews are methods that provide an in-depth understanding of the problem, enable identification of specific factors in local authorities and professions that affect the course of events, and bring in the players' own understanding of their actions. The result of the analysis is a form of theoretization at medium level that can be described as contingent abstractions.

The study is limited to structural changes in administrations and at institutions in the social and cultural field in local authorities. Municipal services for children, young people and the elderly are included. The selected professionals are psychologists, teachers, social workers and nurses.

From an organization point of view, the institutional perspective was particularly relevant for understanding the development of political institutions. With the focus on culturally determined rules, shaping of opinion and the logic of appropriateness as the forces guiding actions in the organization, it became possible to understand how professional codes and values can constitute a major cultural and opinion-forming basis in local authorities and institutions. Discussions of the structure of public

organizations and the development of »closed logic« and autonomy in public organizations from this perspective also made it possible to understand the professionals' ability to influence the implementation of the changes.

In a Danish context, the perspective is developed still further by operationalization and conceptualization as a means of understanding the development of public organizations. Here, players and networks that are of particular importance to the public organization are stressed where professions and their organizations are part of these. I differentiate between different cycles that are typical for the public organization. The production and organization cycles are particularly relevant when they centre around professionals. In addition, I differentiate between different public contexts, depending on tasks. The social and cultural sphere in the local authorities can be described as a mainly autonomous sphere, but also, given the close contact with clients, one with a responsive characteristic. However, the focus of this contribution is not the professions or the local administration level, but I have made an attempt to transfer these thoughts to a local government context, as far as this can be done, and they have been used to concretise and give light and shade to the problem, seen from the organization angle.

From the professions angle, the conclusion was that it is not possible to obtain a common understanding of professions in all contexts. Professions must be regarded as a contingent factor in connection with the development of knowledge-based groups in a modern society. Rationalization and the creation of sciences, bureaucratization and specialization, together with institutionalization of knowledge, are basic factors that give expert knowledge and those groups that possess it a special role in a modern society, including Danish society. Whether the groups develop professional characteristics depends on the actual context of which they are a part. The definition of professions must be relationally determined and must be used as an element for understanding empirical phenomena, where knowledge-based groups are involved. Profession research provides vital points of orientation that can form the basis for an empirical study. They include discussions of specific characteristics: knowledge, education and credentials as a necessity or symbol. Specific action patterns, attempted monopolization and autonomy through collec-

tive organization, exclusion, formation of alliances, politicization. And a specific self-knowledge, in which altruism and service-mindedness play a central role. At the same time, there are general considerations concerning professional development in different types of society: the Nordic type, where the state and interest organizations play a role in professional development; at different times: in the post-war period, when the formation of cartels and politicization were widespread strategies; and in different organizational contexts: the public, bureaucratic organization, in which the professionals are subject to political and administrative control, but at the same time develop a niche for themselves with a high degree of autonomy. These considerations could be used to concretise and develop the problem seen from a professionals angle.

The theoretical discussions enabled identification of different structures and causal mechanisms that may apply to professional actions and the consequences of these in local authorities. However, the actual conditions in the local authorities determine the effect in practice.

The study generally confirms the main thesis. It shows that the structural changes affect the professionals' knowledge, autonomy and monopolization, and that the professionals clearly react to this. Their reactions have a major impact on the effect of the structural changes.

It is a general conclusion that the professionals support or oppose changes, according to how the content and design of the changes fall in with their knowledge, autonomy and decision-making culture. Therefore, their reactions differ greatly. Common to them is that professional arguments and the linkage to preservation of autonomy are a central part of the professionals' motivation. Autonomy is regarded as a sine qua non for using their knowledge in the best possible way for the benefit of the users.

Conversely, the study shows that structural changes affect the professionals very differently, depending on the content of the changes, and that the consequence with respect to changing their knowledge and autonomy depends on the convergence between the content of the changes and the professionals' knowledge status, degree of autonomy and monopolies. One common feature is that they submit immediately to political and administrative decisions on changes and instead exert their influence during the implementation phase, and another is that they

largely focus on the formal decision-making structures and use these either to support or to counteract changes.

The structural changes do not lead to significant changes in the professionals' knowledge and autonomy, but adjustments do take place. Where effects of structural changes are ascertained, they can be seen in relation to those adjustments, but also to a great extent in relation to the support of the knowledge base and autonomy of certain groups that results from the changes.

An example from the empirical study that leads to this conclusion is that the content and design of the changes are in line with the knowledge and way of working of social workers and psychologists and that these professionals support the structural changes. This must be regarded as one of the main reasons why more holistic solutions have been achieved in the treatment of individual cases in the administrations. The content of the changes is not, on the other hand, in line with the knowledge and way or working of teachers, and these professionals attempt to thwart the changes. This must be regarded as one of the main reasons for the difficulties in making headway with holistic solutions at individual case level and, particularly in establishing holistic solutions in the entire child and youth work field.

However, the professionals' support, even for changes that are in line with their knowledge and way of working, depends on whether the changes are at the same time believed to lead to a significant reduction of their autonomy. The professionals regard the effect of the structural changes on their autonomy as more important than the effect on their knowledge.

An example from the empirical study is the nursing profession's support for the intentions of the structural changes with respect to a more holistic approach to the care of the elderly. This intention is in line with the nurses' knowledge. However, trying to achieve that objective by establishing equal cooperation between nurses and the unskilled groups involved in the care of the elderly is not in line with the nurses' way or working and autonomy. It is regarded as a restriction of their autonomy and they oppose the change. This means that the changes do not bring about the desired holistic approach. As time passes the cooperation seems to be improving. That may be because of a change in the nurses' view of

the way the work is organized in their field, but may also be because the nurses are gaining greater control of the cooperation, are getting new competence plans established in relation to the other groups, and are strengthening their situation with respect to numbers and pay. There are signs that the nurses are »regaining« their autonomy and are taking a more positive attitude to the new way of working. With the passing of time, it is considered that greater progress is being made towards fulfilment of the aim concerning a more holistic approach to care of the elderly.

The professionals use both individual and collective strategies in their efforts to influence the changes.

The individual strategies include occupying strategically important management posts. All the groups focus strongly on maintaining the formal professional management competence. This can be seen clearly among social workers and nurses. These groups are facing the biggest changes in management, and they continue to fight non-professional managers in their field. And, of course, they are also very dependent on professional management in their daily work. They seem to have largely succeeded with their opposition, and there is a trend in the case municipalities towards regaining their hold on professional management. It is only with these changes that the employees are regarded as having achieved a greater share of the responsibility. The professionals also make extensive use of their work situation to influence the changes. Their knowledge and high degree of autonomy in the work situation enable them to continue their work as hitherto, irrespective of structural changes. That is very clear in the case of teachers. Despite the intentions, the structural changes have made little difference to the teachers' work. It may be that the teachers 'steer around' the structural changes. And, as mentioned, that affects the general fulfilment of the aim of a more holistic approach in local authorities.

The groups also use collective strategies where deemed necessary. All of them are very highly organized in unions that look after both their professional interests and their conditions of work. Through collective organization, the groups have gained extensive agreements and monopolistic advantages in their fields of work in negotiations between the state and the organizations. Where structural changes affects areas that are

covered by these agreements, and where the professionals are against the changes, they use their organizational rights to influence events. This emerges most clearly in the case of nurses and teachers. These groups have the most extensive agreements and monopolies in their fields, and they regard the changes as interference with their knowledge and autonomy. They therefore have every reason to use all the means of influence at their disposal. Both groups have succeeded in influencing the changes in the direction they wish by using these strategies.

A combination of factors explains why the professionals have had such success with their strategies in the local authorities.

On the one hand, there is the great importance attached to expert knowledge in Denmark. Here, expert knowledge and autonomy are regarded as essential for the development of society. In Denmark, the professionals play a central role in communicating social and cultural values. Their knowledge and autonomy are determined in a constant negotiation between themselves and their surroundings, and this negotiation is also taking place in connection with the structural changes in the local authorities. On the other hand, the public organizations play a vital role in the development of Danish society. They are a channel of communication for social and cultural values, and that gives special weight to the shaping of opinion in public organizations. With importance attached to expert knowledge and the organization of the public sector around this expert knowledge, the professionals' codes and values become an integral part of the public sector's codes and values. However, the dominance of these values varies according to the area in question. Particularly in the field of social and cultural administration in the local authorities, we have a case of autonomous imprinting, with professional codes and values given great weight in the administration of the said areas. These factors provide the professionals with special opportunities to use their individual strategies successfully in the reaction to structural changes.

However, other factors also affect the professionals' possibility of using specific strategies. The public organization develops in active interaction with its surroundings. The professionals' knowledge and autonomy are also established outside the local authority, but are practised and further developed within the organization. Professional

networks within and outside the local administrations and institutions therefore become important networks for the municipal organization and can be used by the professionals to influence the organization. The interest organizations also have a substance influence in Danish politics. As mentioned, that has a knock-on effect on the way the professions organize themselves. The professional organizations thus constitute an important network for the public organization. These factors provide the professionals with good opportunities for using particularly the collective strategies.

The combination of the importance attached to expert knowledge and the role of public organizations in Danish society, together with the special political aspects (role of interest organizations) and the special organization of public tasks in the social and cultural fields in the local authorities (autonomous imprinting) are thus major factors that have to be taken into account in order to understand how the professionals have succeeded so well in their strategies in reaction to the structural changes in local authorities.

However, the study also shows that the professionals' reactions to the structural changes depends on the way in which the changes are implemented – the extent to which account is taken of the importance of the knowledge base and autonomy to the professionals and their work.

The changes seem to have had most effect in local authorities in which clear political and administrative messages are given about the content and purpose of the changes, and in which steps are taken to involve the professionals in incorporation of the content in their respective fields. Structural changes without a formally defined content give the professionals a greater chance of getting their interests through, especially in such an autonomous area as the social and cultural administration. However, when an attempt is made to give the changes content and meaning in relation to the professionals' work situation and to involve them actively in this opinion-forming exercise, the professionals seem more willing to participate actively in the changes. This is done, for example, by having the professional groups draw up specific quality goals in addition to the general goals in their respective fields and by involving them in the formulation of new work and competence plans or other administrative rules in their respective fields.

This procedure seems to bring the situation concerning the different groups' knowledge and autonomy clearly to the fore in local authorities, making it an invitation to debate and negotiation both between the groups and with the political and administrative management in the local authorities. That seems to be the principal reason for shifts in the professionals' knowledge base and autonomy.

The project has been used to try to understand what takes place at employee level when structural changes are made in the municipal organization. Looking at the social and cultural fields in the local authorities, the project has shown that focusing on the employees' knowledge and autonomy (the professional aspect) adds to one's understanding of the effects achieved with structural changes. However, as mentioned, it must be remembered that the project concerns professionals and structural changes in a Danish public organization and in a specific area within that organization.

1 Indledning og problemformulering

1.1 Indledning

I mit tidligere arbejde har jeg været involveret i evaluering af forskellige forandringsaktiviteter på det sociale og kulturelle område i kommunerne. Arbejdet har rettet opmærksomheden mod betydningen af de interne forhold i kommunerne, når man skal forstå forandringsaktiviteter og deres effekter. Især er opmærksomheden blevet henledt på medarbejdernes rolle. Erfaringer viste, at medarbejdere, der er involveret i ændringer, kunne modvirke, understøtte og forandre en ny indsats. Det viste sig specielt at være medarbejdere med et vist uddannelsesniveau, der havde denne betydning for ændringsforsøgene. *Licentiatens brede interessefelt er på denne baggrund medarbejdernes rolle i forbindelse med offentlige ændringer.*

På Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut igangsattes i 1990 et forskningsprojekt om »Nye organisationsformer i kommunerne«. Projektet omfatter en effektevaluering af strukturelle ændringer i kommuner og er lavet i et samarbejde mellem AKF, Kommunernes Landsforening og Odense Universitet. Jeg har via min ansættelse som licentiatstuderende på AKF arbejdet med dette projekt, og har derfor valgt at bruge netop denne offentlige forandringsaktivitet som det empiriske grundlag i licentiatopgaven. Jeg skal som optakt til problemformuleringen give en introduktion til disse strukturelle ændringer.

1.1.1 Ændringer i den kommunale organisation

Kommunerne har i de seneste år ændret den kommunale organisering. Det bemærkelsesværdige ved ændringerne er, at der er en udbredt tendens til strukturelle forandringer, og at ændringsaktiviteten slår igennem samtidig

i mange kommuner. Man ser generelt en større forskellighed i kommunernes organisering end tidligere, og de nye strukturer designes mere tværgående. Desuden er udviklingen præget af en omfattende decentralisering. Forandringsaktiviteten er særlig stor fra 1989/90 og frem til i dag. Der er tale om strukturelle ændringer på det politiske niveau, på det administrative niveau og på institutionsniveauet.

På det politiske niveau har 132 kommuner fra 1988 til 1992 justeret udvalgsstrukturen. (Mouritzen m.fl., 1993). Udvalgsændringer sker typisk omkring et kommunalvalg, og det var omkring kommunalvalget i 1989, at mange udvalgsændringer slog igennem. Det viser sig dog, at udviklingen er fortsat også ved valget i 1993. Ud af 123 kommuner, der inden for de seneste par år har ændret struktur eller planlagt det efter valget i 1993, havde 12% i 1993 under fire udvalg, hvor det tilsvarende tal i 1994 var 25%. Og andelen af samme kommuner, der i 1993 havde fem eller flere udvalg var 39%, hvor den i 1994 var 26% (Øveraas og Kjærgaard, 1993).[1] Hovedparten af de kommuner, der har ændret udvalgsstruktur, har reduceret antallet af udvalg, og de typiske ændringer er sammenlægninger af tekniske udvalg og af socialudvalget og udvalget for undervisning og kultur eller overflytning af børneområdet fra socialudvalget til udvalget for undervisning og kultur. De strukturelle ændringer er dog ikke fulgt af ændringer i det politiske lederskab. Kun meget få kommuner har ændret det traditionelle lederskab med kommunalbestyrelse og de fagpolitiske udvalg. (Mouritzen m.fl.,1993, Larsen, 1993, Sehested m.fl., 1992).

På det administrative område har 183 kommuner fra 1988 til 1992 foretaget ændringer i forvaltningens opbygning (Mouritzen m.fl., 1993). Forvaltningsændringer bindes ikke til kommunalvalgene. De foretages i højere grad løbende, og det er ikke noget særsyn, at der foretages forvaltningsændringer, uden at det påvirker udvalgsstrukturen. Det mest typiske træk er også her en reduktion af forvaltninger gennem sammenlægninger af emnerelaterede forvaltninger, fx sammenlægges socialforvaltningen med skole- og kulturforvaltningen, men vi ser også etableringer af fællesforvaltninger, hvor dele af social-, skole- og kulturområdet er med. Dertil kommer mindre justeringer, som fx samling af visse opgaver i en kvikskranke, en servicebutik mv. Desuden sker der en intern decentralisering i den administrative forvaltning. Områder, der ikke før

har været knyttet til institutionerne, lægges ud som decentrale enheder, fx sociale områdekontorer, dagplejeadministration og ældreopgaver.

Der sker også ændringer i det administrative lederskab i kommunerne. Chefgruppen bliver mindre og bevæger sig mod en direktionslignende model. I 1992 var der i en tredjedel af kommunerne en chefgruppe på fire eller færre medlemmer, hvor der i 1985 var tale om chefgrupper på fem-seks medlemmer i næsten alle kommuner. Indførelsen af de nye chefgrupper betyder ændring af indholdet i lederskabet. »Ledelse« bliver den væsentligste opgave i modsætning til varetagelse af faglige sektorinteresser. Det er begreber som effektiv ledelse, dynamisk udvikling og overordnet planlægning og strategi, der nu står i centrum for chefgrupperne. På mellemlederniveauet er der ikke foretaget samlede undersøgelser, men der er en tendens til, at antallet af mellemledere reduceres, når kommunerne ændrer struktur. Samtidig lægges ansvaret for den fagspecifikke ekspertise på dette lederniveau. (Mouritzen m.fl., 1993, Larsen, 1993, Sehested m.fl., 1992).

Det tredje strukturelle træk i den kommunale organisations udvikling er decentralisering til de kommunale institutioner. Man kan tale om den anden og tredje decentraliseringsbølge i Danmark. Den første var karakteriseret ved en udlægning af opgaver, ansvar og kompetence eller ressourcer fra centralstatsligt til amtskommunalt/kommunalt niveau. Den anden er karakteriseret ved udlægning af opgaver og kompetence fra kommunalbestyrelse og centralforvaltning til lokalforvaltninger og institutioner, og den tredje er karakteriseret ved en udlægning af opgaver og kompetence til ikke-offentlige aktører i forhold til planlægning og udøvelse af opgaver; det være sig brugerbestyrelser, frivillige organisationer, andre formelle brugergrupper osv. (Prahl, 1993, s.17). I 1990 indførtes der fx lovbestemte brugerbestyrelser på skoleområdet, og i 1993 skete det samme på daginstitutionsområdet i kommunerne.

I perioden 1980-88 udlagde 18% af kommunerne mere økonomisk kompetence til institutionerne. I 1989/90 var der tale om 61% af kommunerne, der foretog yderligere decentraliseringstiltag. Der er væsentligst tale om økonomisk decentralisering i denne decentraliseringsbølge. I dag har stort set alle kommuner foretaget en eller anden form for økonomisk decentralisering. Men det typiske er ikke en fuldt gennemført decentralisering. Det typiske er, at institutionerne får udvidet deres selvstyre fra 5%

af budgettet til 10-15% af budgettet. Det sker ved, at vikarkonti, vedligeholdelse, forbrugsudgifter og andre driftsudgifter udlægges i større økonomisk ramme. Det er stadigvæk fåtallet af kommunerne, der har udlagt kompetence omkring lønsummen. Kun op imod 10% af kommunerne havde i 1992 udlagt kompetence på alle institutionelle driftskonti. Ud over den økonomiske decentralisering er der også en faglig decentralisering. Men der har traditionelt været stor selvstyring på dette område i institutionerne, så der er ikke sket de store ændringer. Det er der derimod i kommuner, hvor man også uddelegerer administrationen af løn- og personalemæssige forhold. Her kan institutioner vælge selv at klare administrationen, købe den et andet sted eller genkøbe den i forvaltningen. (Larsen, 1993, Sehested m.fl., 1992).

På ledelsesniveauet i institutionerne sker også ændringer. Indførelse af brugerbestyrelser har lovmæssigt defineret en stærkere lederrolle til institutionsledere på skole- og daginstitutionsområdet og sammen med den økonomiske decentralisering giver det både formelt og driftsmæssigt institutionslederne en større rolle og en stærkere position end tidligere.

Der er altså en omfattende strukturel ændringsproces i gang i de danske kommuner. De strukturer, der især synes at blive ændret på i kommunerne, er de formelle regler for arbejdsdeling og styring i den kommunale organisation. Det er den formelle organisationsstruktur, der er i centrum for ændringerne. Men der er også, især ved decentraliseringen, en generel tendens til, at der ændres på formelle regler for den administrative sagsbehandling (den del af strukturerne, der formelt regulerer håndtering af opgaver). Det kommer til udtryk ved nye regler for, hvordan institutionerne skal vagetage administrationsopgaver, og for hvordan institutionerne skal administrere deres økonomi. Det er dog alt sammen ændringer, der har en synlig karakter, det vil sige, at de kan aflæses i de kommunale styrelsesvedtægter, organisationsplaner, decentraliseringsaftaler osv. Det er denne formelle og strukturelle ændringsaktivitet, jeg undersøger medarbejdernes rolle i forhold til.

1.1.2 Medarbejderne

Betegnelsen medarbejdere dækker over mange individer i forskellige positioner i kommunerne. De medarbejdere, som jeg fokuserer på i projektet, er medarbejdere i den kommunale forvaltning, der ikke indtager

en lederposition i den øverste administrative ledelse. Og det er medarbejdere på institutionerne, hvor også ledere af institutionerne indgår i betegnelsen medarbejdere.

Der er to forhold, der her skal fremhæves ved alle ansatte i den primærkommunale sektor. For det første udgør de en stor del af arbejdsstyrken. I 1991 var der 447.194 ansatte i den kommunale sektor (Statistisk årbog, 1994). Når man generelt taler om ansatte i den kommunale sektor, er der altså tale om en stor gruppe af ansatte i det danske samfund.

For det andet har mange af medarbejderne en teoretisk skoling, og denne gruppe kan siges at være højtuddannede. Med højtuddannede mener jeg medarbejdere, der har en mellemuddannelse eller en videregående uddannelse. Det har ikke været muligt at skaffe oplysninger om, hvordan de kommunalt ansatte medarbejdere fordeler sig på disse uddannelsesniveauer. For at illustrere den uddannelsesmæssige fordeling af kommunale medarbejdere, kan jeg i stedet komme med et eksempel fra en mellemstor forstadskommune til København. Kommunen har omkring 35.000 indbyggere, og i 1993 var der ca. 3.500 ansat i den kommunale sektor. Oplysninger fra kommunen, der kan give et billede af de ansattes uddannelsesforhold, er kommunens opgørelse over de ansattes fordeling på faglige organisationer[2]. I 1993 udgør ansatte organiseret under Landsorganisationen i Danmark (LO) 62,9% af personalet i kommunen. Pædagogmedhjælpere, handels- og kontoruddannede, hjemmehjælpere og lager- og kontorpersonale udgør langt den største del af denne gruppe. 34,1% af de ansatte er organiseret under Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd. Disse grupper kan især betegnes som de mellemuddannede, og hér er langt de fleste lærere (13%), pædagoger (13,9%) og sygeplejersker (4,1%). 3% af personalet er organiseret under Akademikernes Centralorganisation. Disse har typisk en videregående uddannelse. Der er tale om en blandet skare af uddannelser i denne kategori. Oversigten fra kommunen viser, at en stor del af personalet er tilknyttet det sociale og kulturelle område, og at der er ansat mange af de højere uddannede personalegrupper på dette område.

De medarbejdergrupper, der har en mellemuddannelse eller en videregående uddannelse, betragtes i projektet som professionelle. Selv om man ikke kan regne med, at fordelingen af personalet på de faglige organisa-

tioner er ens i kommunerne, så kan man nok antage, at den professionelle gruppe gennemsnitligt udgør omkring en tredjedel af personalet i kommunerne.

I samfundsvidenskaberne er der udviklet en forskningsgren omkring professioner. I professionsforskningen hersker der dog ikke enighed om, hvad det vil sige at være professionel, og hvem der er det. Men der er alligevel bestemte egenskaber hos disse erhvervsgrupper, der står centralt i diskussionen. Den ene egenskab er, at der er tale om grupper med en specialiseret og abstrakt *viden*, der er udviklet gennem et længere uddannelsesforløb og siden gennem praksiserfaringer. Deraf mit udgangspunkt om at se medarbejdere med en mellem- eller videregående uddannelse som professionelle. Men videnselementet er ikke det eneste, der karakteriserer professionelle. Den anden egenskab er, at disse grupper har en stor *autonomi* i udførelse af deres arbejde, og den tredje egenskab er, at de ofte har *monopol* på et arbejdsområde begrundet i deres specifikke kundskaber. For mange af de højere uddannede medarbejderne i den kommunale organisation kan man umiddelbart genkende disse karakteristika.

1.2 Problemformulering

Mit udgangspunkt om at undersøge medarbejdernes rolle i den offentlige forandringaktivitet kan dermed præciseres til *en undersøgelse af de professionelles rolle i forhold til strukturelle ændringer i kommunerne.* Projektets hovedformål bliver dermed at afdække og diskutere *det professionelle handlingsrum* (baseret på viden, autonomi og monopol) i den kommunale organisation med udgangspunkt i *to hovedspørgsmål:*

1. *Hvordan støtter eller modarbejder professionelle grupper de strukturelle ændringer i kommunerne?*

2. *Hvordan påvirkes professionelle grupper af strukturændringerne?*

Det er samspillet mellem de professionelles handlingsmuligheder og rammerne i den kommunale organisation, der udgør det professionelle handlingsrum og som sættes i fokus. Projektet vil på den ene side omfatte

en diskussion af, hvilke handlingsmuligheder de professionelle har i den kommunale organisation, og hvilke de anvender i deres reaktion på strukturændringerne. På den anden side en diskussion af, hvordan de nye strukturer i den kommunale organisation har mulighed for at styre den professionelle adfærd, og i hvor høj denne styring faktisk sker.

Ved den form for strukturændringer, vi ser i kommunerne (sammenlægninger af forvaltninger og udvalg samt decentralisering), kan de professionelle påvirkes ved at de får ændrede eller nye arbejdsopgaver og samarbejdsrelationer, ved at de får ændret kompetence på eller ansvar for deres arbejdsområde, og ved at de får nye ledere. Denne påvirkning har til hensigt at føre en ændret adfærd med sig. Der er dog lavet mange undersøgelser af administrative reformer i offentlige organisationer, der viser, at formelle strukturelle ændringer ikke altid giver en effekt i form af adfærdsændring hos aktørerne i organisationen. I stedet synes forskellige kulturer i organisationen at have betydning for udvikling i adfærden og dermed for effekter af offentlige ændringsforsøg (af nyere nordiske undersøgelser kan nævnes: Jørgensen og Melander 1992, Brunsson og Olsen 1990, Sjöblom og Ståhlberg, 1989). Når man taler om, at forskellige kulturer har betydning, menes der, at organisationsmedlemmernes kulturer i form af normer og værdier kan være et styringselement for en organisationsudvikling i lige så høj grad som de formelle strukturer. I min problemstilling ligger der derfor også en problematisering af, om man altid kan forvente tilsigtede effekter i form af en adfærdsændring hos de professionelle gennem de strukturændringer, der foretages i kommunerne.

For at komme videre med problemformuleringen, er det nødvendigt at se på, hvordan de strukturelle ændringer mere præcist tænkes at skulle påvirke de professionelle i den kommunale organisation. Det kan gøres ved at se på, hvad det er, kommunerne vil med de strukturelle ændringer, og hvilken tankegang der ligger bag ændringerne.

1.2.1 Formål med ændringer

En måde at forstå det på er ved at se på, hvilke mål kommunerne stiller op for ændringerne. Der findes ingen samlet viden om dette emne. Men fra de kommuner, der har indgået i forskellige undersøgelser af kommunal omstillingsaktivitet (fx Kommunernes Landsforening, 1991a,b,c, Larsen, 1992a,b, Sehested m.fl., 1992, Øveraas og Kjærgaard, 1993) ved vi, at

kommunerne typisk opstiller en række mål, hvis opfyldelse direkte relateres til strukturændringerne. Der er dog en stor variation mellem kommunerne på dette punkt.

Nogle formulerer meget brede mål, som fx bedre service, større effektivitet, styrkelse af ledelsen. Andre kommuner har konkretiseret deres mål, som fx større sammenhæng på børne- og ungeområdet i enkeltsagsbehandlingen eller besparelse på personaleudgifter på 14% over 4 år. Andre igen kan have formuleret bestemte mål, men ændrer strukturer af uformelle årsager, som fx ønsket om udskiftning på lederposter. Sidst er der kommuner, der ikke formulerer mål, inden ændringerne foretages. Hvis man ser på, hvilke mål der er de mest gennemgående i kommuner, der ændrer struktur, gælder det for 123 kommuner, der har ændret struktur inden for de seneste år, at 102 af dem har haft et mål om nedbrydning af sektorgrænser, 101 et mål om styrkelse af ledelsen, og halvdelen af dem har rationalisering og besparelser som et mål (Øveraas og Kjærgaard, 1993). Det giver et fingerpeg om, hvad der ligger bag strukturændringerne. Undersøgelsen viser dog ikke noget om, hvorvidt målene reelt har været formuleret før ændringerne blev foretaget. En anden erfaring, der kan trækkes på i denne sammenhæng, er undersøgelser i 11 kommuner foretaget af Kommunernes Landsforening i 1991. Her er man gået tættere på formuleringen af mål i forbindelse med strukturændringer og også på deres indhold. På den baggrund er det muligt at sammenfatte de generelle intentioner i fem sæt af målsætninger (Kommunernes Landsforening, 1991a). De har også vist sig at være dækkende for intentionerne i de kommuner, jeg selv har erfaringer fra. Målene kan sammenfattes således:

Bedre service – borgeren i centrum

Kommunerne er ved at ændre holdning til deres funktion. Man lægger mere vægt på servicefunktionen end på den kritiserede bureaukratiske og kontrollerende funktion. For den kommunale organisering betyder det, at borgernes behov skal stå i centrum fremover. Et eksempel herpå er, at forvaltninger opbygges, så borgerne kun skal henvende sig ét sted.

Øget brugerindflydelse og selvforvaltning

Brugerne skal i højere grad inddrages i beslutninger om og udførelse af de kommunale opgaver. De skal have indflydelse, så man undgår den

kritiserede umyndiggørende og klientgørende effekt. Decentralisering fra forvaltning til institution er et led i dette, hvor indflydelsen skal styrkes gennem brugerbestyrelser.

Øget effektivitet og forbedret ressourcestyring
Det er især det store økonomiske pres, der ligger på kommunerne i disse år, der tvinger dem til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. En bedre anvendelse og styring af ressourcer forventes at give besparelser. Færre organisatoriske niveauer i kommunerne, færre udvalg, delegering af ansvar til medarbejdere, ny ledelsesudvikling, ny teknologi, osv. betragtes som midler til at opnå en bedre ressourceanvendelse.

Helhedsløsninger og nedbrydning af sektor- og faggrænser
De nye organiseringer skal tage udgangspunkt i et helhedssyn på problemer og løsninger, så man undgår de afgrænsede fagløsninger, der har vist sig utilfredsstillende både fagligt og ressourcemæssigt. Etablering af tværgående ledelsesgrupper, sammenlægninger af udvalg og forvaltninger, opbygning af strukturer ud fra »objekter« (fx børn og ældre) frem for funktioner er udtryk for dette.

En bedre arbejdsplads og et større medansvar
Kommunerne påpeger, at en høj produktivitet hænger sammen med et godt socialt miljø. Hvis medarbejderne er motiverede, engagerede, velinformerede osv., vil produktiviteten stige. Delegering af ansvar til medarbejdere, god ledelse, målstyring, efteruddannelse osv. er midler, der tages i brug for at opnå dette.

Erfaringer fra egne og andre studier (jævnfør tidligere nævnt) tyder på, at de kommunale organisationsændringer især er initieret af det politiske og administrative ledelsesniveau i kommunerne. Den form, som ændringerne antager, viser, at den politiske og administrative ledelse i kommunerne er præget af en bestemt tankegang om, hvordan organisationer udvikler sig. Ændringerne er af strukturel karakter; man ændrer strukturer på det politiske, det forvaltningsmæssige og det institutionelle niveau ud fra opstillede mål. De ændrede strukturer forventes at føre til en ændring af politikeres, lederes, medarbejderes og brugeres adfærd i den ønskede

retning. Ved fx at sammenlægge social- og skole- og kulturudvalg forventes det, at politikerne fremover anlægger et helhedssyn på den politiske sagsbehandling frem for kun at sagsbehandle ud fra enten et socialpolitisk eller et skole- og kulturpolitisk perspektiv. Med indførelse af direktionslignende chefgrupper forventes det, at lederne fralægger sig de fagspecifikke sektorinteresser og varetager tværgående administrative ledelsesopgaver. For brugernes vedkommende forventer man, at en udlægning af økonomisk kompetence til institutioner vil få brugerne til at blive mere aktivt deltagende i beslutningsprocesser på institutioner. For medarbejdernes vedkommende forventes det fx, at når man sammenlægger en socialforvaltning med en skole/kulturforvaltning, så arbejder medarbejderne i højere grad sammen på tværs af tidligere sektorskel, og de anlægger et nyt helhedsorienteret syn på problemløsningen. Det er selve denne form for adfærdsændring hos både politikere, ledere, medarbejdere og brugere, der er grundlaget for målopfyldelsen og dermed en anderledes kommunal varetagelse af opgaver.

De strukturelle ændringer i kommunerne er derfor præget af en instrumentel opfattelse af organisationsudvikling. Ledelsen opstiller mål og bruger de formelle organisationsstrukturer som virkemiddel eller instrument til at opnå de nævnte mål. Virkemidlernes effekter forventes at rette sig både indad (i det offentlige system) og udad (mod borgere og samfund) ved en reorganisering. Ser vi på de professionelle, som er mit interessefelt, opfattes der at være en bestemt sammenhæng mellem organisatoriske og personalemæssige virkemidler og træk ved den faktiske adfærd hos de professionelle i organisationen.

De professionelle som gruppe deltager ikke umiddelbart i det formelle og centrale beslutningscenter i kommunerne – det vil sige kommunalbestyrelsen, de politiske udvalg og den øverste administrative ledelse. Og som omtalt peger erfaringerne på, at initiativet til og beslutninger om strukturændringer ligger på dette øverste beslutningsniveau.

En *hovedtese* i projektet er da også, at *de professionelles rolle er stærkest ved implementeringen* af ændringerne, og desuden at det netop er *hér en central betingelse for målopfyldelse i kommunerne skal findes.* Det formodes, at de egenskaber, som de *professionelle* besidder – viden, autonomi, monopol – giver dem *særlige muligheder for at understøtte, modvirke og forandre en forventet målopfyldelse* ved at gøre deres ind-

flydelse gældende, når ændringerne i kommunerne skal gennemføres.

En gennemførelse af strukturændringer kan dog betragtes på flere måder. Der er flere led i gennemførelsen af ændringerne. Ser man snævert på gennemførelsen, er der det led, der handler om, at forvaltninger og udvalg får nyt navn, der laves nye styringsvedtægter og organisationsplaner med specificering af nye kompetence- og arbejdsområder, der sker udskiftning af personer i forskellige stillinger, omflytning af personale til eventuelt nye fysiske rammer, osv. Den anden del af gennemførelsen handler mere bredt set om, at de enkelte deltagere i organisationen ændrer deres adfærd i henhold til de forventninger og intentioner, der ligger bag ændringerne. At man fx følger de nye beslutningsveje, at man rent faktisk varetager de nye opgaver og samarbejder med andre end tidligere, at man i det hele taget løser opgaver anderledes end tidligere. Det er især denne mere brede forståelse af gennemførelsen, der sættes fokus på i projektet.

Undersøgelsens empiriske afsæt vil derfor være *effektstudier* i kommuner, der har gennemført strukturelle forandringer. Effektstudiet vil dreje sig om at finde resultater af strukturændringer i forhold til de intentioner og mål, der opstilles i kommunerne for ændringerne. Jeg koncentrerer mig altså om at lede efter effekter i en bestemt retning og lave en kobling mellem mål, strukturændringer og adfærdsændring. Det er netop gennem en undersøgelse af resultatet af strukturændringer og en afdækning af årsagsforklaringer til dette resultat, at det professionelle handlingsrum skal diskuteres.

Min problemstilling kan dog nuanceres yderligere.

Jeg har stillet to hovedspørgsmål. Ét om hvordan professionelle støtter eller modarbejder strukturændringer, og et andet om hvordan strukturerne påvirker de professionelle. Disse spørgsmål kan dog kun adskilles analytisk. I praksis vil det ikke være muligt at besvare spørgsmålene adskilt. Gennemførelse af strukturændringer og de professionelles reaktioner herpå sker i et dynamisk samspil. Der er tale om en proces, hvor det i praksis vil være vanskeligt at rendyrke påvirkningen af enten strukturer eller aktører. Et eksempel er, at strukturændringers effekter synes store, men at det forholder sig sådan, fordi ændringerne understøtter en udvikling, der er sat i gang via en professionel adfærdsændring, der må tilskrives andre årsager. Hvis samspillet mellem strukturer og professionel adfærd anskues som en proces, bliver det også vanskeligt at finde et start- og

sluttidspunkt, som jeg kan besvare mine spørgsmål på baggrund af. Og det gælder, selv om studier koncentreres om implementeringen af ændringerne. Et eksempel er, at selve implementeringsprocessen måske samtidig er initieringsfase og/eller beslutningsfase for nye strukturændringer. I projektet sker der derfor kun en analytisk adskillelse af besvarelsen af mine spørgsmål. I den empiriske undersøgelse anlægges der et dynamisk og procesorienteret perspektiv, hvor begivenheder i kommuner omkring strukturændringer vil blive diskuteret ud fra begge hovedspørgsmål.

Det professionelle handlingsrum i kommunerne er ikke noget, der er frit svævende i luften. Handlingsrummet udvikles gennem den sammenhæng, det indgår i. Formelle strukturer og ændringer i disse et ét af de forhold, der tænkes at styre det, men der er også mange andre forhold, der har betydning for handlingsrummet og er med til at danne nye forudsætninger for professionelle gruppers adfærd. Mit formål er at fokusere på strukturændringerne og så sætte disse op mod andre forhold, der kan have betydning for de professionelles reaktioner. For at kunne fremlægge nogle mere konkrete antagelser om sammenhængen mellem strukturændringer og det professionelle handlingsrum, skal jeg prøve at sætte strukturændringerne ind i en større sammenhæng. Det vil sige prøve at fremhæve nogle forklaringer på, hvorfor vi ser disse strukturændringer i kommunerne. En forståelse af denne sammenhæng lægger op til forskellige mulige indfaldsvinkler, når det professionelle handlingsrum skal diskuteres.

1.2.2 Strukturændringernes sammenhæng

I den ovennævnte fremstilling af målene for de strukturelle ændringer i kommunerne, ligger også spredte forklaringer på, hvorfor netop disse mål opstilles og netop disse ændringer foretages. Der er dog ikke foretaget nogle undersøgelser i Danmark af dette emne. Men på baggrund af dels teoretiske overvejelser om, hvad der skaber en organisationsudvikling og dels bredere undersøgelser i nordisk regi (Fx Gjelstrup og Albæk, 1990), samt erfaringer fra case studier i Danmark, kan man dog knytte yderligere kommentarer til emnet alligevel.

En traditionel indfaldsvinkel til at forstå organisationsudvikling er at se *organisationsformer som situationsbestemte*; det vil sige, at ændringerne afspejler krav fra omgivelserne, og dermed at organisationer udvikler

sig rationelt i forhold til omgivelsernes krav. Et element i denne sammenhæng kan være bestemte kommunalpolitiske og -økonomiske rammer i de enkelte kommuner. De omtalte erfaringer viser dog, at de politiske omgivelser i en kommune ikke giver særlig forklaringskraft. Det politiske klima i kommunerne har ingen selvstændig betydning, og det indikerer, at denne strukturændringsbølge ikke kan sættes ind i en traditionel højre- og venstreideologisk forklaringsramme. Strukturændringer synes at sættes i gang lige så meget i socialdemokratisk styrede kommuner, som i borgerligt styrede kommuner. Ser man på kommunens økonomi og finansieringsmuligheder viser erfaringer fra de undersøgte kommuner, at man heller ikke hér kan finde en entydig forklaring, i hvert fald ikke hvis man kun ser på kommunens økonomiske situation. Der er ikke foretaget statistiske registreringer over økonomiens betydning, men andre erfaringer (Gjelstrup og Albæk, 1990) viser ikke, at fx alle kommuner med dårlig økonomi ændrer strukturer, mens kommuner med god økonomi ikke i samme grad gør det. I aktørernes begrundelse støder man dog alligevel rimelig konstant på en eller anden form for begrundelser, der henfører til den finansielle klemme; forstået som færre eller stagnerende indtægter og stigende udgifter. Man forventer fx besparelser ved at sammenlægge forvaltninger, da der kræves færre chefer og dobbeltsagsbehandlingen formindskes. Besparelser og en bedre ressourceanvendelse står altså i aktørernes begrundelser temmelig konstant som en af forklaringsfaktorerne i de enkelte kommuner, der foretager ændringer.

Et andet element, der vedrører rammebetingelser for kommunerne, er regelsættet vedrørende den kommunale organisations opbygning og funktion. I 1989 sker en liberalisering af den kommunale styrelseslov, hvor der gives stor frihed til kommunerne i valg af organiseringsform. Samtidig understøttes også i slutningen af 1980'erne fra centraladministrationens side en stigende anvendelse af blok- eller rammetilskud til de kommunale institutioner, hvilket er væsentligt for decentraliseringstiltagene i kommunerne. Disse ændrede rammebetingelser kan måske ses som en forklaring på, at ændringer sættes i gang på det bestemte tidspunkt. Men det nye regelsæt forklarer ikke den bestemte form, som organisationsudviklingen i kommunerne tager. (Larsen, 1993).

Denne form for situationsbestemte faktorer giver altså langt fra hele forklaringen på, at kommunerne ændrer strukturer og da slet ikke på,

hvorfor ændringerne antager den form, som det er tilfældet i kommunerne. En anden del af de situationsbestemte faktorer skal hentes på det mere overordnede samfundsmæssige kulturelle niveau. Det skal jeg vende tilbage til.

En *anden traditionel hovedforklaring* på organisationsudvikling har rødder i politologien og ser ændringer i organisationsformer som forårsaget af *bestemte interesseforhold* i organisationen. Det vil sige, at man ser mere på de indre forhold i organisationen end på de ydre som ovenfor nævnt. I den sammenhæng kan det være relevant at fokusere på ledelsesniveauet og medarbejderniveauet i kommunerne. Ledelsesniveauet har i kraft af den formelle hierarkiske position mulighed for at sætte deres interesser igennem, mens især de medarbejderne, der er professionelle, i kraft af deres viden, autonomi og monopol, har mulighed for at påvirke gennemførelsen af beslutninger, og dermed sætte deres interesser igennem. I de foreløbige undersøgelser i kommuner, der har ændret strukturer, er der som omtalt en tydelig tendens til, at beslutningsprocessen omkring de nye organisationsformer er meget topstyret, og at de administrative topledere spiller en væsentlig rolle som initiativtager til ændringer. Ud fra en interesseindfaldsvinkel viser undersøgelser da også, at der er et sammenfald mellem de strukturelle former, der vælges i kommuner, og så de administrative toplederes substantielle, institutionelle og personlige interesser. (Mouritzen m.fl., 1993). Dette sammenfald kan være en del af forklaringen på de nye strukturelle former i kommunerne. Der synes at være en indre sammenhæng mellem visse tungtvejende interesser i organisationen og strukturændringernes form. Omvendt er det altså især omkring gennemførelse af ændringerne, at de professionelle formodes at have den største indflydelsesmulighed. Derfor vil det være omkring effekterne af ændringerne, at deres tungtvejende interesser kan vise sig.

Men man kan også trække et *konkurrerende forklaringselement* ind, der hverken handler om interesser eller omgivelser som styrende for udviklingen. Det handler i stedet om *diffusion af organisationsformer* i kommunerne (Larsen, 1993). De ovennævnte forklaringer bygger på en forestilling om, at organisationer vil udvikle sig på baggrund af en rationel tilpasning i forhold til indre og ydre interesser. Dette konkurrerende perspektiv tager et andet udgangspunkt; nemlig at organisationer efterligner hinanden, uden at der fx er noget i omgivelserne, der kræver det,

eller at der er bestemte lederinteresser for sådan en udvikling. Der er tydelige spor af dette i de danske kommuner. Vi ser en afsmitning fra en kommune til en anden, samt en formidling af erfaringer om strukturændringer fra de kommunale organisationer (som fx Kommunernes Landsforening og Den kommunale Højskole) til de enkelte kommuner, og fra de kommunale faglige fællesskaber (som chefforeninger, kommuneforeninger o.l.) til de enkelte kommuner. Denne diffusion er tydeligvis ikke uvæsentlig i forståelsen af de valgte strukturformer i kommunerne.

Det var forskellige elementer, der traditionelt anvendes til at forstå den specifikke omstillingsaktivitet i kommunerne. Og man finder da også visse forklaringselementer på udviklingen hér. Men skal man opnå en mere dækkende forståelse af den specifikke udvikling i kommunerne, må der anlægges et bredere perspektiv, end det hidtil har været tilfældet. Her tænkes på den anden del af omgivelsesfaktorerne, som jeg tidligere kaldte et mere overordnet *samfundsmæssigt kulturelt niveau.* Denne indfaldsvinkel handler dog også om, hvorfor interesser får det bestemte udtryk, vi ser i kommunerne, og endelig også om diffusion af ændringer, men hér på især internationalt plan.

Den offentlige sektors udvikling har gennem en længere årrække været under debat og det i en tid, hvor vi ser skift i de generelle ideologiske strømninger i det danske samfund. Et skift i 1982 fra en socialdemokratisk ledet regering til en borgerligt ledet regering i Danmark spiller på det tidspunkt en rolle, men som vi skal se, spiller regerings»farven« dog ikke den samme store rolle i dag for gennemslagskraften af disse strømninger. Der er tre overordnede *ideologiske strømninger*, der skal nævnes hér, fordi de har stor indflydelse på udformningen af de nye strukturer i kommunerne.

Den ene ideologiske strømning er en *individualisering*, hvor der i højere grad end tidligere lægges vægt på individets frihed og ansvar frem for det sociale fællesskab og det kollektive ansvar. Den anden strømning er et *»oprør« mod institutions- og ekspertvældet*, der bunder i en forståelse af, at borgerne selv kan løse problemer og foretage valg, der er lige så gode eller endda bedre end institutioner og eksperter i offentligt regi. Den tredje strømning ligger i forlængelse heraf og er *decentraliseringen.* Det er en reaktion mod hierarkier og centralistiske løsninger,

hvor holdningen er, at problemer bedst løses i små overskuelige enheder og af de mennesker, som er tættest på problemerne (Bild m.fl.,1992)

Strømningerne påvirker alle individer i samfundet, og dermed også de personer, der er involveret i den kommunale udvikling. Men det er også væsentligt at bemærke, at der er tale om strømninger, der *slår igennem internationalt*. Især i de vestlige lande sætter de sig spor i debatten om den offentlige sektors udvikling.

England har særligt været inspirationskilde for den borgerlige regerings reformtanker op gennem 1980'erne. Under Thatcher-regeringen tog man i England fat på en omfattende reformering af den offentlige sektor, som er fortsat frem til i dag. De væsentligste træk ved ændringerne er nogle store administrative reformer: New Public Management (NPM) og Financial Management Initiatives (FMI), en virksomhedsorientering af offentlig organisering (Next Stop), privatiseringer og udliciteringer og sidst sikring af borgerrettigheder (citizens charter).[3]

NPM handler om en adskillelse af politik og administration, decentralisering i administrationen, øget konkurrence i det offentlige, deregulering, nedskæringer og brug af den private sektors teknikker i offentlig administration. FMI skal især ændre kulturen i offentlig administration. De offentlige ansatte skal blive mere omkostningsbevidste ved indførelse af rationelle forvaltningsteknikker som mål- og middelformulering og målstyring, effektmålinger, osv. Next stop-projektet handler om rammerne for offentlig virksomhedsudøvelse, hvor grundpillen skal være opdeling af den offentlige forvaltning i »agencies« – i selvstyrende enheder, der fungerer som virksomheder. Privatiseringer og udliciteringer skal overflytte så meget produktion, som det skønnes muligt, til den private sektor, og citizens charter handler om helt konkret at få formuleret og stadfæstet de rettigheder, som en borger har til en bestemt form for serviceydelser.

De ideologiske strømninger og den konkrete udformning, de tager i England, sætter sine tydelig spor i diskussionen af den offentlige sektors udvikling i Danmark op gennem 1980'erne og frem til i dag.

Et eksempel er lanceringen af den borgerlige regerings *moderniserings-program* i 1983, som dog på flere områder trækker på tidligere tanker fra den socialdemokratiske regering (bl.a. budgetreformen). Et nyere moderniseringsprogram fra 1991 ligger meget tæt på både mål og midler i programmet fra 1983. Formålet er begge steder at yde en bedre, mere borger-

centreret service, men hvor 1983-programmet taler om en 0-vækst som grundlag for dette, taler 1991-programmet om en minusvækst som grundlaget. Her ser vi en kobling til den store vægt på besparelser og en bedre ressourceanvendelse som et rimeligt konstant afsæt for ændringer i kommunerne. Med hensyn til midlerne, der skitseres i de to programmer, taler man i 1983 om decentralisering, markedsstyring, regelforenkling, leder- og personaleudvikling og anvendelse af ny teknologi. I 1991 præciseres disse midler i højere grad, men grundtanken er den samme. Nu taler man om nye organisationsformer i stat, amter og kommuner, om markedsmodeller for offentlig serviceproduktion, en større regelfrihed, en resultatorienteret personalepolitik, den bedste og billigste ydelse, evt. gennem privatiseringer og udliciteringer, og om generel resultatorientering via opstilling af succeskriterier for de offentlige ydelser. (Bild m.fl., 1992).

Ser man på de nyeste tanker fra den socialdemokratisk ledede regering, genfinder man mange af de samme tanker, dog i en lidt blødere form (Finansministeriet, 1993). Det pointeres, at den offentlige sektor er et gode i samfundet og ikke et onde. Der lægges også vægt på, at målet skal være, at de offentlige udgifter vokser langsommere end den samlede økonomiske vækst i samfundet, og det betyder fortsatte effektiviseringer og rationaliseringer i det offentlige. Der skal fortsat decentraliseres på baggrund af politiske mål, så ansvaret for produktion af ydelser og deres kvalitet ligger på det institutionelle niveau. Det offentlige skal have mulighed for en fleksibel organisering både politisk og administrativt afhængig af opgavernes karakter. Og borgerne skal sikres øgede valg- og indflydelsesmuligheder gennem fx varedeklaration og frit valg, samtidig med at borgerrettigheder skal være det bærende princip. På trods af forskelle i vægtningen af visse forhold som fx markedsorientering, privatiseringer, osv., så fremgår det også, at de grundlæggende tanker om forandring af den offentlige sektor er fastholdt hos den nuværende regering.

Sammen med disse tanker om modernisering af den offentlige sektor gennemførtes desuden op gennem 1980'erne en del *forsøgsaktivitet*, bl.a. frikommuneforsøgene og SUM-projekterne (sociale udviklingsprojekter). Disse forsøg har gjort det muligt at afprøve forskellige organiseringsformer i kommunerne og har også bidraget til en holdningsudvikling hos de

personer, der har været involveret i forsøgene (Fisker og Møller, 1992).

De brede udviklingstendenser omkring den offentlige sektor sammen med de øvrige forklaringselementer, der er nævnt her, kan give en rimelig forståelse for, hvorfor vi ser den omfattende omstillingsaktivitet på det strukturelle niveau i kommunerne. Men det skal understreges, at der endnu ikke er lavet en egentlig undersøgelse af dette emne. Mit afsæt til at diskutere det professionelle handlingsrum er da heller ikke selve igangsættelsen af ændringerne. Det er i stedet resultatet af ændringerne. Men ovennævnte forklaringselementer lægger op til forskellige forhold, der kan tages i betragtning, når jeg helt konkret skal forsøge at afdække det professionelle handlingsrum i forbindelse med resultatet af strukturændringer i kommuner.

I det følgende vil jeg på baggrund af mine hovedspørgsmål konkretisere nogle antagelser, der skal arbejdes med gennem projektet.

1.3 Antagelser

Det *ene hovedspørgsmål* er som nævnt: Hvordan modarbejder eller støtter professionelle grupper de strukturelle ændringer i kommunerne?

I diskussionen af det første hovedspørgsmål vil der blive lagt vægt på, hvilke reaktionsmønstre og handlingsmuligheder de professionelle kan have i forhold til implementeringen af de strukturelle ændringer, og hvilke der reelt kommer til udtryk i kommunerne, når ændringer gennemføres.

De professionelle kan reagere på tre forskellige måder i kommunen:

* De kan aktivt *modarbejde* ændringerne – det forventes at ske, når de strukturelle ændringers form og indhold i stor udstrækning truer de professionelles viden, autonomi og monopol.
* De kan forholde sig *neutralt* – det forventes at ske, når autonomien og monopolet kan opretholdes og den professionelle viden ikke påvirkes i særlig grad.
* De kan aktivt *støtte* ændringerne – det forventes at ske, når de strukturelle ændringer understøtter de professionelles viden, autonomi og monopol.

Midlerne, de professionelle kan anvende, når de reagerer på den ene eller den anden måde, kan deles i kollektive og individuelle handlingsmuligheder.

De kollektive muligheder ligger i, at de professionelle via deres fagforeninger eller faglige sammenslutninger kan påvirke ændringerne. De professionelle som faggruppe i organisationen kan også stå sammen og fælles forsøge at påvirke ændringerne, og de kan alliere sig med »ydre« samarbejdspartnere, fx andre professionelle grupper og brugere, for derigennem at påvirke ændringer.

Den individuelle mulighed ligger i, at den professionelle kan besætte vigtige positioner i organisationen (fx lederstillinger) og øve indflydelse gennem arbejdssituationen (det kan være måden man sagsbehandler, underviser, passer børn og plejer ældre på). Desuden kan der dannes uofficielle magtnetværk mellem professionelle både eksternt og internt i kommunen. Den sidstnævnte form ligger imellem de kollektive og individuelle muligheder.[4]

Når man traditionelt diskuterer medarbejderes reaktioner på offentlig udvikling, lægges der ofte vægt på deres kollektive handlingsmuligheder. Det forventes da også, at denne form for indflydelse anvendes i stor grad af de professionelle i kommunerne, når strukturelle ændringer i omfattende grad påvirker deres viden, autonomi og monopol. Men det er også projektets formål at gå nærmere ind i en undersøgelse af de individuelle handlingsmuligheder, dog stadig set i en sammenhæng med de kollektive. Et af de professionelles særlige karakteristika i forhold til andre grupper er netop, at de ud over de kollektive handlingsmuligheder også har de individuelle, fordi de har en stor grad af autonomi i arbejdet. Det *forventes*, at de individuelle indflydelsesmuligheder vil have lige så stor eller større betydning end de kollektive, når de professionelle modarbejder, støtter eller forholder sig neutralt til de strukturelle ændringer. I projektet lægges der vægt på at afdække, i hvilken udstrækning de individuelle handlingsmuligheder kommer i udfoldelse og har betydning for resultatet af de strukturelle ændringer i kommunerne.

Til denne diskussion hører også en undersøgelse af, hvad det er, både de individuelle og kollektive handlingsmuligheder er bundet op på, og hermed kommer jeg ind på diskussionen af den egenskab hos de professionelle, som er deres specialiserede og abstrakte viden. Det er netop

denne viden, der begrunder de professionelles autonomi og monopoldannelse på et arbejdsområde. Det *forventes*, at de professionelle som hovedargument for deres reaktioner vil henvise til deres specialiserede viden og dens nødvendighed i den kommunale organisation. Og at netop det vidensbaserede argument har stor betydning for resultatet af strukturændringerne. I projektet undersøges, hvilken status videnselementet har for de forskellige professionelle gruppers reaktioner i forhold til gennemførelse af de strukturelle ændringer, og særligt hvordan de professionelle kobler dette videnselement sammen med de individuelle handlingsmuligheder i deres reaktioner på den kommunale organisationsudvikling.

Det *andet hovedspørgsmål* er: Hvordan påvirkes professionelle grupper af strukturændringerne?

I besvarelsen af dette andet spørgsmål, lægges der vægt på diskussionen af de forskellige måder, hvorpå strukturændringerne kan påvirke de professionelles viden, autonomi og monopoldannelse, og hvilke strukturpåvirkninger, der reelt kommer til udtryk i kommunerne. Men det vil også blive diskuteret, hvordan samspillet mellem strukturændringer og ændringer i professionernes viden, autonomi og monopol kan forstås i forhold til andre påvirkningsfaktorer, der ikke umiddelbart har med strukturændringer at gøre.

De professionelle kan påvirkes på flere måder af de strukturelle ændringer:

* Strukturændringer kan påvirke de professionelles viden, autonomi og monopol i mindre grad, hvor der sker mindre *forskydninger og justeringer* i deres viden, autonomi og monopoldannelse.
* Strukturændringer kan påvirke de professionelles viden, autonomi og monopol i stor grad, så der sker *brud* med deres viden, autonomi og monopol.
* Strukturændringer kan også vise sig ikke at påvirke de professionelles viden, autonomi og monopol overhovedet, så der sker en *fastholden* af deres viden, autonomi og monopoldannelse[5].
* Strukturændringer kan på ovennævnte måder påvirke autonomien og monopolet uden at vidensgrundlaget berøres og omvendt påvirke vidensgrundlaget, uden at autonomien og monopolet ændres.

Som tidligere omtalt mener jeg ikke, at de strukturelle ændringers på-

virkning af de professionelles arbejde kan diskuteres isoleret. For at kunne vurdere samspillet mellem strukturændringer og ændringer i professioners arbejdssituation må det sættes ind i en bredere sammenhæng, hvor jeg har været inde på forskellige faktorer, der kan have betydning.

Ser man på de situationsbestemte faktorer – omgivelsernes krav – har jeg nævnt de kommunalpolitiske og -økonomiske vilkår. I denne sammenhæng kan det være nye politiske og økonomiske prioriteringer i kommunen, der påvirker de professionelles arbejde, som fx en politisk opprioritering af børne- og ungeområdet eller af arbejdsløsheden. Eller at der opstår økonomisk underskud i kommunen, så der sker besparelser. Det kan også være ændrede rammebetingelser, som fx ny statslig lovgiving, der pålægger kommunerne nye eller ændrede arbejdsopgaver eller nye overenskomster, der forhandles med de professionelles organisationer. Desuden kan ændrede organisatoriske vilkår i kommunen på et professionelt område, der ikke er af strukturel karakter, påvirke de professionelles arbejde. Den interessebetonede indfaldsvinkel lægger op til, at fx en udskiftning i den administrative ledelse kan have sin betydning, hvis det fører en ny holdning til de professionelles arbejde med sig. Og diffusionstankegangen peger på, at det professionelle arbejde kan ændres på baggrund af, hvad der sker i andre kommuner. Sidst er der de brede ideologiske strømninger, der vil påvirke de professionelles holdninger til deres arbejde.

Der vil i diskussionen af det andet hovedspørgsmål blive lagt vægt på, hvordan de ændrede rammer – både de strukturelle og de øvrige nævnte – omkring de professionelle påvirker deres arbejde og handlinger, og især deres individuelle handlingsmuligheder, baseret på viden, autonomi og monopol. Det vil blive diskuteret, om og hvordan der sker en ændring i de forskellige professionelle gruppers vidensfundament. Og også om der sker ændringer i de professionelles autonomi og monopol i forhold til deres arbejdsområde.

1.4 Afgrænsning

Jeg har valgt at afgrænse det empiriske studie til at se på strukturændringer, professionelle reaktioner og effekter på det sociale og det kul-

turelle område i kommunerne. Jeg har foretaget undersøgelser i kommuner, der har gennemført omfattende ændringer i forvaltningsstrukturer og gennemført omfattende decentraliseringstiltag til institutionerne. Det sociale og kulturelle område er valgt, dels fordi det er hér, man ser de mest omfattende strukturændringer i kommunerne, dels fordi det er et område med mange professionelle medarbejdere. Fokus ligger på forvaltningsændringer og institutionsændringer, da det er de professionelle som medarbejdere, projektet handler om. De strukturændringer, jeg vil koncentrere mig om, er på forvaltningsniveau sammenlægninger af socialforvaltninger og skole- og kulturforvaltninger, flytning af administrative områder internt i forvaltninger og nye ledelsesstrukturer. På institutionsområdet er det decentralisering fra forvaltning til institutioner, nye organiseringsformer på institutioner, nye samarbejdsformer mellem institutioner og mellem institutioner og brugergrupper. Der inddrages både skole- og daginstitutionsområdet samt ældreområdet. De professionelle grupper, der sættes fokus på i undersøgelsen, er psykologer, lærere, socialrådgivere og sygeplejersker.

1.5 Rapportens opbygning

I kapitel 2 beskrives først andre undersøgelser af nyere dato i de nordiske lande, der beskæftiger sig med samme eller delvist med samme problemstilling, der er udgangspunkt for projektet. Det beskrives, hvordan erfaringer fra disse undersøgelser anvendes i projektet. Derefter præsenteres to dominerende synspunkter i nordisk sammenhæng, når man generelt diskuterer offentlige organisationers udvikling. Denne præsentation bruges til at anlægge en *organisationssynsvinkel* på problemstillingen. Diskussionen ender med en nuancering af de konkrete antagelser fra kapitel 1, især vedrørende den del af problemstillingen, der handler om, hvordan strukturer kan påvirke de professionelles arbejde i kommunen.

I kapitel 3 skiftes synsvinkel, og der anlægges i stedet en *professionssynsvinkel* på problemstillingen. Man kan også sige, at blikket vendes fra strukturerne i kommunerne til en bestemt aktørgruppe, som er de professionelle. På baggrund af professionsteoretiske studier diskuteres de forskellige elementer, som jeg finder centrale i forståelsen af en pro-

fession, og disse diskussioner overføres til den kommunale sammenhæng. Også kapitel 3 ender med en nuancering af de konkrete antagelser fra kapitel 1 og 2, men nu især med vægt på den del af problemstillingen, der handler om, hvordan professionelle kan påvirke strukturændringerne.

Kapitel 2 og 3 udgør de teoretisk funderede overvejelser i projektet. Her beskæftiger jeg mig mest med, hvilke muligheder der kan være for strukturernes påvirkning af de professionelle, og hvilke muligheder de professionelle kan have for at påvirke strukturændringerne i kommunerne. Overvejelserne bruges også til en nuancering af det empiriske forventningsniveau omkring sammenhængen mellem strukturændringer og professioner i kommunerne.

Kapitel 4 er et »overgangskapitel«. Det vil sige en overgang fra de mere teoretiske diskussioner til præsentation og diskussion af det empiriske materiale. Kapitlet indeholder teoretiske og empiriske *metodeovervejelser*. Overvejelser over hvordan teori og empiri kan kædes sammen, og hvilken form for teoretisering denne sammenkædning kan have som konsekvens. Derudover beskrives det, hvordan det empiriske materiale er udvalgt, indsamlet og bearbejdet.

Hvor jeg indtil videre mest har beskæftiget mig med mulige sammenhænge mellem strukturændringer og professioner, tages der i kapitel 5 fat på de *faktiske sammenhænge mellem strukturudvikling og professioner* i kommunerne. Det sker ved at præsentere forskellige professionelle og kommuner som cases og diskutere dels de professionelles reaktioner på strukturændringer, dels betydningen af denne reaktion for effektbilledet i kommunerne. Disse diskussioner sættes i relation til de tidligere teoretiske overvejelser, både set ud fra en organisations- og en professionssynsvinkel.

Kapitel 6 er en *konklusion*, hvor der samles op på besvarelsen af mine hovedspørgsmål.

Noter

1. Tallene stammer fra en undersøgelse foretaget af Execon Management Konsulenter september 1993. Der er tale om en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner med en svarprocent på lidt under 60%. Tallene for 1994 udgør udsagn om planlagte ændringer.

2. Oplysningerne stammer fra en »Oversigt over ansatte i Rødovre Kommune fordelt på faglige organisationer. 1993« stillet til rådighed af souschef Jesper Fisker i socialforvaltningen. Næsten alle ansatte i den kommunale sektor er dækket af faglige hovedorganisationer, og de ansattes organisationsforhold afspejler i stor grad deres uddannelsesbaggrund (se i øvrigt kapitel 3).

3. Oplysningerne stammer fra en oplægsholder, Neil Carter, University of York, Dept. of Political Science, der på et forskerkursus om styring og organisering af den offentlige sektor, fortalte om udviklingstendenser i den engelske offentlige sektor. Forskerkurset var arrangeret af COS og fandt sted i 1992.

4. Jævnfør Helanders (1989) kategorisering af professionelle indflydelsesmuligheder, i: Sjöblom og Ståhlberg, 1989.

5. Jævnfør Jørgensens (1988) brug af begreberne justeringer, brud og gentagelse. I kapitel 3 og 5 uddybes det, hvordan begreberne kan forstås i denne sammenhæng.

2 En organisations-synsvinkel

Kapitel 2 indeholder først en oversigt over, hvad der er lavet af tilsvarende undersøgelser inden for mit problemfelt. Fokus ligger på nyere studier i en dansk og nordisk sammenhæng, da der findes mange fællestræk mellem dansk og øvrig nordisk udvikling på det kommunale område. Det giver en mulighed for at trække på erfaringer på tværs af landene. Jeg skal forklare, hvordan jeg har brugt erfaringer fra disse andre studier i projektet.

Desuden indeholder kapitel 2 en ramme til diskussion af min problemstilling set fra en organisationssynsvinkel. Strukturændringer i kommunerne er et eksempel på en forandringsaktivitet i en offentlig organisation. Når jeg skal forstå, hvordan en bestemt gruppe i en offentlig organisation reagerer på ændringerne, og hvilken betydning det har for organisationen, bevæger jeg mig ind på et problemfelt, der handler om, hvad offentlige organisationer er, og hvordan de udvikler sig. Jeg skal tage fat i nogle organisationsteoretiske overvejelser for at se på, hvad de kan bidrage med i min sammenhæng. Organisationssynsvinklen lægger desuden op til en nuancering af de konkrete antagelser fra kapitel 1.

2.1 Øvrige undersøgelser

Ser man meget snævert på min problemstilling, der sammenkæder strukturændringer, professionelle og effekter i en kommunal sammenhæng, har jeg ikke fundet tilsvarende studier i Danmark. I det øvrige Norden er der dog foretaget studier, der ligger tæt på min problemstilling. Både i Danmark og det øvrige Norden er der desuden lavet andre studier, der handler om delelementer af min problemstilling. Jeg har brugt

erfaringer fra disse studier i projektet. Det være sig som empirisk baggrundsmateriale, til begrebsliggørelse og operationaliseringer eller teoretiseringer.

I *dansk* sammenhæng er det især i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, at *professionssynsvinklen* anvendes i diskussionen af den offentlige sektors udvikling. Her fokuseres der på professionelle og magten i det danske samfund. Diskussionerne er præget af de tanker om professioner og deres rolle i samfundet, der var dominerende i den angloamerikanske verden på det tidspunkt. Magt- og konfliktperspektivet var centralt for synet på professioner. Jeg kommer ind på disse tanker i kapitel 3. Af nyere professionsstudier i Danmark er der hovedsagligt tale om udviklingsbeskrivelser af bestemte professioner, men der findes også enkelte eksempler på studier, der diskuterer en bestemt professions udvikling i sammenhæng med den offentlige udvikling. I kapitel 3 trækker jeg på erfaringer fra disse studier.[1]

Der er desuden et enkelt nyere dansk studie, hvor professioner og offentlig udvikling generelt set knyttes sammen. Her udvikles en institutionel teori, der betoner »den sociale strukturering i samspillet mellem offentlige organisationer og deres konfliktfyldte omgivelser« (Jørgensen og Melander, 1992, s.12). I dette studie er der bl.a. lagt vægt på professioner og fag som en væsentlig faktor i dannelsen af offentlige organisationers særegne livsform og identitet (ibid, s.19). Studiets empiriske forankring er statslige institutioner. Der gives en bred ramme og udvikles begreber til at forstå den offentlige organisations udvikling, hvor professionsaspektet indplaceres som ét betydende aspekt sammen med andre aspekter. Der fokuseres dog ikke særligt på det professionelle aspekt eller den kommunale sektor, som er mit formål. Jeg skal dog inddrage overvejelser fra dette studie i slutningen af dette kapitel.

I de øvrige *nordiske* lande er der en mere udbredt anvendelse af *professionsindfaldsvinklen* også i nyere studier af offentlige forandringer. I Finland er der lavet et forskningsprojekt ved navn »Professionalismprojektet« på Åbo Akademi, der har overlapninger til mit projekt. Projektet har dog en anden drejning, idet hovedspørgsmålet i dette projekt er, om man kan se nogen form for *politisk* professionalisme (emnekundskab og kundskab om politisk proces hos politikere) på det lokale plan i finsk forvaltning (Stolpe, 1991). Projektet indeholder dog overvejelser over,

hvordan man konkret kan bruge professionsforskningen på et kommunalt (finsk) niveau, og hvordan professionelle interesser slår igennem i den finske forvaltningspolitik (Ståhlberg, 1990). Jeg har især brugt erfaringer fra dette projekt til at udvikle og konkretisere min problemstilling i begyndelsesfasen, bl.a. ved diskussion med forskere fra projektet.

I Sverige er der lavet en række empiriske professionsundersøgelser og teoretiske videreudviklinger af professionsforskningen på baggrund af svenske erfaringer. Der er dog ikke tale om den samme empiriske kontekst, som jeg arbejder med (kommunale strukturændringer og effekter), men den offentlige kontekst er en del af mange af disse undersøgelser. De erfaringer, som jeg især kan bruge, er fremkommet gennem et internationalt samarbejde inden for The Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences (SCASSS), hvor netop teori om professionalisme har været emnet. Resultatet af dette arbejde står centralt i mine professionsdiskussioner i kapitel 3.

Ser jeg på emnet om *strukturændringer og effekter i kommunal* sammenhæng, er der ikke i *Danmark* lavet andre forskningsmæssige undersøgelser end den, jeg selv har deltaget i gennem forskningsprojektet: Nye organisationsformer i kommuner (Sehested m.fl., 1992). Der er lavet en del undersøgelser af, hvad der sker af strukturelle forandringer i kommunerne (bl.a. af Kommunernes Landsforening, se kapitel 1), men ikke igangsat bredere forskningsmæssige registreringer og diskussioner af effekter og årsager. Effektstudier laves især på delområder i kommunerne og har form af evalueringer ofte foretaget af kommunerne selv eller af konsulentfirmaer. I *nordisk* sammenhæng er billedet lidt anderledes, men det er stadig begrænset, hvad der kan bruges fra disse studier. Der er foretaget både større og mindre studier af forandringer i kommunal struktur i disse lande. I Sverige har jeg især fundet studier lavet på Forum for Forskning och Utbildning om Offentlig Verksamhet (NOVEMUS) (fx Montin, 1993 og 1994) samt studier lavet inden for et virksomhedsøkonomisk forskningsprogram om den offentlige sektor (fx Jacobsson, 1994). I Norge har Norsk Institutt for By- og Regionforskning lavet evalueringsstudier af kommunale organisationsændringer, der ligner studiet i det forskningsprojekt, jeg har deltaget i (fx Hovik og Kleven, 1992, Hovik, 1994). Professionsdiskussionen indgår ikke generelt som en del af disse studier. Desuden synes ændringer i strukturer i de danske

kommuner at være igangsat før ændringer i de øvrige nordiske lande. Da ændringerne begyndte i Danmark (især i 1989-90), havde ændringer i de øvrige lande mest karakter af forsøgsprojekter, og udbredelsen var begrænset. Forskningsprojekter i de øvrige lande er derfor kommet senere i gang end i Danmark, og det gør, at erfaringsudvekslingen mest har været i form af mundtlige diskussioner med relevante forskere undervejs i projektet[2]. Selv om tendenserne synes at være de samme i de nordiske lande, så er der dog forskel på det konkrete indhold af ændringerne. Fx ser vi i Sverige stor fokus på kommundelsnämnd, resultatenheder og bestiller-udførermodellen. Materiale fra disse undersøgelser indgår ikke direkte i mit projekt, da mit hovedemne ikke er selve strukturændringerne og effekterne. I stedet udgør det en del af baggrundsmaterialet.

Bevæger man sig op på *generelt niveau* i den offentlige sektor og ser på sammenhængen mellem strukturændringer og effekter, er der især to *nordiske* studier om offentlig omstilling, der har relevans for min problemstilling. Det ene er undersøgelser af statsadministrationens udvikling i Sverige, der er foretaget som led i den svenske magtudredning. Her forsøger man på den specifikke empiriske baggrund at udvikle og integrere et organisationsteoretisk og politisk perspektiv til forståelse af offentlige forandringsaktiviteter (Brunsson og Olsen, 1990). Man kan tale om udvikling af en nyinstitutionel model. Det andet er undersøgelser af reorganisering inden for centraladministrationen i Norge (en del af den norske magtudredning), hvor disse studier danner baggrund for udvikling af en nyinstrumentel model til at forstå offentlig institutions- og forvaltningspolitik (Egeberg, 1989). Overvejelser fra disse studier præsenteres i den anden halvdel af dette kapitel, men ingen af disse studier behandler specifikt professionsproblematikken.

Som en kort opsummering kan jeg altså konstatere, at empirisk set er der ikke lavet undersøgelser i dansk eller nordisk sammenhæng lige præcis omkring problemstillingen i dette projekt. Hvis man ser generelt på professioner og offentlig organisationsudvikling, er det især i 1970'erne, at man i Danmark beskæftiger sig med den problemstilling. Der er dog en enkelt undtagelse, som jeg har nævnt. I de andre nordiske lande er professionsaspektet mere fremtrædende i diskussioner om den offentlige sektors udvikling, også inden for de sidste 5 til 10 år. Selv om der ikke er tale om nøjagtig den samme problemstilling, er der dog flere

undersøgelser, der både empirisk og teoretisk berører problemstillingen. Især er den svenske teoretiske videreudvikling af professionsteorien i en offentlig sammenhæng meget brugbar i projektet.

Den empiriske ramme til at undersøge professionelle reaktioner og konsekvenser af disse er, som sagt, organisatoriske ændringer i den offentlige organisation. I det følgende præsenteres forskellige perspektiver på, hvordan en offentligt organisation forandrer sig.

2.2 Perspektiver på omstilling

Organisationer og deres udvikling diskuteres inden for en egen disciplin, der kaldes organisationsteori. Disciplinen omfatter mange teoretiske felter, hvor især tre felter har interesse i mit tilfælde. Det ene er teoretiseringer over sociale strukturers betydning for en organisations udvikling. Sociale strukturer forstået som en stabil ordning af regler, love og principper, der muliggør bestemte handlingsmønstre i organisationen. Når strukturændringer er mit empiriske udgangspunkt, er denne tilgang relevant. Det andet felt er teoretiseringer over kulturen i organisationer. Kulturer forstået som normer og værdier hos aktører i organisationen. Når jeg fokuserer på, hvordan professionelle normer og værdier kan have betydning for medarbejdernes reaktioner på strukturændringer, er denne tilgang også væsentlig. Det tredje felt er det beslutningsteoretiske, hvor man beskæftiger sig med, hvordan aktørerne i en organisation træffer beslutninger, og hvilke konsekvenser forskellige beslutningsprocesser får for en organisations udvikling. Når jeg fokuserer på konsekvensen af en bestemt gruppes valg af handlinger (beslutninger) omkring strukturændringer, er beslutningsteori vigtig at inddrage.

Jeg skal ikke gå dybt ind i de organisations- og beslutningsteoretiske diskussioner. I stedet har jeg valgt at koncentrere mig om to nyere nordiske bidrag med rødder i ovennævnte diskussioner, der beskæftiger sig med den offentlige organisations udvikling. Disse bidrag har væsentlige budskaber i min sammenhæng. Jeg skal forholde mig meget konkret til netop disse to bidrags muligheder og problemer i forhold til min problemstilling.

2.2.1 »Strukturer styrer«

Strukturændringerne i de danske kommuner er præget af en bestemt tankegang om, hvordan organisationer udvikler sig. Kommunerne ændrer på strukturer på det politiske, det administrative og det institutionelle niveau. Ved at ændre på strukturerne forventer beslutningstagerne en ændring af politikeres, lederes, ansattes og brugeres adfærd. Og det er adfærdsændringen, der er grundlaget for en anderledes kommunal varetagelse af opgaver. Organisationsstrukturer anvendes altså som virkemiddel eller instrument til at opnå bestemte mål. Tankegangen kan derfor betegnes som en instrumentel opfattelse af organisationsudvikling.

Brugen af administrative, strukturelle reformer i det offentlige som et forandringspotentiale er ikke et nyt fænomen, og det gennemgående argument for denne form for ændringer har været og er, at det offentlige bureaukratiske system er dårligt organiseret og dårligt koordineret i forhold til at møde de reelle behov fra borgerne og samfundet. Især i 1980'erne har der i den offentlige sektor været mange omstillingstiltag på forsøgsbasis (SUM-projekterne på det sociale område er eksempler på sådanne forsøg). Det særlige ved omstillingstiltagene i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne er, at der er tale om strukturelle ændringer uden forsøgsstatus.

Forudsætningen for disse ændringer er en opfattelse af, at det er de formelle organisationsstrukturer, der skaber systematisk opmærksomhed om et område, koordinerer adfærd og skaber en fælles forståelse. Informationsudvekslingen, arbejdsfordelingen og kompetencefordelinger vil tendere at følge de organisatoriske strukturer. Formelle strukturer udgør altså en del af den sociale struktur, men også kun en del, da sociale strukturer som omtalt må opfattes bredt set som regler, love og principper, der kan styre adfærd. Disse regler, love og principper behøver ikke være synlige og fx nedskrevne. I organisationsteorien forsøger man at opfange dette forhold ved at tale om både formelle og uformelle strukturer. I kapitel 1 har jeg beskrevet, hvilken form for strukturændringer vi ser i kommunerne. Det fremgår af denne beskrivelse, at kommunerne i deres forandringsaktivitet især koncentrerer sig om de formelle synlige organisationsstrukturer i kommunen. Det være sig afdelinger, stillinger og formelle beslutningssystemer. Der er væsentligst tale om ændringer, der direkte kan aflæses af fx kommunernes styrelses-

vedtægter, kompetenceplaner og organisationsplaner. Formelle strukturændringer i den kommunale sammenhæng kan derfor forstås som en ændring i de sæt af formelle hovedregler, der opretholdes i organisationen specielt med hensyn til arbejdsdeling og styring (Bakka og Fivelsdal, 1988, s.37). Jeg har tidligere nævnt eksemplet med målet om helhedsløsninger, hvor instrumentet til at opfylde dette mål er en strukturel sammenlægning af socialforvaltninger og skole- og kulturforvaltninger og oprettelse af nye funktionsenheder, samt en ny ledelsesstruktur med en forventning om, at fx tidligere kulturelle og sociale medarbejdere vil indgå et samarbejde og se problemer på en ny måde og finde nye løsninger, når de placeres inden for denne nye formelle forvaltningsstruktur.

Den instrumentelle tankegang har altså sine rødder i organisations- og beslutningsteoretiske diskussioner med et strukturelt udgangspunkt. Organisationsteoretisk bunder tankegangen i en rationel organisationsmodel, hvor man ser organisationer som en målrationel og funktionsdygtig »maskine« med strukturer som det rationelle udtryk for, hvordan opgaver i organisationen løses. Her ser man organisationen som en kollektiv gruppedannelse, der er orienteret mod relativt specifikke mål og med en relativ høj formalisering af samspillet mellem aktiviteter i organisationen. Strukturerne er lavet for at opnå bestemte mål. Formaliseringen sker i form af nedskrevne regler og instrukser. Enhver struktur, der vælges i organisationen, er et middel til den mest effektive målopfyldelse (Scott, 1992, s. 23 og 47; Bakka og Fivelsdal, 1988, s. 16). I denne tankegang vægter man strukturer som formelle og synlige. Og strukturerne er normative. Det normative ligger i, at det ikke er den faktiske adfærd, der er udgangspunktet for diskussionen, men istedet specificering af mål og formalisering af regler og roller i forhold til disse mål. Det forventes, at adfærden bliver som de formelle strukturer tilsiger det.

Beslutningsteoretisk er forudsætningen, at organisationen består af rationelle aktører, der bevidst handler på baggrund af klare og stabile målsætninger, med fuld viden om alternativer og konsekvenser og ud fra at maksimere eller optimere deres egennytte. Denne aktørtype omtales som »economic man« i sin idealform (Bakka og Fivelsdal, 1988, s.166f; Enderud, 1976, s.30f). Der er tale om en rationel beslutningsproces, der er styret af beslutningstagerens målsætninger. Der er en bevidst målmiddel relation med en direkte linje mellem det optimale valg af mål, af

strukturer og af adfærd, der giver de ønskede effekter (Enderud, 1976, s. 30-31).

Empiriske studier gennem tiden har dog vist uforudsigeligheder i en organisations udvikling i forhold til denne meget rationelt prægede forståelse. Det konstateres, at organisationer ikke altid har et klart officielt mål, og at selv om de har, er det ikke altid, at adfærden styres af dette mål og de formelle regler og roller. Det er grunden til, at man begynder at opfatte organisationer som mere humane end som maskiner. Man tager konsekvensen af, at det er mennesker og deres beslutninger, der er grundlaget for organisationers udvikling, og at det er umuligt for aktøren i organisationen altid at træffe det optimale valg. Derfor er aktøren præget af en begrænset rationalitet. Denne idealtype omtales som »administrative man« (Enderud, 1976, s. 44-45). Det fastholdes, at aktører søger en opfyldelse af egeninteresse, men at de ikke altid ved, hvad den er, og at de kun kan være opmærksomme på få alternativer og konsekvenser af deres valg. De kan ikke overskue alle handlingsalternativer, og valg foretages ud fra en begrænset viden. De går derfor efter den først tilfredsstillende løsning på baggrund af den begrænsede information (Scott, 1992, s. 45-46). Hermed er der i forståelsen af organisationer sat fokus på beslutninger og den indflydelse, som beslutningstagerne er under, når de skal foretage valg.

Disse beslutningsteoretiske overvejelser lægger op til, at organisationer består af en koalition af forskellige grupper med forskellige klart formulerede mål, interesser, osv., der bygger på delvise interessefællesskaber, men også kan være delvist modstridende. Interessefællesskabet gør dog, at der er grundlag for forhandling omkring de modstridende interesser (Enderud, 1976, s.76-77). En organisations målsætning vil derfor dannes gennem forhandling om et kompromis, og strukturerne bruges som et mål-middelnet, der holder organisationen sammen og interessenterne i ave (Biker og Jacobsen, 1990, s.36 og Bakka og Fivelsdal, 1988, s.177). Organisationen opfattes altså som mere rationel end individet, idet der forudsættes en mulighed for konsensusdannelse på organisationsniveau. Der er stadig tale om en rationel model til at forstå organisationer med vægt på de formelle strukturer i organisationen. Diskussionen om den begrænsede rationalitet er en nuancering af den oprindelige rationelle model, men det er stadig ikke den faktiske beslutningsad-

færd, der er udgangspunktet for organisationsforståelsen. De rationelle modeller vægter udelukkende interne forhold i organisationen og ser organisationen som et lukket system. Det forudsættes som muligt at lave en klar afgrænsning mellem organisationen og dens omgivelser. Drejningen mod at se organisationen som en organisme eller et naturligt system med en løs kobling mellem komponenter i organisationen skal jeg vende tilbage til.

I 1970'erne danner disse diskussioner baggrund for udviklingen af instrumentelle modeller til gennemførelse af administrative reformer i det offentlige (fx Leemans, 1976 og Caiden, 1976). Her diskuteres det, hvilke organisatoriske barrierer der kan være for det rationelle, optimale valg, og hvordan man kan tage højde for det i en adminitrativ omstillingsproces. Der er mange fællestræk fra disse diskussioner til kommunernes organisationsændringer i dag; fx kortlægning af lokale ressourcer og behov samt inddragelse af medarbejderne i beslutningsprocessen.

I en nordisk sammenhæng har senest Morten Egeberg (1989) forsøgt at videreudvikle en instrumentel model til at forstå offentlige organisationsændringer. Jeg skal præsentere denne model mere udførligt af flere grunde.

Den ene grund er, at den instrumentelle tankegang og fokuseringen på de formelle organisationsstrukturer er så tydelig i kommunerne, når der foretages ændringer. Det lægger i sig selv op til at forfølge denne tankegang, så vidt det er muligt, for at se hvor langt det kan bringe mig i forhold til problemstillingen.

En anden grund er, at jeg har med en organisationsform at gøre, hvor der er sandsynlighed for, at netop det formaliserede og strukturelle aspekt har en stor betydning. Her tænker jeg på den bureaukratiske organisationsform. Kommunernes forvaltnings- og institutionssystem bygger i høj grad på bureaukratiske principper, som de i idealtypisk form er beskrevet af Max Weber. Weber beskæftigede sig med den bureaukratiske styringsform generelt set i det moderne samfund, og ikke kun som bundet til fx offentlige eller private organisationer. Han opstillede en række principper, der ligger til grund for den idealtypiske model, og disse principper spiller også i dag en stor rolle for, hvordan man har organiseret den danske offentlige sektor.

Det særlige ved den bureaukratiske organisationsform er, at rationalitet,

saglighed og effektivitet står centralt i modsætning til fx traditioner og personlige hensyn. Weber kæder som sagt denne form sammen med udviklingen af det moderne samfund, og han modstiller sin idealmodel mod tidligere tiders organiseringsformer. Der er fire komponenter, der kendetegner den bureaukratiske form (Bakka og Fivelsdal, 1988, s.41-44; Scott, 1992, s.40-41). Den første er arbejdsdeling og specialisering, hvor stillinger og afdelinger har faste kompetenceområder, og de ansatte er specialiseret inden for forskellige arbejdsområder. I kommunale forvaltninger og institutioner ser vi tydeligt dette aspekt i opdelingen af opgaver og personale i sektorforvaltninger og funktionsafdelinger. På institutionsområdet kommer det til udtryk ved en klar adskillelse af opgaver og personale i fx skoler, børnehaver og ældreinstitutioner. De kommunale styringsvedtægter og organisationsplaner viser netop opgavefordeling og beslutningskompetence i kommunen. Den anden komponent er en hierarkisk struktur med over- og underordnede stillinger, hvor personer i overordnede stillinger har opsyn med personer i underordnede stillinger. Det ses i kommunerne med forvaltningschefer, afdelingsledere og institutionsledere, hvor kompetenceplaner definerer ansvarfordelingen. For det tredje er bureaukratiet bygget op omkring generelle regler, det være sig love, cirkulærer, internt fastsatte regler osv., som alle i organisationen skal administrere og er underlagt. Både forvaltninger og institutioner i kommunerne er underlagt et utal af sådanne regler både fra folketinget, den centralstatslige administration og fra kommunalbestyrelsen. Sidst bygger bureaukratiet på et karrieresystem, hvor arbejdet oftest kræver teoretisk skoling, og hvor man belønnes og bedømmes efter kvalifikationer. Bevægelser sker på baggrund af udnævnelser og ikke ved valg. Vi ser i kommunerne, at en stor gruppe af de ansatte har et højt uddannelsesniveau, og at stillingsbesættelser sker ved udnævnelse i henhold til kvalifikationer.

Umiddelbart betragtet ser det altså ud til, at det formelle og strukturelle aspekt kan have en væsentlig betydning for udviklingen af de kommunale forvaltninger og institutioner. Det bureaukratiske element lægger op til, at jeg har at gøre med et relativt stabilt og forudsigeligt system, hvor en instrumentel og strukturel indfaldsvinkel kan have sin relevans.

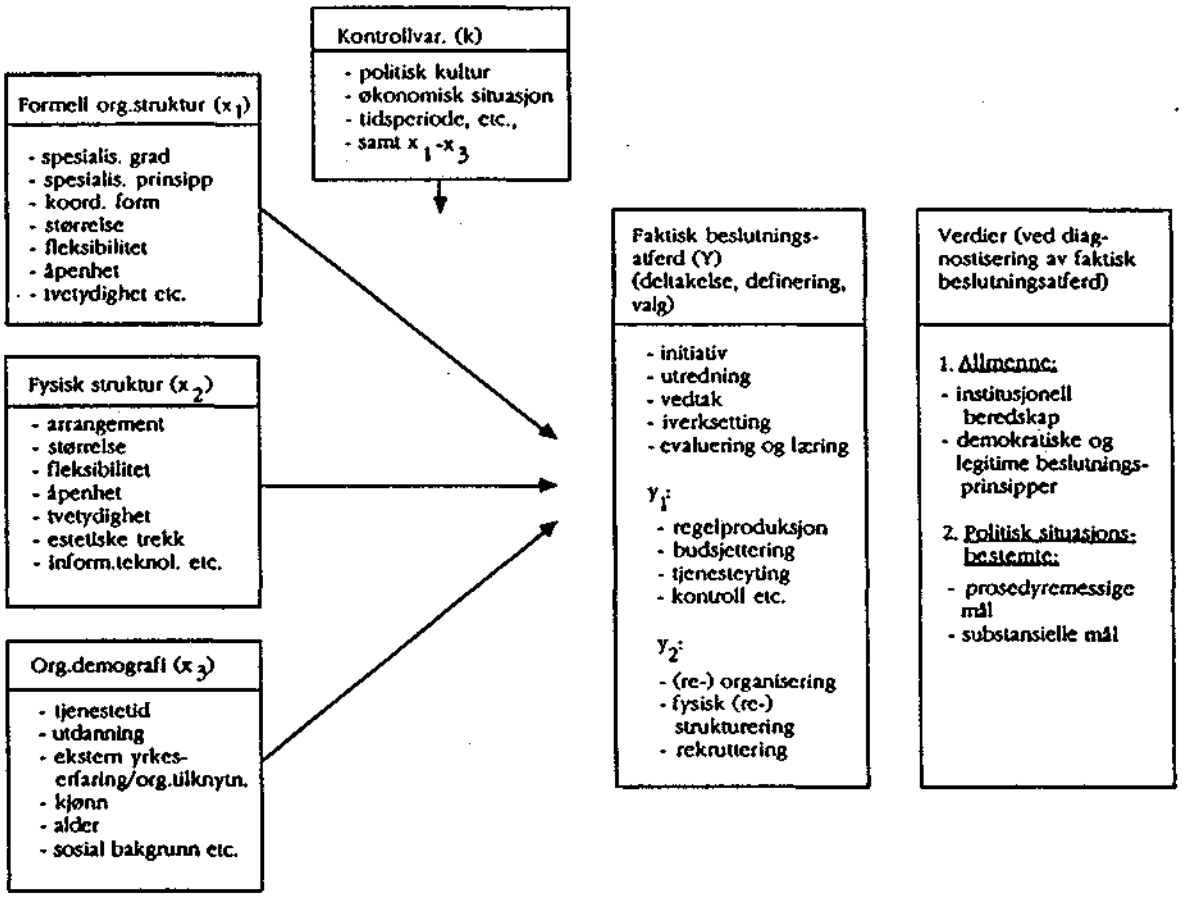
Den tredje grund til at se nærmere på den instrumentelle model er, at modellen netop er udviklet og anvendt på et studie af offentlige organisa-

tioner i nordisk sammenhæng (den norske centraladministration), og at den konkrete undersøgelse og dens resultater omhandler lignende strukturelle ændringer, som vi ser i de danske kommuner.

Den nyinstrumentelle model

Egeberg (1989) har udviklet modellen for at skabe et kundskabsgrundlag for *praktisk politisk handling*. Modellen fremgår af figur 2.1:

Figur 2.1 Skitse til en instrumentel model på det politisk-administrative område



Kilde: Egeberg, 1989, s.17.

Egeberg har fire overordnede elementer inkluderet i sin model. Som det fremgår, er det ene element strukturerne i organisationen, der inddeles i

tre hovedgrupper, som han kalder den formelle organisationsstruktur, den fysiske struktur og organisationens demografiske struktur. Et andet element er den faktiske beslutningsadfærd. Disse to elementer betragter Egeberg som potentielt styrbare i den politiske organisation. Det tredje element er et sæt af kontrolvariabler, der kan beskrives som omgivelsesfaktorer, og de danner rammen for sammenhængen mellem strukturer og adfærd. Det fjerde element er værdier, der beskriver almene værdier og politiske situationsværdier, der må tages i betragtning i forståelsen af den faktiske adfærd. Inddragelsen af omgivelser og værdier i modellen er det, der adskiller Egebergs overvejelser fra de traditionelle strukturelle og instrumentelle analyser – deraf betegnelsen »nyinstrumentalisme« om Egebergs udgangspunkt.

Egeberg lægger sig altså tydeligt op ad den rationelle models tankegang, hvor vægten er på de formelle og normative strukturer i organisationen, der forventes at give en bestemt adfærdsform. Det er ikke den faktiske adfærd, der er udgangspunktet for modellen, men i stedet forventninger om sammenhæng mellem strukturer og formodet adfærd. Egebergs opfattelse af strukturer favner bredere end det fokus, som strukturændringerne i kommunerne har. I kommunerne er det især de synlige komponenter som afdelings- og ledelsesstrukturer, der ændres på. Egebergs forståelse af strukturer lægger dog videre op til, at også den fysiske struktur og organisationens demografi er en del af organisationens struktur.

De faktorer, der ligger i kontrolvariabler og værdier, vil betyde, at bestemte sammenhænge mellem strukturer og beslutningsadfærd i organisationen ikke nødvendigvis vil fremkomme. Men Egebergs pointe med modellen er, at det er muligt at klarlægge, i hvilken grad det er *tilstrækkeligt* at ændre en eller flere styringsvariabler for at opnå den ønskede adfærdsændring. Og også klarlægge om bestemte »værdier« på styringsvariablerne gør en bestemt adfærd mere eller mindre *sandsynlig*. Det er altså muligt at afdække relativt stabile og generelle sammenhænge mellem strukturer og adfærden i organisationen.

Jeg skal kort beskrive nogle af Egebergs kommentarer til de tre hovedgrupper af variabler. Den første er den formelle organisationsstruktur. Han ser den formelle organisationsstruktur som:

»..et seet av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer.« (Egeberg, 1989, s.18)

Strukturerne siger noget om, hvem der har ret eller pligt til at træffe beslutninger, hvad beslutninger bør eller skal dreje sig om, og hvordan beslutninger bør og skal foregå. De elementer, som Egeberg nævner i denne hovedgruppe, giver variationer i organisationen. Det fremgår, at de elementer, kommunerne især fokuserer på ved organisationsændringer, ligger i Egebergs gruppe af formelle strukturer.

Egeberg skriver videre, at der kan findes andre formelle normative strukturer end den formelle organisationsstruktur. Han nævner administrative sagsbehandlingsregler, der er vigtige, når man skal forstå administrativ adfærd, og det er jo især interessant i mit tilfælde. I kommunerne synes der ikke at være en generel tendens til ændring af de administrative sagsbehandlingsregler i forbindelse med forvaltningsændringerne. Det er i højere grad tilfældet ved decentraliseringen, hvor der da også er tale om, at opgaver flyttes fra ét administrativt regi til et andet. Typisk kommer de nye administrative sagsbehandlingsregler til udtryk i nye økonomistyringssystemer og decentraliseringsaftaler.

Der kan også findes normative strukturer af mere uformel karakter. Egeberg går dog ikke ind i diskussionen af disse, men siger:

> »Med begrepet »organisasjonskultur« søker en å fange inn bl.a. dette fenomenet. Men et inntryk fra litteraturen er at det står igjen relativt mye begrepsavklaring. Og selv om kulturen i formelle organisasjoner kan være lettere å endre planmessig enn kulturen i samfundet forøvrig..., fremstår organisasjonskulturen (utover slagord-planet) som noe langt mindre håndgripelig enn fx den formelle organisajonsstrukturen. Jeg inkluderer derfor ikke denne faktoren i den instrumentelle modellen nå.« (Egeberg, 1989, s.19)

Jeg skal vende tilbage til, hvilke problemer denne afstandstagen fra at inddrage kulturer og strukturer af mere uformel karakter giver i min sammenhæng.

Egeberg siger videre, at formelle organisationer altså ikke kun består af forskellige normative strukturer, men også oftest af fysiske strukturer,

forstået som bygninger, indretninger, lokaler og maskiner. Bygninger beskytter fx mod andres fysiske indtrængen i beslutningsprocesser, den fysiske tæthed mellem beslutningstagere kan have stor betydning for uprogrammerede beslutninger, og især informationsteknologien har stor betydning for informationsstrømmene. Elementerne i modellen viser variationsmuligheder i organisationer. I kommunerne kan dette aspekt være væsentligt, hvis organisationsændringerne medfører fx fysisk omplacering af personale. Det er ikke et aspekt, der eksplicit fremgår af kommunernes officielle dokumenter i forbindelse med organisationsændringerne. Den sammenhæng, hvor det tydeligst kommer til udtryk, er omkring decentraliseringen, hvor det ofte formuleres, at beslutninger skal så tæt på borgerne som muligt. Heri ligger også det fysiske element, at beslutninger skal tages på institutionerne, hvor brugerne fysisk opholder sig samme sted som institutionsbeslutningstagerne.

Den sidste gruppe af strukturelle variabler kalder Egeberg organisationens demografi. Det er de egenskaber, som individerne har og bringer med sig ind og ud af positioner. Det har stor betydning for beslutningsadfærden, siger Egeberg. I modellen kan vi se de forskellige faktorer, og Egeberg fremhæver uddannelseselementet som særlig centralt. I kommunerne fremgår dette aspekt heller ikke eksplicit som en del af organisationsændringerne. Men de forandringer, der foretages i fx ledelsesstrukturen kan omfatte besættelse af ledelsesposter med personer med en anderledes uddannelse, end det var tilfældet før.

Egebergs forudsætning for den instrumentelle model er den begrænsede rationalitet, som omtalt ovenfor. Personer i organisationen beslutter og handler på baggrund af en begrænset viden om alternativer og mulige konsekvenser. Præferencer dannes og ordnes i forhold til, hvad det er muligt at opnå. Der sker altså en bestemt udvælgelse af problemorientering, løsningsforslag og konsekvensfokuseringer, og Egebergs antagelse er, at personers placering i den formelle, fysiske og demografiske organisationsstruktur vil medføre en relativ systematisk udvælgelse. Han siger, at personer:

> »..først vil konsentrere seg om forhold som rollen i den formelle organisasjonsstrukturen forplikter dem til å gi oppmerksomhet. Søke- og eksponeringsprosesser vil tilsvarende være følsomme for

fysisk tilgjengelighet. Og handlingsmodeller og verdier internalisert gjennom fx langvarig utdannelse vil aktiviseres.« (Egeberg, 1989, s.20)

Bestemt beslutningsadfærd lader sig dermed forudsige ved at betragte disse sæt af strukturelle komponenter og uden et nærmere kendskab til den enkelte persons overvejelser.

Egebergs egne resultater fra empiriske undersøgelser i den norske centralforvaltning viser, at der er visse former for systematisk sammenhæng mellem organisationsstrukturens udformning og den faktiske adfærd. Informationsstrømme og kontaktmønstre følger i stor grad de strukturelle grænser, og en strukturel omorganisering resulterer i ændrede og/eller nye opgaver, mål, prioriteringer og perspektiver. Hans undersøgelser viser også, at der kan opstilles regelmæssige forskelle på adfærdsændringer efter strukturændringens form. Da undersøgelsen omfatter nogle af de samme ændringer, som vi ser i de danske kommuner, skal jeg nævne resultatet hér:

- Delinger i en organisation fører til konfliktdæmpning. Målsætninger bliver klarere, det er lettere at bedømme virkninger af tiltag, og man opnår fx en hurtigere sagsbehandling, bedre udnyttelse af ressourcerne og bedre arbejdsforhold.
- Flytning af en enhed til en anden har samme tendens som delinger, men i mindre udpræget grad. Afdelinger kan flyttes nogenlunde intakt, men de nye omgivelser vil hurtigt præge afdelinger.
- Sammenlægninger fører til konfliktforøgelse. Målene bliver uklare, det er sværere at bedømme virkninger af tiltag, og fx bliver sagsbehandlingen langsommere, ressourcerne udnyttes dårligere og arbejdsforholdene forringes. (Jf. Egeberg, 1989, s.83-89)

Egebergs resultater synes umiddelbart at vise, at delinger er af det gode og sammenlægninger af det onde. Men han påpeger selv, at valget af organisationsform vil afhænge af, hvilket mål man vil opnå. En sammenlægning kan foretrækkes, hvis man netop vil opnå den systematiske opmærksomhed på bestemte områder og dermed en anderledes koordinering og prioritering. Flere hensyn og interesser vil støde sammen, men samtidig tvinges de lavere niveauer i organisationen til en ændret hand-

lemåde. Ved sammenlægninger omfattes flere deltagere af den samme struktur, og problemer og løsninger vil anskues på en anden måde end tidligere, selv om det sker under mere konfliktfyldte forhold.

Egeberg tager dog generelt et forbehold for den registrerede systematiske sammenhæng mellem strukturelle ændringer og den faktiske adfærd. Hans undersøgelser viser, at organisationsstørrelsen har betydning for sammenhængen. Jo større organisationen er, jo mere vil de enkelte enheder udvikle sig selvstændigt, og jo mindre vil en strukturændring føre til en ændret adfærd i organisationen (Egeberg, 1989, s.82).

Den nyinstrumentelle models fordele

En fordel ved Egebergs model og tankegang er, at han har lavet en systematisk og operationaliserbar ordning af de strukturelle elementer, der kan stå centrale, hvis man går ind i en organisation og skal undersøge dens udvikling. Hans valg af variabler er ikke taget ud af den blå luft, men bygger på teoretiske og empiriske studier af organisationer, og det kan være brugbart i min undersøgelse af strukturændringer i kommunerne. Egeberg ser netop på beslutningstagen i offentlige organisationer og forudsætter, at der er tale om en relativ fast rationel organisationstype med halvrationelle beslutninger. Som jeg har været inde på, lægger den bureaukratiske organisationsform da også op til en sådan vinkel. Og da jeg empirisk også beskæftiger mig med adfærd i en offentlig organisation omkring strukturændringer, kan jeg på det empiriske niveau forvente et sammenfald mellem Egebergs resultater og mine egne empiriske resultater.

Egebergs model kan altså bruges som en slags checkliste, når min problemstilling ses fra en formel strukturindfaldsvinkel – især omkring den del af hovedproblemstillingen, der handler om, hvordan strukturer påvirker professionel adfærd. Hans påpegning af, at organisationsstrukturer kan være både formelle, fysiske og demografiske er en nuancering af den strukturopfattelse, som jeg umiddelbart har lagt ned over strukturændringerne i kommunerne. Det samme gælder påpegningen af, at andre normative formelle strukturer, som fx administrative sagsbehandlingsregler, udgør en del af strukturen. Det kan betragets som en form for procesregler, der kan være en vigtig del for at forstå strukturændringerne i kommunerne.

Hans undersøgelsesresultater, der viser betydningen af selve formen, som ændringerne har (fx delinger eller sammenlægninger), kan også bringe mig videre med de konkrete antagelser fra kapitel 1. I kapitel 1 er der fokuseret på, hvordan strukturændringer set over én kam kan tænkes at ændre professionel adfærd på forskellig måde. Med baggrund i Egebergs undersøgelser, kan man differentiere mellem forskellige strukturformer og deres konsekvenser.

Det kan formodes, at sammenlægninger af forvaltninger og flytning af enheder vil betyde en konfliktforøgelse i den nye forvaltning. Det kan fx være konflikter mellem personale fra det tidligere sociale område og personale fra det tidligere skole- og kulturområde. Men det kan også være mellem ansatte og nye ledere. Flere hensyn og interesser vil støde sammen, og det kan gøre sagsbehandlingen langsommere, betyde at målene bliver mere uklare i den nye forvaltning, og at arbejdsforholdene bliver forringet for medarbejderne. Men sammenlægninger og flytning af enheder kan samtidig betyde, at de ansatte »tvinges« til en anden samordning og koordinering inden for forvaltningsområdet, netop fordi deres kontakt- og informationsmønstre vil ændres, og fordi de forskellige hensyn og interesser kommer tydeligt frem i den samme struktur. Et eksempel kan være, at når en medarbejder fra den tidligere socialforvaltning skal vurdere problemer og løsninger i en sagsbehandling, vil vedkommende i den sammenlagte struktur nu få informationer om samme sag fra det tidligere skole- og kulturområde. Det vil sige, at der i højere grad skabes helhedsløsninger inden for den nye strukturdannelse. Når målet bl.a. er flere helhedsløsninger, kan denne form for strukturændring formodes at udgøre et væsentligt instrument.

En sammenholden af Egebergs resultater og mine antagelser fra kapitel 1 lægger op til en formodning om, at sammenlægninger af forvaltninger i det mindste vil føre til forskydninger eller justeringer i de professionelles viden, autonomi og monopol, dels fordi deres egen viden støder sammen med andres viden, og de »tvinges« til at tænke anderledes ved problemløsning, dels fordi de er tvunget til at følge nye ledelses- og beslutningsregler givet deres ansættelsesforhold, hvorved det kan være tilfældet, at deres autonomi eller monopol indskrænkes eller udvides.

Når informationsstrømme og kontaktmønstre ændrer sig med ændringer i den formelle struktur, lægger det op til yderligere formodninger. Én er,

at vi vil se de *største* ændringer i den professionelle adfærd, hvor der etableres nye formelle samarbejdsrelationer mellem de ansatte. Det vil sige i de tilfælde, hvor medarbejderne på tværs af tidligere forvaltningsskel »tvinges« til at samarbejde i nye formelle former i fx den administrative sagsbehandling. Og videre at den største ændring må formodes at ske, hvor ændringer i de administrative sagsbehandlingsregler (procesreglerne) følger intentionen i de formelle organisationsstrukturer. En anden formodning er, at de største ændringer i professionel adfærd vil ske, hvor der sker udskiftninger eller ændringer i de formelle ledelsespositionerne for de enkelte grupper. Det vil sige i tilfælde, hvor en professionel gruppe skal referere til en beslutningsmyndighed (en leder), der har en anden form for viden end deres egen (det kan være viden om andre fagområder, generalistviden, ledelsesviden, osv.).

Desuden må det formodes, at når de professionelle fysisk placeres i nye sammenhænge med tæt fysisk kontakt til andre medarbejdere, ledere og professionelle, er det af væsentlig betydning for denne ændringsproces over justeringer og forskydninger til brud i den professionelle adfærd. Ansigt til ansigt-kontakten, de uformelle møder på gangene, i kaffepauser, osv. understøtter konsekvenserne af den formelle strukturelle sammenlægning af de tidligere forvaltningsområder.

Sidst må man formode, at i de tilfælde, hvor strukturændringer mest er udtryk for ændrede »skrivebords- organisationsdiagrammer« uden reelle formelle strukturændringer, uden fysiske strukturændringer og uden ændringer i organisationens demografi, vil vi se den *mindste* ændring af adfærd hos de professionelle. Jeg har talt om muligheden for, at de professionelle fastholder deres adfærd.

Når Egeberg taler om delinger, mener han, at personalet og opgaver deles op og ikke kun opgaverne. Den form for deling, som vi ser i kommunerne i forbindelse med strukturændringerne, er den interne decentralisering i forvaltninger, hvor et emneområde flyttes »ud« af forvaltningen til en egen ny decentral enhed (fx ældreområde, bistandsområde og dagpleje). Decentralisering fra forvaltning til institutioner i kommunerne kan ikke helt ses som en deling i den Egebergske forstand, da det kun er opgaver og ikke personer, der flyttes. Man må i stedet se decentralisering som en adskillelse og præcisering af opgavevaretagelse på to niveauer. Denne adskillelse og præcisering kan dog formodes at have mange af de

samme konsekvenser som delinger. Ifølge Egeberg dæmper sådanne delinger konfliktdannelser og har i øvrigt de modsatte konsekvenser af sammenlægninger. I mit tilfælde må det derfor formodes, at jeg ikke vil se nye eller anderledes prioriteringer på tværs af øvrige strukturer/enheder ved decentralisering, men snarere en tydeliggørelse af enighed inden for den nye enhed. Altså en selvstændiggørelse af enheden. Igen spiller den fysiske struktur ind, hvis delingen betyder, at den fysiske afstand til øvrige parter forøges. Muligheden for en anderledes prioritering og koordinering kommer især til at ligge på et øvre niveau i organisationen, hvor den klare og enige udmelding fra en enhed gør det lettere at sætte de forskellige interesser op mod hinanden, når man skal prioritere. Her gælder det også, at jo mere ændringer i de administrative sagsbehandlingsregler følger intentionen i decentraliseringen, jo større må effekten formodes at være.

Egebergs resultater viser, at valg af strukturform må afhænge af målet med ændringen. Som det fremgår af kapitel 1, er det typiske i kommunerne, at der opstilles en række af mål. Helhedsløsninger samt øget effektivitet og ressourcestyring er gengangere. Ud fra Egebergs resultater ser det ud til, at opfyldelsen af disse mål egentligt bedst nås gennem forskellige strukturformer. Helhedsløsninger opnås bedst gennem sammenlægninger, mens effektivitetsforbedringer bedst opnås ved delinger. Resultatet lægger i hvert fald op til, at man ikke kan forvente en lige høj grad af målopfyldelse for begge typer af mål gennem samme strukturændring. Et eksempel på anvendelse af forskellige strukturformer til at opnå forskellige mål kan være, at man i en kommune sammenlægger social- og skole- og kulturforvaltninger for at få flere helhedsløsninger på børne- og ungeområdet. Samtidig har man et problem med koordinationen og en effektiv opgavevaretagelse på dagplejeområdet. Ved sammenlægningen udskiller man derfor både de administrative og de udøvende dagplejeopgaver til en samlet decentral enhed, men med beslutningsreference til den nye tværgående ledelse i den sammenlagte forvaltning. Det giver de ovennævnte »delingsfordele« på specielt dagplejeområdet, men samtidig problemer med helheden. Helheden søger man så at sikre på et andet niveau, nemlig via den nye tværgående forvaltningsledelse på børne- og ungeområdet. Man kan altså forvente forskellige effekter afhængig af strukturændringers form, og formen må vurderes ud fra de mål, der

opstilles i kommunerne.

Den instrumentelle tankegang har givet en mulighed for at udvide og nuancere mine antagelser om, hvordan sammenhængen mellem strukturændringer og professionel adfærd kan udforme sig. Og i tilfælde af, at disse antagelser holder stik, leverer tankegangen også nogle forklaringer på, hvorfor det forholder sig sådan. Jeg ser dog også nogle problemer i denne tankegang, og det skal jeg komme ind på nu.

Den nyinstrumentelle models problemer

Et problem ved denne instrumentelle model er, at der ikke er overvejelser over sammenhængen mellem de styrbare og ikke-styrbare variabler og denne sammenhængs betydning for den faktiske adfærd og dermed organisationens udvikling. Udgangspunktet er, at visse elementer som omgivelser og værdier vil danne rammen for strukturer og adfærd og dermed for deres sammenhæng, men at man ikke kan indlæse en determinisme i modellen mellem de forskellige elementer. Det må afhænge af det emne, man undersøger. Det lægger op til væsentlige spørgsmål, som det er svært at besvare på baggrund af modellen. Hvornår kan det fx være tilfældet, at en omgivelsesvariabel eller bestemte værdier underminerer betydningen af strukturer i organisationen, eller hvornår og hvorfor kan én struktur eller én komponent i en struktur (fx uddannelse i den demografiske struktur) underminere en anden (fx den formelle organisationsstruktur). Det er netop dét spørgsmål, der står centralt i mit tilfælde. Modellen viser altså ikke, hvad der er *dynamikken* i udviklingen af de forskellige elementer, og der laves derfor heller ikke en kobling mellem denne dynamik og den faktiske adfærd i organisationen.

I Egebergs tankegang betragtes det som muligt at finde sammenhænge mellem strukturer og adfærd ved at betragte organisationen som en lukket enhed. Egeberg koncentrerer sig om, hvad der sker internt i organisationen, og laver sammenkædninger og sammenhænge inden for denne undersøgelsesenhed. Det forudsættter altså muligheden for at lave en klar afgrænsning mellem organisation og omgivelser, og at individer vil handle ud fra, hvad der er (begrænset) rationelt inden for denne enhed. Jeg har omtalt dette som et centralt element ved den rationelle organisationsforståelse. Men spørgsmålet er, om man i realiteten kan finde denne form for *rationalitet i organisationen*? Det er et interessant spørgsmål i

mit tilfælde, hvor jeg fokuserer på professionsaspektet som handlingsstyrende for en bestemt gruppe af aktører. Professionsegenskaber som viden, autonomi og monopol konstitueres og udvikles i høj grad uden for den kommunale organisation. Det er klart, at professionsegenskaberne udfoldes i organisationen (kommunen), da det er hér, de professionelle helt konkret arbejder. Men den store vægt, som den instrumentelle tankegang lægger på rationalitet i organisationen, kan måske gøre det svært at forstå bevæggrunde for og handlingsmønstre i den professionelle adfærd. Egebergs »rubrik« med værdier i modellen lægger op til et sådant forholds betydning. Men det løser ikke problemet, fordi der fastholdes muligheden for klart at adskille begivenheder i organisationer fra begivenheder udenfor, og der netop ikke er inddraget dynamikken mellem de forskellige begivenheder.

Et yderligere problem ved den instrumentelle model er, at der lægges hovedvægt på *formelle strukturer som det centrale* for at forstå den faktiske adfærd og dermed organisationers udvikling. Egeberg peger selv på, at en del litteratur om organisationsudvikling beskæftiger sig med andre elementer end de formelle strukturer som fx uformelle strukturer og kulturer, der kan styre adfærd i organisationen. Uformelle strukturer og kulturer udgøres af normer og værdier hos aktørerne, som man kun kan finde en forklaring på ved at se på aktørerne, frem for på de formelle strukturer. Organisationskultur betragtes i en del af organisationsteorien som mere eller lige så styrende som de formelle strukturer. Egeberg afviser at integrere disse forhold i sin model, fordi de er for uhåndgribelige og for lidt begrebsliggjorte. Det er dog netop empiriske studier af organisationers udvikling, der har dannet grundlag for problematisering af den formelle strukturelle og instrumentelle tankegang. Empiriske studier (fx Brunsson og Olsen, 1990) viser, at der kan findes lige så mange »beviser« for, at formelle strukturer styrer, som at de ikke gør det. Det vil sige, at man kan finde eksempler på »instrumentelle effekter« ved formelle strukturelle organisationsændringer, men lige så mange eksempler på at der ikke kommer effekter af denne form for strukturændringer.

I den sammenhæng viser også egne erfaringer fra et studie af strukturændringers effekter i seks kommuner, at formelle strukturændringer ikke konsekvent fører til en ønsket adfærdsændring (se Sehested m.fl., 1992).

Meget kort fortalt, viste dette studie visse former for sammenhæng mellem strukturer og effekter i form af en bestemt adfærdsændring. Fx at delinger i form af decentraliseringstiltag havde en høj målopfyldelse på alle de nævnte mål i kapitel 1 på nær det helhedsorienterede. Sammenlægninger gav en konfliktforøgelse og *til en vis grad* ændrede arbejdsopgaver, problemfelter, perspektiver, osv. i den ønskede retning – fx større helhedsorientering. Det var især tilfældet i enkeltsagsbehandlingen i den kommunale administration. På trods af konfliktforøgelsen viste studiet dog ikke, som Egeberg kom frem til, en langsommere sagsbehandling, dårlig ressourceudnyttelse osv. Tværtimod. Studiet viste desuden, at ikke kun formen på ændringer havde betydning, men også indholdet af dem. Fx viste fagrelaterede forvaltningssammenlægninger sig at have en større målopfyldelse end ikke fagrelaterede sammenlægninger. Det viser betydningen af den demografiske struktur – især uddannelse – som Egeberg peger på. Men der lægges også op til, at den demografiske struktur kan have større betydning end den formelle organisationsstruktur. Med hensyn til den fysiske struktur var der spor af dette elements betydning. Den tætte fysiske kontakt betragtedes som befordrende for et større samarbejde, mens den fysiske større afstand formindskede samarbejde.

Denne meget korte opsummering af resultater fra egne studier viser, at der findes sammenhænge mellem formelle strukturændringer og ændret adfærd i den ønskede retning i den kommunale organisation. Men billedet er langt fra entydigt. Fx er den helhedsorienterede adfærd ikke slået igennem i så stor grad, som beslutningstagere forventede ved sammenlægninger. Hverken ved fagrelaterede eller ikke-fagrelaterede sammenlægninger. Der er ikke tale om en fuld målopfyldelse og mange politikere, ledere og især medarbejdere har ikke ændret deres arbejdssituation, kontaktmønstre, osv., på trods af strukturændringerne. Det ser ud som om, at formelle strukturændringer giver en mulighed for en ændret adfærd, men ingen garantier. Egne erfaringer viser altså også, at der må være andre faktorer end de formelle strukturer i en organsation, der bestemmer dens udvikling.

Konkluderende om Egebergs model kan siges, at der leveres en god systematisering af strukturelle forhold og forventet mulig adfærd i en organisationstype som den bureaukratiske. De konkrete resultater fra undersøgelsen gør det også muligt at nuancere det empiriske forventnings-

niveau. Netop fordi jeg arbejder med adfærd i kommunale forvaltninger og institutioner, der har træk af den bureaukratiske organisationsform, kan man formode, at beslutninger og adfærd har et mere rationelt præg, end det er tilfældet i andre organisationsformer, hvor det bureaukratiske element ikke er så udtrykt. Men dette bidrag kan ikke stå alene. Der er alt for mange faktorer, som modellen ikke siger noget om og heller ikke tager højde for (jævnfør ovenfor). Derfor finder jeg det ikke muligt at bruge denne rationelle model som et grundlæggende udgangspunkt til at forstå den offentlige organisations udvikling.

Problematiseringer af den instrumentelle tankegang findes som omtalt i de organisationskulturelle diskussioner, men også inden for en anden retning på det organisationsteoretiske område, der fastholder det strukturelle udgangspunkt. Man kan måske sige, at man i teorier om organisationers udvikling har taget konsekvensen af, at »virkelighedens« organisationer udvikler sig uhåndgribeligt og uhåndterligt i forhold til den forståelse, der ligger i den instrumentelle og formelle strukturelle tankegang. Givet de problemer, jeg ser i den instrumentelle model, skal jeg derfor se på, hvad den del af teorierne siger, der tager sit udgangspunkt i, at kulturer også har betydning for organisationers udvikling.

2.2.2 »Kultur styrer – også«

En retning inden for de organisations- og beslutningsteoretiske diskussioner, der også ser på sociale strukturer i en organisation, er det institutionelle perspektiv. Men i modsætning til det instrumentelle perspektiv, jeg har præsenteret ovenfor, mener man ikke i det institutionelle perspektiv, at man kan forstå betydningen af de sociale strukturer (eller en del af disse i form af formelle organisationsstrukturer) for adfærden i organisationen ved at tage udgangspunkt i strukturerne selv. I stedet må der sættes fokus på kulturer, det vil sige de normer og værdier, som aktørerne i organisationen har. Disse normer og værdier kan kun forstås ved, at man inddrager et aktørperspektiv i undersøgelsen af en organisations strukturelle udvikling. Perspektivet må altså skifte fra strukturer til aktører og kulturer. Det institutionelle perspektiv bryder også med den instrumentelle model, jeg har præsenteret, både i forhold til opfattelsen af sammenhæng mellem organisation og omgivelser og i forhold til opfattelsen af rationalitet i organisationen.

Jeg finder det væsentligt at fastholde et strukturelt udgangspunkt i den forståelse af organisationer, der skal danne baggrund for besvarelsen af de to hovedspørgsmål i min problemstilling. Grunden er, som tidligere omtalt, at den empiriske kontekst er effekter af strukturændringer i kommuner. Fokus må derfor fastholdes på strukturers betydning for adfærden i den kommunale organisation. Men samtidig skal jeg netop undersøge, hvilken betydning de professionelles viden, autonomi og monopol har for strukturudviklingen i kommunerne. De professionelles viden, autonomi og monopol kan udgøre en professionel kultur, idet jeg formoder, at de professionelle egenskaber vil omfatte bestemte sæt af professionelle normer og værdier. Derfor er det væsentligt at bygge på en organisationsforståelse, der inddrager kulturer, i form af normer, værdier og holdninger, i forståelsen af strukturer og organisationers udvikling. For at besvare mine hovedspørgsmål skal jeg derfor bygge på en organisationsforståelse, der kan indfange både det kulturelle og strukturelle element, og det mener jeg, at det institutionelle perspektiv lægger op til. Men før jeg går ind i forklaringen af, hvad et institutionelt perspektiv indebærer, skal jeg ridse nogle overvejelser fra organisations- og beslutningsteorien op, som perspektivet bygger på.

Jeg har tidligere omtalt, at man med baggrund i empiriske studier, der viste utilstrækkeligheden ved at bruge den rationelle model i forståelsen af organisationer, bevægede sig fra at se organisationer som maskiner til at se dem som naturlige eller som organismer. Det betyder, at organisationer tillægges samme egenskaber som naturens øvrige organismer. Opfattelsen er, at en organisation i stor grad orienterer sig mod sin egen opretholdelse – mod overlevelse og vækst. Aktørerne i organisationen har en fælles interesse i systemets overlevelse, og udviklingen af uformelle strukturer og kulturer er et middel til denne selvopretholdelse. Uformelle strukturer og kulturer gror ud af de forskellige deltageres interesser i organisationen (Scott, 1992, s.25; Bakka og Fivelsdal, 1988, s.168f). I denne opfattelse fokuseres der i højere grad på adfærdsstrukturen som det centrale for at forstå en organisations udvikling. Målformuleringer og formaliseringer skal ses i forhold til den faktiske adfærd og ikke omvendt. Fx kan der være forskel på reelle og officielle mål, der kan følges andre regler end de formelle osv. Organisationen er ikke kun et middel til at opnå bestemte mål, som den rationelle model forudsætter. Organisationen

og dens overlevelse er et mål i sig selv (Scott, 1992, s.32). Uformelle strukturer og kulturer påvirker den formelle struktur uafhængigt af individuelle karakteristika, og forskellige værdier, interesser og evner hos aktører, der bringes med ind i organisationen, bringes sammen i en struktureret form, der sikrer overlevelsen. Hermed sættes der også fokus på processer i organisationen. Hvor det rationelle perspektiv ser på, hvordan organisationen designes i forhold til bestemte mål, ser det organiske perspektiv på, hvordan en organisation udvikler sig i forhold til sin egen overlevelse.

Der har udviklet sig forskellige retninger inden for teorier med afsæt i denne organiske forståelse af organisationer. Scott (1992, s.73) ser en forskel på, om man opfatter »organismen« som et åbent eller lukket system, og hermed menes hvilken rolle omgivelserne spiller for organisationens udvikling. Jeg skal i det følgende koncentrere mig om den retning, der tager omgivelserne ind som en betydende faktor i organisationsforståelsen, men der findes også mange retninger i teoretiseringer over organisationer som et åbent system. Jeg skal forfølge den retning og tankegang, der fører frem til det nyinstitutionelle perspektiv.

Det væsentligste i det åbne perspektiv er, at organisationer har sit eget liv, og at de udgør en responsiv og adaptiv organisme i forhold til sociale krav og behov både fra deltagere i organisationen og fra omgivelser. I de første institutionelle overvejelser, er det denne tilpasning og tilegnelse, der giver organisationen dens mening og rolle.[3] De formelle strukturer kan aldrig »besejre« de irrationelle dimensioner i en organisatorisk adfærd. Det irrationelle kommer fra individerne i organisationer, der handler som »hele« mennesker og ikke som maskindele eller rollefigurer, samt fra organisationens strukturer, der inkluderer både formelle aspekter og komplekse uformelle systemer. Disse systemer kæder deltagerne i organisationen sammen og danner også kæder til eksterne forhold (Scott, 1992, s.64-68). Skal man forstå en organisations udvikling skal man ikke se på dag til dag-beslutninger, men i stedet på kritiske beslutninger over tid, der forandrer organisationen og giver den en særskilt karakter. Der er tale om en dynamisk proces, hvor der sker en udveksling mellem omgivelser og organisation. Denne proces omtales som institutionalisering.

Med denne opfattelse bevæger man sig altså væk fra at se organisationen som en fast social struktur. I stedet ser man på organisationer som

åbne systemer, der udvikler sig i nært samspil med omgivelserne. Og man taler også om organisationer som løst koblede systemer, hvor det »løse« ligger i, at der ikke internt i organisationen kan findes entydige sammenhænge mellem alle komponenterne i organisationen, og at der lige så vel kan være koblinger ud af organisationen til omgivelserne. Fx kan den normative, formelle struktur være kun svagt forbundet med adfærden, de enkelte enheder er ikke altid tæt koordinerede i deres aktiviteter, og aktørers mål behøver ikke at være lig med deres handlinger i organisationen. En organisation består altså af en koalition af forskellige grupper og interesser, der hver især kan fungere ud fra en slags lokal rationalitet i egne mål om at opnå noget bestemt fra kollektivet (Scott, 1992, s.82). Målkonflikter er en permanent del af organisationens hverdag og afgøres ikke af på forhånd fastsatte præmisser. De lokale rationaliteter retter sig ind i forhold til kampen om organisationens ressourcer, og det kræver interaktion mellem grupperne. Dermed sikres organisationens overlevelse (Bakka og Fivelsdal, 1988, s.173).

Kernepunkterne i denne udvikling inden for organisationsteorien er, at skal man forstå en organisations udvikling må man også se på processer og ikke udelukkende fokusere på de strukturelle forhold i organisationen. Man må se på organisationens tilpasningsevne i forhold til behov og krav både fra deltagere og omgivelser frem for at ignorere adfærdsstruktur og omgivelser. Man må følge denne udvikling over tid, og forlade det statiske billede af én organisation. Og man må betragte organisationens interaktion med omgivelserne som et befordrende element for en organisations udvikling, frem for at se denne interaktion som et problem og omgivelserne som en »fjende«. Det siger sig selv, at en forståelse af en organisation som et løst koblet system og en organisme giver problemer i forhold styring og koordinering i organisationen set fra et mere rationelt og instrumentelt udgangspunkt. Men den løse kobling kan også netop være en central faktor for organisationens overlevelse.

Diskussioner inden for dette perspektiv udvikler sig til et mere radikalt brud med antagelsen om rationalitet i organisationen. Man gør helt op med forestillingen om, at det er muligt at opnå målrationel handlen i en organisation (Enderud, 1976, s.100). Organisationer ses i stedet som præget af uklare mål, uklar teknologi og skiftende deltagelse, der betyder manglende forudsætninger for rationelle handlinger. Der vil ske situa-

tionsbestemte koblinger af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere, så en fælles rationalitet i organisationen ikke kan opnås. Begrænsningen er indbygget i organisationer og derfor vanskelig at overkomme. Organisationer må betragtes som organiserede anarkier, og mange handlinger kommer til at fremstå som irrationelle i organisationen. Denne beslutningsmodel omtales som Garbage Can-modellen (Cohen m.fl., 1972, og Bakka og Fivelsdal, 1988, s.173f).

Det er disse overvejelser, der har inspireret det nyinstitutionelle perspektiv på organisationer. Især er der en kobling mellem Garbage Can-beslutningsmodellen og det nyinstitutionelle perspektiv.[4] Man lægger dog mere vægt på de formelle strukturer i det nyinstitutionelle perspektiv, end det er tilfældet i Garbage Can-modellen. Når man taler om »ny«institutionalisme, er det fordi man bygger videre på en tidligere tradition, især inden for økonomi og sociologi, om at fokusere på formelt eksisterende regelsæt i offentlige institutioner, som fx stat eller retsvæsen, og på deres samvirken med forhold i omgivelserne. I »ny«institutionalismen trækkes der nu også på politologiske overvejelser, og man ser politiske institutioner som væsentlige at analysere, fordi de udgør et fundamentalt træk ved politik og bidrager til stabilitet og forandringer i det politiske liv (March og Olsen, 1989, s.16). I det nye bidrag ser man politiske institutioner som bredere end den fysiske og formelle afgrænsning af institutioner, som man tidligere opererede med, og man mener, som omtalt, at institutioner har et eget liv eller en autonomi i forhold til omgivelserne (Bogason, 1989, s.217). Institutioner er ikke blot en afspejling af sociale kræfter i samfundet; de påvirker også samfundet. Det kan betyde, at forskellige beslutninger i en offentlig organisation får særlig mening, når de skal implementeres. I det nyinstitutionelle perspektiv accepterer man den rationelle tilgangsvinkel som en del af analysen. Men denne tilgang anses ikke som tilstrækkelig. Den må suppleres med andre forståelser, der ikke så meget sætter valg og formelle strukturer i centrum, men i stedet forståelser, fortolkninger og processer.

Det nyinstitutionelle perspektiv

March og Olsen (1989) har lavet en kobling mellem politisk styring og institutionsudforming ud fra et institutionelt perspektiv. Brunsson og Olsen (1990) har ført denne tankegang videre i en undersøgelse af refor-

mer i den svenske statsadministration, så jeg skal trække på overvejelser fra disse to bidrag i den videre afdækning af udviklingen af offentlige organisationer.

March og Olsen mener, at skal man forstå udviklingen af institutioner er *rutiner* et central begreb. Adfærd reflekterer rutiner ud fra hvilke folk handler, som det forventes af dem. Der er et repertoire af procedurer for denne adfærd, og der bruges *regler* til at vælge mellem dem. Regler består af rutiner, procedurer, roller, strategier, organisationsformer og teknologi omkring hvilke handling konstrueres. Men reglerne består også af overbevisninger, paradigmer, koder, kulturer og viden, der omlejrer og modsiger disse roller og rutiner. Man kan derfor sige, at en organisation som institution styres af kulturbestemte regler (March og Olsen, 1989, s.21-22; Brunsson og Olsen, 1990, s.15).

Det der driver aktørerne til at følge disse kulturbestemte handlingsregler er, hvad March og Olsen kalder en »passendehedslogik«, som de modstiller med den rationelle, kalkulerende konsekvenslogik. De siger:

> »We see the logic of appropriateness as a fundamental logic of political action. Action are fitted to situations by their appropiateness within a conception of identity.« (March og Olsen, 1989, s.38)

Individer i organisationen reagerer på baggrund af, hvad der er passende ud fra en forventning om at blive behandlet passende. Drevet af regler tilpasses handlinger og situationer i forhold til en positions krav og det passende inden for en bestemt forståelse af identitet. Regler definerer altså forholdet mellem roller i organisationen, og pligter og forpligtelser er centrale begreber til forståelse af beslutningsadfærden. March og Olsen (1989) går ikke særligt ind i, hvad der bestemmer det passende i en given situation (det skal jeg vende tilbage til), men siger, at det passende bestemmes af de bestemte politiske og sociale institutioner som individet er en del af, og det passende overføres til aktørerne gennem socialisering. Ved indtræden i den bestemte politiske institution »lærer« man, hvad der er passende, og hvad der ikke er. Der behøver ikke være én passendehedslogik i en institution. Institutionen konstrueres snarere omkring forskellige klynger af passende aktiviteter, omkring procedurer der sikres deres opretholdelse i forhold til trussel om ændringer og fra en egenin-

teresse, og omkring procedurer, der modificerer dem (March og Olsen, 1989, s.23-24). Vi ser her tydeligt en kobling til de tidligere overvejelser om den lokale rationalitet, Garbage Can-beslutninger og den løse kobling i organisationen.

Rutinerne gør det netop muligt at koordinere mange tilfældige aktiviteter, så der skabes indbyrdes sammenhæng. De er en hjælp til at undgå konflikter, de giver fælles meningskodeks til at ordne en kompleks verden, de begrænser handlingsmuligheder, skaber enighed, osv. Rutiner og regler udgør altså en ramme omkring kollektive og individuelle identiteter, interesser og værdier. Som det siges:

> »We see rules as reflecting historical experience in a way that ordinarily makes the rules, but not the experience, accessible to individuals who have not themselves lived through the experience.« (March og Olsen, 1989, s.38)

At adfærd drives af rutiner, gør dog ikke adfærd selv til en rutine. Der skal vælges mellem rutiner og regler, og der skal besluttes, hvad der er passende i givne situationer. Ved disse valg er vane og erfaringsbaseret ræssonering omkring ligheder og forskelle til andre situationer meget vigtigt. Og denne proces medieres væsentligst over sproget. Selve den proces, hvor der vælges, må altså også forstås ud fra logikken om det passende frem for ud fra logikken om de rationelle konsekvenskalkuler (March og Olsen, 1989, s.25).

March og Olsen siger videre, at rutiner og regler også anvendes ved ændringer. Når individer støder på nye situationer, vil de gribe tilbage til de rutiner og regler, de erfaringsmæssigt har fundet relevante til at løse en bestemt situation. Derigennem tilpasses regler og rutiner til de nye handlingssituationer, og regler og rutiner skabes af skiftende erfaringer. De siger:

> »We see action – including action in politically important and novel situations – as institutionalized through structures of rules and routines.« (March og Olsen, 1989, s.38)

Selv om regler og rutiner er med til at dæmpe og modificere konflikter,

så undgår man dog ikke konflikter, netop fordi en politisk institution består af mange forskellige grupper, der følger hver deres regler og rutiner og reagerer på baggrund af hver deres passendehedslogik. Det vil betyde, at der i nye situationer vil opstå kampe om, hvilke regler der skal følges – hvilke der er passende. March og Olsen siger:

> »Although rules bring order, we see sets of rules as potentiallly rich in conflict, contradiction, and ambiguity, and thus as producing deviation as well as conformity, variability as well as standardization.« (March og Olsen, 1989, s.38)

Et andet centralt element i forståelsen af politiske institutioner, ud over rutiner og regler, er, at de konstruerer og udvikler *mening*. March og Olsen (1989) forstår mening som måden, man forstå verden på. Denne mening knyttes til begivenheder og handlinger, og derigennem dannes preferencer, overbevisninger, værdier og normer. Hermed er også den proces, hvorigennem mening dannes, en del af meningsdannelsen (March og Olsen, 1989, s.40). Politiske institutioner organiserer interaktion mellem forskellige begivenheder og deres værdi, knytter dem til tidligere forståelser og til andre menneskers forståelser. Gennem organiseringen skabes fortolkninger og preferencer. Hermed får opfattelsen af omgivelserne sin særlige dynamiske karakter, som jeg tidligere har beskrevet. Institutioner reagerer ikke over for passive omgivelser (som der opereres med i andre bidrag, der ser på organisationer ud fra et åbent perspektiv). Både omgivelser og politiske institutioner er adaptive – de reagerer aktivt i forhold til hinanden. Og resultatet må også forstås i forhold til en meningsdannelse om, hvordan verden hænger sammen eller bør hænge sammen. Meningsdannelsen eller fortolkningerne kan være i form af symboler, ritualer, ceremonier, osv. Disse skal ikke ses som anomalier eller forstyrrende elementer ved politik, men som en interegret del af politik, der netop giver institutionerne deres meningsdannede karakter. Som March og Olsen siger:

> »By providing a structure of routines, roles, forms and rules, political institutions organize a potentially disorderly political process. By shaping meaning, political institutions create an interpretive

order within which political behavior can be understood and provided continuity.« (March og Olsen, 1989, s.52)

Det var nogle hovedtræk i den forståelse, der er grundlaget for det nyinstitutionelle perspektiv. Jeg skal gå videre med at uddybe nogle tanker om ændringer i offentlige organisationer, der er udviklet inden for dette perspektiv i nordisk sammenhæng.

Brunsson og Olsen (red, 1990) har anvendt og udviklet det nyinstitutionelle perspektiv på offentlig organisationsudvikling gennem empiriske undersøgelser af reformer i offentlige organisationer i Sverige. Deres resultater viser, at det i praksis kan være svært for reformatører at beslutte omkring ændringer, at gennemføre dem, at opnå de eftertragtede effekter og svært at lære af erfaringer fra tidligere reformer (Brunsson og Olsen 1990, s.13). Forfatterne sætter dermed spørgsmålstegn ved, hvor stor valgfrihed der reelt er i en organisation, hvor der skal ske ændringer. De mener, at forklaringen netop kan findes, hvis man tager ovennævnte overvejelser om offentlige organisationer som politiske institutioner i betragtning.

Institutioner skaber som sagt handlingskapacitet, idet de gør det lettere at koordinere handling på effektiv vis, men de skaber også modstand eller træghed mod forandringer. Brunsson og Olsen skelner mellem to former for modstand eller træghed. Den ene er at være helt imod forandringer. Den anden er at være imod en bestemt type af forandringer (Brunsson og Olsen, 1990, s.16). De forandringer, der er i overensstemmelse med institutionens identitet (der bygger på grundlæggende vurderinger, interesser og holdninger hos aktørerne) vil ske rutinemæssigt. Ved interne og eksterne forandringer med betydning for institutionen vil der fortløbende ske en reaktion i institutionen, som tilpasser sig de ændrede betingelser. Denne form for forandringer er med til at skabe kontinuitet og stabilitet, idet de forstærker institutionens identitet. Men mange forandringer i samme retning over lang tid, kan betyde ændringer i institutionens identitet på længere sigt. Mange små og ukoordinerede forandringer kan også skabe så store inkonsistenser, at de leder til krav om omfattende reformer (ibid., s.17). Store og pludselige forandringer, der bryder med institutionens identitet, er resultat af kriser eller stærke forventninger om kriser (stor afstand mellem forventninger og præstationer), og er ifølge Brunsson

og Olsen et særsyn i politiske institutioner. Modstand eller træghed mod forandringer vil altså afhænge af, i hvor høj grad forandringernes indhold er i overensstemmelse med institutionens identitet. For at gennemføre en forandring mod identiteten kræver det en stor magtkoncentration hos reformatørerne, der kan stå op imod alliancer og ressourcer hos dem, der skal reformeres. At organisationer har en institutionel karakter betyder derfor:

> »att reformer är lättare att initiera än att besluta och lättare att besluta än att genomföra. Genemförandet är särskilt problematiskt om en reform kräver aktiv uppslutning från dem som skall reformeras och om genemförandet förutsätter samarbete mellan flera organisationer. Det kan vara svårt att förändra organisationsscheman og viktiga symboler, men det är ännu svårare att förändra betteende. Reformatörer kan lyckas att förändra beteende, men inte nödvändigtvis (bara) på de sätt de önsker. Omorganisationer kan t.ex. ha oväntade och oönskade effekter på konfliktnivån och kontaktmönstren i och mellan organisationer.« (Brunsson og Olsen, 1990, s.17-18)

De, der skal reformeres, kan gå imod ændringer, hvis de ikke er enige med reformatørerne i, hvad der er det rigtige. Modstanden kan fremstå som irrationel og kan forklares med vanetænkning eller bagstræberi. Det kan da også være en reel forklaring mange gange. Men en anden tolkning kan være, at de, der skal reformeres, har en anden opfattelse af, hvad der er rigtigt for organisationen, og at den anden opfattelse bunder i en bedre indsigt i organisationens arbejdsmåde, end reformatørerne har.

Jeg har været inde på den opfattelse af omgivelsernes samspil med institutionen, der ligger i det institutionelle perspektiv. Det væsentlige hér var det adaptive og dynamiske samspil også omkring menings- og identitetsdannelse. Brunsson og Olsen peger i den forbindelse på, at omgivelserne ikke kun er interesserede i organisationens tjenester og produkter. Offentlige organisationer vurderes også ud fra, hvorvidt de anvender strukturer, processer og ideologier, som centrale grupper i omgivelserne anser som »rigtige« (Brunsson og Olsen, 1990, s.19). Vurderingskriteriet udspringer af den kulturelle orden på et givent tidspunkt. Det kan have

betydning for både de strukturer, man må vælge, og de opgaver, man må udføre, selv om der ikke umiddelbart synes en sammenhæng mellem dette og organisationens produktion og ydelser. Det samme gælder for ideologier og processer i organisationen. Er der ikke denne sammenhæng, kan det betyde, at organisationen opstiller to typer af strukturer, processer og ideologier, som så ikke må forstyrre hinanden, men tværtimod må isoleres fra hinanden. I praksis kan det betyde to former for organisationsstrukturer, der er de formelle og de informelle strukturer, som jeg tidligere har talt om. Det kan også betyde to typer af processer, hvor den ene type påvirker tjenester og produktion, og hvor den anden består af ritualer, samt en form for dobbeltmoral, hvor én er til indre brug og én til ekstern brug. Ved at operere med disse forskelligheder i strukturer, processer og ideologier kan organisationen i højere grad styre omgivelsernes reaktion.

De institutionelle omgivelser (fx andre politiske eller sociale institutioner) kan være præget af lange historiske og kulturelle udviklingsforløb, hvor enkeltgruppers dominans ikke kan identificeres. Brunsson og Olsen nævner moderniseringen (forbedring, fremskridt og udvikling) som et eksempel. Reformer, der er »moderne« har større chancer for at lykkes end andre. Det moderne påvirker både reformatører og dem, der skal reformeres, og begrænser derfor valgmuligheder for begge parter. Brunsson og Olsen taler også om mere kortsigtede svingninger, nemlig moden. På bestemte tidspunkter står bestemte elementer centralt i et samfunds udvikling, og det vil præge reformindholdet i en politisk institution. Brunsson og Olsen siger:

> »När omgivningarna är institutionaliserade, kan de primära effekterna av reformförsök avse meningsskapande och åsiktsbildning. Reformförsöken är då en slags kulturstrid om normer, verklighetsuppfattningar, symboler och legitimitet. Reformprocesserna präglas av att mål och preferenser bildas och ändra mer än av att förbestämda mål omsätts i ändrade strukturer og processer.« (Brunsson og Olsen, 1990, s.23)

Brunsson og Olsen taler i den forbindelse om, at ændringerne er løst koblet til direkte ændringer i organisationen, og deltagerne vil ikke være så interesserede i oplysninger om direkte effekter i organisationen på

strukturer, adfærd, osv. Når forandringer også ses som menings- og normdannende, har det også betydning for, hvordan man forstår, hvorfor ændringer kommer. Ændringer kan være resultat af trinvise overgange, fordi virkelighedsopfattelser og værdier og normer ændrer sig. De trinvise forandringer kan så på længere sigt føre til krav om mere omfattende forandringer. (Ibid., s.23)

Det institutionelle perspektiv betoner altså vigtigheden af en sammenbinding af et struktur- og et kulturperspektiv, når man skal forklare organisationsudvikling. Man bliver nødt til at forstå de kulturbestemte regler i organisationen og den sammenbinding, der er, mellem organisationen og dens omgivelser. Det kan man gøre ved at fokusere på de enkelte aktørgruppers normer og værdier i organisationen. Samtidig skal man dog fastholde den strukturelle indfaldsvinkel, fordi en fokusering udelukkende på aktørers normer og værdier kun vil give en del af billedet, da aktørerne netop ikke har det fulde overblik over den baggrund, som de faktisk handler på. En kombination af en struktur- og aktørindfaldsvinkel vil give muligheden for at forstå, hvorfor det ikke altid er tilfældet, at man opnår rationelle, instrumentelle effekter af fx formelle strukturændringer i en offentlig organisation.

Det nyinstitutionelle perspektivs fordele

Det institutionelle perspektiv tager konsekvensen af, at empiriske studier viser en manglende sammenhæng mellem formelle strukturer og faktisk adfærd i en organisationsudvikling. Perspektivet anviser en anden vej til at forstå organisationsudvikling ved som nævnt at integrere kultur og aktører som betydende for udviklingen. Der opstilles en forklaringsramme for, hvor man skal rette sin opmærksomhed hen, hvis man inddrager andre faktorer end strukturerne i en organisationsforståelse. Perspektivet tager afsæt i kulturer i organisationen, men fastholder den strukturelle indfaldsvinkel på organisationen. Og det er selvfølgelig relevant i mit tilfælde, når jeg fokuserer på betydningen af professionelle normer og værdier i en kommunal strukturudvikling. Min antagelse er i forlængelse af dette, at de professionelle normer, værdier og holdninger kan være kulturdannende i den kommunale organisation.

Desuden beskæftiger dette perspektiv sig med organisationer som politiske institutioner, og det er relevant i mit tilfælde, hvor udviklingen

i kommunale forvaltninger og institutioner er i centrum. Der hersker uklarhed og uenighed om, hvad en politisk institution er, og hvorvidt begrebet i praksis adskilles fra den traditionelle definition af organisationer (Bogason, 1989, Pedersen, 1989). Jeg går ikke ind i denne diskussion, men bruger institutionsbegrebet traditionelt i forhold til organisationer, hvor jeg ser på kommunale forvaltninger og institutioner ud fra en fysisk og formel afgrænsning som organisationer, der dog har det særkende, at de er politisk styrede. Jeg oversætter derfor politiske institutioner til offentlige organisationer.

Jeg mener, at dette perspektiv både bidrager til at udvide den ramme, som jeg kan forstå den kommunale organisationsudvikling på baggrund af, og til at komme videre med de konkrete antagelser om sammenhængen mellem strukturer og professionel adfærd.

Perspektivet lægger op til, at det kan være vigtigt at tage udgangspunkt i de professionelles handlingsrutiner for at forstå forvaltningers og institutioners udvikling og fokusere på de kulturbestemte regler og den meningsdannelse, der ligger til grund for de professionelles handlingsrutiner. Det er netop regler, rutiner og meningsdannelse, der kan give forklaringen på, at de professionelle vælger at handle på en for dem passende måde i forhold til strukturændringerne. Der er tale om, at det er en fælles opfattelse af, hvad der er passende adfærd for forskellige grupper. Det vil sige, at opfattelsen er personuafhængig. Men samtidig kan man ikke forudsætte, at der eksisterer én form for regler, rutiner og meningsdannelser, der kommer til udtryk på samme måde hos alle aktører i organisationen. Der kan blandt grupper af aktører være forskellige passendehedslogikker, og dermed kan der opstå konflikter mellem disse logikker, især ved ændringerne i organisationen. I mit tilfælde vil jeg formode, at der kan være forskel på den passendehedslogik, der styrer politikere, ledere, medarbejdere og brugere. Min antagelse er desuden, at de professionelle blandt medarbejderne vil skille sig ud med en egen passendehedslogik i forhold til de øvrige grupper, men samtidig at der indbyrdes mellem de professionelle grupper kan være forskellige opfattelser af det passende bundet til de forskellige professionelle kulturer. Det kan give sig udslag i forskellig professionel adfærd omkring strukturændringerne. Betragtet fra den institutionelle synsvinkel må jeg formode, at da strukturændringer og reaktioner sker i en politisk og bureaukratisk organisation, vil der være

en særlig forskel mellem politiske og administrative og professionelle regler, rutiner og meningsdannelser, der kan forklare de professionelles passende handlinger i forbindelse med strukturændringerne og dermed få følger for effektbilledet i kommunerne.

Det institutionelle perspektiv beskæftiger sig særligt med ændringer i offentlige organisationer. Jeg betragter umiddelbart strukturændringerne i kommunerne som et udtryk for de rutinemæssige ændringer, jeg tidligere har omtalt, der ligger i forlængelse af organisationens identitet. Men måske i retning af den omfattende reform/ændring, der er resultat af mangeårige småændringer, justeringer, forsøgsprojekter osv. inden for den kommunale organisation. Jeg mener altså ikke, at strukturændringerne generelt bryder med organisationens identitet. Der er ikke tale om revolutionerende forandringer i måden, man fører politik eller driver administration på i kommunerne. De grundlæggende principper er fastholdt, som vi fx ser det i fastholdelse af sektorforvaltninger, den hierarkiske administrative opbygning osv. Der rykkes i stedet på grænser for forvaltninger og justeres i måden man løser opgaver på, i beslutningskompetencer, osv.

Det betyder dog ikke, at der ikke kan opstå modstand mod disse ændringer. Aktørernes reaktioner vil dog afhænge af, hvordan de ser en overensstemmelse mellem indholdet i strukturændringerne og den identitet, som de opfatter, de har i organisationen. Overført til min sammenhæng begrunder det en formodning om, at de professionelle grupper vil støtte eller modarbejde ændringer afhængigt af, hvordan indholdet af strukturændringerne falder sammen med deres professionelle forståelse, interesser og vurderinger, der er bundet til deres viden, selvstyring og monopol. Resultatet fra mine første undersøgelser af strukturændringers effekter, der viste at fagrelaterede sammenlægninger havde større effekt end ikke-fagrelaterede sammenlægninger, er et eksempel, der støtter denne formodning. I kapitel 1 har jeg som antagelser opstillet forskellige måder, som de professionelle kan tænkes at reagere på over for strukturændringer. Det institutionelle perspektiv bidrager altså fra en organisationsvinkel med en forståelse af, at en eventuel modstand fra professionelle grupper ikke nødvendigvis er »irrationel« i forhold til en organisations udvikling. Deres reaktioner kan netop være rationelle i forhold til de kulturbestemte regler, som de handler på baggrund af, og

i forhold til, hvad de finder passende for forvaltningers og institutioners udvikling.

I kapitel 1 var jeg inde på, at beslutninger om ændringer i kommunerne foretages forholdsvis hurtigt af den øverste politiske og administrative ledelse. Der er altså en magtkoncentration på dette niveau, der tilsyneladende gør beslutninger om strukturændringer lette. Men det institutionelle perspektivs vægt på de kulturbestemte reglers styring i den offentlige organisation og de forskellige handlingsrationaliter lægger op til, at samme form for magtkoncentration kan vise sig ikke at være gældende, når vi taler om implementering af ændringer, der omfatter ændring af adfærd hos mange aktører. Det er en understøttelse af min tese om, at de professionelles reaktioner især vil have betydning ved gennemførelsen af ændringerne i kommunerne. En yderligere formodning er, at netop de professionelle grupper på grund af deres særlige egenskaber omkring viden, autonomi og monopol har større mulighed end andre medarbejdergrupper for at gå på tværs af den formelle magtkoncentration og de formelle strukturer og præge resultatet af strukturændringer i forhold til deres kultur og meningsdannelse.

Det institutionelle perspektiv kommer også ind på et andet forhold, der er interessant i mit tilfælde. Det er forholdet mellem organisationen og dens omgivelser. Overvejelserne lægger op til, at når jeg skal forstå sammenhængen mellem professioners reaktioner og effekter af strukturændringer i kommunerne, kan jeg ikke nøjes med at se på de interne forhold i forvaltninger og institutioner. Jeg må se på, hvordan det, der sker i forvaltninger og institutioner, hænger sammen med begivenheder i omgivelserne. Jeg har i kapitel 1 været inde på forhold som nye lovgivningsmæssige, økonomiske og politiske rammer, ideologiske strømninger osv., men med vægten på professionelle normer og værdier, bliver også forhold som vidensudvikling, uddannelsesforhold, osv. væsentlige at inddrage i forståelsen af sammenhængen mellem professionelle reaktioner på og effekter af strukturændringer i kommunerne.

Et eksempel på sammenhæng mellem strukturudviklingen i kommunerne og omgivelserne er de tråde, jeg kunne trække fra de samfundsmæssige kulturelle og ideologiske strømninger til den konkrete udformning af ændringer i kommunerne (se kapitel 1). Brunsson og Olsen taler om det som en prægning af et historisk, kulturelt udviklingsforløb. Jeg kan også

genfinde det kortsigtede element (moden) i strukturændringerne. Den ensartethed, der er i de kommunale målsætninger om fx øget effektivitet, flere helhedsløsninger og større brugerindflydelse og sammenlægninger, decentralisering, osv. som middel til at opnå målene, kan ses som et konkret udtryk for moden i forventninger til kommunal udvikling i slutningen af 1980'erne og hér i 1990'erne. Disse strømninger påvirker alle aktørerne i den kommunale organisation. Derfor kan man formode, at der især blandt beslutningstagerne måske er en fælles meningsdannelse om selve formen på strukturændringerne og de generelle mål i kommunerne, hvilket kommer til udtryk i en bestemt anvendelse af strukturer, processer og ideologier i kommunerne. Det kan være én af forklaringerne på den forholdsvise gnidningsløse beslutningsproces ved vedtagelsen af ændringerne. Men samtidig at en forskellighed i de kulturbestemte regler, de forskellige handlingsrationaliter osv., især vil slå igennem ved implementeringen af de overordnede strukturer og mål. Det vil sige, når de skal udmøntes i de konkrete handlingsrutiner omkring produktion af ydelser.

Netop for at opfylde krav og forventninger fra omgivelserne om det passende i udformningen og anvendelse af strukturer, processer og ideologier i kommunerne, kan der være tilfælde, hvor kommunerne ændrer fx deres strukturer på en bestemt måde, selv om det egentlig ikke findes hensigtsmæssigt i forhold til produktion af ydelser. Jeg vil formode, at det kan være en af årsagerne til, at strukturændringer kan antage karakter af »skrivebordsorganisationsdiagrammer«, hvor der reelt ikke ændres på arbejdsopgaver, kontakt- og informationsmønstre osv.. Der kan dermed opstå en formel struktur, der opfylder omgivelsernes krav, og en uformel struktur, der tager hensyn til den mest hensigtsmæssige måde at producere ydelser på. Kommunerne »overlever« ved at opfylde flere krav på en gang. Hvis man overfører denne tankegang til de interne forhold i den kommunale organisation, kan man også forestille sig, at de professionelle umiddelbart vil støtte eller affinde sig med de formelle strukturændringer i kommunen for at opfylde krav og forventninger fra den politiske og administrative ledelse (det kan også gælde deres »overlevelse« i deres ansættelse), men at de reelt ikke ændrer deres måde at varetage opgaver på i deres konkrete arbejde. De fortsætter en varetagelse af opgaverne, som de selv finder mest hensigtsmæssig, selv om det sker i en ny overordnet struktur.

Sidst skal nævnes, at det institutionelle perspektiv peger på en værdi af strukturændringer, som særligt binder sig til normer, værdier og holdninger og meningsdannelse i det hele taget. Det er den effekt, der generelt kan være af strukturændringer, ved at ændringerne kan sætte gang i, hvad Brunsson og Olsen kalder en kulturstrid om normer, virkelighedsopfattelser og legitimitet. Hvorvidt dette vil ske hos de professionelle i forbindelse med strukturændringerne må formodes at afhænge af, i hvor høj grad strukturændringerne går ind og berører elementer, som de selv finder centrale i deres arbejdsfunktion. Det vil sige afhænge af, at de professionelle skal forholde sig til bestemte aspekter ved deres status, som de måske ikke har forholdt sig til før ændringerne. Selv om man ikke umiddelbart kan konstatere en ændring af deres adfærd, kan denne kulturstrid skabe ændringer i deres meningsdannelse, der så på længere sigt kan få konsekvenser i retning af en adfærdsændring.

Det nyinstitutionelle perspektivs problemer

Det største problem i mit tilfælde ved det institutionelle perspektiv, som jeg har præsenteret hér, er, at der godt nok gives en væsentlig ramme til at forstå organisationers udvikling, men at der er tale om en meget overordnet forklaringsramme, der ikke i særlig grad giver anvisninger på det konkrete indhold i denne ramme i forhold til den sammenhæng, jeg skal undersøge. Fx hvordan og hvornår den formelle organisationsstruktur slår igennem som styrende i forhold til de mere informelle sider af offentlige organisationer. Der er ingen nærmere overvejelser over, hvordan samspillet mellem disse to sider er i konkrete situationer. Det er også vanskeligt at finde retningslinjer for, hvordan man i den konkrete undersøgelse skal håndtere den autonomi, som perspektivet lægger op til hos både organisation og aktører. Ét er at konstatere en autonomi, noget andet er at vurdere rækkevidden af og forandringer i autonomien i sammenhæng med en bestemt udviklingsproces i den offentlige organisation. Heller ikke i forhold til omgivelserne er der retningslinjer for, hvordan samspillet mellem den offentlige organisation og omgivelserne kan udforme sig under forskellige omstændigheder.

Samlet set gives der altså ingen særlige operationaliseringer eller konkretiseringer i forhold til en indholdsudfyldelse af dette overordnede perspektiv, som jeg umiddelbart kan anvende i min undersøgelse. Der

vægtes forklaringer på, hvorfor en rationel instrumentel indfaldsvinkel vil komme til kort, men gives ingen konkrete retningslinjer for undersøgelser i praksis ved skift i perspektiv. Til gengæld betyder vægten på kulturbestemte regler og meningsdannelse, der giver en form for autonomi til organisationer og aktører, at der åbnes op for, at netop et forhold som professionelle normer og værdier kan have en stor betydning for den offentlige organisations udvikling. Det gælder selvfølgelig kun i det tilfælde, hvor der er mange professionelle ansat i den offentlige organisation. Men hvordan det konkrete samspil er mellem fx politiske, bureaukratiske og professionelle regler, rutiner og meningsdannelse i de kommunale forvaltninger og institutioner, kan man ikke umiddelbart slutte sig til fra dette perspektiv. Det hævdes da også, at sådanne forhold afhænger af organisationers udformning og deltagerne i organisationen, og derfor må afgøres af empiriske adfærdsstudier.

I dansk sammenhæng er der lavet et studie af statslige organisationer, hvor man med et institutionelt udgangspunkt har forsøgt at videreudvikle disse tanker i retning af konkretiseringer og operationaliseringer, der kan anvendes på danske offentlige organisationer (Jørgensen og Melander, 1992). Selv om baggrunden for begrebsudviklingen og konkretiseringerne er den statslige organisation, skal jeg præsentere nogle af disse begreber og konkretiseringer og prøve at overføre dem til den kommunale sammenhæng. Jeg skal også senere i kapitel 5 forsøge at anvende disse begreber i diskussionen af det empiriske materiale fra kommunerne.

2.2.3 Den danske offentlige organisation

Ifølge Jørgensen og Melander (1992) er den offentlige organisation karakteriseret ved at være »spændt ud« mellem politikere og brugere. Organisationen indplaceres derfor i to forskellige kredsløb. Det ene er det politiske og administrative kredsløb (de institutionelle omgivelser), hvor organisationen orienterer sig mod bevilliger og politiske mål. Det andet er de primære brugere (tekniske omgivelser), hvor organisationen orienterer sig mod produktion og forbrug. Organisationen står i et gensidigt bytteforhold til disse to kredsløb. Organisationen selv er også spaltet op i en politisk del og en produktionsdel. Det betyder, at vi får et tredje kredsløb, der kaldes organisationskredsløbet.

I det politiske og administrative kredsløb er det især ledelsen i organi-

sationen, der interagerer med de politiske og administrative interessenter om fx mål, værdier, ressourcer osv. I organisationskredsløbet sker interaktionen mellem ledelsen og fagfolkene, samt mellem fagfolkene om organisationens identitet, opgaveløsning, styrings- og fordelingsprocesser, motivationsstrukturer, udvikling af faglig produktion og ideologi eller kultur osv. I produktionskredsløbet interagerer især fagfolk med brugerne om behov, efterspørgsel, fordeling, produktionens effekter osv. (Jørgensen og Melander, 1992, s.51-52).

Men Jørgensen og Melander kommer også med en præcisering af, hvilke aktører der kan være væsentlige ud over de politiske og administrative interessenter og brugerne. Her nævnes det daglige arbejdsnetværk, det faglige professionelle netværk og interessenetværket. Jeg skal ikke gå ind i beskrivelsen af de enkelte netværk, men blot bemærke at hér er det faglige professionelle netværk (faglige normer og værdier) og interesse-/det korporative netværk (medlemsinteresser) eksplicit udtrykt som væsentlige netværk for den offentlige organisation (Jørgensen og Melander, 1992, s.53).

Skal jeg overføre denne tankegang til den kommunale kontekst, finder det politiske og administrative kredsløb især sted mellem kommunalpolitikere og forvaltningsledelse i kommunerne. De netværk, der især knytter sig til dette kredsløb er det politiske netværk og det korporative netværk, hvor de professionelle organisationer er en del af dette. I organisationskredsløbet er det især forvaltnings- og institutionsledere, der spiller sammen med medarbejdere/professionelle, og de ansatte/professionelle der spiller sammen indbyrdes. Hér er det forvaltningsmæssige netværk (præget af hierarki, procedurer og regler) og det faglige professionelle netværk (præget af professionelle normer, værdier og holdninger) især vigtigt. Sidst er der produktionskredsløbet, hvor medarbejdere/professionelle primært spiller sammen med brugerne. Det daglige arbejdsnetværk og brugernetværket står centralt i dette kredsløb. Når jeg beskæftiger mig med professionel adfærd i den kommunale organisation, viser disse overvejelser, at det især er organisations- og produktionskredsløbet med dertil knyttede netværk, som må stå centralt i den empiriske analyse.

Jørgensen og Melander beskæftiger sig også med at indholdsbestemme offentlige organisationer, og det gør de ved at skelne mellem forskellige typer af kontekster, som den offentlige organisation kan indgå i. Det vil

sige forskellige netværk, som er styrende for den offentlige organisation og kan være med til at bestemme indholdet. Her taler forfatterne om forskellige statstyper. Der er fire retninger, som organisationen kan orientere sig mod. Det er mod politikken, mod fagligheden, mod andre organisatoriske aktører, og mod brugerne (Jørgensen og Melander, 1992, s.71).

Forfatterne taler om fire forskellige modeller, der kan identificeres i den danske kontekst. Det er den suveræne stat, den autonome stat, den forhandlende stat og den responsive stat. I figur 2.2 er hovedtrækkene i de forskellige modeller og de væsentligste forskelle mellem dem skitseret.

Figur 2.2 **Den overordnede rollefordeling i de fire statsmodeller.**

Model	Statens generelle rolle	Den offentlige organisations rolle	Borgerens rolle
Den suveræne stat	Styre samfundet ud fra politiske præferencer	Neutral implementering	Vælger og undersåt
Den autonome stat	Sikre rettigheder og moralske og faglige principper	Uafhængig bærer og forkynder af retlige, moralske og faglige værdier	Retssikret og vejledt individ
Den forhandlende stat	Arbejde realpolitisk (politisk aktør blandt andre aktører)	Mægler i korporative strukturer	Medlem af interesseorganisationer
Den responsive stat	Sikre ydelser, der svarer til borgernes behov	a) handle som »virksomhed« b) Være »lyttende monopol« c) skabe rammer for selvforvaltning	a) Konsulent b) Klient c) Co-producent

Kilde: Jørgensen og Melander, 1992, s. 75.

Jeg skal ikke gå ind i en nærmere diskussion af modellen, men den lægger op til en nuancering af min forståelse af, hvilken form for organisationsmodel, der kan være tale om i mit tilfælde, hvor jeg ser på det sociale og kulturelle forvaltningsområde i kommunerne.

Der er tydeligvis tale om idealformer i modellen, og i virkelighedens verden må man regne med blandingsformer af de forskellige modeller. Det kan være en tilsigtet eller utilsigtet blandingsform. For det første står den suveræne stat over de andre og udgør en ramme, som de andre former må underlægge sig. Jeg har tidligere omtalt de idealtypiske karakteristika ved den bureaukratiske organisation, der sætter en bestemt ramme for de professionelle, når de er ansat i en offentlig organisation. Desuden kan et forvaltningsområde ikke altid forstås som resultat af rationel planlægning. Der kan være forskellige interesser i, hvordan det enkelte forvaltningsområde skal styres. Der kan derfor være en ugennemsigtig organisering og mange konfliktende interesser. Det lægger op til, at der i kommunerne kan være forskellige opfattelser af, hvilke elementer der skal være de styrende også i forbindelse med strukturændringerne. For det tredje er der nemlig ikke tale om en eviggyldig balance mellem formerne. En given struktur skal hele tiden reproducere sig selv i handling, og hver model har sine indre dilemmaer, der gør det nærliggende at anvende elementer fra de andre modeller for at modvirke disse dilemmaer. Det kan altså være tilfældet i kommunerne, at man i forbindelse med strukturændringerne vil forsøge integration af nye styringsformer i forvaltninger og i institutioner.

Jeg har sat fokus på det sociale og kulturelle område i kommunerne bl.a. ud fra en konstatering af, at hér findes der mange ansatte, der er professionelle, og at dette forhold vil have en særlig betydning for gennemførelsen af strukturændringer i kommunerne. Med baggrund i idealmodellerne kan denne formodning begrebsliggøres ved at antage, at dette forvaltningsområde i kommunerne vil have mange elementer fra især den autonome statsmodel, der præger området.

Den autonome statsmodels rolle er at varetage værdier (i modsætning til fx en neutral rolle). Autonomien sikres gennem retsregler, værdimæssige aspekter (den normative organisation) og teknokratiske aspekter (den faglige ekspertise). Idealmodellen er netop den professionelle organisation. Styringen (den eksterne kontrol) sker via socialisering og kollegial kontrol baseret på normer og værdier, samt gennem institutionel konkurrence (det markedsorienterede aspekt) (Jørgensen og Melander, 1992, s.72-73). Problemer i denne model er indadvendthed i form af skolastik, dogmatik, ekspertarrogance og klientgørelse (Jørgensen og Melander,

1992, s.78).[5]

Kultur- og socialområdet i kommunerne vil jeg altså betragte som et område, der er autonomt præget. Men der er kun tale om en prægning af det autonome af flere grunde. Netop på dette område i forvaltninger og institutioner er der en stærk klienttilknytning. En stor del af arbejdet på dette område omhandler direkte kontakt med brugerne. Det vil sige, at også elementer fra den responsive model (servicestaten) er væsentlige. Et andet element, der også har betydning for det sociale og kulturelle område i kommunerne er, at de professionelle i stor grad er organiseret i organisationer, der både varetager faglige interesser og lønmodtagerinteresser (se i øvrigt kapitel 3). Derfor kan man også formode, at elementer fra den forhandlende model vil have sin betydning for det sociale og kulturelle forvaltningsområde i kommunerne. En reel vurdering af, hvilke elementer der står stærkest på det sociale og kulturelle område i kommunerne, og især hvilken konsekvens det får for strukturudviklingen på området, må foretages på baggrund af den konkrete undersøgelse.

Det interessante ved disse betragtninger er netop at se, om der sker ændringer i disse styringselementer i forvaltninger og institutioner (som mest autonomt prægede) ved strukturændringerne i kommunerne, hvilke forskellige krav og forventninger de forskellige netværk stiller om en bevægelse, og hvordan den kommunale organisation og professioner kan tænkes at håndtere disse krav.

Jørgensens og Melanders udgangspunkt er, at den offentlige kontekst rummer et betydeligt konfliktpotentiale. Der vil være konflikter mellem, hvad de kalder de brugerrettede ydelser (den konkrete ydelse rettet mod bestemt bruger) og de almene ydelser (det socialiserende og reproduktive aspekt). Her ser man vægten på det meningsdannede element ved politiske institutioner, som jeg tidligere har været inde på. Det kan være konflikter mellem opgaverne og det normative grundlag og i det normative grundlag selv. Det institutionelle perspektiv vægter netop det forhold, at der ikke er tale om én fælles opfattelse af mening i en politisk organisation og dens omgivelser. De fire modeller er udtryk for, hvordan man kan forsøge at holde de konkurrerende krav adskilt, men i praksis er det sjældent, at det kan lade sig gøre, og det vil skabe, hvad Jørgensen og Melander kalder, krydspres, når man sammenblander forskellige værdier og styringsprincipper i den offentlige organisation (Jørgensen og Melan-

der, 1992, s. 78-79).

Forfatterne taler om, at en normalsituation for den offentlige organisation er, at der forekommer krydspres, det vil sige modstridende krav fra netværkene. Og de mener, at udviklingen generelt i den offentlige sektor i Danmark er gået mod stærkere krydspres. Et eksempel er, at man går mod en større decentralisering og selvstyring af den offentlige enhed, samtidig med at man i højere grad præciserer de politiske mål, vil indføre ensartede servicedeklarationer, kvalitetsmålinger osv. – altså en samtidig central styring. Det kan resultere i konfliktende styringsforsøg og uklarhed over, hvad der skal ligge til grund for en vurdering af organisationen. Desuden skriver de, at der er en tendens til at lægge vægt på handlingsorganisationen (typisk institutioner) frem for den politiske og administrative organisation, netop gennem decentralisering og serviceorientering, de brugerrettede ydelser og den responsive model. De almene ydelser glemmes, og det samme sker med det hensigtsmæssige i denne udvikling i forhold til forskelligheden i de øvrigt nævnte modeller i figuren.

Jørgensens og Melanders betragtninger lægger op til, at jeg i undersøgelsen i kommunerne skal sætte fokus på de modstridende elementer, der kan være indeholdt i de kommunale mål og i de strukturændringer, der er konsekvensen. Det kan have betydning for de professionelles reaktioner på en given ændring og dermed for effektbilledet i kommunerne.

Jørgensen og Melander mener, at især de krydspres, der fører til dilemmaer, er interessante at se konsekvensen af i den offentlige organisation. Et dilemma består af to muligheder, der hver især vil give problemer i organisationen. Et dilemma kan derfor ikke løses, men kun håndteres (Jørgensen og Melander, 1992, s.56). Jeg skal se lidt nærmere på, hvilke krydspres og dilemmaer der kan tænkes at have betydning i den kommunale organisation i forbindelse med strukturændringerne.

Et knytter sig til den omtalte tendens mod både decentralisering og centralisering, hvor man kan formode, at der vil være forskellige holdninger til og uenigheder omkring, hvad og hvordan der skal decentraliseres i kommunerne, og hvad der skal styres centralt. Det kan være omkring hvordan besparelser skal foretages, hvordan ydelser skal vurderes, hvordan personale skal ansættes, hvordan mål skal fastlægges, osv. De forskellige opfattelser og uenigheder formoder jeg både kan opstå

mellem de forskellige netværk og indbyrdes i netværkene. Det kan fx føre til forskellige former for decentralisering og forskellige styringsformer i forvaltninger både mellem kommuner og internt i kommuner på de forskellige opgaveområder.

Et andet knytter sig til de to niveauer i ydelsesproduktionen, der er omtalt som det brugerrettede og det almene. På det sociale og kulturelle område i kommunerne er denne dobbelthed i ydelserne særlig relevant. Undervisning af børn, pleje af ældre, behandling af sociale klienter, osv., må formodes at have et tydeligt element af socialisering og reproduktion indbygget i løsningen af opgaverne. Jeg vil formode, at især medarbejderne i den kommunale organisation vil hævde betydningen af det almene aspekt ved ydelserne, og at netop dette aspekt knytter sig særlig stærkt til de medarbejdere, der kan betragtes som professionelle (se kapitel 3 for en uddybning af dette)[6]. I debatten om den offentlige sektors udvikling og i mange af de seneste udviklingstiltag generelt i den offentlig sektor er der, som omtalt, en tendes til at flytte vægten fra det almene aspekt ved ydelserne til det brugerrettede. Det ses ved selvstænddiggørelse af produktionsenheder i forhold til politikdannelsen, en øget direkte brugerstyring, anvendelse af styringsredskaber fra privat virksomhed, servicedeklarationer, osv. I kommunerne kommer det til udtryk gennem decentraliseringen, de nye brugerbestyrelser, virksomhedsplaner i institutionerne, nye økonomistyringssystemer, brugerundersøgelser m.m. Det lægger op til en formodning om, at i de tilfælde, hvor strukturændringerne omfatter en bevægelse væk fra det almene aspekt ved ydelserne til en større vægt på det brugerrettede element, vil der opstå konflikter om dette emne. Jeg forventer at finde forskellige opfattelser af og interesser omkring dette element hos politikere, ledere, professionelle og brugerne.

Hermed er jeg ovre i et tredje forhold ved offentlige organisationer, der kan føre til dilemmaer i den kommunale organisation. Det er det dilemma, der kan opstå mellem forskellige forventninger til styring af den offentlige produktion af ydelser fra den politiske og administrative ledelsesside, fra brugerside og fra professionel side.

Som jeg har været inde på, er organisations- og produktionskredsløbet det interessante i mit tilfælde. For disse to kredsløb er produktionskernen i centrum. Produktionskernen har en egen logik (en egen faglighed) med relationer op ad i systemet til administrative ledere på forvaltningsniveau-

et og nedad i systemet til brugerne. Den særlige egenlogik, der ligger i produktionskernen betyder, at der kan føres og skabes politik fra denne kerne. Der er et gensidigt bytteforhold, som jeg har været inde på, hvor der byttes ressourcer og realisering af politiske mål. Produktionen har tre styringsformer: den eksterne, den interne og produktionskernen. Den eksterne styring sker fra politiske og administrative organer (i forhold til økonomi og produkt, sjældent det faglige), fra markedet (i forhold til finansieringskilde og produktindhold) og fra offentligheden (i forhold til drift og produkt). I mit tilfælde kan det være kommunalbestyrelsen samt folketinget, ministerier og styrelser gennem politiske beslutninger, lovgivning, cirkulærer og aftalevirksomhed mellem stat og kommune. Det kan være skattegrundlaget og borgernes behov og rettigheder i en kommune, og det kan være de generelle forventninger i en kommune til, hvordan netop denne kommune skal fungere, og hvilken form for ydelser, der skal produceres. Den interne styring sker gennem faglige normer og bureaukratisk styring. Det kan altså være de professionelle normer og værdier omkring passende produktion og styring af ydelser, og den kommunale administrations ledelses opfattelse af det samme, samt de hierarkiske og bureaukratiske regler, der gælder i kommunen. Produktionskernen styres af afhængighed og et koordinationsbehov (Jørgensen og Melander, 1992, s.164). I kommunerne er man fx i sagsbehandlingen afhængig af, at alle laver deres del af arbejdet og træffer deres afgørelser i et bestemt forløb, for at alle kan komme videre med deres arbejde, og man er afhængig af, at arbejdet koordineres, så man ikke modarbejder hinanden eller arbejder i forskellige retninger.

Netop fordi der er tale om en blandingsform af forskellige styringsformer i en offentlig organisation, og det gælder også på det sociale og kulturelle forvaltningsområde i kommunerne, bliver fagligheden og professionalismen som det styrende princip i forvaltninger og på institutioner konstant stillet over for alternative eller supplerende styringsprincipper. Der kan herske stor usikkerhed og uenighed i de forskellige netværk om, hvordan opgaver, normer og værdier varetages bedst muligt i den kommunale organisation.[7] Hvor der gennem strukturændringerne sker væsentlige ændringer i ledelses- og styringsformer i forvaltninger og institutioner, forventer jeg at støde på et krydspres mellem politisk og administrativ styring og den professionelle styring, der kan føre til dilemma-

er. Det kan være omkring politikernes detaljerede styring af de professionelles arbejde, at emner behandles politisk og ikke fagligt osv. Problemet kan udspille sig omkring den »neutrale« gennemførelse af politik på det autonomt prægede sociale og kulturelle område. Det kan gælde prioriteringer af ressourcer i kommunen, og hvordan udgifter skal styres mellem professionelle områder eller nye administrative regler for sagsbehandling, opgavefordeling, osv. Det udgør et oplæg til konflikter mellem den økonomiske og administrative styring og den faglige styring. Sidst kan der også opstå et dilemma mellem brugerorienteringen og -styringen i forhold til den professionelle styring. Hvor strukturændringerne omfatter en øget serviceorientering (gennem fx udvidet decentralisering begrundet bl.a. i de formelle brugerbestyrelser på skoler og daginstitutioner), der skal supplere den professionelle styring, kan man forvente at se konflikter mellem den faglige ansvarlighed over for professionelle normer og værdier og hensyntagen til lægmandens viden, normer og værdier og brugernes behov.

I Jørgensens og Melanders overvejelser lægges der op til, at for alle disse eventuelle dilemmaers vedkommende, vil det faglige personale forsøge at fastholde så stor en faglig kontrol og styring som muligt af deres arbejde. I de tilfælde, hvor der sker en indskrænkning af den faglige styring, forventes det, at det faglige personale vil kompensere for dette styringstab ved at koncentrere sig om styring af de felter, de stadig har under kontrol. Det kan fx være regulering af deres arbejdsbetingelser gennem deres organisatoriske rettigheder. Disse antagelser kan umiddelbart overføres til professionerne og den kommunale sammenhæng.

Forfatterne kommer også ind på, at man fra organisationens side kan forvente, at krav om en øget politisk og administrativ styring, om en øget service- og brugerorientering osv., sammen med det faglige personales eventuelle succesfulde krav om fastholdelse af selvstyring, kan føre til en koncentration om en yderligere styring af ikke-faglige elementer i det faglige arbejde. Det kan fx være økonomien, rene administrative elementer, forhold vedrørende produktet, der ikke handler om det faglige o.l. I den kommunale sammenhæng forventes det at ske, hvor der opstår problemer med at få gennemført strukturændringerne i henhold til målene. Der kan også omvendt forventes et forsøg på at afskærme produktionen og det faglige personale ved kun at regulere meget overordnet. I den

kommunale sammenhæng kan det være gennemførelse af »en pose penge«-princippet og rammeaftaler for institutioner. På den måde beskytter man det faglige og de professionelles selvstyring, men samtidig kan det også føre til en manglende sammenhæng mellem de selvstændiggjorte enheder, som jeg har været inde på. Desuden kan der opstå utilfredshed fra brugerside, idet denne form kan gøre det sværere for brugerne at få den indflydelse, som især decentraliseringen lægger op til, hvis de professionelle »lukker sig« om den selvstyring, der gives.

2.3 Konklusion

Kapitel 2 har opfyldt to formål. Dels er det en beskrivelse af, hvilke andre studier der de seneste år i en nordisk sammenhæng er lavet med nogenlunde samme problemstilling, der er for dette projekt. Beskrivelsen lægger op til, hvilke erfaringer der kan trækkes fra disse studier til projektet. Dels er det en præsentation af de tanker, der i disse år er dominerende i nordisk sammenhæng, når man diskuterer den form for offentlig udvikling (strukturudvikling), som jeg beskæftiger mig med.

Det viste sig, at de to emner, jeg sætter fokus på, nemlig strukturændringer og professionsaspektet, ikke direkte er koblet i nyere nordiske undersøgelser af offentlig udvikling, men at der er væsentlige erfaringer at hente fra undersøgelser, der enten vægter det ene eller det andet emne. I dette kapitel har jeg beskæftiget mig med budskaber fra undersøgelser, der har en organisationssynsvinkel. Da det er strukturudviklingen, jeg er interesseret i at forstå, har jeg valgt at præsentere to bidrag, der begge med en strukturel indfaldsvinkel beskæftiger sig med offentlig organisationsudvikling. Bidragene har dog ikke samme forståelse af, hvordan organisationer udvikler sig – hvilken rolle strukturer spiller, men de konkrete resultater, der fremkommer i begge bidrag, bringer mig videre med antagelserne fra kapitel 1.

I det instrumentelle perspektiv vægtes netop strukturer som styrende i organisationen. I det institutionelle perspektiv vægtes kulturbestemte regler og meningsdannelse som styrende for adfærden i den offentlige organisation. Jeg mener godt, at de to bidrag kan supplere hinanden i mit tilfælde. Formålet er ikke at komme frem til en enten – eller konklusion

i forhold til strukturstyring eller ej. Formålet er i stedet at prøve at afdække, i hvor høj grad strukturer kan tænkes at styre og reelt gør det, og i hvor høj grad kulturbestemte regler er styrende for den professionelle adfærd i kommunerne. Derfor er en kombination af de to perspektiver anvendelig i denne sammenhæng. I begge perspektiver forsøger man at finde strukturer i form af sammenhængende regler, love og principper, der styrer adfærd i en organisation, og som der kan teoretiseres over. Forskellen mellem de to perspektiver er dog, at det institutionelle perspektiv lægger op til, at en teoretisering over strukturer ikke kan ske ved at tage udgangspunkt i strukturerne selv, men også kræver en kultur- og aktørindfaldsvinkel.

I projektet tages fat på aktørgruppen de professionelle, og jeg skal forsøge at se professionelle normer, værdier og holdninger som et væsentligt element i de kulturbestemte regler og meningsdannelsen i den kommunale organisation. Jeg skal forsøge at bevæge mig fra en mere rationelt betonet organisationsopfattelse over mod en mere realistisk betonet organisationsopfattelse. Man kan sige, at det instrumentelle perspektiv har sin væsentligste funktion i at anbefale handlingsmuligheder, og det institutionelle perspektiv har sin væsentligste funktion i at lægge op til forklaringer af centrale betydningsfaktorer i organisationen ud over de strukturelle.

Jeg skal i det følgende samle op på, hvorledes de to perspektiver har bidraget til en udvidelse af mine konkrete antagelser fra kapitel 1 ud fra en organisationssynsvinkel.

Det instrumentelle perspektiv peger på, at selve formen på de strukturelle ændringer kan have betydning for, hvilke effekter der kommer ud af dem. Det er tilfældet, fordi forskellige strukturformer påvirker adfærd på forskellig vis. Fx vil delinger og sammenlægninger have hver sin effekt, og vurdering af effekten må foretages i forhold til de mål, der stilles op for den bestemte strukturændring. Der lægges også op til en nuancering af, hvad strukturer egentlig er. Ud over den formelle organisationsstruktur har også den fysiske og den demografiske struktur betydning for organisationens udvikling. Det samme har andre formelle normative strukturer, som fx de administrative sagsbehandlingsregler. Sidst er et væsentligt budskab, at jo større grad af formaliserede ændringer, der er indholdet i strukturændringer, jo større vil effekten blive.

Det institutionelle perspektiv peger på, at der er særlige forhold, der gør sig gældende for politiske institutioner, som kommunerne er et eksempel på. Det er ikke nok at se på selve de formelle strukturer for at forstå deres udvikling. Man må også fokusere på de kulturbestemte regler og meningsdannelsen som et styrende element for organisation og aktører. Aktørerne vil ikke kun reagere ud fra, hvad strukturerne tilsiger dem, men også ud fra hvad der skønnes passende på baggrund af disse kulturbestemte regler og meningsdannelsen i kommunerne. Derfor må jeg i min konkrete undersøgelse tage udgangspunkt i de professionelles handlingsrutiner i kommunerne. Jeg skal prøve at se netop professionsaspektet som en væsentlig faktor for udviklingen af de kulturbestemte regler og meningsdannelsen. Men det centrale bliver også at se, hvordan sampillet er imellem det politiske, bureaukratiske og professionelle aspekt i dannelsen af regler og meninger i forvaltninger og institutioner. Der lægges netop op til, at der ikke behøver at være én form for passendehedslogik i en offentlig organisation, og at disse kan komme i konflikt med hinanden især ved ændringer. Det peger på vigtigheden af at fokusere på disse forskelle også internt mellem professionelle grupper. Reaktioner og begrundelser er netop rationelle i forhold til aktørernes egen forståelse og meningsdannelse. En gennemsættelse af egen meningsdannelse vil afhænge af gruppernes magtposition i den kommunale organisation, og her mener jeg, at netop de professionelle i kraft af deres viden, autonomi og monopol vil have en stærkere magtposition end andre medarbejdergrupper i kommunerne, men også at der kan være forskel indbyrdes mellem professionelle grupper afhængig af deres magtposition i kommunerne.

Med denne forståelse af politiske institutioner er der tale om en meget anderledes opfattelse af dynamikken i et politisk styret bureaukrati, end den opfattelse, jeg præsenterede som grundlag for den instrumentelle model. Her var der tale om en opfattelse af relativ stabilitet med autoritative beslutningstagere og medarbejdere, der formodes at handle på en formålsrationel måde i forhold til den politiske styring. I det institutionelle perspektiv ser man politiske institutioner, og dermed også det politiske bureaukrati, som en kompleks blanding af konkurrerende, komplementerende og endda modstridende værdier og normer, regler og procedurer, funktioner og effekter. Det sætter åbenlyst spørgsmålstegn ved forudsætningen om, at man altid kan forvente den relative stabilitet i det

politiske bureaukrati, og dermed den store umiddelbare gennemslagskraft af de formelle strukturelle ændringer i kommunerne.

I det institutionelle perspektiv er det især processen i organisationen, der lægges vægt på. Der lægges op til, at den måde som offentlige organisationer er organiseret på, giver strukturer og processer en egen autonomi, der betinger organisationens udvikling. Det er særlig relevant i mit tilfælde, hvor jeg undersøger gennemførelsen af strukturændringer i kommunerne, og mener, at det er hér, den professionelle indflydelse slår stærkest igennem.

Det institutionelle perspektiv lægger også vægt på omgivelserne som en integreret del af organisationens udvikling. Det er en vigtig pointe, når jeg ser professionsaspektet som et væsentligt element i dannelse af de kulturbestemte regler og mening i kommunerne, fordi professioner dannes uden for organisationen og udvikles både inden for og uden for organisationen. Perspektivet peger også på, at en påvirkning fra omgivelserne og i den offentlige organisation ikke behøver at være i form af enkelte gruppers interessevaretagelser. Udvikling af generelle holdningstendenser og modefænomener kan påvirke alle aktører både inden for og uden for organisationen. Derfor kan der opstå et meningsfælleskab på visse områder, mens det ikke sker på andre. Endelig peger perspektivet på, at fordi organisationen beskæftiger sig med både produktion af ydelser og af meningsdannelse, kan det betyde, at organisationen ændrer sig i forhold til kun ét af punkterne. Der kan dermed opstå en deling mellem formelle og uformelle strukturer, og der kan måske spores en effekt i ændringer i meningsdannelsen, uden at det direkte kan aflæses i ændringer i produktionen af ydelser.

I forbindelse med ændringer peges der på, at selve organisationsprincippet med de kulturbestemte regler og meningsdannelsen giver mulighed for at handle i komplekse situationer, men herigennem skabes også modstand mod forandringer. Modstanden fra de professionelle formodes især at fremkomme, hvor indholdet af ændringerne går imod professioners identitet eller identiteter. Hvor det instrumentelle perspektiv peger på, at formen af ændringer kan have en betydning, peger det institutionelle på, at også indholdet af ændringerne har betydning for, hvordan aktører vil reagere, og dermed for hvilke effekter man kan opnå af ændringer.

Det institutionelle perspektiv giver en overordnet ramme til at forstå

offentlige organisationers udvikling og overordnede retningslinjer for, hvor man skal rette sin opmærksomhed hen i konkrete adfærdsstudier i offentlige organisationer. Konkretiseringer og operationaliseringer i forhold til min særlige kontekst er ikke særlig fremtrædende i dette perspektiv, men i et dansk bidrag til forståelse af offentlig organisationsudvikling i statslige organisationer er der dog forskellige begreber og konkretiseringer, der er udviklet i forlængelse af det institutionelle perspektiv. Jeg har forsøgt at overføre nogle af disse tanker til den kommunale sammenhæng. Det har bragt mig videre i antagelser om, hvilke aktører der kan være relevante for strukturudviklingen i kommunerne, hvilke karakteristika der kan præge den kommunale organisation og særligt det sociale og kulturelle område i kommunerne, og hvilke former for krydspres og dilemmaer, der kan være tale om ved gennemførelse af ændringerne, der kan præge aktørernes reaktioner i kommunerne. Men også i dette bidrag beskæftiger man sig med den overordnede udvikling af offentlige organisationer og bredt set med betydende faktorer for denne udvikling, særligt relateret til statslige organisationer. Jeg fokuserer snævert på udviklingen af ét bestemt forvaltningsområde på kommunalt plan, og på betydningen af én bestemt aktørgruppe i kommunerne. Derfor skal jeg i kapitel 5 bygge videre på ovennævnte overvejelser ud fra det empiriske materiale.

Men først skal der sættes fokus på den aktørgruppe, der står i centrum i dette projekt, nemlig de professionelle. I næste kapitel vendes blikket fra organisationen mod de professionelle for at se, hvad der karakteriserer en professionel erhvervsgruppe, og hvordan de professionelle må forstås i en dansk sammenhæng. Jeg skal skifte perspektiv på problemstillingen og se den fra en professionsvinkel.

Noter

1. Henvisninger til denne litteratur findes i kapitel 3.

2. Til gengæld synes forskningsaktiviteten omkring strukturelle ændringer i kommunerne generelt at være større, især i Sverige, end det er tilfældet i Danmark, og det kommer til udtryk ved en del publiceringer om emnet inden for det seneste år, som det fremgår af ovenstående henvisninger.

3. Fx Selznick, 1948, hér fra Scott (1992).

4. Der er da også et personsammenfald, da James March og Johan P. Olsen står centralt i begge bidrag.

5. Denne bestemmelse af den autonome statsmodel bygger på samme elementer, som bl.a. Mintzberg (1983) bygger på i sin beskrivelse af »Det professionelle bureaukrati« som en særlig organisationstype.

6. Der er for nyligt udkommet et debatoplæg fra Danmarks Jurist og Økonomforbund om de ansattes værdier og værdighed i den offentlige sektor (Dalsgaard og Jørgensen, 1994). Denne publikation er udtryk for et fagforeningspolitisk initiativ fra de ansattes side i den offentlige sektor for at påpege netop aspektet om værdier og normer i den offentlige sektor - det almene og meningsdannede ved ydelserne. Dette initiativ kan ses som et modspil til den dominerende tendens i nytænkningen om den offentlige sektors udvikling, der vægter det brugerrettede aspekt ved ydelserne. Især Finansministeriet er dominerende i denne debat. Det er elementer som øget brugerstyring, integration af styringsmidler fra privat sektor i offentlig produktion, løsrivelse af produktion fra politik, kvalitetsmålinger, osv., der står centralt i Finansministeriets tanker (Se fx Finansministeriet 1993 og 1994)

7. Igen kan eksemplet med DJØF's debatoplæg (Dalsgaard og Jørgensen, 1994) bruges som eksempel på, hvordan denne forhandling også kan se ud i Danmark. DJØF er som fagforening en vigtig aktør i interessenetværket for den offentlige sektor, og går som sådan ind og stiller bestemte krav og forventninger til den offentlige sektors udvikling, som er meget anderledes end de krav og forventninger, der er opstillet fra fx Finansministeriet. Finansministeriet er en vigtig aktør i det politiske og administrative netværk for den offentlige organisation. Der er altså modsatrettede krav om vægt på det normative - det almene ved offentlige ydelser og vægt på det brugerrettede fra to forskellige centrale netværk for organisationen.

3 En professionssynsvinkel

3.1 Indledning

Hvor jeg i kapitel 2 betragtede problemstillingen fra en organisationssynsvinkel, skal jeg i dette kapitel vende blikket mod en bestemt aktørgruppe i kommunerne og anlægge en professionsvinkel på problemstillingen.

Kapitlet er en præsentation og diskussion af det forskningsfelt, der hedder professionsforskningen. Jeg skal tage fat i centrale begreber og teoretiseringer i denne forskning og se på, hvordan erfaringer fra denne forskning kan bruges i min sammenhæng. Jeg fokuserer på generelle diskussioner af egenskaber og reaktionsmønstre, der anses som karakteristiske for professionelle, og overfører diskussionen til danske professioner og den kommunale sammenhæng. Disse generelle overvejelser ender med en nuancering af de konkrete antagelser fra kapitel 1 og 2, når jeg ser sagen fra professionernes side. Først i kapitel 5 ser jeg specifikt på, hvordan egenskaber og reaktionsmønstre reelt kommer til udtryk i kommunerne i forbindelse med gennemførelse af strukturændringerne.

Professionsforskningen udvikler sig omkring en bestemt problematik i samfundsudviklingen. Det er den stigende betydning af erhvervsgrupper med specialiseret høj uddannelse i det moderne samfunds udvikling og især i det industrielle og postindustrielle samfund. Væksten i disse erhvervsgrupper sættes ofte i sammenhæng med forandringer i samfundsstruktur og i produktionsmåde, men også i de samfundsmæssige værdier. Det er med udviklingen af det industrielle samfund, at disse erhvervsgrupper konstituerer deres betydning, og med udviklingen mod et servicesamfund opfattes gruppernes betydning at være stigende, fordi teoretiske kundskaber og viden ses som nøgleelementer i denne udvikling. Også den

velfærdsstatslige udvikling ses som en væsentlig faktor for disse erhvervsgruppers udvikling. Velfærdsstaten anses for at have styrket både antallet og betydningen af grupperne. Dermed er der også over tid sket et skift i de omgivelser, som grupperne opererer i. Tidligere var der især tale om »frie« professioner, der udøvede deres profession på markedet, hvor der senere især er tale om professioner, der udøver deres arbejde i store organisationer, som fx staten.

Udviklingen af det danske velfærdssamfund bygger i høj grad på en accept af ekspertviden som grundlaget for udvikling af et »godt« liv, og i dansk sammenhæng ser vi en stærk kobling mellem ekspertviden og videnskabelig, teoretisk uddannelse. Der er tradition for en kobling mellem professionel udvikling, de højere læreanstalter, især universiteter, og et statsligt engagement. Hele den offentlige sektor er da også opbygget omkring en funktionel specialisering, hvor relativt højtuddannede medarbejdere varetager hvert deres område.

I professionsforskningen forsøger man altså at udskille en bestemt erhvervsgruppe – de højtuddannede – for at se, om denne erhvervsgruppe i sig selv har en forklarende kraft eller styrende funktion i samfundsudviklingen. Fører jeg det over på min sammenhæng, er det et relevant udgangspunkt. Dels fordi de medarbejdere, jeg beskæftiger mig med i kommunerne, er præget af et højt uddannelsesniveau, dels fordi de strukturelle ændringer, jeg fokuserer på, har som formål at ændre arbejdsvilkår for og adfærd hos denne gruppe (se kapitel 1).

Men spørgsmålet er, hvilke egenskaber og reaktionsmønstre der er specifikke for netop denne erhvervsgruppe. Egenskaber og reaktionsmønstre, der gør det muligt at udskille den fra andre grupper og som kan forklare en bestemt udvikling – i mit tilfælde, den kommunale organisationsudvikling.

3.2 Hvem er de professionelle?

Inden for professionsforskningen hersker der stor uenighed om, hvordan man skal karakterisere en professionel gruppe. Der er grundlæggende to måder at gå til dette spørgsmål på. Den ene er at se på bestemte egenskaber hos en erhvervsgruppe og prøve at finde essentielle karakteristika,

der altid er gældende for en professionel gruppe. Her ses især på relationen mellem den professionelle og kunden. Det er diskussionen af, hvem de professionelle er. Den anden måde er et forsøg på at klarlægge kollektive handlingsmønstre for professionelle grupper. Man ser på relationen mellem en professionel gruppe og andre grupper i samfundet, for at finde de generelle bevæggrunde i forhold til andre grupper. Det er diskussionen af, hvem der handler som professionelle.

Jagten på de essentielle karakteristika tager flere udgangspunkter, der afhænger af, hvorfor det er, man leder efter dem. Fremgangsmåden er, som inden for megen socialvidenskab, at opstille en idealtype, som kan danne udgangspunkt for analyser af professionel udvikling.

Der kan være tale om at lave en definition ud fra en vægtning af det normative og værdimæssige element hos professionelle. Eksempler på elementer er nøgtern vurdering, serviceideal (altruisme), universalisme, kollektivitet og specialisering. (Fx Parsons, 1939). Det kan også være en definition på baggrund af det tekniske, vidensbaserede element hos de professionelle og øvrige strukturelle elementer, der karakteriserer en professionel gruppe. Eksempler er uddannelse, eksaminer, etiske koder og organiseringsform. (Fx Carr-Saunders og Wilson, 1933). Der kan endelig også vægtes de holdningsmæssige elementer hos professionelle, som fx fælles identitet, fælles sprog, fælles værdier og organisatorisk kontrol. (Fx Goode, 1957). I professionslitteraturen kan man tidsmæssigt se en bevægelse væk fra den indholdsmæssige side af »det professionelle problem« over mod formen og strukturerne for de professionelle grupper.

Der er altså meget stor variation i, hvilke træk man mener, der skal stå centrale i en definition. En gennemgang af 21 forfattere i 1960'erne viste, at de havde opstillet 23 egenskaber, hvor ikke én gik igen i alle bidragene (Due og Madsen, 1990). Det er også forsøgt at opfange forskelligheden ved at arbejde med gradueringer i bestemmelsen af professionel status. Der er bl.a. udviklet begrebet semi-professionelle (se Etzioni, 1969). De semi-professionelle er karakteriseret ved at have visse af de professionelle elementer, men en manglende evne til at leve fuldt ud op til professionsmodellens centrale egenskaber. Forudsætningen er dog, at disse grupper vil arbejde for at opnå fuld professionel status og dermed også, at der i sidste ende er noget, der kan defineres som en professionel status.

Senere empiriske studier af erhvervsgrupper med højt uddannelsesniveau har ikke skabt større klarhed over, hvad en profession er – tværtimod. De mange empiriske studier af konkrete professionelle gruppers udvikling i forskellige samfundsmæssige sammenhænge viser en meget stor variation i de professionelle grupper og deres egenskaber. Det viser det vanskelige i projektet med at finde frem til en endegyldig definition af professionelle ud fra nogle bestemte egenskaber.

Når man så i stedet prøver at definere professionelle ud fra deres handlinger, deres strategier, støder man også på problemer. Hér står elementer som autonomi- og monopoliseringsbestræbelser centralt. Bestræbelserne kommer til udtryk i aflukningsstrategier, hedder det sig (jævnfør Parkin, hér fra Due og Madsen, 1990). Den væsentligste er eksklusion af andre grupper gennem uddannelse og eksamensbeviser. Usurpation (indtrængen) er den modsatte strategi, som de »udelukkede« grupper vil anvende. Denne strategi henføres især til fagforeninger. Semi-professionelle grupper vil anvende begge former for strategier, og derfor taler man om dobbeltaflukning (dual-closure). Senere studier har dog rejst flere indvendinger mod at finde frem til de professionelle gennem disse strategiovervejelser. Tesen om social aflukning som generel strategiform kritiseres for ikke at stemme overens med virkeligheden. Torstendahl (1990) påpeger, at netop studier af professionel handlen i kontinental europæisk kontekst viser, at der eksisterer andre strategiformer som fx kartellisering og politisering. Strategier ændres over tid, og omgivelserne i nyere tid kræver større forskellighed i indholdet i strategier. Det begrænser muligheden for at diskutere professionelle udelukkende på baggrund af deres handlen – deres strategier. Jeg skal senere i dette kapitel vende tilbage til diskussionen af både essentielle egenskaber og strategier.

Når man gennemgår professionslitteraturen udsættes man altså for stor forvirring omkring, hvorvidt det overhovedet er muligt at finde en grundlæggende definition af, hvad det vil sige at være eller handle som professionel. Det er først i den nyeste forskning (især fra midten af 1980'erne), at man viger tilbage fra ambitionen om at finde en eviggyldig definition af de professionelle. Og det skyldes svagheder i både måden, man har angrebet definitionen på tidligere, og resultatet af den.

En væsentlig svaghed i forskningen er, at den er meget *etno-centrisk*. Forskningen er stærkt kulturbundet til den angloamerikanske verden, både

i sprogbrug og kontekst, og det giver en skævvridning i forskningen, der ikke kun er begrundet i forskningsmæssige aspekter, men også har kulturelle årsager. Professionerne har været kraftigst repræsenteret i de nordamerikanske og britiske kulturområder, og den største del af forskningen forholder sig til denne virkelighed både teoretisk og empirisk. De erhvervsgrupper i den angloamerikanske sammenhæng, der per definition har været opfattet som professionelle og dermed dannet grundlag for diskussionen af professionelle grupper, er læger, præster og jurister. Og den professionelle status betragtes især i USA som en meget eftertragtet karrierevej for store dele af befolkningen. Hatch (1988) siger:

> »..only in America have the ancient professions been rudely democratized and their doors opened to those without traditional social standing. In fact, the concept of *the professions* for a whole range of occupations has arisen historically in the Anglo-American world.« (Hatch, 1988, s.3)

På den ene side er professionelle en meget fasttømret sproglig kategori, der tillægges et bestemt positivt socialt indhold i den angloamerikanske kultur, men på den anden side har begrebet også sin modsatte side, som kan læses ud af professionsforskningen. Som Hatch skriver:

> »In a culture where the quest for professional standing has been so strong, one finds that excessive admiration is woven together with deep antipathy (...) Americans admire professionals for their dedication to public service and revile them for the extent to which such claims serve as masks for financiel greed.« (Hatch, 1988, s.2 og 5)

Det er dette spændingsforhold ved et så centralt socialt fænomen i en samfundstype, som den angloamerikanske, vi kan se tydelige spor af i professionsforskningens teoretiseringer, som jeg skal komme ind på senere.

Vender vi blikket mod det kontinentale Europa får man problemer med at »oversætte« den angloamerikanske opfattelse og diskussion af professionelle direkte til kontinentale forhold. Begrebet professionelle eksisterer ikke med samme indhold som i den angloamerikanske verden. Nogle af

de egenskaber, som de »professionelle« tillægges i den angloamerikanske version, finder man især hos de grupper, der fx i Frankrig kaldes »Les Intellectuels/Cadres«, i Tyskland kaldes »Akademischer Berufsstände« og i Norden kaldes »Akademikere«. Men der kan ikke foretages denne sammenligning. Begreberne stemmer ikke overens, og brugen af dem på denne måde kan slet ikke forklare det særlige sociale fænomen, som man søger at opfange med professionsbegrebet: den specielle betydning, som erhvervsgrupper med en særlig vidensbase har i en bestemt samfundsmæssig kontekst. Den angloamerikanske indfaldsvinkel til at diskutere professionelle ud fra vægt på markedet, og den opfattelse af organisatorisk selvkontrol og autonomi, der følger med denne markedsfokusering, er ikke på samme måde relevant for den kontinentale udvikling, hvor professionel udvikling i stor grad må ses som en integreret del af den statslige udvikling.

Disse overvejelser peger på, at det først og fremmest er nødvendigt at løsrive selve forståelsen af de professionelle fra den angloamerikanske sprogbrug og kontekst, for at jeg kan bruge diskussionen i en dansk sammenhæng.

Især de første studier af professionelle er præget af naturalisme og typologier. Der er tale om induktive forsøg på at sammenfatte professionelle egenskaber og derefter se på bestemte erhvervsgruppers historie og udvikling for derudfra at beslutte, om gruppen er professionel eller ej. Først senere stiller man spørgsmål, der giver grundlag for udvikling af en teoretisering på området. Men teoretiseringerne viser sig at være meget lidt sammenhængende med de empiriske undersøgelser. Eller omvendt være stærkt bundet til en bestemt form for empiri. Og det gælder, både når man forsøger at definere professionelle ud fra deres egenskaber og deres strategier. Fx kommer vægten på strategierne i forskningen i 1970'-erne og 1980'erne, hvor man i den vestlige verden ser mange arbejdskonflikter, og hvor interessegrupper konkurrerer om velfærdsstatens gunst (Brante, 1987). I Danmark ser vi også netop i 1970'erne flere studier af eksperter eller professionelle ud fra dette strategiperspektiv (se fx Gullestrup m.fl., 1975 og Dich, 1973). Begge indfaldsvinkler – hvem der er, og hvem der handler som professionelle – er meget ahistoriske i deres udgangspunkt. De historiske hændelsers vilkår og former integreres ikke i teorierne.

Problemerne med at lave en teoretisk, objektiv definition af professionelle peger på, at en definition i stedet må bygges op ud fra en empirisk kontekst. Man kan ikke forstå, hvad professionelle er, uden at se dem i den sammenhæng, de indgår i. Det vil sige, at professionsbegrebet må være *relationelt* bestemt. Det er et historisk fænomen, der forandrer sig over tid i forskellige omgivelser. Det vil være min baggrund for at anvende en professionsdefinition.

En anden væsentlig svaghed er, at professionsforskningen er stærkt *ideologisk præget.*

Det ideologiske problem i professionsforskningen vedrører selve den grundlæggende forudsætning for at diskutere professionelle og deres handlinger. Den ideologiske prægning bunder grundlæggende i forskellige opfattelser af, hvilke motiver de professionelle har for deres handlinger. Der opereres med to former for motiver. Det ene er altruisme, og det vil sige, at de professionelles handlinger styres af en uegennytte, fx af et serviceideal. Det andet er en egeninteresse; det vil sige, at de professionelles handlinger styres af ønsket om først og fremmest at opfylde egne behov og interesser.

Disse grundlæggende forudsætninger kan aflæses i vurderingen af de professionelle, der har skiftet over tid, og kommer til udtryk i en deling af teoretiske indfaldsvinkler til forståelse af professioner. Frem til 1970'erne var der en overvejende positiv vurdering. De professionelle har en harmoniserende og udjævnende funktion i samfundet, siger man på den tid; de er samfundstjenere. I den periode er funktionalismen som forskningstradition den dominerende i professionsforskningen. Man diskuterer de professionelle ud fra deres egenskaber, og altruismen er udgangspunktet. I 1970'erne skifter vægten til en mere negativ vurdering, forstået på den måde, at de professionelle ses som grupper, der stræber efter magt og kontrol i samfundet. De ses som nye magtcentre i den samfundsmæssige magtudøvning. På det tidspunkt holder den marxistiske og den neo-weberianske forskningstradition sit indtog i professionsforskningen. Man diskuterer strategier, og her er udgangspunktet netop egeninteressen. Et par citater fra litteratur om danske professioner på det tidspunkt kan illustrere denne holdning:

»Under påberopelse av »samfunnsmæssig nødvendighet« kan de

(eksperterne, red.) reservere visse posisjoner for seg selv og utvide disse posisjoner med nye som nødvendiggjør en ytterligere specialisering innenfor profesjonen.« (Gullestrup m.fl., 1975, s.27)

Og i meget kontant form siges det også:

»Med næsten revolutionær hastighed har den tjenende stand i de seneste år udviklet sig til den herskende klasse. Når en klasse først har fået magt, misbruger den magten. Den herskende klasse er ud fra egen interesse interesseret i, at de offentlige ydelser i humanismens, sundhedens eller uddannelsens navn ekspanderer i stadig stigende grad. Derigennem realiserer den sig selv og sit livsmål og skaffer øget beskæftigelse, bedre lønforhold og bedre avancement for sig selv. Der er ingen ende på denne klasses ekspansion.« (Dich, 1973, s. 107-108).

Når jeg taler om ideologiske prægninger, er det fordi, der som bekendt ikke er nogle videnskabelige beviser for, at mennesket og specielt professionelle handler ud fra enten det ene eller det andet motiv. På professionsområdet er der historisk belæg for, at professionelle i forskellige lande har handlet ud fra andet end en egeninteresse. Jones (1990) skriver fx, at de intellektuelles grundlag i Sovjet både før og efter revolutionen har været reformerende og humanistisk, mere end det har været en professionel egeninteresse. Mc Clelland (1991) skriver i forbindelse med tysk »professionel« udvikling, at de professionelle krævede højere uddannelsesstandarder, uden at det førte til større indkomster, og de gik fx ikke imod andres indtrægen på området, så længe de opfyldte bestemte standarder. Det er handlinger, der ikke entydigt kan tilskrives en professionel egeninteresse[1]. Og der er også belæg for det modsatte; at de forsøger at begrænse adgangen til privilegier, at de stræber mere efter magt og høj økonomisk status end efter opfyldelse af et serviceideal. Man kan finde eksempler på begge dele afhængigt af, hvilke briller man har på, når man leder efter disse eksempler.

Hvorvidt mennesket og især de professionelle generelt handler ud fra en egeninteresse eller ud fra altruisme skal ikke diskuteres i denne sammenhæng. En mere frugtbar måde at gå til diskussionen på er, at *begge*

former for motiver vil kunne findes, og det må lægges til grund for en professionsdefinition. Men der kan også være elementer i den sammenhæng, som professionelle indgår i, der understøtter det ene motiv frem for det andet på forskellige tidspunkter. Parsons (1939, s.467) beskriver det med, at de institutionaliserede omgivelser kan gøre en forskel. Den professionelle binding til den offentlige sektor har især været fremhævet som et understøttende element for det altruistiske motiv; indhold i og socialisering gennem uddannelser er et andet element, der fremhæves. Man kan hævde, at alle og ikke kun professionelle, der arbejder inden for den offentlige sektor, vil underlægges det samme »pres« for altruisme, så man ikke kan tale om det som specielt for professionelle (Mc Clelland, 1991). Og man kan modsat hævde, at indholdet i viden og uddannelsen kun fremhæves og anvendes af de professionelle som en ideologisk skinmanøvre for at dække over egeninteressen (Collins, 1990a). Igen er det altså ikke muligt at fastlægge en teoretisk definition af motiverne som det ene eller det andet. Det må komme an på en empirisk afprøvning.

Der eksisterer også en tredje retning inden for professionsforskningen, der forsøger at tage højde for nogle af disse problemer med at definere professionelle. Det er en tilgang, hvor man især fokuserer på, hvordan *professioner forandrer sig*. I denne tilgang er det ikke de professionelle, der er subjektet for undersøgelserne, som i de øvrige tilgange. De professionelle ses i stedet som objekter i en social proces, hvor deres handlen kun er interessant, fordi de former en social gruppe med et mønster, der er interessant for dets egen skyld (Torstendahl, 1990a, s. 56). De ses som en uafhængig variabel. Torstendahl (1990a) taler om to forskellige variationer af denne tilgang. Den ene er professionaliseringsteoretikere, den anden er professionalismeteoretikere.

Professionaliseringsteoretikerne forsøger at finde forskellige sammenlignelige faser i de enkelte professionelle gruppers udvikling. Der sættes fokus på processen frem for strukturerne i en forståelse af de professionelle. Wilensky (1964) opstiller en opstigningsmodel for professioner og kommer fx frem til, at beskæftigelsesgrupper gennemløber en bestemt proces med sekvenser som fuldtidsbeskæftigelse, etablering af træningsskoler og senere af universitære skoler, af lokale organisationer og senere af nationale organisationer, opnåelse af licenser gennem statslig lov-

givning og endelig etablering af etiske koder, der som slutresultat giver en professionel status (Wilensky, 1964, s. 142-146). Det store problem i denne tilgang er at forstå, hvorfor der er denne »naturlige« udviklingsfase, og at den i praksis ikke er dækkende for mange af de erhversgruppers udvikling, som man ellers betragter som professionelle. Fx har Blomquist (1993) set på professionaliseringen af danske læger ud fra denne opstigningsmodel. Konklusionen er, at ved et overordnet blik på udviklingen passer den ind i modellen, men at udviklingen dækker over et mere kompliceret forløb, end modellen lægger op til. Eksempler er, at selv om lægerne opnår monopol på visse områder, så er der sideløbende en del praktikere, der er autoriserede inden for sundhedsområdet; at der er tale om flere professionaliseringsbølger med hver deres karakter, der omfatter medicinere, kirurger og læger, og at den offentlige styring synes mere central, end modellen lægger op til. Det er tydeligt i Wilensky's model, at det er en beskrivelse af en udvikling hos bestemte professionelle grupper i en bestemt tidsperiode og et bestemt sted. Perspektivet peger dog på elementer i en professionsudvikling, der *kan* være en vigtig del af udviklingsprocessen, og derfor kan udgøre holdepunkter i en undersøgelse af en erhvervsgruppes udvikling, hvor professionelle træk umiddelbart findes.

I et nyere bidrag, der også tager sit udgangspunkt i professionaliseringsprocessen, for at forstå professionel udvikling, er det især interaktionen mellem professionelle og omgivelser, der inddrages som en central faktor. Abbott (1988) kritiserer den generaliseringstendens, der ligger i den traditionelle professionsforskning. Han mener i stedet, at professionel udvikling må forstås ved at fokusere på arbejdet og opgaverne og den kamp, der udspiller sig herom mellem forskellige professionelle grupper, frem for at se på enkelte gruppers udviklingsforløb (Abbott, 1988, s.2). Abbott kalder det opgaveområde, hvor en enkelt gruppe anvender bestemt viden og har udelukket andre, for deres jurisdiktion. Det kan være fastlagt gennem lov, men behøver ikke være det. Han mener, at jurisdiktionen kan hævdes tre steder. Det er i den legale sfære (retssystemet og administration), der giver en formel kontrol. Det er i den offentlige sfære – den offentlige mening (presse og til dels den lovgivende forsamling), hvor der opbygges et image til at presse det legale system. For kontinentale professioners vedkommende falder den legale

sfære og den offentlige sfære i høj grad sammen, da den offentlige mening, der har betydning for professionerne, er staten selv. Men her kan man skelne mellem den faktiske lovgivning som den legale sfære, og politikeres og administratorers *holdning* til professioner som den offentlige sfære. Det er i den offentlige sfære, at professioner stiller krav om både social og kulturel kontrol. Sidst er det arbejdsstedet (lokalsamfund eller organisation), der kan sløre eller forstyrre de legalt og offentligt fastsatte grænser. Det er netop på arbejdspladsen, at enhver profession skal forlige den offentlige position med arbejdsstedets position (Abbott, 1988, s.59-60). Det er både interne og eksterne forhold, der spiller ind på bevægelsen i de forskellige gruppers jurisdiktioner. De interne kan være udvikling af professionel viden og organisering, og de eksterne kan være ny teknologi, sociale bevægelser og organisationsforandringer. For at opretholde en jurisdiktion kræves altså både en legal, kulturel og social kontrol. Abbott siger:

> »The central phenomenon of professional life is thus the link between a profession and its work, a link I shall call jurisdiction. To analyze professional development is to analyze how this link is created in work, how it is anchored by formal and informal social structure, and how the interplay of jurisdictional links between professions determines the history of the individual professions themselves.« (Abbott, 1988, s. 20)

Nu er det ikke mit formål at forstå enkelte professioners udviklingsforløb generelt set. Men den indfaldsvinkel som Abbott her lægger op til, er særlig relevant i mit tilfælde, da jeg ønsker at få et procesorienteret perspektiv ind i professionsforståelsen. Ved at se på forskellige *bevægelser* i de professionelles *jurisdiktioner* ved gennemførelse af strukturændringer i kommunerne og klarlægge de professionelles reaktioner i den forbindelse, kan der trækkes tråde til de interne faktorer hos de respektive grupper og til eksterne faktorer, der påvirker både bevægelser og reaktioner.

Den anden variation inden for denne tilgang, hvor man ser på, hvordan professioner forandrer sig, berører netop punktet om tidens og rummets betydning for professionel udvikling. Man kan kalde dem professionalis-

meteoretikerne. Hér beskæftiger man sig med at sammenligne forskellig professionel udvikling på forskellige tidspunkter[2]. Der findes et utal af disse historiske udviklingsbeskrivelser med meget forskellige udgangspunkter, og der drages forskellige konklusioner af de historiske analyser. Torstendahl (1990a) kalder det en makrosociologisk tilgang til at forstå professionel udvikling. Her er udgangspunktet, at et socialt fænomen vil se forskelligt ud i forskellige samfundstyper, men at der alligevel eksisterer en sammenhæng mellem proces og fænomen. Fx at det er muligt at finde en A-type professionalisme i A-type samfund. Kritikken af denne tilgang er, at man ikke ubetinget kan stille en forudsætning op om, at der er denne dynamik eller sammenhæng mellem proces og fænomen. Historiske analyser af professionsudvikling i sammenhæng med forskellige samfundsmæssige udviklinger viser ikke denne sammenhæng. Der er fx stærke indikationer på, at den professionelle udvikling ikke engang ser ens ud i den kapitalistiske verden, hverken indbyrdes i den vestlige verden (der er stor forskel på angloamerikansk og kontinental udvikling og indbyrdes i kontinental udvikling) eller tidsmæssigt i den vestlige verden (man taler om ny professionel udvikling efter 2. verdenskrig i Europa karakteriseret af fagforeningsstrategier, kartellisering og politisering). Det betyder dog ikke, at fællestræk ikke kan og skal findes. Det er sandsynligt, at den kapitalistiske udvikling har efterladt sig spor i professionalismens udvikling i den vestlige verden, og at der kan findes fællestræk i den *kontinentale udvikling*, særligt på grund af statens rolle, i modsætning til den angloamerikanske udvikling, hvor markedet spiller en større rolle. Det er disse spor, der må findes og diskuteres i forhold til udviklingen af professioner på et givent sted og tidspunkt. For mit vedkommende lægger det op til, at *statens rolle og flere strategiformer* (end eksklusion) må have en særlig vægt i analysen af danske professioners udvikling. Men igen kan det ikke gøres, uden at man forholder sig til både spørgsmålet om, hvem der er de professionelle, og hvem der handler som professionelle. Diskussionen af, hvem der er professionelle, hvem der handler professionelt, og hvordan professioner udvikler sig, må sættes i en sammenhæng.

Umiddelbart ligger der en forskel på et statisk og et dynamisk element i disse forskellige tilgange til at forstå professioner. Men som Torstendahl (1990a) påpeger, er en væsentligere forskel, at den første tilgang (hvem

er professionelle) opererer med en allerede afgrænset gruppe, der defineres som professionelle, hvor den anden tilgang (hvem handler som professionelle) også kan indkludere grupper, der ikke umiddelbart kan kaldes professionelle, men som bruger professionelle strategier i deres handlingsmønstre. Den tredje tilgang (hvordan udvikler professioner sig) gør det muligt at se, hvordan professionelle grupper forandrer sig over tid i de samfundsmæssige sammenhænge, de indgår i.

Det synes indlysende, at de tre tilgange må supplere hinanden i en analyse. Men de forskellige tilgange, der er skitseret her, kan findes i professionslitteraturen uafhængige af hinanden. Der findes megen litteratur, der fx tager en definition for given eller som sagt udelader et historisk perspektiv i analyserne.

For mit vedkommende er det væsentligt at finde en professionsmodel, der bygger på erfaringer fra studier af ligheder og forskelle med en tids- og rumdimension. En definition af, hvad det vil sige at være professionel skal altså kunne tage højde for de særlige forhold, der er for professionelle på forskellige tider og steder, og den skal undgå et ideologisk udgangspunkt eller gøre dette udgangspunkt eksplicit. Det eneste man i den nyere professionsteori kan enes om som et fælles udgangspunkt for diskussionen af professionelle grupper er *vidensaspektet* (Torstendahl, 1990a). Det er ikke professioner, der er vigtige at undersøge, for dem kan man ikke teoretisk definere sig frem til. Det er i stedet erhvervsgrupper, der er vidensbaserede, og her er tale om abstrakt viden, men som både teorier og normative systemer. Disse erhvervsgrupper *kan* udvikle professionalisme, men det er ikke ensbetydende med, at de gør det. Når de gør det, anvender de bestemte strategier, og der er sandsynlighed for, at de bruger den eksklusive aflukningsstrategi, men der er ingen garanti for det. Man kan ikke sige, at en gruppe, der har professionelle karakteristika, ikke er professionel, fordi den ikke bruger professionelle strategiformer, eller at anvendelse af professionelle strategiformer altid vil gøre en gruppe professionel. Man kan altså ikke tage det for givet, at dét at være professionel er ensbetydende med, at man handler professionelt. Man kan kun finde ud af, hvordan og om de gør det, ved at undersøge deres aktiviteter i forskellige samfund og på forskellige tidspunkter. Det er gennem empirien, at forskellige begreber, der går igen i professionsforskningen og knyttes til dét at være professionel, kan kædes sammen.

I det følgende præsenteres disse begreber ved at tage udgangspunkt i en mere operationel definition af professionelle, end den meget brede ramme som »vidensbaserede erhvervsgrupper« lægger op til. Det er en definition, der trækker på indsigten fra den hidtidige forskning og samtidig forsøger at tage højde for de kritikpunkter, jeg har nævnt. Definitionen er et relevant udgangspunkt til at opfange det sociale fænomen, som jeg antager har stor betydning i de danske kommuner, når en bestemt gruppe af medarbejdere reagerer på de strukturelle ændringer. Det vil sige, at definitionen kan bruges til at forklare et centralt empirisk problem.

Burrage, Jarausch og Siegrist (1990) kommer med et bud på en sådan definition, hvor de kombinerer de angloamerikanske diskussioner med kontinental udvikling:

> »Profession means a largely non-manual, full time occupation whose practice presupposes *specialized, systematic and scholarly training*...Access depends upon passing certain *examinations* which entitle to titles and diplomas, thereby *sanctioning its role* in the division of labor...(Professions) tend to demand a *monopoly* of services as well as *freedom from control* by others such as laymen, the state etc...Based upon competence, professional ethics and the *special importance* of their work for society and *common wealth*, the professions claim specific material *rewards* and higher social prestige.« (Burrage, Jarausch og Siegrist, 1990, s.205 – min fremhævning).

Definitionen finder jeg er et godt arbejdsredskab i min sammenhæng, og den kan også danne udgangspunkt for en fremstilling af, hvordan indholdet i de forskellige begreber er diskuteret og beskrevet i professionsforskningen.

Først kan jeg liste de elementer op, som er indeholdt i definitionen:

* der er en specialiseret viden knyttet til videnskabelig/teoretisk træning
* der er eksaminer, eksamensbeviser og titler som adgangskort til professionel udøvelse og som udgør den sociale legitimering for vidensgrundlaget
* der er tendens til monopoliseringsbestræbelser på arbejdsområdet og

autonomibestræbelser i arbejdet

* der er en selvforståelse, der bygger på viden, etiske koder og altruisme, og som bruges til krav om høj materiel og social status.

Ud over at man her forsøger at tage højde for det etno-centriske problem, har man også forsøgt at kombinere både essentielle karakteristika og kollektive handlingsmønstre i definitionen. Der er altså en erkendelse af, at begge perspektiver er frugtbare i en definition. Vi ser ligeledes både en skelnen mellem, men også en kombination af, grundlæggende karakteristiska for en professionel gruppe og de professionelles selvforståelse i en definition. Jeg finder det væsentligt, at netop selvforståelse er et element i definitionen af en professionel gruppe. Selv om en gruppe ikke har de grundlæggende egenskaber, som en generel definition vil kræve, kan den professionelle selvforståelse have stor betydning for professionernes måde at handle på. Det er både en institutionel og »politisk« definition, som Burrage, Jarausch og Siegrist (1990, s. 206) selv siger. På denne måde undgår man, at de ideologiske holdninger ligger som en implicit forudsætning for definitionen. Både det altruistiske element og egeninteressen ligger eksplicit som mulighed i definitionen. Hvorvidt denne definition er brugbar i alle professionsanalyser, skal jeg afholde mig fra at diskutere. Det væsentlige er, at den indeholder elementer, der har stået centrale i professionsforskningen, og at den kan bruges som en slags målestok i diskussionen af det professionelle aspekt også i en dansk sammenhæng.

Som omtalt beskæftiger jeg mig med erhvervsgrupper som psykologer, lærere, sygeplejersker og socialrådgivere. Umiddelbart betragtet er de elementer, der er indeholdt i ovennævnte definition, noget der vækker genklang, når man tager disse grupper i betragtning. Men for at kunne vurdere det, og forstå hvilken betydning det kan have i den kommunale sammenhæng, er det nødvendigt at se nærmere på de enkelte elementer i definitionen. Først præsenteres hvordan man forstår indholdet i de forskellige elementer inden for professionsforskningen. Det vil være en præsentation af meget forskellige opfattelser i forskningen af, hvordan og hvorfor disse elementer anses som centrale i en forståelse af professioner. Dernæst relateres disse diskussioner til den kommunale sammenhæng. Dels ved at jeg forholder mig til, hvordan budskaberne fra professionsforskningen må opfattes, hvis de skal bruges i min sammenhæng. Dels

ved at se på, hvordan disse budskaber stemmer overens med professionel udvikling generelt i Danmark og særligt hos de grupper, jeg sætter fokus på i projektet. Overvejelserne danner grundlag for den konkrete analyse i kapitel 5, hvor jeg ser mere specifikt på professionel adfærd i forhold til strukturændringerne.

Jeg skal samle de ovennævnte elementer i to overordnede emner, som jeg finder dækkende for professionsdiskussionerne. Det ene er viden, uddannelse og eksamensbeviser. Det andet er monopoliserings- og autonomibestræbelser. Elementet om selvforståelsen indgår i begge disse overordnede emner.

3.3 Viden, uddannelse og eksamensbeviser: Nødvendighed eller symbolik

I professionsforskningen fremgår det, at der for visse erhvervsgruppers vedkommende er en kerne af viden, der udvikles gennem specialiseret og systematiseret uddannelse med eksaminationssystemer, der i sidste instans giver titler og diplomer, der er en forudsætning for at udøve erhverv på et bestemt område. Det centrale omdrejningspunkt i diskussionen af dette element hos de professionelle er, hvorvidt denne viden og kæden til uddannelse og eksamensbeviser er en nødvendighed i vores samfund, eller om den kun har symbolsk betydning og anvendes af bestemte grupper i deres stræben efter magt i samfundet.

Denne diskussion er væsentlig at gå dybere ind i, da strukturændringerne i kommunerne i høj grad berører elementet om viden, uddannelse og eksamensbeviser hos medarbejderne i forvaltninger og på institutioner. Et eksempel er sammenlægning af forvaltninger ud fra ønsket om at opnå flere helhedsløsninger og nedbryde sektor- og faggrænser. Tanken bag ændringerne er, at sammenlægningerne fører til en adfærdsændring hos medarbejderne, så de løser opgaver mere helhedsorienteret. Man efterstræber altså en anden form for viden, end der hidtil har været praktiseret i den kommunale opgavevaretagelse. Der lægges op til, at opgaver løses anderledes (med et andet vidensindhold) og måske af andre, end det tidligere har været tilfældet. Dermed sættes det også til diskussion, hvilken viden, uddannelse og titel, der er nødvendig for bedst muligt

(forstået som helhedsorienteret) at løse opgaverne i forvaltninger og på institutioner. Et andet eksempel er decentraliseringen. Ét af målene for decentraliseringen er en større brugerindflydelse. Der åbnes altså op for, at ekspertviden ikke er den hele eller den eneste rigtige viden. Lægmanden, som forældre, ældre osv., har også en viden, der kan være relevant for at løse opgaverne på bedst mulig måde.

Når strukturændringerne berører elementet om viden, uddannelse og eksamensbeviser, rører de altså ved selve kernen i dét at være professionel hos medarbejderne i forvaltninger og institutioner. Man må dermed forvente, at begrundelser og reaktionsmønstre hos de professionelle i forbindelse med strukturændringerne i høj grad vil omhandle dette element. Derfor skal jeg se nærmere på, hvad der ligger i den forståelse af det nødvendige og det symbolske, som er to vidt forskellige opfattelser af videns, uddannelsers og eksamensbevisers betydning for professioner.

3.3.1 Nødvendigheden

I professionsforskningen er det inden for den funktionalistiske tradition, at man anser de professionelles viden som en nødvendighed. Det er også inden for denne tradition, at man ser de første forsøg på at rendyrke diskussionen af de professionelle. De professionelle ses som en erhvervsgruppe, hvis funktion er at opfylde bestemte sociale behov i samfundet. Talcott Parsons er en af de første, der i løbet af 1930'erne retter opmærksomheden mod de professionelles rolle i samfundsudviklingen. Han formulerer et begrebsapparat, som han mener kan danne grundlag for både teoretiske og empiriske analyser af professioner. Parsons mener, at de professionelle er en væsentlig social kraft i det moderne samfund. Han siger:

> »It is my view that the professional complex, though obviously still incomplete in its development, has already become the most important single component in the structure of modern societies. It has displaced first the »state«, in the relatively early modern sense of that term, and, more recently, the »capitalistic« organization of the economy. The massive emergence of the professional complex, not the special status of capitalistic or socialistic modes of organization, is the crucial structural development in the twentieth-century socie-

ty.« (Parsons, 1968-79, s. 545).

Parsons forklaring på de professionelles væsentlige rolle er, at de er bærere og formidlere af kultur og værdier i samfundet. Han beskriver en samfundsudvikling, hvor der sker en løsrivelse fra det religiøse verdensbillede og en øget specialisering og opsplitning i det kulturelle og sociale system. Det truer den sociale orden, hvis der ikke samtidig sker en integration af samfundets forskellige subsystemer. Integrationen opnås gennem udbredelse af fælles værdier til borgerne. Den nye orden opbygges altså omkring værdikonsensus, og her er væsentlige sociale værdier universalisme, specialisering og allokering af ressourcer efter præstation. Det er et rationelt værdisystem. Netop disse værdier kendetegner de professionelle, og dét de skal formidle. Det er dem, der er med til at etablere den nye orden. (Parsons, 1939, s. 467). Det nye lederskab i den moderne samfundsudvikling kommer til at hvile på kulturelle legitimitetskriterier frem for på kriterier om politisk magt og økonomisk succes, der karakteriserede den gamle ordens lederskab med aristokrater og kapitalister. (Parsons, 1968-79, s. 545). Og Parsons ser netop de professionelle som den erhvervsgruppe, der kan varetage disse kulturelle legitimitetskriterier – den offentlige interesse.

De professionelle er altså organiseret omkring det intellektuelle aspekt af det moderne kulturelle system, men Parsons peger også på en deling i det professionelle system, hvor den ene retning er de professionelles involvering i områder ud over det intellektuelle system, såsom religion, kunst, moral og etik. Denne retning har kulturel forrang. Den anden retning er den praktiske anvendelse af viden: den tekniske mestring af de intellektuelle discipliner på konkrete områder, som har sociale og psykologiske interesser frem for kulturelle. Denne retning har samfundsmæssig forrang. (Parsons, 1968-79, s. 536-537). Begge retninger støder mod barrierer fra den gamle orden. Den intellektuelle støder mod det religiøse verdensbillede og den praktiske mod almen eller lægmandsviden.

Parsons arbejde har dannet grundlag for senere diskussioner af de professionelle inden for den funktionalistiske tradition. Den grundlæggende forudsætning var, at de professionelle ansås som »tjenere« i det moderne samfund. Det skal bemærkes her, at Parsons i høj grad knytter sin analyse af de professionelle til det sociale og kulturelle system og vægter værdier

og normer som centrale for forståelsen af professionelle. Som vi skal se, er denne Parsonske vægtning noget, der med tiden forsvinder i professionsforskningen. Det er først med den nyeste forskning på området, at man igen trækker denne vægtning ind som betydende for professionel udvikling. Jeg mener, at sammenbindingen mellem de professionelle normer og værdier og det sociale og kulturelle system er meget væsentlig, hvis jeg skal forstå de professionelles reaktioner i kommunerne.

De videre studier inden for den funktionalistiske tradition sætter især fokus på formen og strukturerne for professionelle grupper. Især kommer det tekniske, vidensbaserede element ind som grundlæggende for definitionen af de professionelle, hvor man ikke diskuterer, hvorfor eller om denne viden er nødvendig, men tager det som en forudsætning. Den første større analyse inden for den funktionalistiske tradition af professioners udvikling kommer fra Carr-Saunders og Wilson i 1933. De kortlægger erhvervsgruppers udvikling, som på det tidspunkt betragtes som professionelle og kommer frem til en række essentielle karakteristika. Her sker koblingen mellem viden, uddannelsessystemet og organiseringen for de professionelle grupper. Om organiseringsaspektet siger de:

> »A profession can only be said to exist when there are bonds between practitioners, and these bonds can take but one shape – that of formal association.« (Carr-Saunders og Wilson, 1933, s. 298)

I modsætning til Parsons' vægt på værdier, sættes der altså nu fokus på de strukturelle, men også på de holdningsmæssige elementer, som fælles identitet, sprog, etiske koder, osv. Disse karakteristika danner kernen og omdrejningspunktet i mange senere diskussioner om, hvad det er, der kendetegner de professionelle. Der sker en bevægelse fra den funktionalistiske til den strukturalistiske retning inden for professionsforskningen (Abbott, 1988).

I den funktionalistiske tradition laver man en direkte kobling mellem professionerne og det samfundsmæssige belønningssystem. Argumentet er, at de professionelle udfører vigtige samfundsmæssige opgaver på en ansvarsfuld måde – derfor skal de belønnes. Der lægges vægt på harmoni og konsensus, og med denne tilgang ser man især på de interne konsekvenser af professionalisme på det individuelle niveau. Det vil sige for

kunden/klienten, der udsættes for de professionelle. Et vigtigt spørgsmål er, hvordan man kan organisere en social relation mellem en kunde og en professionel, så man fx opnår sundhed. Der sættes ikke spørgsmålstegn ved selve relationens eller den professionelle videns nødvendighed. Der er hovedsagligt tale om analyser på et mikroniveau, hvor de professionelle er den afhængige variabel.

3.3.2 Symbolikken

I slutningen af 1960'erne kommer der et stort brud med hele denne tankegang. Der sker en ændring i både forskningsobjekt, centrale problemstillinger og teoriudbygning.

Det er netop kritikken af den ovennævnte forudsætning om den professionelle udvikling på baggrund af en »nødvendighed« i forhold til bestemte sociale behov i samfundet, der er central for skiftet i professionsforskningen. De professionelle skal ikke forstås ud fra en samfundsmæssig nødvendighed, men i stedet ud fra bestemte erhvervsgruppers stræben efter magt og kontrol i samfundet, der bygger på den specialiserede viden og kontrol af uddannelse og eksamensbeviser.

Randall Collins er en af de professionsforskere fra den neo-weberianske retning, der er gået til diskussionen om, hvilken status viden har, ved at se på uddannelse og credentials (eksamensbeviser, titler, osv.) i et historisk lys og finde grundlaget for, hvordan det er lykkedes visse grupper at bruge viden, uddannelse og credentials som et middel til magt. Han mener ikke, at viden og kundskaber som sådan er relevante; det er den sociale institutionalisering af viden og kundskaber, der er central i forklaringen af de professionelle.

Collins (1990a) tager som omtalt sit udgangspunkt i en fortolkning af den weberianske tankegang for at forstå professioner. De grundlæggende præmisser i denne tankegang er at forklare social adfærd og sociale strukturer ud fra individers egeninteresse. Der behøver ikke være en bevidsthed omkring interesserne, fordi interaktionen tenderer at være sociale ritualer, der producerer moralsk overbevisning og ritualer, der optages af individerne. (Collins, 1990a, s. 25). Det er Webers diskussioner om statusgrupper og markedsaflukning i form af monopoliseringer, der, ifølge Collins, er interessant for forståelsen af professioner. I Collins forståelse er professionelle grupper statusgrupper med et fællesskab

omkring en bestemt livsstil og en stræben efter status og ære. Markedsaflukning og monopoliseringsprocesser (tilegnelse af markedsmuligheder) ser Collins som drivkraften i et samfunds udvikling. Grupper af individer slår sig sammen og etablerer formelle reguleringer om et område, samt kræver politisk støtte som en legal priviligeret gruppe. Dermed udelukker de andre grupper. Processen er dynamisk og udvikles gennem en kamp om monopolet. Der sker konstante monopoliseringer og demonopoliseringer gennem denne proces (Collins, 1990a, s. 26). Collins mener, at en sådan proces kan spores helt tilbage til stammesamfund. Markedet har eksisteret i forskellige former gennem historien med forskelligt indhold i det, der bliver udvekslet og monopoliseret. Markedsaflukninger og monopoliseringer binder sig altså ikke til én bestemt samfundstype. En forståelse af professionel udvikling må tage sit afsæt i den beskæftigelsesmæssige aflukning, hvor det er viden, der udveksles på markedet, og hvor uddannelse og credentials danner baggrund for monopoliseringer.

Jeg skal vende tilbage til både statusgrupper og markedsaflukning i diskussionen af monopoliserings- og autonomibestræbelser senere i dette kapitel. Hér koncentrerer jeg mig om Collins tanker om, hvordan uddannelse og credentials spiller en rolle for professioner.

Ifølge Collins viser historien, at stratifikation synes at være en af årsagerne til professionalisme. En relativ lille størrelse og før-eksisterende privilegier synes at være de forhold, som skaber mulighed for elitedannelse, og det vil sige monopolistiske erhvervs-grupper. For at vi får den professionelle gruppe, skal der dog inddrages endnu en faktor, og det er, hvad Collins kalder, »status honour« (Collins, 1990a, s. 35). De professionelle dækker deres arbejde med et ideologisk dækken: det er et kald, ikke et arbejde. Motiverne fremstår som altruisme, moralisme, spiritualisme eller æstetisme. Det er ikke verdslig vinding. Når de professionelle samtidig har høj løn og magt, er der noget, der tyder på, at en ideologisering af arbejdet ligestilles med andre belønninger og ikke kompenserer eller erstatter det. En høj statusære giver også høj løn og magt. Collins mener, at netop de forhold, der giver grundlaget for statusæren er det, der strukturelt adskiller fagforeninger fra professioner, selv om begge kan operere ud fra markedsaflukning. Derfor definerer han en profession som en gruppe, der kombinerer markedsaflukning og høj erhvervsmæssig statusære. Og han ser *uddannelse* som den væsentligste faktor for ud-

viklingen af denne statusære.

I Collins undersøgelse af uddannelsen i forbindelse med de professionelle kommer han frem til, at det ikke er den tekniske ekspertise, der er kernen i de professionelles uddannelse. I mange fuldt professionelle grupper læres de tekniske kundskaber først efter uddannelsen (fx læger og præster). Kort sagt, den praktiske tekniske kunnen er ikke det, der giver de gode karakterer i uddannelsen. Collins konklusion er i stedet, at formålet med uddannelsen er at uddanne rituelle specialister. Uddannelsen er et slags ritual, hvor en gruppe samles, har samme fokus, får understøttet en fælles følelse og hvor der er en symbolsk betydning af indholdet i ceremonien. Ritualer former gruppeidentiteter, men giver også den enkelte symbolske tegn, som bruges til at styre retningen af aktiviteter og til en ideologisering af samme. Collins mener, at man kan skelne mellem eksplicitte formelle ritualer og »naturlige ritualer« (der fremstår uden eksplicitte ceremonielle intentioner), og at uddannelse er et naturligt ritual. Den stærke fællesidentitet, der findes i professionerne, uanset om de har et stærkt eksplicit rituelt præg (som fx præster ved ordination) eller ej, viser, at det er den samlede proces i eliteuddannelsers ritual, der er central for at forstå professionalisme. Men virkeligheden viser dog også en forskel på, i hvor stor grad uddannelse er i stand til at skabe denne identitet. Det forklarer Collins med, at de grupper, der inden uddannelse har opbygget en mængde af den kulturelle kapital, vil være mere påvirkelige af ritualerne i uddannelsen, end grupper der ikke har denne kapital. (Collins, 1990a, s.39).

Collins mener altså ikke, at det er viden og kundskaber i sig selv, der forklarer professionalismen og de professionelles strategier. Det er uddannelsen og eksamensbeviser, titler o.l., der danner grundlaget for strategierne. Videnssystemet tjener først og fremmest et symbolsk formål – det er en prestigefyldt ideologisk base for at opnå statusære. Dermed udelukker han ikke, at videnssystemet faktisk kan være problemløsende på bestemte områder. Det han understreger er, at der ikke er en umiddelbar sammenhæng mellem videnssystemets udvikling og dets problemløsende kapacitet i samfundet. Med ritualer og ceremonier, med mystificering og dramatisering, med en slags helliggørelse af måden at løse en opgave på kan de professionelle dupere lægmanden til at tro, at de eneste, der kan løse opgaven, er de professionelle. Selv om der er tale om opgaver, hvor

der kan være tale om en stor usikkerhed i vidensgrundlaget (jævnfør det generelle problem omkring sammenhæng mellem videnskabelig viden og praksis), kan de professionelle med disse midler skabe en følelse af sikkerhed omkring netop denne løsningsform. Usikkerhedsmomentet fører ikke til en mindskelse af deres autoritet, men i stedet til et krav om autonomi i den professionelle praksis. Collins skriver, at teoretisk set er dette usikkerhedsmoment (af de professionelle selv) blevet integreret i begrebet »tacit knowledge« (tavs viden). Selv om man ikke umiddelbart kan beskrive, hvilken viden det er, de professionelle bruger i bestemte situationer, er der tale om en slags intuition begrundet i uddannelse og erfaring. Dette kan kun lade sig gøre, hvis der inden for de professionelles egne rækker er en fælles identitet om, at det er måden at gøre det på. Brante (1987) skriver i den forbindelse, at ud over at vise, at der er tale om en kompliceret, esoterisk eller »hemmelig« viden, må de professionelle også tydeliggøre, at problemer er mulige at løse, så de kan fremstå som troldkarle eller helte, som han siger (ibid., s. 144). Han refererer til Collins, når han siger:

> »Det är också därfor tradition, symboler og ritualer är så vigtiga i dessa yrken, det må gälla medicinmannens dans, engelska domares peruker, eller kanonskott och lagerblad vid promoveringer.« (Brante, 1987, s. 144)

På den ene side må deres arbejde ikke blive for rutiniseret, så andre let kan bedømme arbejdet. Men på den anden side må der være en form for rutine, så kundskaber kan formidles og føres videre i den professionelle stand. Der skal være en bestemt balance mellem teknikalitet og usikkerhed.

Collins skriver videre, at der ikke umiddelbart ser ud til at være en trussel fra lægmanden mod denne professionelle status. Man ser stadig op til de professionelle og stoler mere på dem end på fx politikere og bureaukrater. Accepten kan være på grund af de eftertragtede karrieremuligheder, især for de højere klasser og for de lavere klasser især på grund af den ritualiserede respekt. Collins påpeger, at det er ironisk, at netop dét, der ofte ligger til grund for denne tro, er det magiske og det mystiske, og det står i skarp modsætning til det videnskabelige grundlag, som pro-

fessioner fremhæver som deres legitimeringsgrundlag. Han mener, at den ritualiserede respekt fra de lavere klassers side må forstås på grundlag af deres måde at tolke og forstå verden på, der især har lokalistiske og personificerede karakteristika. Den største kilde til mistillid til de professionelle kommer fra de professionelle selv. Det er deres selvkritik og selvrefleksion, der truer dem selv mest. Og denne bevidsthedskrise er strukturelt produceret. Dels fordi det intellektuelle indhold i uddannelserne er blevet mere specialiseret, relativistisk og refleksivt. Dels fordi uddannelsesverden i sig selv har udviklet sig. Der er lagt nye lag på den hidtidige viden gennem masseuddannelsessystemet i nyere tid. Foreløbig er denne selvkritik dog temmelig afgrænset i forhold til lægmanden. Den er blevet en integreret del af det at være professionel. Collins mener dog, at ser vi på et tidspunkt et sammenfald mellem denne selvkritik og en populær oprustning mod elitedannelsen, kan det få følger i form af en massiv deprofessionalisering. Det er set før i historien.

Collins arbejde giver et væsentligt bidrag til at forstå sammenhængen mellem viden, uddannelse og professionelle i det moderne samfund. Men hans konklusioner er også blevet anfægtet fra flere sider. Det er vægten den symbolske værdi af viden og uddannelsen som central for at forstå professioner, der anfægtes. Hellberg (1991) mener, at det aldrig ville gå på længere sigt i et samfund, hvis den viden, som de professionelle har, ikke også har belæg i virkeligheden, det vil sige, at den er brugbar i forhold til løsning af de problemer, der opfattes som væsentlige i samfundet. Greenwood (1988) er inde på det samme, når han skriver, at forholdene i selve den kontrakt, der opbygges mellem professioner og samfund modsiger den rene symbolske værdi af viden. For det første sker professionalisering over en meget lang tidsperiode med mange forhandlinger undervejs. For det andet er denne proces offentlig, det vil sige åben for diskussion i alle medier, lovgivningsmæssige høringer, kommissioner osv. Der foregår konstant angreb på og forsvar for en bestemt viden i offentligheden. For det tredje kan selve basis for kontrakten ændres. Selvkontrollen kan indskrænkes, hvis resultaterne ikke findes tilfredsstillende. Og for det fjerde kan selve kontrakten opløses eller annulleres. Det er ikke en gang for alle givet, at en bestemt viden regnes for tidsvarende. Monopolet kan fratages en gruppe, som historien viser mange eksempler på. De samme kræfter som støttede vidensmonopolet kan også

fratage det. Greenwood siger:

> »No occupation can attain and retain professional status on the basis of fraudulent claims. Inasmuch as the efficient functioning of the modern economy and polity is dependent upon professional knowledge and skills, it would be dysfunctional for the community to confer a service monopoly upon an occupation which lacks an adequate cognitive base.« (Greenwood, 1988, s. 21)

Torstendahl (1990a) peger på, at Collins sammenbinding af professionelle og uddannelse ikke giver en tilstrækkelig forklaringskraft, hvis professioner skal forstås. I hvert fald ikke, hvis man taler om institutionaliseret uddannelse. Flere af de professioner, som man traditionelt regner for at være modeller for professioner, såsom de engelske jurister, læger og ingeniører, har ikke haft universitær træning som fast del af professionsudviklingen. Derfor kan den institutionaliserede uddannelse ikke være en grundlæggende egenskab for forståelse af den professionelle udvikling.

3.3.3 Viden, uddannelse og eksamensbeviser i kommunal sammenhæng

Det væsentligste budskab fra professionsforskningen er, at *videnselementet må stå helt centralt*, når jeg skal forstå de professionelles reaktionsmønstre i den kommunale organisation. Det er netop besiddelsen af den specialiserede ekspertviden, der adskiller de professionelle fra andre erhvervsgrupper. Derfor bliver det vigtigt at prøve at afdække, hvordan dette videnselement spiller ind som en betydende faktor for de professionelles handlinger og dermed for effekter af strukturændringer i kommunerne.

Et andet væsentligt budskab fra professionsforskningen er, at man må gå nærmere ind i en diskussion af, hvilken rolle viden, uddannelse og eksamensbeviser spiller i vores samfund og dermed for de professionelle. Her hersker der dog stor uenighed i forskningen. Er den ekspertviden, de professionelle har, nødvendig i en samfundsmæssig sammenhæng, som Parsons siger, eller er det hele ren retorik og symbolik, som Collins siger? Er uddannelse og brugen af eksamensbeviser, titler o.l., en form, der kan legitimere og sikre et relevant indhold i viden, eller er det en strategisk

form for monopolisering og aflukning af et bestemt arbejdsområde?

Funktionalisterne lægger op til, at den *viden*, som professionelle besidder og udøver, skal forstås i sammenhæng med kulturelle og sociale værdier i et samfund på et givent tidspunkt. De taler om, at de professionelle er bærere og formidlere af disse værdier og normer, mens neoweberianerne mener, at de professionelle selv skaber dem. Jeg mener, at en mere givtig indfaldsvinkel er at se dette forhold som et *dynamisk samspil*: de professionelles viden bygger på samfundsmæssige, kulturelle og sociale normer og værdier om, hvordan verden hænger sammen og ikke mindst om, hvordan den bør hænge sammen. Men idet de indoptager og udøver denne viden i bestemte sammenhænge, er de også med til at forandre og udvikle den. De professionelle er altså ikke passive aktører i vidensformidlingen, men deres vidensgrundlag opstår heller ikke i et tomrum, som de selv kan udfylde. Vidensudviklingen er i konstant forandring og til konstant forhandling i vores samfund. Som Parsons er inde på, vil de praktiske udøvere, som jeg beskæftiger mig med, støde mod almen eller lægmandsviden, og som Collins taler om, ligger det i selve vidensgrundlaget (det refleksive og analytiske), at det ene vidensområde vil støde mod andre eksperters vidensområde og dermed forandres.

I de danske diskussioner af professioner i 1970'erne hersker der netop uenighed på dette punkt. To næsten samtidige bidrag til diskussionen, der begge fokuserer på magtperspektivet, drager forskellige konklusioner omkring videns, uddannelses og eksamensbevisers status for de professionelle og i samfundet. Det ene bidrag fastslår, at de professionelle i høj grad selv skaber en »nødvendigheds«forudsætning omkring deres viden, uddannelse og eksamensbeviser, uden at de selv beviser nytten af det, eller at andre stiller spørgsmålstegn ved nytten. Den magt, som de professionelle derved får, misbruger de til hele tiden at forbedre deres egne vilkår, selv om det sker på bekostning af en udbytning af arbejderklassen gennem en øget skattebyrde. (Dich, 1973).

Det andet bidrag (Gullestrup m.fl., 1975) har som udgangspunkt, at den professionelle udvikling stadig må ses ud fra det uundværlige aspekt ved deres viden, uddannelse osv., i forhold til den komplekse moderne udvikling. Udviklingen giver de professionelle magt, men magten udøves til dels ubevidst og tilfældigt også for de professionelle, da også de styres

af underliggende kræfter i det moderne samfunds udvikling. Den stigende specialisering og rationalisering i det moderne samfund udvikler også en afmagt hos de professionelle, idet den skaber manglende helhed i en gruppes vidensgrundlag i forhold »realitetens verden« og opsplitning i forskellige professionelle kulturer, der indbyrdes forstår verden meget forskelligt (Hegland i Gullestrup m.fl., 1975, s. 38-43). Herskin og Jespersen taler om, at der opstår en antiekspertise blandt eksperter selv (i Gullestrup m.fl., 1975, s. 57). Beslutningstagere som fx politikere kan derfor vælge at bruge forskellig viden afhængig af deres politiske formål. Masseuddannelsen i Danmark kunne være et element til at »styre« den professionelle viden, men Herskin og Jespersen peger dog på, at den tendens ved masseuddannelse, der synes at have størst betydning for problematiseringen af ekspertviden er, at der netop udvikles mange former for ekspertviden, og at medlemmer af professioner i dag har et langt mindre homogent politisk og ideologisk tilhørsforhold. Det gør, at man i egne rækker også i Danmark stiller spørgsmålstegn ved den objektive ekspertvidens »sandhed« (Herskin og Jespersen i Gullestrup m.fl., 1975).

Et nutidigt eksempel på dette er diskussioner om Øresundsforbindelsen, hvor økonomer og miljøeksperter indbyrdes er uenige om konsekvenser af byggeriet både økonomisk og miljømæssigt set. Vi ser, at politikerne i høj grad støtter sig til forskellige ekspertudsagn afhængig af deres politiske standpunkt angående broen. Et andet eksempel er EU-debatten, hvor alskens eksperter indbyrdes er meget uenige om konsekvensen af Danmarks integration i EU. Også her bruger politikerne udsagn, der passer til deres politiske overbevisning. I begge eksempler gælder det, at uenigheden får udtryk i organisering af protestbevægelser, der tager sit afsæt i ekspertuenigheder, og hvor man kan sige, at eksperter udfordrer eksperter i den offentlige debat om, hvilken viden der er den »rigtige«.

Freidson (1984) diskuterer problematikken om ekspertvidens nødvendighed og mener, at et svar på om professionel viden er nødvendig eller ej afhænger af den bestemte sammenhæng, som professionerne indgår i. Han konstaterer, at der er opgaver i det moderne samfund, som kræver ekstensiv træning og/eller ekspertise. Udførerne af disse opgaver må være eksperter for at løse opgaven; de har en viden, som ikke alle andre i samfundet har. Det kræver tid og evner at opnå den specielle viden, så alle

kan ikke lave alle opgaver, medmindre man forsimpler folks behov i ekstrem grad. Spørgsmålet om, hvorvidt ekspertviden er nødvendig, er i sidste ende en politisk stillingtagen til ønskelige mål for den samfundsmæssige udvikling. Vil man have et rigt, varieret kulturelt samfund er ekspertviden nødvendig. Det er ikke et spørgsmål, om ekspertise og specialister er nødvendige, men om hvordan man kan mindske afhængigheden af specialister, komme af med de unødvendige og mindske vigtigheden af deres priviligier, som fx brugen af eksamensbeviser, titler o.l., til at beskytte privilegier.

Som konstateret tidligere bygger det danske velfærdssamfund i høj grad på accepten af ekspertviden som en nødvendighed for udviklingen af et »godt« samfund og et »godt« liv. Jeg mener da heller ikke, at omstruktureringen i kommunerne grundlæggende sætter spørgsmålstegn ved nødvendigheden af ekspertviden. Men som jeg har været inde på, så berører omstruktureringen alligevel i høj grad problematikken om videnssaspektet hos de professionelle i kommunerne. I forlængelse af Freidson vil jeg hævde, at man med de strukturelle ændringer i kommunerne sætter spørgsmålet på dagsordenen: om de professionelles ekspertviden er nødvendig i den form, som den har nu? To eksempler viser dette: sammenlægninger af forvaltninger for at opnå en mere helhedsorienteret viden, og decentralisering med etablering af brugerorganisationer for at få lægmandsviden integreret i højere grad i de professionelles arbejde.

I diskussionen af *institutionaliseringen af viden* gennem uddannelse og eksamensbeviser er et tredje væsentligt budskab fra professionsforskningen, at man skal være opmærksom på, at der i selve måden, som de professionelles viden frembringes og fastholdes på, kan ligge en egen inerti. Collins ærinde er at fortælle, at den aura af respekt, der ligger omkring professionelle ikke behøver at have noget at gøre med deres videns problemløsende karakter, men kan være frembragt gennem den udvikling af statusære, der væsentligst sker gennem uddannelse og dens ritualisering. Det påvirker både den professionelle og omgivelserne. Der dannes fælles sprog og fælles identitet om, hvordan bestemte opgaver løses bedst muligt, uden at det behøver at have noget at gøre med en reel problemløsning. Fx er det en fremherskende holdning i Danmark, at økonomer har bedst forstand på økonomi, selv om de ikke kan forklare mange af de økonomiske bevægelser, og psykologer har bedst forstand på

at løse problemer knyttet til menneskets psyke, selv om de langtfra kan forklare, hvorfor mennesker handler, som de gør. Fra dette perspektiv ses uddannelsen og brugen af eksamensbeviser som et udtryk for profesionelles gruppers bestræbelser på at monopolisere deres arbejdsområde og udelukke andre erhvervsgrupper.

Også i de danske studier fra 1970'erne understreges dette element ved uddannelse. Her taler man om udvikling af en professionel stil og tendenser til ritualer og mystik, der danner det professionelle image. Vægt på videnskabelighed i argumenter, anvendelse af fagsprog over for uindviede, brug af ydre kendetegn som specielle klædedragter osv. er noget der indlæres og accepteres gennem uddannelse som et nyttigt element for at opnå en særstilling for den enkelte gruppe. (Herskin og Jespersen i Gullestrup m.fl., 1975, s.55).

Et udtryk for det symbolske element i uddannelser kan være den sammenkædning, der laves mellem *uddannelseslængde* og professionel status. Jo længere uddannelse, jo mere professionel (ekspert) er man, og jo større privilegier kan man kræve. Længden af uddannelsen har en tendens til i sig selv at udtrykke en større kvalitet af viden. I Danmark anses en studietid på fem til seks år, som et grundlag for at blive anerkendt som akademiker, og især disse grupper anses som mest professionelle. Disse uddannelser kaldes da også de videregående uddannelser, mens uddannelser, der er kortere end de fem til seks år, kaldes for mellemuddannelser. Grupper med mellemuddannelser betragtes ofte som ikke fuldt professionelle.

I de fuldt professionelle grupper ser man vægten på uddannelseslængde som indikator på videnskabelighed og høj professionel status, når der fx kommer et »angreb« på de videregående uddannelsers længde fra politisk side. Senest er der netop på dette punkt en kamp mellem politikere og universiteter, hvor man fra politisk side forsøger at ændre den danske uddannelsesstruktur i forhold til den angloamerikanske model, hvor konsekvensen er flere kortere universitetsuddannelser (fx bacheloruddannelser). Det har rejst en voldsom kritik fra universiteternes side af, at denne omlægning vil betyde en forringelse af kvaliteten i de danske uddannelser.

Hos de professionelle grupper, jeg arbejder med, er der stor forskel på deres uddannelseslængde. Psykologerne har en uddannelseslængde på

femethalvt år på universitetet med mulighed for en klinisk efteruddannelse på to år. Psykologerne har dog også været udsat for den ovennævnte ændring af deres uddannelse, og det har vakt stor kritik fra psykologerne. I den psykologgruppe, jeg arbejder med i kommunerne, er der også en del skolepsykologer. Disse psykologer adskiller sig fra de andre ved at være læreruddannede med en overbygning i form af en kandidatgrad i psykologi fra Danmarks Lærerhøjskole. Skolepsykologernes uddannelse matcher psykologernes uden efteruddannelse, og indbyrdes mellem psykologer og skolepsykologer ligger der da også en udbredt strid om videnskompetence i forhold de forskellige uddannelser. Men for psykologerne samlet set er der altså tale om lange uddannelser, og deres uddannelse betegnes da også som en videregående uddannelse.

Man ser også sammenkædningen af videnskabelighed og uddannelseslængde hos de ikke fuldt professionelle, idet deres forsøg på at »opgradere« deres professionelle status bl.a. går over en forlængelse af studietiden. Lærere, socialrådgivere og sygeplejersker er de øvrige professionelle grupper, jeg arbejder med. Disse grupper har, hvad man kalder en mellemuddannelse på tre-fire år, og uddannelsen sker uden for universiteteterne på egne uddannelsessteder (højskoler og seminarer). De har gennem en årrække forsøgt at få en forlængelse af deres grunduddannelser. Det er lykkedes bedst for lærerne, der adskiller sig fra de andre grupper ved at have en uddannelseslængde på fire år og for sygeplejerskerne, der for nylig efter indførelsen af de nye social- og sundhedsuddannelser har fået forlænget deres uddannelse fra treethalvt til tretrekvart år (Due og Madsen, 1990, Sørensen, 1987, Petersen, 1993).

Det andet element ved viden og uddannelse, der betragtes som et udtryk for professionaliseringsgrad, er *specialiseringen*. Jo større specialisering, jo større professionaliseringsgrad. Også i Danmark er denne logik gældende. Især mellemuddannede forsøger at opbygge en egen videnskabelighed, som andre grupper ikke kan gøre krav på. Og denne specialisering/videnskabelighed forsøges sanktioneret af staten i form af videnskabelige titler, diplomer, osv.

Psykologerne har med deres lange uddannelse og uddannelsens placering på universitetet opnået denne specialiserede status med egen videnskabelighed. Og for skolepsykologernes vedkommende er netop kandidatgraden fra Lærerhøjskolen det afgørende. Det skal jeg komme

mere ind på ved at se det fra lærerside. For de øvrige grupper, jeg arbejder med, står emnet om specialisering og egen videnskabelighed centralt i deres udvikling. For både lærere, socialrådgivere og sygeplejersker er problemet, at de netop ikke har en egen videnskabelig kerne, og det kommer bl.a. til udtryk ved, at det oftest er andre professioner, der underviser på deres uddannelser. De uddannes altså af andre professioner, og deres viden er et konglomerat af andres videnskabelige viden. De er mere »vidensagenter« end »vidensgivere« (Due og Madsen, 1990, s.375). Grupperne har hver især forsøgt at kæmpe sig ud af denne situation.

Lærerne er igen den gruppe, der er nået længst i en veletableret videreuddannelsesordning på universitetsniveau. De ser pædagogikken som kernen i deres fag. Lærerne kan ikke konkurrere på de enkelte undervisningsfag, idet disse har deres videnskabelige basis i de forskellige universitetsuddannelser. I stedet har de satses mere bredt på pædagogikken som metode. Pædagogik som teori udgør nemlig også et eget videnskabsfelt i universitetsregi. At vi har en enhedsskole i Danmark, hvor alle lærere uddannes til at undervise på alle klassetrin, giver danske lærere en fortrinsret i deres forsøg på at videnskabeliggøre deres område omkring pædagogikken. I andre lande, hvor skolerne er inddelt efter alder og lærerne uddannet derefter, har netop dette punkt været rejst som den væsentligste hindring for en øget professionalisering gennem specialisering. Men allerede i 1960'erne fik Lærerhøjskolen status som en højere læreanstalt med forskningspligt. Ud over at lave videregående kurser for lærere, får institutionen også mulighed for at uddanne kandidater inden for psykologi, pædagogik og undervisningsfag (Due og Madsen, 1990).

Socialrådgivere og sygeplejersker har først for nylig fået denne specialiseringsret. For socialrådgiverne er der som en forsøgsordning oprettet en kandidatuddannelse, der er ved at blive evalueret i øjeblikket. Socialrådgiverne har tidligere været tæt på denne videnskabeliggørelse gennem oprettelse af socionomuddannelserne på universiteter og kampen for at få disse uddannelser udvidet med en kandidatgrad. Det mislykkedes dog i første omgang. Men forsøges altså igen. Kernen i socialrådgivernes faglighed har altid omhandlet bestemte undersøgelsesmetoder i socialt arbejde. Først var det case-work og siden community-work og community-organization og netværksarbejde, der stod stærkt i faget. Fælles for disse metoder har dog været det helhedsorienterede element – altså

samlingen af forskellig viden i en bestemt videnskab og fælles elementer i socialt arbejde (Sørensen, 1987, Sehested m.fl., 1985). Og det er da også helhedsaspektet, der danner grundlag for den videnskabelige orientering i den nye kandidatuddannelse. Hvorvidt det lykkes for socialrådgiverne at etablere denne egen videnskabelighed vil først vise sig efter en evaluering og den politiske vurdering i den forbindelse.

Sygeplejerskernes uddannelse er også med årene blevet mere og mere teoretisk funderet (Hansen og Nielsen, 1991). Med oprettelsen af de nye social- og sundhedsuddannelser, blev sygeplejerskeuddannelsen som omtalt forlænget, og sygeplejerskerne fastholdt deres eget uddannelsessystem. En accept af videnskabeliggørelsen skete for et par år siden, hvor Sygeplejerskehøjskolen fik retten til at uddanne kandidater i faget »sygepleje«. Og med oprettelse af Institut for Sundhed og Sygepleje har sygeplejersker fået deres eget forskningsinstitut. Med denne meget nye udvikling er sygeplejerskerne nået langt i retning af en videnskabeliggørelse af deres felt.[3]

Det er altså tydeligt, at viden i form af videnskabelighed og specialisering og uddannelseslængder, samt akademiske titler står centralt for udviklingen af også de professionelle grupper, som jeg arbejder med i kommunerne. Det betragtes som et væsentligt led i at forbedre erhvervsgruppens status i retning af en større professionalisering. Hvis man ser bort fra psykologerne, er det fælles dog for de professionelle grupper, jeg fokuserer på, at kvalificeringen til kandidatniveau ligger i deres videreuddannelsessystem og ikke i grunduddannelsen. Men dét at grupperne hver især får et eget videreuddannelsessystem med en egen videnskabelig kerne er skridtet i retning mod videnskabeliggørelse af deres arbejdsfelt. Heraf kan man dog ikke slutte, at den videre udvikling for disse grupper vil gå i retning af en videnskabeliggørelse af grunduddannelserne, som ligger i de tidligere professionaliseringstankegange. Det kan være, at udviklingen går i den retning, men man kan lige så vel forestille sig en udvikling, hvor de arbejdsfelter og arbejdsopgaver, som grupperne har nu, differentieres i højere grad i forhold til forskellige niveauer af uddannelser, fx grunduddannelse, bachelorgrad og kandidatgrad. Et eksempel er, at visse mere grundlæggende sygeplejerskeropgaver varetages af en sygeplejerske med grunduddannelse, mens andre opgaver af fx administrative og ledelsesmæssig karakter med tiden kræver en form for

kandidatgrad. Professionaliseringen kan antage mange former.

Freidson (1984) kommenterer også diskussionen, om credentials (eksamensbeviser, titler osv.) overhovedet er nødvendige. Han mener, at ekspertise må institutionaliseres i en eller anden form; folk må kunne identificere en ekspert, og der må være en objektiv fælles identificeringsfaktor – der må være institutionelle retningslinjer, der sikrer rigtigheden af den hævdede kompetence. Han siger:

> »It is difficult to imagine how expertise in a large and complex society, which has a fairly elaborate technological foundation, can be employed without reliance on some form of credentialism to testify to minimal capacity to perform a given kind of work.« (Freidson, 1984, s.16)

Spørgsmålet er i stedet, om credentialisme er det nødvendige grundlag for udvælgelse af en bestemt slags viden og færdigheder, og om de særlige former for credentials er nødvendige. Baggrunden for kritikken af credentials, som bl.a. Collins fremfører, er den sammenbinding, der laves mellem credentials og social aflukning, der skaber en ulighed. Men, som Freidson siger, er det vel kun rigtigt, hvis de forkerte beskyttes på denne måde. Eksklusion er en konsekvens af arbejdsdelingen. Kun et bestemt antal mennesker kan udføre en opgave i forhold til det behov, der er. Derfor er det ikke den ekskluderende side af credentials, der skal kritiseres, men i stedet *grundlaget* for eksklusionen. Credentials beskyttende karakter har også en positiv side; det giver gode arbejdsforhold, engagement osv., som netop er den modsatte side af det fremmedgørende aspekt ved traditionelt lønarbejde.

Svaret på, om credentials er »nødvendige« for udvælgelse af viden, kræver altså også en sammenkædning af valg og beslutninger om hvilket liv, vi ønsker at leve i vores samfund. Skal man kunne identificere og stole på ekspertisen, er credentials en måde at orientere sig på i forhold til, hvad de forskellige vidensgrundlag indeholder. Der er i Danmark en stærk kulturel og politisk holdning om, at ekspertviden bedst udvikles og legitimeres gennem et offentligt uddannelsessystem og anvendelse af eksamensbeviser. Det er en offentlig opgave at sørge for, at vi har den rette mængde af højtuddannede mennesker med en bestemt slags viden,

der kan løse problemer så velkvalificeret som muligt. Som jeg har været inde på, er der også en stærk tradition for, at hele den offentlige sektor strukturelt og funktionelt er opbygget omkring en vidensspecialisering, hvor de højtuddannede og i visse tilfælde autoriserede medarbejdere varetager opgaver på hvert deres felt. Det væsentlige bliver dog hele tiden at forholde sig til, om det er de »rigtige« specialister, der varetager de forskellige opgaver, og om graden af specialisering er ønskværdig i forhold til opgavens karakter. I forhold til ovenstående eksempler er det centrale spørgsmål, om det er nødvendigt for at undervise børn eller pleje syge, at lærere og sygeplejersker har videnskabelige grader med dertil hørende privilegier.

Når omstruktureringer i kommunerne i deres intention berører selve den viden, som de professionelle har, berører de altså samtidig aspektet om uddannelse og eksamensbeviser. Når man gennem strukturændringer forsøger at frembringe en anden form for viden (fx de såkaldte helhedsløsninger), åbner det også op for diskussionen af, hvem der skal varetage hvilke opgaver. Der åbnes for bevægelser i de professionelle gruppers jurisdiktion, som jeg tidligere har været inde på. Målet om at nedbryde både sektor- og faggrænser gennem forvaltningssammenlægninger fortæller om denne intention. Og her er ikke bare tale om at nedbryde grænser for grænsernes skyld, men netop for at opnå en anden form for viden, der kan give de omtalte helhedsløsninger. Skal man fx løse problemet med læsevanskeligheder hos et barn i en sammenlagt social- og skole/kulturforvaltning, er det intentionen, at de nye strukturer skal danne basis for, at det står mere åbent, hvem af de professionelle der på hvilke tidspunkter skal ind i løsningen af problemet. Tidligere har der ligget meget faste procedurer for løsningen af et sådant problem. De nye strukturer skal bl.a. danne grundlag for at skabe nye procedurer, når sagen anskues ud fra en helhed frem for ud fra de gamle sektoropdelinger. Igen er det ikke umiddelbart et spørgsmål, om det i det hele taget er professionelle, der skal løse problemet. Men måske mere et spørgsmål om, hvilke professionelle der skal ind hvor og hvornår, når en sag skal behandles.

De overvejelser, jeg har trukket frem på baggrund af professionsforskningen peger på meget konkrete forhold, der er relevante at undersøge empirisk, når jeg skal forstå sammenhængen mellem professionelle og strukturændringer.

Først og fremmest er det en understøttelse og forklaring af min tese om, at i de professionelles argumentation omkring deres reaktioner på strukturændringer, vil de *faglige (forstået som de vidensmæssige) argumenter stå i centrum.* De professionelles begrundelser for enten at modarbejde eller støtte strukturændringer, må formodes at have karakter af, at der vil ske serviceforringelser eller -forbedringer, hvis ikke de handler sådan. Hos ikke-professionelle må det formodes, at argumenter af mere personlig karakter (»Det er for svært for mig«) eller af fagforeningsorienteret karakter (»Mine arbejdsvilkår bliver forringet«) vil være langt mere fremtrædende end hos de professionelle.

Den fremtrædende plads, som de professionelles vidensbase vil have, siger dog ikke i sig selv noget om, hvorvidt det er den reelle begrundelse for deres handlinger. Om der er tale om nødvendighed eller symbolik. Jeg mener da også, at det vil være yderst vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at lave en »objektiv« vurdering af, om der er tale om nødvendighed eller symbolik i de professionelles udtalelser.

Én måde at gå til diskussionen på, er som Collins gør det, hvor han gør opmærksom på, at der kan være en kløft mellem den tekniske viden og dens problemløsende karakter på samfundsmæssigt niveau. Man kan altså forvente, at de professionelle ofte bruger »viden« som et argument for deres handlinger, selv om det reelt er magt og status, der er deres drivkraft. Men jeg har også nævnt flere indvendinger mod denne opfattelse.

En anden måde at gå til denne diskussion på, er at undersøge, om de professionelle overhovedet bruger deres tekniske viden i deres konkrete arbejde. Svensson (1990) har kigget på flere af sådanne undersøgelse og desuden selv foretaget én. Han siger:

> »Studies of professions at work often reveal a vast distance between formal education and the applied knowledge which working situations require« (Svensson, 1990, s.69)

Den teoretiske viden får i stedet den funktion at skabe enhed og samling i en professionel gruppe ved at give et fælles sprog og referenceramme, som også Collins hævder. Den teoretiske viden bruges til at styrke professionen. Praktikerne bruger i højere grad den ikke-teoretiske viden i form

af erfaringsbaseret og tavs viden. Det er en viden, der sjældent formuleres i ord – en viden som man anvender i praktisk handling uden at have gjort sig klart, hvordan og hvorfor man anvender den. Det er dog stadig en viden, der af professionelle hævdes at være teoretisk bundet (jævnfør begrebet tacit knowledge, som tidligere nævnt), selv om det ikke sker i den traditionelle rationelle vidensform. Men Svensson siger:

> »Yet....experiential knowledge should be regarded for the present as rather hypothetical, since such categories of knowledge have much of the character of remainder categories – giving a positive rubric to the unexplained. Tacit knowledge may then be only a legitimized self-image which is drawn in order to elicit confidence from the public and principals.« (Svensson, 1990, s.68)

Skal man forstå sammenhængen mellem uddannelse, viden og arbejde i professionel sammenhæng er det, ifølge Svensson, den refleksive viden, der er central, det vil sige en viden bundet i erfaringer, der sjældent kan sættes på ord og mere er en evne til at sludre og konversere, overtale og overbevise. Egenskaber der ikke har så meget med organisationer og professioner at gøre, som med personer.

Den opfattelse, der præsenteres her, forudsætter en bestemt opfattelse af, hvordan viden udvikles og fungerer i praksis. Her modstilles en analytisk rationel læreproces og vidensanvendelse i professionel praksis baseret på formel videnskabelighed med en anden model, der er ikke-teoretisk og personafhængig og handler om refleksiv viden. Der findes dog andre forståelser af, hvordan den menneskelige læreproces fungerer, og dermed af hvordan viden udvikles og anvendes i praksis. Her ses den analytiske rationalitet som kun de første trin på vejen til at udvikle reel ekspertviden. Erfaringsbaseret og kontekstafhængig adfærd er i denne model de sidste trin på vejen til ekspertviden og -adfærd. (Flyvbjerg, 1991). I denne opfattelse er der altså ikke tale om to modeller, der modstilles, men om en samlet model for udvikling og anvendelse af viden. Jeg skal ikke gå yderligere ind i denne diskussion om, hvordan viden udvikles og anvendes, men blot hér slå fast, at selv om man ikke umiddelbart kan aflæse en rationel, instumentel brug af den teoretiske viden hos de professionelle i deres konkrete arbejde, behøver det ikke at være

ensbetydende med, at denne viden så ikke har betydning for deres adfærd. Det er mere kompliceret end som så at »måle«, hvordan de professionelle bruger deres viden.

Disse overvejelser viser altså det vanskelige i projektet med at vurdere, hvorvidt de professionelles viden dels er »nødvendig« og dels reelt anvendes i deres arbejde. Jeg må derfor gå til diskussionen på en anden måde, og i min sammenhæng er det vigtige at få klarlagt indholdet i de professionelles argumenter omkring deres viden – at få åbent frem hvorfor de mener, at netop dét, de ved, er den rigtige og »nødvendige« viden, og hvilke ulemper og fordele, de ser ved en forandring af deres vidensbase i forhold til de konkrete problemer, de skal løse i de nye strukturer. Denne forståelse kan så sættes op mod andres opfattelse af det samme i den kommunale organisation. Det bliver også væsentligt at se på, i hvor høj grad netop strukturændringer kan forandre de professionelles vidensbase og i hvor høj grad andre faktorer har betydning for denne forandring. De andre faktorer kan være indholdet i uddannelser, bevægelser i andre professionelle gruppers vidensbase, i almen viden, osv.

Denne diskussion er noget af grundlaget for at forstå de professionelles handlinger i forbindelse med strukturændringerne og dermed også effekterne. Og det er også grundlaget for, at andre end de professionelle selv kan forholde sig til deres arbejde, deres viden og deres reaktioner. Det vil være i den *konkrete kontekst*, hvori det professionelle arbejde udøves, at vurderinger af »nødvendigheden« eller »symbolikken« skal foretages.

3.4 Monopoliseringstendenser og autonomibestræbelser

I den funktionalistiske tradition har værdier som altruisme, kollegialitet og tillid stået som centrale værdier for professionelle grupper. De professionelle tjener samfundet; uselviske og i samdrægtighed. Bestræbelserne på at monopolisere deres arbejdsområde og på at få størst mulig autonomi i arbejdet ses som nødvendige midler, for at de kan udfolde og anvende deres viden optimalt til samfundets bedste. De ved bedst selv, hvordan deres ydelse skal frembringes og må beskyttes mod indblanding udefra. Den høje materielle status er så belønningen for, at de leverer

denne nødvendige samfundsmæssige ydelse.

I sådan en tankegang sættes der for det første ikke spørgsmålstegn ved, om de professionelles ydelse (viden) er rigtig og nødvendig, men heller ikke ved om midlerne til at levere ydelsen er de rigtige. Det er netop midlerne og dermed handlingsstrategierne, der sættes i fokus i diskussionen af professionelle i 1970'erne. Det er de eksternt prægede konsekvenser af professionalisering på det sociale niveau, der kommer i centrum. Man begynder at sætte spørgsmålstegn ved, hvorfor monopolet og autonomien har udviklet sig netop for disse grupper, og om det nu også er berettiget. I undersøgelser af professionelle grupper opdager og diskuterer man nu andre egenskaber, end dem der har været trukket frem gennem de tidligere studier.

Diskussionen om de professionelles monopol og autonomi og deres handlingsstrategier er særdeles relevant i min sammenhæng. Dels fordi strukturændringerne i kommunerne berører dette centrale element hos de professionelle. Dels fordi man igen må formode, at de professionelles begrundelser og reaktionsmønstre vil kunne henføres til dette element.

Strukturændringerne berører i høj grad spørgsmålet om monopol og autonomi hos de professionelle. Ser vi på sammenlægninger af forvaltninger, hvor man vil opnå helhedsløsninger og nedbryde sektor- og faggrænser, har jeg tidligere været inde på, at det er et eksempel på, at der åbnes op for at andre professionelle kan gå ind og varetage opgaver, som én bestemt gruppe tidligere har haft monopol på. Jeg har også været inde på, at med decentraliseringen, hvor en øget brugerindflydelse er et centralt mål, lægges der op til, at ikke-professionelle skal have et større ord at skulle have sagt på de professionelles arbejdsområder. En tredje ændring, som jeg ikke indtil videre har berørt særligt, er ændringen af ledelsesstrukturer og omlægning af kompetence i kommunerne for at opnå et mål om større medansvar til de ansatte og dermed de professionelle. Der kan altså synes at være lidt af en modsætning mellem nogle af disse mål. På den ene side er intentionen at løse op for de professionelles monopol og autonomi, men på den anden side opererer man også med ændringer, der giver de professionelle et større medansvar. Man kan i hvert fald sige, at der trækkes lidt i begge retninger: både en begrænsning og en udvidelse af monopol og autonomi.

Men for at forstå, hvad monopolet og autonomien egentlig er for

størrelser, hvad begrundelsen er for dette elements betydning for de professionelle, og hvordan de professionelles handlingsstrategier konkret kan se ud, må jeg se nærmere på, hvordan disse elementer diskuteres inden for professionsforskningen.

Freidson (1970) er en af de første, der tager udgangspunkt i monopolet og autonomien i et studie af læger i slutningen af 1960'erne, og han viser, hvordan dominans og autonomi er centrale egenskaber for disse professionelle, frem for kollegialitet og tillid, som tidligere studier fremhævede. Freidson ser det centrale ved professionelle således:

> »a profession is distinct from other occupations in that it has been given the right to control its own work.« (Freidson, 1970).

Freidson understreger dog, at autonomien er teknisk og ikke absolut. Den kan ændre sig i forhold til omgivelserne, fx på grund af et bestemt samspil mellem staten og professionerne. Denne opfattelse fører til to kommentarer fra Freidson over for den strukturfunktionalistiske definitionsdiskussion. For det første mener han ikke, at kognitive og normative elementer kan ses som stabile og faste, som også tidligere har været nævnt. Han mener, at elementerne kun kan bruges til at afdække en proces, der består af kampe og overtalelse. Der forhandles grænser i denne proces i den sociale arbejdsdeling. Tankegangen matcher opfattelsen af, at det er i kampen om de professionelle gruppers jurisdiktioner, at man kan forstå professionel udvikling. For det andet mener han, at ser man på processen, så *vinder* de professionelle autonomi, og med denne autonomi kan de løsrive sig fra den sociale elite. Vidensproduktionen får en mere central og strategisk rolle i sig selv. De professionelle bliver næsten immune over for kontrol udefra. Men privilegierne kan tages fra dem, som det er set i Kina og Rusland. Den ideologi, der følger med de professionelle, er mulig, fordi deres opnåede status giver dem tilladelse til at konstruere en social virkelighed på forskellige områder. Freidsons kritik af tidligere analyser er, at de først begynder på det punkt, hvor hans analyse stopper.

Der anlægges altså nu et magt- og konfliktperspektiv på forståelse af professionelle frem for et harmoniperspektiv, som man så tidligere. Johnson's bog fra 1972 »Professions and Power« indikerer i sin titel dette

store skift i opfattelsen af, hvad det vil sige at være professionel, og hvad professionalisme er. Johnson understreger også, at de egenskaber, som strukturfunktionalisterne ser som essentielle for de professionelle, i stedet er strategiske midler hos en erhvervsgruppe, der anvendes i kampen for at opnå privilegier på bekostning af andre erhvervsgrupper i samfundet. De professionelle er selv med til at definere kulturelle og sociale behov og måden, de skal opfyldes på. Det gør de netop ved at kontrollere og monopolisere viden, uddannelse og adgangskriterier til deres felt.

Også i dansk sammenhæng ser vi denne holdning slå igennem i studiet af eksperter i Danmark. Titler som »Eksperterne og magten« (Gullestrup m.fl., 1975) og »Den herskende klasse« (Dich, 1973) viser dette.

Spørgsmålet er, hvad der danner grundlaget for, at denne magttilegnelse har været mulig for de professionelle grupper (når det nu ikke er nødvendigheden, der er forklaringen)? I professionsforskningen er der to væsensforskellige forklaringer på dette. Den ene retning mener, at det er bytterelationerne i det kapitalistiske samfund, der er forklaringen. Det er den marxistiske retning. Den anden retning mener, at der er tale om et dybere liggende fænomen end kapitalismen, fordi professioner også udvikler sig i andre samfundstyper end den kapitalistiske. Det er den neoweberianske retning.

I den *marxistiske* retning fjerner man sig mest fra vægten på viden og ekspertise i forståelsen af det professionelle fænomen. Larson (1977) laver den første større sociologiske analyse af angloamerikanske professioner set i et marxistiske perspektiv, men meget væsentligt også i et historisk perspektiv, netop fordi hun binder professionalisme op på en speciel historisk kontekst.

Hendes udgangspunkt er også, at tidligere analyser har brugt professionsbegrebet som et »naturligt« begreb stærkt ladet med ideologi. Og en ideologi der i foruroligende grad ligner de professionelles egen. Larson interesserer sig ikke kun for de professionelle som en beskæftigelsesgruppe, men også for deres indplacering i det samfundsmæssige stratifikationssystem. Hun siger:

> »Professions are not exclusively occupational categories; whatever else they are, professions are situated in the middle and uppermiddle level of the stratification system.« (Larson, 1977, s.16)

Det er netop deres distance til arbejderklassen, som er et væsentligt karakteristika for dem. Med en historisk analyse af den samfundsmæssige transformation til det industrielle samfund viser Larson, hvordan de professionelle skabte status og værdier for dem selv, og at det skete over markedet. Hun siger:

> »I see professionalization as the process by which producers of special services sought to constitute *and control* a market for their expertise. Because marketable expertise is a crucial element in the structure of modern inequality, professionalization appears *also* as a collective assertion of special social status and as a collective process of upward social mobility.« (Larson, 1977, s.17).

Det beskæftigelsesmæssige hierarki i det 19. århundrede var baseret på kompetence og belønning. Uddannelsessystemet og credentialisme er det grundlæggende princip for legitimation. Professionalisering er derfor et forsøg på at omforme en orden af knappe ressourcer (special viden og færdigheder) til en anden: social og økonomisk belønning. Det professionelle marked skaber en ny form for ulighed i samfundet. For at bevare denne knaphed kræver det en tendens til monopoldannelse: monopol på viden på markedet og monopol på status i stratifikationssystemet (Larson, 1977, s.17). De professionelle bliver en del af magteliten i samfundet. Med sin analyse kommer Larson frem til, at man kan tale om et førmoderne og et moderne professionelt fænoment, hvor skillelinjen er den industrielle revolution og markedsorienteringen.

Larson sætter altså diskussionen af de professionelle ind i en klassesammenhæng og relaterer diskussionen til de markedsbaserede mekanismer i det kapitalistiske samfund.

Larsons analyse er som sagt den første omfattende historiske analyse af professionel udvikling set i sammenhæng med den samfundsmæssige produktionsmåde. På den måde var der tale om en væsentligt nyt bidrag til professionsforskningen, der i sin tidligere form var meget ahistorisk; der var tale om en abstrakt tid. Larson ser tiden som betydende for den professionelle udvikling. Senere er selve det marxistiske grundlag for en sådan historisk analyse blevet anfægtet (som jeg skal vende tilbage til), men særligt den sammenbinding, som Larson laver mellem professioner

og markedet, er problematiseret. Når hun laver denne sammenbinding, udelukker hun de fleste af de europæisk kontinentale professioner fra professionsforskningen. Mange af disse professioner har aldrig udviklet sig over en markedssituation, men er opstået og har udfoldet sig direkte i sammenhæng med den statslige udvikling. Og spørgsmålet er, om det gør dem mindre professionelle end fx de amerikanske professioner, som Larson beskæftiger sig med. Senere studier, også af Larson selv (Larson, 1990), modsiger dette og dermed også det kapitalistiske marked som det grundlæggende element i forståelsen af professionel udvikling.

Larsons første analyse har dog givet grobund for fortsatte marxistiske klasseanalyser af professionernes magtudøvning.

I Danmark slog klassetankegangen igennem allerede tidligt i 1970'erne, hvor især Dichs bidrag fra 1973 til en forståelse af eksperters rolle på det socialpolitiske område vakte debat. I dette bidrag ser han eksperter i det offentliges tjeneste (den »tjenende« stand) som den nye herskende klasse og siger:

> »På grund af tjenestemændenes politiske indflydelse og høje indtægter, er de nationens overklasse eller i hvert fald den toneangivende del af dem« (Dich, 1973, s.110)

Han mener, at den marxistiske forudsigelse af to klasser slog fejl, og at denne nye klasse misbruger sin magt. Magtmisbruget kommer til udtryk i kolossale udvidelser af offentlige tjenester, en voldsom vækst i offentlige udgifter og i antallet af eksperter, uden at der sker nogen form for vurdering eller styring af denne udvikling. Lærere, socialrådgivere og børnehavelærerinder, som han siger, stiller fortsatte krav om forbedrede vilkår i humanismens navn, som først og fremmest gavner dem selv. Prisen betaler arbejderklassen i form af øgede skatter (Dich, 1973, s.134).

Uden for Danmark er der dog to retninger i de marxistiske analyser, der har modsatrettede konklusioner. Den ene er ny-klasse retningen, der ser professioner som en ny styrende mellemklasse, men med et revolutionært potentiale på længere sigt (Gouldner, her fra Brante, 1987). Eller en nyere version, der ser professioner som en vidensklasse, der altid har eksisteret, og som udgør en del af et mandarinsamfund, hvor det er kapitalistiske mål, der opnås med professionelle midler (Derber, 1990).

Den anden retning kaldes proletariseringsteoretikerne. De ser professionelle som på vej til at blive en del af arbejderklassen, fordi de i stigende grad sælger deres arbejdskraft, og deres arbejde dermed underlægges overordnede i store organisationer (Derber, 1982).

Inden jeg skal tage fat i indvendingerne mod den marxistiske tilgang, er der dog nogle betragtninger fra proletariseringsteoretikerne, som jeg finder væsentlige. De har henledt opmærksomheden på de professionelles arbejdsforhold i en udvikling, hvor de integreres og ansættes i organisationer. Det er relevant, netop fordi jeg arbejder med professionelle ansat i den kommunale organisation. Derber (1982) beskriver, at de professionelle ved integrationen i store organisationer bliver subjekter for kontrol fra ledelsens side og ikke længere kan vælge opgaver og procedurer på samme måde som i den selvstændige virksomhed. Man skal dog skelne mellem to elementer i denne underlæggelsesproces. Det er det tekniske (arbejdsproces) og det ideologiske (produkt) element. Derbers studier viser, at professionelle især fastholder den tekniske kontrol, men at man ser en ideologisk proletarisering, når professioner ansættes i en organisation. Det er i stigende grad arbejdsgivervs institutionelle interesser, som de professionelle må underlægge sig i deres arbejde. Dette omtales som den svage proletariseringstese.

Diskussionen om professionel proletarisering skal altså ses i forhold til den udvikling, at professionelle integreres i især store bureaukratiske organisationer, som fx den offentlige sektor. Jeg har tidligere (i kapitel 2) været inde på de karakteristika, der gælder for den bureaukratiske organisationsform. Netop de formelle regler og den hierarkiske struktur er elementer, der ses som underminerende for den professionelle autonomi. Især altså når det gælder den ideologiske kontrol. Mens specialisering og arbejdsdeling gør, at de professionelle kan opretholde deres autonomi især omkring det tekniske aspekt. Murphy (1990) har dog set nærmere på undersøgelser af professionelles arbejdsforhold i store bureaukratiske organisationer, og mener at de med al tydelighed viser, at der reelt er så fundamentale forskelle mellem arbejdere og professionelle i deres viden, færdigheder, autonomi, kontrol over andre grupper (de professionelle er ofte i lederposition i forhold til arbejdere), potentiel magt (hvor professionelle gennem deres vidensmonopol og autonomi kan udgøre trussel mod arbejdsgivere), og måden de kontrolleres på, deres statusbelønning

osv, at der må sættes et stort spørgsmålstegn ved, om ideologisk proletarisering overhovedet er proletarisering (Murphy, 1990, s.75). I stedet mener han, at der er tale om en bureaukratisering af professionelle – et system, hvor organisering, kontrol og belønning af professionelt arbejde adskiller sig radikalt fra proletariatets. De professionelle er altså blevet bureaukratiseret, men ikke proletariseret. Og bureaukratiet er ikke i sig selv en modsætning til professionalisering. Tværtimod opnår og tildeles de professionelle en *egen niche*, hvor de på baggrund af deres abstrakte viden kan udøve deres erhverv. De arbejder ud fra fagligt, materielle rationaler, der netop sætter bureaukratiet i stand til at træffe de beslutninger, der danner grundlaget for opfyldelse af målene. Bureaukratiet er derfor i stor grad afhængig af de professionelle og deres vidensbasis (Blomquist, 1993, Murphy, 1990, s. 73).

Murphy peger også på, at fordi de professionelle organisationer begynder at bruge fagforeningstaktikker som strejker og alliancer, er det heller ikke et udtryk for proletarisering. Det er snarere en professionel vurdering af, hvilke strategier, der giver de største fordele for professionen selv (Murphy, 1990, s.79).

Denne afvisning af proletariseringstesen betyder dog ikke, at fokus netop på de specifikke arbejdsforhold og en skelnen mellem forskellige former for kontrol afhængig af arbejdssituation er uvæsentlig. Det er vigtigt i en undersøgelse af professionel udvikling at fastholde dette fokus, fordi bevægelser i arbejdsforhold og kontrolformer har stor betydning for professionelle gruppers reaktioner ved konkrete begivenheder. Jeg skal da også fastholde dette fokus i den konkrete undersøgelse.

Kritikken af den marxistiske retning rejser sig i stedet af, dels de konsekvenser der drages af ændring i kontrolformer (proletariseringen), dels af de årsager der trækkes frem til udviklingen (den kapitalitiske udvikling).

Det væsentligste argument for at løsrive en professionaliseringsteori fra den kapitalistiske kontekst er især de mange fællestræk i professionel udvikling hos professionelle i både kapitalistiske og socialistiske lande. Også i Danmark sætter et andet tonegivende studie af eksperters rolle i det danske samfund (Gullestrup m.fl., 1975) spørgsmål ved bl.a. Dich's marxistiske grundlag til at forstå professionelle.

Marxisternes grundlag for at binde den professionelle udvikling til

kapitalismen er udviklingen af bytteværdi-relationen, hvor de professionelle sælger varen viden på markedet. Murphy (1990, s. 85) påpeger, at den traditionelle forståelse af bytteværdi-relationen, der ligger i marxismen, ikke længere er tidsvarende. Opfattelsen af begrebet må nuanceres: der må også inddrages værdier, der udveksles i andre kontekster, fx i statssocialisme (Murphy, 1990, s.85). De elementer, der ligger til grund for den professionelle vares udveksling på det kapitalistiske marked, er de samme som ligger til grund for udvekslingen i det socialistiske samfund, fx homogenisering og standardisering af uddannelse og credentials, monopolisering af træning og credentials, osv. Værdisættelse af professionel viden sker ikke ud fra den socialt nødvendige arbejdskraft til at producere den, men ud fra den magt som disse grupper tilkæmper sig gennem monopolet. Murphy siger, det er nødvendigt at forstå professionelle således:

> »..a conception of professionals as having carved out on the basis of their formally rational knowledge and skills a distinct class position that is neither governing nor proletarianized.« (Murphy, 1990, s. 91).

For at forstå professionel udvikling skal man søge dybere end den kapitalistiske produktionsmåde og i stedet se på den formelle rationalisering og bureaukratiseringen i samfundet. Den formelle rationalisering består af tre sammenhængende processer: udviklingen af det formelle legale system, af den bureaukratiske organisation og det kapitalistiske marked. Alle er baseret på jagten efter midler til at kontrollere natur og andre mennesker. Som jeg tidligere har været inde på, præsenteres dette synspunkt i den *neo-weberianske retning*. Og det er den anden og seneste toneangivende retning i professionsforskningen, der beskæftiger sig med handlingsstrategier for at forstå professionel udvikling.

Forskellen mellem marxister og neo-weberianere udmønter sig i, at man i den neo-weberianske retning især betoner diskussionen af det professionelle videns- og uddannelsesaspekt (bundet til den formelle rationalisering), de professionelle grupper og deres interesser (der ses som andre end blot klasseinteresser), samt selve professionaliseringsprocessen (der altså skal forstås meget bredere og mere fundamentalt end det

kapitalistiske marked). Men der er også fællestræk i de to retninger. Som i den marxistisk orienterede retning er udgangspunktet for den neo-weberianske retning også vægten på egeninteresse og udelukkelsesmekanismer som styrende for den sociale formation.

Grundtanken er, som omtalt, Webers forståelse af social adfærd og sociale strukturer ud fra en egeninteresse i at maksimere magt, rigdom og status. For at opnå dét bruges de ressourcer, der er til stede for at kontrollere og invadere andre individer og grupper. Der er tale om social udelukkelse eller aflukning, hvor sociale grupper anvender magt for at maksimere deres egne belønninger og privilegier ved at begrænse tilgangen til dem. (Collins, 1990a, s. 24). For at opnå det maksimale anvender de specielle fysiske eller sociale egenskaber, som de selv har, og gør det til legitimeringsgrundlaget for deres privilegier. De udelukkede kan så have held med at lukke sig om de tilbageværende privilegier, og det øger antallet af sociale strata. Et ekstremt eksempel er kastesystemet. Hermed understreges, at social aflukning ikke er et fænomen bundet til en bestemt samfundsformation, som jeg har været inde på. Det er et grundlæggende træk ved menneskelig adfærd, der kan genfindes i alle samfundstyper. Monopoliseringen er en del af dynamikken i økonomien, da der ingen fornyelse ville blive, hvis der ikke var en form for beskyttelse. Men dynamikken fungerer også kun, hvis monopolet forandres over tid. Hvis man falder bagud i »konkurrencen« forsvinder argumentet for en monopolisering. Der skabes monopoler, flyttes »emner« ind under den private ejendomsret og med udvidelse af ejendomsrettigheder udlægges de igen på den finansielle markedsplads. Det er processer, der sker samtidig og hele tiden og giver dynamikken i den sociale struktur. Collins skriver:

> »A modern analogy would be the growth of the highly credentialized occupational world, which fragments occupational markets and appropriates (»monopolizes«) opportunities for groups of specialized degee-holders; at the same time, it creates market-like phenomena in the realm of the credentials themselves, such as the »credential inflation« which has diluted their value in recent decades.« (Collins, 1990a, s. 29)

Spørgsmålet er, hvad der fostrer de forskellige former for aflukning? Collins mener, at en faktor er den individuelle producents direkte relation til markedet. Hvis der sker en separering gennem en hierarkisk kollektiv organisering af produktionen (som fx i statslig bureaukratisk regi), ser vi også en demonopolisering. Ført over på den professionelle sammenhæng påpeger Collins, at en demonopolisering kun behøver at være på ét niveau i professionen (oftest det laveste, fx de udøvende professionelle). Samtidig kan der være en monopoliseringsproces i gang på et andet niveau inden for professionen (ofte det højeste, fx vidensudviklere). Der er altså ikke tale om en simpel og endimensionel proces mod professionalisering og aflukning.

I denne tankegang ses professioner som statusgrupper. Statusgrupper opfattes som havende større betydning end klasser. Klasserne ses som grupper, der har fælles økonomiske interesser, fordi de er i samme position på det økonomiske marked. Klasser kan transformeres til statusgrupper, når de går ud over den kolde materielle kalkulation af markedsinteresser. Statusgrupperne »udgør et hierarki med de mest ærefulde positioner placeret i de øverst beliggende grupper«, der ikke behøver at have noget med klassetilhørsforholdet at gøre (Due og Madsen, 1990, s. 392). Det særlige ved statusgrupperne er, at der kan være stor konkurrence indbyrdes mellem dem, som der kan være mellem klasserne. De deltager som de sociale klasser i kampen om fordeling af goderne i samfundet; både de symbolske og de materielle. Senere studier af statusgrupper i stratifikationssystemet har dog i modsætning til Weber lagt vægt på, at statusgrupper koncentrerer sig om den symbolske side – æren og prestige, mens netop klasserne kæmper for den materielle side. I den sammenhæng ses professionelle organisationer som statusorganisationer, der vægter især mål om prestige og godt omdømme, hvor fagforeningerne ses som klasseorganisationer med mål om især større lønninger og bedre arbejdsforhold.

Den væsentligste kritik af den neoweberianske retning i professionsforskningen er den stærke ideologiske prægning, som denne retning bærer præg af. Den neoweberianske tilgang er, som den funktionalistiske, ideologisk præget gennem anvendelse af magtbegrebet og egeninteressen som det eneste styrende for handlen. Jarausch (1990) siger om den neoweberianske tilgang, at den:

»..has grown into a near-conspiratorial view of professionalism as taking away control from laypeople, eliminating competitors and exploiting junior ranks within an occupation, thereby exploiding the rhetoric of public services as crass pursuit of self-interest.« (Jarausch, 1990, s.6)

Der er som sagt ingen beviser for, at mennesker eller specielt professionelle udelukkende handler ud fra en egeninteresse, og netop den store vægt på egeninteressen får den konsekvens, som Jarausch siger ovenfor. Studierne er også igen præget af en bestemt tid og kontekst, som jeg tidligere har været inde på. Men denne tilgang yder et væsentligt bidrag til at forstå udviklingen i professionelle grupper ved i høj grad at fokusere på de strategier, som professionelle grupper anvender for at opnå deres »egeninteresse«. Når jeg skal forstå de professionelles reaktioner og handlingsmønstre i kommunerne, er netop strategier vigtige at få klarhed over.

3.4.1 Strategier

Webers teori om social aflukning og diskussionen af aflukningsstategier har i professionsforskningen ført til, at man ser professioner som de mest succesfulde af statusgrupper, der har formået selv at strukturere markedet og monopolisere et erhvervsområde, så man kun kan komme ind på det med en bestemt uddannelse. Denne aflukningsmekanisme betegnes som eksklusion, og i de tidligere studier (fx Parkin, her fra Due og Madsen, 1990) så man det som de professionelles væsentligste strategi.

I senere studier rettes interessen også mod at se på de ekskluderedes strategier for at forstå bevægelser i den sociale struktur. De ekskluderedes reaktion betegnes som usurpation (indtrængen). En udelukket gruppe forsøger at trænge ind på et monopoliseret område. Denne strategi henføres især til fagforeninger. Eksklusion er forsøg på tilegnelse af magt i nedadgående retning, hvor usurpation er tilegnelse af magt i opadgående retning (Due og Madsen, 1990, s. 394). Der kan dog sagtens være tale om, at en gruppe bruger begge strategier. I dette tilfælde er der tale om en dobbeltaflukning (dual-closure), og i et professionslys tilskrives denne strategi især grupper, der ikke har fuld professionel status, som fx semi-professionelle.

Strategidiskussionerne er blevet bearbejdet og kritiseret fra flere sider senere hen. Her skal nævnes nogle af de centrale indvendinger.

Klas Åmark (1990) viser ud fra svenske professionsstudier, at man kan føje endnu en strategi til de professionelles handlen ud over den ekskluderende. Og det er dannelse af åbne karteller i modsætning til de lukkede, som tilsvarer social aflukning. De åbne karteller kan etableres for at regulere priser og andre relevante emner for de professionelle. Der er tale om et forsøg på at forbedre selve professionsområdet frem for positionen gennem alliancedannelse, og Åmark kalder det for »en politisk strategi reform« frem for en konkurrencebegrænsende strategi. Alle kan deltage, så længe de overholder reglerne i kartellet.

Torstendahl (1990a, s. 51) ser netop politisering som en strategi, hvor man forsøger at ændre det normative system enten gennem legale reformer eller ved social accept. Begge disse andre strategiformer (kartellisering og politisering) er alternativer til social aflukning i et forsøg på at ændre den bestående situation. En sidste form, han nævner, er et forsøg på at modstå ændringer gennem fastholdelse af status quo. Man stræber efter at fastholde det normative system og tilpasse det til sig selv og andre (Torstendahl, 1990a, s. 51). Torstendahl kommenterer også sammenbindingen af usurpation med fagforeningsstrategier. Han mener, at fagforeninger kan bruge mange andre strategier, fx de åbne karteller. Beder man om højere løn, er det ikke ensbetydende med, at der er tale om ekskluderede goder og heller ikke om, at man vil lukke sig om disse goder efterfølgende. Desuden er der ikke belæg for, at det kun er de semi-professionelle, der bruger den dobbeltudelukkelsesstrategi.

Inga Hellberg (1989) kommer frem til samme resultat i sine studier af professionelle og mener, at det mest almindelige vil være, at alle professionelle (og ikke kun semi-professionelle) bruger begge former for aflukningsstrategier – både eksklusion og usurpation i kampen for at vinde terræn. En professionel gruppe vil oftest have brug for at afgrænse sig både opad og nedad for at fastholde en position. Men Hellberg tilføjer, at denne vertikale afgrænsning ikke er den eneste dominerende. Med en udvikling, hvor der eksisterer et utal af grupper, der arbejder inden for overlappende arbejdsområder, og som kæmper for opnåelse af professionel status, vil en horisontal afgrænsning være lige så relevant. I efterkrigstiden er der tegn på, at en kombination i den professionelle strategi

af eksklusion og den fagforeningsmæssige åbne kartellisering er blevet det mest almindelige. (Torstendahl 1990a, s. 52)

Torstendahl (1990b) mener desuden, at eksklusion ikke kun er én ting, men dækker over mindst to situationer i forsøget på at kontrollere et marked. Den ene situation er, hvor varen direkte kan omsættes på markedet. Normale kapitalgoder er af denne art. Den anden situation er, hvor varen er bundet til en person og ikke umiddelbart omsættelig på et marked. Det gælder en kunstner, en sportsudøver og også professionelle. Det er kun dem som personlige indehavere af en færdighed, der kan udøve en eksklusionsstrategi. Professionelle er derfor i en speciel position i forhold til at anvende eksklusionsstrategier. Men ikke mere speciel end fx kunstneren og sportsudøveren og også mange andre grupper i samfundet med bestemte færdigheder. Deres færdigheder kan omsættes på markedet, men de bliver ikke berøvet denne færdighed, fordi den omsættes. Dette viser, at ikke alle eksklusionsstrategier er ens, og at man ikke kan tale om, at eksklusionsstrategien er speciel for de professionelle. Eksklusionsstrategien bruges af de professionelle, men også af mange andre grupper, der traditionelt ikke opfattes som professionelle.

3.4.2 Monopol og autonomi i kommunal sammenhæng

Diskussionen af monopoldannelse og autonomibestræbelser peger på to forhold, der er væsentlige i min sammenhæng. Det ene er, at de professionelle har en styrende funktion i samfundet, og at de kan have *andre interesser, end hvad der er til samfundets bedste*. De kan optræde som interessegrupper, der varetager egne før fælles behov, og de er selv med til at danne behovene. Deres interesse er at skabe et monopol på deres område og søge størst mulig autonomi i deres arbejdssituation.

Det andet er, at der er *visse former for strategier*, som de professionelle sandsynligvis vil anvende for at opnå deres mål. Eksklusion er en central strategi, men studier viser også, at andre former som fx fagforeningsstrategier, kartellisering, politisering, osv., anvendes af professionelle. Strategierne ændrer sig over tid og i forhold til omgivelserne.

Når man i professionsforskningen diskuterer de professionelles interessevaretagelse er der uenighed om, hvad der skaber grundlaget for, at det overhovedet er muligt for de professionelle at varetage deres interesser, som de gør – at de i det hele taget kan danne monopol og få så stor en

autonomi, som det konstateres gennem professionsstudier. En væsentlig skelnen ligger som omtalt i, om man anser det for en nødvendighed for at få de bedste løsninger, eller om man anser det for et resultat af en kamp om magt. Hvis det er en nødvendighed, er monopolet og autonomien selvsagt ikke et problem, man behøver at beskæftige sig med. Det er kun et middel. Men ser man det som en kamp om magt, begynder man at sætte spørgsmålstegn ved, hvorfor det forholder sig sådan, og om det er rimeligt.

Da mit udgangspunkt er, at det må være et åbent empirisk spørgsmål, om der er tale om en nødvendighed eller magttilegnelse – altså at muligheden er der for begge dele – er det væsentligt at se nærmere på, hvordan denne magttilegnelse gennem monopol og autonomi er muliggjort i den samfundsmæssige sammenhæng. Det er netop det, der sker, i en del af professionsforskningen, men her er der heller ikke enighed om, hvad det egentlig er, som monopol og autonomi baserer sig på. Er de professionelle et resultat af det kapitalistiske marked, der udgør en bestemt klasse i det kapitalistiske samfund og er placeret højt i det kapitalistiske stratifikationssystem, fordi det kollektivt er lykkedes dem over markedet at kontrollere en ressource, der er mangel på? Eller skal vi søge dybere end det kapitalistiske samfund og finde deres basis for magt i den formelle rationalisering og bureaukratisering af samfundet, hvor det kapitalistiske samfund kun er en del af denne proces, og hvor de professionelle selv strukturerer markedet? Ifølge denne holdning udgør de professionelle ikke en klasse, men en statusgruppe hvor ikke kun det materielle vægtes, men også æren og prestigen har en stor betydning.

Empiriske studier af professionelle grupper i forskellige samfundsformationer og på forskellige tidspunkter tyder på, at *begrundelsen* for professionel magttilegnelse må bevæge sig *ud over bytteværdirelationen* på det kapitalistiske marked. Professionelle grupper udvikles i ikke-kapitalistiske lande, og der er også mange grupper i de kapitalistiske lande, der udvikler professionalisme uden for den kapitalistiske markedssituation. Som det fx er tilfældet i Danmark, hvor mange grupper opstår i tilknytning til staten.

Man skal altså søge bredere end den kapitalistiske sammenhæng, og når man i den neo-weberianske retning taler om den formelle rationalisering og bureaukratisering, er vi inde på de samme udviklingstendenser,

som funktionalisterne lægger op til. Det er fjernelsen fra det religiøse og mytiske verdensbillede fra 1700-tallet, der sætter rationaliteten i centrum. En ændring der har betydning helt op i vore dage. Med denne ændring bliver det muligt at forholde sig rationelt og videnskabeligt til verden, fordi alt ikke længere skal forklares ud fra et religiøst univers. Opgivelsen af det religiøse verdensbillede er samtidig grundlag for meningstab. Meningen med livet er ikke givet og den fælles referenceramme forsvinder. Det bliver på samfundsmæssigt plan nødvendigt at udvikle nye økonomiske og administrative styringsapparater i stedet for de kirkelige. Der må findes fælles normer og værdier, som styringen kan tage afsæt i.

Selv om der er enighed om, at netop disse historiske udviklingstendenser er de mest centrale for professionel udvikling, er funktionalister og neo-weberianere meget uenige om, hvilke konsekvenser det har for de professionelle grupper. »Nødvendighedsteoretikerne« mener, at de professionelle *gives* en rolle, fordi de er de eneste, der kan formidle de nye normer og værdier, og deres monopol og autonomi er ikke et problem, men en forudsætning for at de kan løse deres opgave. De belønnes så behørigt for deres indsats. »Magtteoretikerne« trækker en anden konklusion. De professionelle gives ikke en bestemt rolle, de *tager* eller vinder den selv ved at have held til at monopolisere det meget centrale emne, der nu bliver markedsgjort: nye normer, værdier og ny viden. De er simpelthen de mest succesfulde i kampen om at tilegne sig markedet på et bestemt område. Selve opbygningen af uddannelsesystemet og brugen af eksamensbeviser er centrale midler i denne kamp.

Der er altså ingen tvivl om, at et særkende ved professionelle er, at de har monopol på og autonomi i deres arbejde. I en del af forskningen betragtes det som en nødvendighed, i en anden del som et problem. En vurdering af dette spørgsmål kræver dog, at man forholder det til en *bestemt kontekst*, som det også var tilfældet med viden, og ser på udviklingen af monopoler og autonomi hos professionelle grupper som en *dynamisk proces*: De forskellige samfundsmæssige, kulturelle og sociale normer og værdier sætter en ramme for, hvilken form for beskyttelse af og frihed i deres arbejde de enkelte grupper skal eller bør have på et bestemt tidspunkt. Men samtidig er de professionelle selv med til at påvirke denne ramme, idet de som sociale grupperinger er med til at udvikle disse normer og værdier. Men også mange andre sociale grup-

peringer end de professionelle indgår i denne proces og er med til at sætte rammerne. Igen er der tale om, at de professionelle ikke passivt tildeles monopol og autonomi, men at monopolet og autonomien heller ikke udvikles i et tomrum, hvor de professionelle selv kan bestemme, hvilket monopol og hvilken autonomi de skal have. Monopoler og autonomi er i konstant forandring og til konstant forhandling i samfundet. De professionelle slås indbyrdes om monopoler, der sker hele tiden politiske problematiseringer af monopoler osv.

Jeg har tidligere kommenteret problemet med monopoldannelse og eksklusion i forbindelse med diskussionen af eksamensbeviser. Her kom jeg frem til, at det ikke er monopolet og eksklusionen som sådan, der er problemet, men i stedet grundlaget, det sker på, der kan problematiseres. Er det de rigtige, der har monopol? Ser man på autonomien, så har man i den angloamerikanske professionsmodel karakteriseret selvstyringen som en egen kontrol over alle forhold, der vedrører professionen: uddannelse, adgang til professionen, standarder, salg af produkt osv. Den frie konkurrence over markedet betragtes som et væsentligt element i dette. Statens overtagelse af kontrol med uddannelsessystemet og autorisation og en integration af professionelle grupper i fx bureaukratiske organisationer betragtes som en indskrænkning af autonomien og dermed den professionelle status. Ud over at der er sat spørgsmålstegn ved, hvor autonome de professionelle reelt har været i den angloamerikanske verden (afhængighed af markedsforhold og indirekte statslig styring), betyder denne opfattelse af autonomi, at man ikke kan forklare den store selvstyring, som de kontinentale professioner beviseligt har, selv om de er funderet i de bureaukratiske organisationer, og selv om staten spiller en stor rolle i fx uddannelsen af professionelle.

Der er dog ingen tvivl om, at der er tale om en meget forskellig form for styring afhængig af, om de professionelle opererer på det frie marked eller i en politisk styret bureaukratisk organisation som den offentlige. På markedet styres de professionelle direkte af forbrugernes efterspørgsel efter de profesionelles ydelse i form af viden, og der foregår en »fri« konkurrence mellem de forskellige vidensproducenter. I den *bureaukratiske organisation* som den offentlige sektor, afkobles denne direkte relation mellem producent og forbruger. I stedet er det den offentlige organisation, der går ind og formidler mellem udbud og efterspørgsel på

forbrugerens og producentens vegne. Det er en formidling, der sker på baggrund af politiske og administrative vurderinger. Den øverste ledelse i de offentlige organisationer beslutter, hvilket udbud der skal være af bestemte ydelser, og hvilken efterspørgsel der skal dækkes (hvilke professionelle, der skal ansættes, og hvad de skal lave). Det er altså ikke længere den »frie« konkurrence (der er som omtalt sat spørgsmålstegn ved, hvor fri konkurrencen egentlig var på markedet), der styrer de professionelle. For de professionelle ansat i offentlige organisationer er det politiske og administrative vurderinger og fastlæggelser af en bestemt udbuds- og efterspørgselssituation, der styrer. Når de professionelle ansættes i en offentlig organisation, sælger de altså deres arbejdskraft på et offentligt politisk kontrolleret marked, og deres arbejde styres i højere grad af hierarkiske og formelle regler.

Umiddelbart betraget er det forståeligt, at dette skift i arbejdsvilkår har ført til en konklusion om, at de professionelle har mistet deres selvstyring. Men her er det væsentligt at påpege, at der især er tale om ændringer i den ideogiske kontrol og ikke i den tekniske kontrol. Erfaringer viser, at de professionelle fastholder deres tekniske kontrol og også, som tidligere nævnt, at det trods alt er lykkedes de professionelle at opretholde en stor grad af den ideologiske selvstyring, selv om denne ændring sker. Jeg har tidligere nævnt, at bureaukratiet er afhængig af de professionelle, og at de udvikler deres egen niche. Man kan tale om den nye form for professionel kontrol som en mere indirekte ideologisk kontrol, idet de professionelle leverer input til beslutningstagere, men en mere direkte form er også de professionelles besættelse af vigtige ledelsesposter i det formelle hierarki i den offentlige sektor. Det samme gælder, hvis vi ser på den statslige styring af uddannelser. Igen kommer andre præmisser, som de politiske og administrative, ind som et styrende element, men det er væsentligt at holde fast i, at den professionelle styring ikke behøver at forsvinde af den grund. I Danmark er der fx også tradition for, at de professionelles organisationer inddrages og høres (mange professionelle organisationer har legal høringsret) i forhandlinger om udvikling af væsentlige emner inden for deres område, fx uddannelse. På den måde er det muligt for de professionelle at fastholde en stor grad af indflydelse både i arbejdssituationen og på arbejdsfeltet som sådan. *Selvstyringen forandrer sig, men den forsvinder ikke entydigt*, fordi de professionelle

integreres i offentlige organisationer.

Selvstyringsspørgsmålet må derfor angribes fra en anden vinkel, og det kan være spørgsmålet om, hvordan selvstyringen ser ud i en given sammenhæng, hvorvidt denne selvstyring er ønskværdig og i givet fald, hvilken form, den så skal have?

Freidson (1984) mener, at det er vigtigt at skelne mellem idealtypens autonomi og virkelighedens. Alle professioner er underlagt en eller anden form for kontrol (altså også de angloamerikanske). Men i idealtypen kan opregnes tre former for autonomi. Den ene form er et økonomisk monopol, der indebærer regulering af antallet af professionelle og har stor indflydelse på indkomsten. Men dette monopol afhænger også af den anden form, og det er det politiske monopol, hvor en gruppe accepteres som autoritative talsmænd på deres område. Denne form dækker altså også over en professionel kontrol af målene for arbejdet, og jeg har omtalt denne form som ideologisk. Den tredje form, som Freidson nævner, er det administrative eller et supervisionsmonopol over praktiske ting i forbindelse med deres arbejde. Det har jeg omtalt som den tekniske kontrol. Skal man vurdere, om professionel autonomi er nødvendig, må det vurderes på baggrund af en opstilling af mål, som det også var tilfældet med spørgsmålene om viden, uddannelse og eksamensbeviser. Og i forhold til autonomien er en stillingtagen til to mål vigtig, siger Freidson (1984, s. 21). Vil man fortsat have arbejdsmåder og -organiseringer, der ikke forkrøbler producenten, men i stedet giver mulighed for, at lønmodtagerne selv kan bestemme, hvad de skal lave og hvordan? (Han ser det som en antitese til proletarisering). Vil man gerne have en produktion af ydelser, der ikke forkrøbler forbrugerne, men i stedet giver plads for individuel behandling af forbrugerne? De professionelle ydelser er standardiseret gennem deres uddannelse. Denne standardisering er udtryk for, at man kan forvente samme form for ydelse uafhængigt af person- og situationsafhængige faktorer. Men en væsentlig del af denne standardisering gennem uddannelse går også ud på, at de professionelle med basis i deres viden skal udøve et skøn i forhold til, hvilke ydelser der er relevante i forskellige situationer. Alle brugere har ikke behov for samme form for ydelse. Freidson (1984) skriver, at det er hævdet, at professionelle ydelser ikke kan standardiseres i forhold dette skønsprincip. Men det mener Freidson ikke er rigtigt. Spørgsmålet er snarere, om vi vil accep-

tere resultatet af de professionelle ydelser, hvis der gennemføres netop den form for standardisering?

Så igen er problemet måske ikke, at de professionelle har autonomi, men at den ofte historisk er blevet misbrugt. Fx ved at den økonomiske egeninteresse har overskygget serviceidealet, og at autonomien nogen gange er blevet så stor, at den er brugt til at undertrykke forbrugerne. Det væsentlige er at diskutere, i *hvilken form* de professionelle skal have monopol og autonomi. Selv om de får en større belønning end andre grupper, er der ingen, der siger, at de selv skal bestemme størrelsen af denne belønning. Og fordi de har stor autonomi i selve deres arbejde, behøver de ikke have det over målet for deres arbejde. Målene for deres arbejde kan være et spørgsmål om humanistiske værdier, som professionelle ikke har patent på. Det er især tilfældet på det sociale og kulturelle område i kommunerne.

Freidson mener, at det vigtigste ved autonomien er, at de professionelle har tilstrækkelig grad af autoritet over deres arbejde, så de er frie til at udføre skønsmæssige handlinger. Det kræver en vis form for økonomisk og politisk monopol, så de ikke kan tyranniseres af enten brugere eller arbejdsgivere.[4] Det kan være væsentligt, at de professionelle inddrages i beslutningen om, fx hvor mange professionelle der er brug for på deres område fremover, fordi de sidder inde med en central viden om udviklingen på deres arbejdsfelt. Og at deres bedømmelser i arbejdssituationen i visse situationer ligger over lægmandens bedømmelse. Den karakteristiske form for evaluering af deres arbejde må forblive kollegial. Men derfor kan der godt være andre former for evaluering som supplering. Kun dele af deres arbejde er fagligt teknisk; en anden del er værdimæssigt og moralsk. Her kan der etableres et socialt og moralsk forhold med dem, der er involveret i ydelserne. I den offentlige sektor indgår en politisk og administrativ vurdering af de professionelles arbejde, men vurderingen kan antage mange former og omhandle forskellige dele af det professionelle arbejde (som jeg har været inde på i kapitel 2). Det er essentielt at forholde sig til forskellige former for evaluering, så der kommer kontrol og evaluering også udefra. Man kan måske i den sammenhæng sige, at det er væsentligt at etablere et professionelt handlingsrum, hvor der sker en opmuntring af engagementet gennem autonomi, gives tilstrækkelig diskretion, så man undgår yderligere standardisering, men også

så man undgår selvservicering, og i stedet en overensstemmelse med forbrugernes behov.

Hellberg (1991) er inde på det samme i sin diskussion af diskretionsbegrebet. Hun forsøger at gå ind i diskussionen af videns nødvendighed ved at se på diskretionen. Hun ser dette begreb som et væsentligt element i forståelse af de professionelles monopoliseringsbestræbelser og i selve professionaliseringsprocessen. Hun forstår diskretion som adskilthed i forhold til kontinuitet, og dem der håndterer adskilthed må være frie til at gøre deres bedømmelser uden kontrol. Diskretion er nødvendig i ømtålelige spørgsmål, der kræver eftertænksomhed, varsomhed, finfølelse, osv., og hvor der er en stor del humanisme indeholdt i bedømmelser. I moderne forstand handler det om opgaver, som ikke kan automatiseres, det vil sige, at de indeholder unikke og varierende momenter, der optræder uforudsigeligt. Derfor må den, der skal løse opgaven tildeles diskretion og have frihed til at beslutte og handle uden anden kontrol end egen bedømmelse. Grundlaget for denne diskretion hos de professionelle er netop deres viden i form af videnskabelighed og erfaringer. Hertil kan siges, at det nok ikke så meget handler om, at opgaver ikke kan automatiseres, men at det snarere er et spørgsmål om, hvorvidt en yderligere automatisering ønskes i varetagelsen af bestemte opgaver i offentligt regi.

Det sociale og kulturelle område i kommunerne, hvor opgavefeltet omhandler problemløsninger vedrørende mennesket (frem for materielle ting), kan hævdes at være et af de områder, hvor opgaverne især indeholder unikke og varierende momenter, der optræder uforudsigeligt og derfor kræver stor eftertænksomhed, finfølelse, osv. Men selv om man kan hævde, at dette princip især må gælde, hvor det er mennesket, der er opgaven, er det stadig til forhandling, fx hvilke dele af opgavefeltet der kræver diskretion og skøn, og hvilke dele der ikke gør det.[5] Det er en politisk og humanistisk vurdering, der må ligge til grund for vurderingen af, hvilke former for diskretion de forskellige opgaver kræver.

I denne diskussion af monopol og autonomi er der især tale om analytiske og idealtypiske opdelinger af forskellige kontrol- og autonomiformer. Når jeg skal overføre diskussionen til den kommunale sammenhæng, rejser der sig et problem. Det drejer sig især om den skelnen, der laves mellem den ideologiske og tekniske kontrol. I denne skelnen forudsættes muligheden for klart at skelne mellem mål og midler. Man kunne i

modsætning til dette hævde, at i virkelighedens verden er valg af midler og metoder i sig selv en del af målformuleringen, og at de professionelle ved at fastholde deres tekniske kontrol også i stor grad styrer målformuleringer. Med de professionelles valg af bestemte metoder og midler til at løse en bestemt opgave har de samtidig også sat en ramme for, hvilke mål der kan opstilles. Jeg har ovenfor talt om den indirekte styring, der kan ske på denne måde. Så selv om jeg mener, at det er relevant at fastholde en skelnen mellem forskellige analytiske kontrolformer, skal jeg i den konkrete undersøgelse i kommunerne være opmærksom på denne blanding af mål og midler i praksis.

Jeg har tidligere været inde på, hvordan strukturændringer påvirker elementet om monopol og autonomi hos de professionelle i kommunerne. Jeg lagde op til, at der synes at blive trukket i begge retninger med både en udvidelse og en begrænsning af monopolet og autonomien. Det væsentlige bliver at se nærmere på, hvilke *forskellige former for monopol og autonomi* der ændres på i kommunerne, og hvilken betydning det har for de professionelles reaktioner og dermed for effekter af strukturændringer.

Det andet væsentlige undersøgelsespunkt er, om der rent faktisk er tale om disse monopoliseringstendenser og autonomibestræbelser i den danske professionsudvikling, og i givet fald hvilke strategier de danske professioner anvender for at opnå deres interesser. Jeg skal i det følgende fastholde det generelle billede på danske professioner, men trække konkrete eksempler ind fra særligt de professionsgrupper, jeg arbejder med i kommuner.

3.4.3 Danske professioners strategier

Det danske samfund omtales ofte som et organisationssamfund. Med det menes, at et typisk træk ved danskernes måde at organisere sig og søge indflydelse på i alle sammenhænge er i organisationer, der kollektivt søger en bestemt interessevaretagelse. Det er organisationer, der har indflydelse og ikke enkeltpersoner. Og organisationerne opfattes at have stor indflydelse på samfundsudviklingen. I Danmark er der tradition for at inddrage relevante organisationer i beslutningsprocessen omkring emner, der berører deres interessesfære. Begreber som forhandlingsøkonomi og korporativ stat er anvendt for at beskrive dette særlige fænomen.

Især har *fagforeningerne som organisationsform* spillet en væsentlig rolle i udviklingen af det danske velfærdssamfund. Og specifikt på arbejdsmarkedet er deres indflydelse på udbredte områder stadfæstet gennem lovgivning og aftalebaseret virksomhed mellem stat og organisationer. Det særlige ved de danske fagforeninger er, at de repræsenterer en meget stor del af arbejdsstyrken. De har en meget *høj organiseringsgrad.* 70-80% af den danske arbejdsstyrke er medlem af en fagforening i modsætning til fx i USA, hvor kun 20-30% er medlemmer[6].

Ifølge professionsforskningen skal man forvente at finde stærke professionelle organisationer med en høj organiseringsgrad, der har eller stræber efter monopol på deres arbejdsområde. Ser man på selve organiseringen, så lægges der op til, at den professionelle organisering især vil ske i form af faglige sammenslutninger, der adskiller sig fra fagforeninger ved at beskæftige sig mere med faglige problemstillinger end med det materielle, fx løn og arbejdsvilkår. Det gælder især de fuldt professionelle grupper. Det er kun grupper, der er på vej mod professionel status, der baserer deres organisation på fagforeninger. De professionelle organisationer vil især koncentrere sig om eksklusion, mens fagforeningerne især vil koncentrere sig om usurpation. Nyere studier lægger dog som omtalt op til, at der har udbredt sig en stærkere fagforeningsorientering i de kontinentale professioner i efterkrigstiden.

Det må siges at være gældende i stor grad også for de danske professioner. Det typiske er, at alle professionelle grupper har udviklet fagforeninger, der repræsenterer omkring 90% af de professionelle på området. Der har i Danmark, som i andre lande, været tradition for, at især de ældre professionelle grupper først oprettede faglige sammenslutninger, fx læger, jurister, præster. Men siden har også disse grupper fået deres fagforeninger, der koncentrerer sig om løn- og arbejdsvilkår. Efterhånden varetages både professionsfaglige emner og de materielle sider i den samme organisation. Lægerne er et eksempel.

Den Almindelige Danske Lægeforening (DADL) er 137 år gammel, og har i dag tre fagforenings»søjler«: Foreningen af Yngre Læger, Foreningen af Speciallæger og Praktiserende Lægers Organisation. DADL har delegeret alt omkring løn og arbejdsvilkår til de tre foreninger, samt kursusvirksomhed osv. Men DADL's hovedbestyrelse skal godkende alle overenskomster. De beskæftiger sig med den overordnede styring af

lægerne, fx uddannelse, brede medlemsinteresser, foreningens image, bladvirksomhed og det sundhedspolitiske arbejde. Det er også DADL, der har høringsretten omkring sundhedspolitiske emner. DADL har desuden et etisk råd og et voldgiftssystem, hvorigennem de fører kollegial og etisk kontrol med lægerne. Men med hensyn til kontrollen er der udviklet mange former for offentlige kontrolinstanser af lægevirksomhed. Det er Sundhedsstyrelsen, der autoriserer og fører tilsyn med lægerne, på lavere niveau er embedslægen en kontrolinstans, og Patientklagenævnet er et yderligere eksempel på en kontrolinstans. Fra DADL forlyder det, at de nok er en af de mest kontrollerede professioner i Danmark. Dette eksempel viser to væsentlige forhold ved dansk professionel udvikling. Dels sammenblandingen af traditionelle professionsopgaver og fagforeningsopgaver i en og samme organisation, også for de »gamle« professioners vedkommende. Dels statens rolle i kontrol af de danske professioner. Organiseringen i fagforeninger betyder da også, at det er disse fagforeninger, der har den kollektive forhandlingsret og ofte høringsret i forbindelse med ændringer på et område og dermed den store indflydelse.

Især nyere professionelle grupper i Danmark opretter fra begyndelsen én organiseringsform: fagforeningen, hvor de to typer af opgaver er integreret. For de grupper af professionelle, som jeg arbejder med, er der også tale om integration af opgaverne i én organisation. Der er tale om Dansk Psykologforening, Danmarks Lærerforening, hvor Skolepsykologernes Landsforening er en integreret del, Dansk Socialrådgiverforening, og Dansk Sygeplejeråd. For disse professionelle grupper, er det fra 90-95% af de uddannede, der er medlemmer af deres fagforening, og fra flere fagforeninger forlyder det, at organiseringen i øjeblikket er stigende.

På denne baggrund må man formode, at *eksklusion og usurpation* er de foretrukne strategier for de professionelles organisationer. Den udbredte tendens til at organisere sig fælles i organisationer, der kræver bestemt uddannelse som grundlag for organiseringen, og hvor fagforeningerne får forhandlingsretten på et erhvervsområde, er et udtryk for monopolisering. Fagforeningerne gør deres indflydelse gældende både ved emner, der er orienteret mod faget som sådan, og det gælder også den politiske del, og ved emner der omhandler løn- og arbejdsvilkår. I Danmark har de professionelle organisationer udviklet sig til stærke, centraliserede arbejdsmarkedsorganisationer, der i forhandling med staten

temmelig stramt fastlægger, hvem der skal løse hvilke opgaver i forskellig sammenhæng. Der defineres altså også faggrænser gennem disse aftaler. Og nogle grupper har direkte lovgivning omkring deres arbejdsfelt.

Jeg skal prøve at se på, hvordan disse strategier kommer til udtryk for de grupper, jeg arbejder med. Der er stor forskel mellem grupperne på, i hvor stor grad det er lykkedes dem at monopolisere deres arbejdsområde.

Lærerne har en stor grad af monopol, idet de lovmæssigt har fået stadfæstet, at kun uddannede skolelærere kan undervise i folkeskolen (Due og Madsen, 1990, s. 451). De har altså et monopol, der binder sig til den legale sfære, som jeg tidligere har kaldt det. Der er dog ikke tale om en decideret autorisation af lærere; det er en anden form for monopol, som det også er lykkedes at fastholde i den nye folkeskolelov. De nye bacheloruddannelser kan ellers udgøre en trussel mod dette monopol. Lærerne har dog også et andet monopol, der handler om monopol på ledelse af deres område. I mit tilfælde er det skoleledelsen og ledelsen i forvaltningen af skoleområdet. Dette monopol henfører sig til det, jeg har kaldt det offentlige og arbejdsstedets monopol. Ledelsen på skolerne kan fastholdes som en læreropgave, så længe skolelederne også underviser, men ved en udvikling som med decentraliseringen, hvor skolelederen eventuelt kun varetager administrative opgaver, kan dette monopol komme i fare. Ved forvaltningsledelsen har vi allerede set et brud med ledelsesmonopolet, idet en juridisk prøvesag for nogle år siden fratog lærerne deres ledelsesmonopol i de kommunale forvaltninger. Sammenlægninger af forvaltninger og nye ledelsesstrukturer i kommunerne kan få betydning for lærernes traditionsbundne ledelsesmonopol i forvaltningerne.

Sygeplejerskerne har også en stor grad af legalt og administrativt monopol, idet det lovmæssigt er stadfæstet, at kun sygeplejersker må varetage sygeplejeopgaver. Sygeplejersker har direkte autorisation (Petersen, 1993). Autorisation er altså et forhold, hvor man sikrer sig, at de »rigtige« eksperter varetager visse opgaver. Det er staten (Sundhedsstyrelsen), der foretager autorisationer, og tilsyn og kontrol følger meget samme system, som jeg har beskrevet for lægernes vedkommende. Men specifikationen af disse opgaver er dog mere ukontrolleret. Der er tradition for, at man definerer opgaverne ved at se på indholdet i uddannelsen, men fastlæggelsen ligger også i Sundhedsstyrelsens cirkulærer, hvor man

pointerer lederopgaver, tilsynsføring og behovsdefinering som opgavefelt. Man skelner mellem elementære sygeplejeopgaver, der kan udføres under tilsyn af en sygeplejerske og komplekse opgaver, der skal udføres af sygeplejersker selv. Især i forbindelse med de nye social- og sundhedsuddannelser, der også retter sig mod sygeplejerskernes arbejdsopgaver, er det blevet nødvendigt at lave en mere indgående specificering af arbejdsområderne. Specificering af opgaver er altså noget, der binder sig til den legale sfære, men også i høj grad til den offentlige sfære og arbejdsstedet. Der er en stor grad af skøn i vurderingen af, hvilke opgaver der er sygeplejeopgaver og hvilke, der ikke er. Sygeplejerskerne har dog også en stor grad af ledelsesmonopol på deres funktionsfelt. De er entydigt underlagt lægerne, men derfra og nedefter i sundhedssystemet står sygeplejerskerne stærkt på ledelsesplanet. Dette monopol binder sig til en vis grad til den legale sfære, som det fremgår af fx cirkulærer og overenskomster, men også i stor grad til de øvrige sfærer.

I kommunerne er den største ændring for sygeplejerskenes vedkommende, at man indfører den såkaldte integrerede plejeordning på ældreområdet, der betyder, at hele personalegruppen på ældreområdet skal varetage plejeopgaver i hele kommunen. Denne ordning kan betyde ændringer i opgave- og kompetencefordelinger mellem personalegrupperne, og det afspejler sig også i nye overenskomster. Indførelsen af den integrerede ordning falder ofte tidsmæssigt sammen med decentraliseringen i kommunerne, hvor fx administrative opgaver lægges ud til ældreinstitutioner, og man samtidig ændrer på ledelsesstrukturen på hele ældreområdet (se en uddybning af dette i kapitel 5). Hele denne udvikling kan få stor betydning for sygeplejerskernes monopol og selvstyring, dels ved at man reelt ændrer på det legale monopol på visse punkter, dels ved at der opstår situationer, hvor også de andre former for monopol og autonomi (offentligheds- og arbejdsstedsmonopolet) sættes til forhandling i de enkelte kommuner. Det kan ske både i forhold til den politiske og administrative ledelse og i forhold til de øvrige erhvervsgrupper (typisk ikke-professionelle) på ældreområdet. En kombination mellem den integrerede ordning og strukturændringer sætter altså sygeplejerskernes monopol og autonomi til diskussion.

Psykologerne har for nylig fået retten til autorisation, og de er i en proces, hvor de skal autoriseres. Det gælder både de universitetsuddanne-

de psykologer og skolepsykologerne. Psykologerne opererer på et erhvervsområde, hvor de konkurrerer med alverdens former for terapeuter; det være sig andre professioner, der har en terapeutisk efteruddannelse eller ikke-professionelle med selvbestaltede terapiuddannelser. Med autorisationen tager psykologerne det første skridt i retning af en legal monopolisering af deres område. Men indtil videre er deres monopol på arbejdsfeltet hovedsagligt bestemt af den offentlige sfære og arbejdsstedet. Skolepsykologerne har dog aftalevirksomhed især omkring ledelse på det skolepsykologiske område i kommunerne. Med en udvikling i kommunerne, hvor man i forbindelse med sammenlægning af forvaltninger vælger at omstrukturere psykologernes arbejdsfelt, kan der ske ændringer i de hovedsagligt traditionsbundne monopol- og autonomiformer, som psykologerne har bygget op omkring deres arbejde i kommunerne (se en uddybning af denne udvikling i kapitel 5).

Socialrådgiverne har ikke nogen former for autorisation eller direkte legalt monopol på deres område. Deres monopol og autonomi binder sig næsten udelukkende til arbejdsstedet. De har heller ikke noget ledelsesmonopol. Manglen på den mere rendyrkede form af det legale monopol giver sig da også udtryk i, at socialrådgiverne har stor konkurrence fra kommunalt uddannede sagsbehandlere, socialformidlere osv. på deres arbejdsfelt i kommunerne. For socialrådgivernes vedkommende kan en ny funktions-, kompetence- og opgavefordeling af arbejdet i forbindelse med sammenlægninger af forvaltninger sætte deres autonomi til diskussion.

Det skal understreges, at for alle grupper gælder det, at fagforeningernes centrale og lokale aftalesystemer omkring arbejdsvilkår og løn er med til at danne og understøtte monopoldannelser. Selv om det ikke lovgivningsmæssigt er fastlagt, at en bestemt gruppe skal varetage bestemte arbejdsopgaver, kan brugen af organisatoriske rettigheder gøre det vanskeligt at foretage ændringer, der betyder bevægelser i monopoler. Aftalerne kan være et vigtigt redskab i beskyttelse af monopoler, der især binder sig til den offentlige sfære og arbejdsstedet.

Men professionsforskningen henleder også opmærsomheden på, at andre stategier end eksklusion og usurpation vil være udbredte for professionelle organisationer. Det er *alliancedannelse* (gennem fx kartellisering) og *politisering*. Vi ser da også denne tendens udbredt blandt de danske professionelle organisationer. Flere professionelle grupper slår sig

sammen i én fagforening, fx Dansk Jurist og Økonom Forbund, der dækker både jurister og økonomer. Eller flere fagforeninger slår sig sammen i større forbund, hvor samarbejdet koncentreres om generelle og overordnede aftale- og overenskomstforhold, hvor det især for de mindre fagforeninger vurderes, at deres interesser varetages bedst i denne form. De får en stærkere forhandlingsposition. Denne alliancedannelse er især i de seneste år blevet mere og mere udbredt. Diskussionen om store karteldannelser er et udtryk for dette, men også diskussioner internt i fagforeninger om sammenlægning med andre fagforeninger er stadig mere udbredt.

Med hensyn til de professioner, jeg arbejder med, fremtræder også denne tendens. Psykologerne er med i Akademikernes Centralforbund, og de øvrige grupper er medlemmer af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd. Fra sygeplejerskerne forlyder det, at de i stigende grad indgår et samarbejde med andre mindre »sundhedsprofessioner«, som det udtrykkes fra fagforeningen (fx ergo- og fysioterapeuter, jordemødre og sundhedsplejersker) om løn- og arbejdsvilkår i deres overenskomstforhandlinger. Men indtil videre er der ikke tale om en reel sammenlægning. I Dansk Socialrådgiverforening har man diskuteret en sammenlægning med andre fagforeninger (både socialpædagoger og ergoterapeuter, samt HK-personale har været på tale), for at få en større indflydelse på løn og samfundsforhold og styrke den socialpolitiske påvirkningsmulighed (Socialrådgiveren, 1993). Der er dog ikke taget nogen beslutning. En barriere for denne form for sammenlægning er netop de mindre foreningers bekymring for at miste deres egen særstatus fagligt set. Og indtil videre har professionerne, der indgår i dette projekt, hver sin fagforening baseret på hver deres uddannelse.

Hidtil har jeg talt om en organisationsmæssig alliancedannelse med andre professionelle grupper inden for et arbejdsområde. Alliancedannelse kan dog også ske mellem professionelle grupper i og uden for kommunen og med andre vigtige aktører i omgivelserne. Det kan fx være brugerne og medierne. Ved at mobilisere og danne koalitioner med andre grupper har de professionelle en bedre mulighed for at vinde gehør for deres interesser. I mit tilfælde er alliancedannelsen med brugerne interessant at undersøge, da der i forbindelse med strukturændringerne – især decentraliseringen – ønskes en større brugerindflydelse gennem brugerbestyrelser.

Intentionen er måske at dæmme op for den professionelle selvstyring, men professionsforskningen lægger altså op til, at der også kan være tale om, at de professionelle kan mobilisere og aktivere disse formelle brugerorganiseringer omkring deres interesser. Og det vil måske være lettere, når de er formelt organiseret og integreret i beslutningsprocessen. Alliancedannelse mellem professionelle grupper indbyrdes i kommunerne er selvsagt også interessant i mit tilfælde, hvor strukturændringer kan betyde ændringer på områder, der er af fælles interesse for flere grupper. Det gælder ledelsesforhold, nye funktionsopdelinger på tværs af faggrupper, en bestemt form for decentralisering osv. Det er væsentligt at se, hvorvidt denne alliancestrategi både mellem professionelle grupper indbyrdes og i forhold til brugerne anvendes og lykkes for de professionelle i kommunerne i deres bestræbelser på at bevare deres selvstyring.

Fastholdelse af status quo er også en strategi, der har været nævnt som mulig for de professionelle. Fastholdelse af status quo kan ske gennem assimilering (tilpasning). Der kan være tale om, at de professionelle indoptager ændringer og tilpasser sig dem, så de kan fastholde deres position. Denne strategi er væsentlig at undersøge i mit tilfælde, fordi jeg arbejder med grupper, der indgår i et under- og overordnelsesforhold. De opererer i den bureaukratiske organisation, hvor de er underlagt formelle beslutningstagere. Deres ansættelsesgrundlag kan trues, hvis de ikke følger en ordre. De kan derfor blive tvunget til at tilpasse sig en ændring for ikke at miste deres arbejde eller blive degraderet. Samtidig kan en umiddelbar tilpasning også være en måde at fastholde selvstyringen på, idet den kan sætte de professionelle i en fordelagtig forhandlingssituation for på længere sigt at påvirke ændringerne i en retning, de finder relevant. Med denne strategiform bevæger jeg mig over i de individuelt prægede strategier, og dem skal jeg vende tilbage til.

For Danmarks vedkommende ser vi altså tydeligt betydningen af at inddrage det historiske og kulturelle aspekt i en professionsanalyse. Den danske organiserings- og fagforeningstradition slår igennem på den måde, at alle professionelle grupper i Danmark også har udviklet en stærk fagforeningstradition. Det er gennem fagforeningerne, at man opnår den største indflydelse og ikke gennem de traditionelle professionelle faglige sammenslutninger. Og det er gennem både forskellige former for eksklusionstrategier og gennem stadig stigende alliancedannelse, at man ser

den største påvirkningsmulighed både for arbejdsområdet bredt set og for løn- og arbejdsvilkår.

Når man gennem strukturændringerne i kommunerne forsøger at ændre de professionelles måde at varetage opgaver op, vil man selvsagt hurtigt støde ind i områder, der er dækket af disse forskellige former for aftalevirksomhed og lovgivning, der danner grundlag for monopoler. Et eksempel er, at man vil have lærerne på skolerne og pædagogerne på fritidshjemmene til at arbejde sammen om pasning af børn. Eller at man vil omstrukturere ældreområdet, så sygeplejerskerne skal have nye opgaver og nye samarbejdsrelationer med ikke-professionelle. Så snart man kommer til konkret opgave- og kompetencefordeling, organisering af selve arbejdet osv., kommer man ind på emner, der er dækket af forskellige former for aftalevirksomhed og lovgivning. Den udbredte monopoldannelse betyder, at organisationerne skal inddrages i processen, og der opstår fx mulighed for konkurrencebegrænsning gennem de organisatoriske rettigheder og de legale monopoler. Selv om der ikke ligger aftaler på området, må man også formode, at den form for monopol, der er dannet gennem offentlighed og på arbejdsstedet, vil bruges som argument for fastholdelse af monopol på et arbejdsområde.

Indtil videre har jeg set på de professionelle strategier samlet set. Af det ovenstående er det dog fremgået, at der også er forskelle mellem de forskellige professioner, både når det handler om deres viden, autonomi og monopol. Og jeg skal se nærmere på, om disse forskelle giver sig udslag i forskellige organiseringsformer og strategier for de professionelle grupper. Sådanne forskelle kan udgøre en nuancering af grundlaget for forståelse af de forskellige reaktionsmønstre hos de professionelle grupper i kommunerne.

Scheuer (1985) har lavet en karakteristisk af *forskellige fagforeningstyper*, og ser på hvordan fagforeningers karakter hænger sammen med medlemmernes placering i den sociale struktur. Scheuer kommer frem til fire typer af fagforeninger med hver deres karakter, der dækker deres holdninger og strategier. De fire typer kan ses i nedenstående model:

Figur 3.1 Forskellige fagforeningskarakterer

		Grad af kollektivisme: Lav	Grad af kollektivisme: Høj
Grad af professionalisme	Høj	(B) Professionalisme	(D) Fagbaseret kollektivisme
	Lav	(A) Serviceorientering	(C) Kollektivisme

Kilde: Scheuer, 1985, s. 23.

Den ene dimension i modellen er grad af professionalisering, og her menes, at medlemskabet især er baseret på uddannelse eller på arbejdsfunktion. I type B og D er især uddannelse et optagelseskriterium, mens det i type A og C især er beskæftigelse på et bestemt område. Den anden dimension er grad af kollektivitet, hvor Scheuer mener i hvor høj grad medlemmers loyalitet orienteres mod lønmodtagere i bred forstand eller mod virksomheden eller professionen (Scheuer, 1985, s.23-24).

Det er især type B (professionalisme) og D (fagbaseret kollektivisme), der har interesse i mit tilfælde, så jeg skal koncentrere mig om disse to typer. Om de øvrige typer kan siges, at for type A's vedkommende (serviceorientering) er der tale om medlemmer, der udfører en bestemt funktion, som fx ledelse, hvor loyalitet mest rettes mod virksomheden, og type C (kollektivisme) har de egenskaber som traditionelt henføres til fagforeninger (vægt på løn- og arbejdsvilkår, militante strategier og en lighedsorientering).

Type B er altså kendetegnet ved *professionalisme*. Scheuer mener, at medlemmer i denne type fagforeninger ikke i særlig grad er afhængig af fagforeningen som et middel til at forbedre deres status, men at den på den anden side let kan anvendes, fordi medlemmernes kvalifikationer er høje og meget ensartede. Her handler det om at forbedre gruppens sociale

position, uden at der er en overordnet strategi for lighed i samfundet. Denne lighed kan nemlig underminere gruppens egen position (Scheuer, 1985, s. 24-25). Her ser vi altså et tydeligt udtryk for en fagforeningstype, der adskiller sig klart fra de tanker om de professionelles organisering i fagforeninger, der udviklede sig i proletariseringstesen. I denne type kan man formode, at medlemmerne vil være modstandere af de privilegier, der ikke udspringer af uddannelse og formaliseret viden, og at eksklusionsstrategien er central.

Scheuer mener, at især de akademiske fagforeninger har denne karakter, og jeg skal da også som en antagelse formode, at psykologerne har denne form for organisationstype. Udviklingen af autorisationsregler og fx mangeårige kompetencestridigheder i kommunerne mellem Dansk Psykologforening og Skolepsykologisk Forening vidner om den udbredte eksklusionsstrategi i denne type fagforening. Scheuer anbringer også Danmarks Lærerforening i denne fagforeningstype, og det er netop ud fra nogle af de elementer, jeg tidligere har været inde på om uddannelseslængde (lærerne ligger mellem en traditionel videregående uddannelse og en mellemuddannelse) og specialisering (lærerne har etableret deres egen videnskab – pædagogik). Men også lærernes arbejdssituation udgør en begrundelse for denne placering. Lærerne har et stort råderum i deres arbejde. De er i mindre grad underlagt formalisering og kontrol, end andre mellemuddannede professionelle grupper, der arbejder i bureaukratiske organisationer. Monopolet både på arbejdsområde og i ledelsesstruktur vidner om de ekskluderende strategiformer.

Den anden type af fagforeninger, der er interessant i mit tilfælde, er type D, der er kendetegnet ved *fagbaseret kollektivisme*. Denne type er en mellemform mellem B (professionalisme) og C (kollektivisme). Medlemmerne er kollektivistisk orienteret, men de har lettere ved at anvende de kollektive aktionsformer end medlemmer i type C, fordi de har en faglig base, der gør det vanskeligt at erstatte dem i deres job. Derfor er man villig til at acceptere en vis sammenhæng mellem kvalifikationer og løn. Men der er også grænser, idet de højtuddannede ses som priviligerede. Der er derfor en vis form for lighedsorientering i denne type (Scheuer, 1985, s. 24-25). Scheuer anbringer socialrådgiverne i denne type, og jeg vil også antage, at sygeplejersker hører til denne gruppe ud fra deres tidligere nævnte karakteristika. Disse grupper vil altså i højere grad støtte

sig til deres fagforeninger, når de udsættes for ændringer i deres arbejdsvilkår, end det er tilfældet med psykologer og lærere. Deres midler vil være mere militante, og lighedsorienteringen kommer til udtryk i den tendens til alliancedannelse, der er hos disse grupper. Den dobbelte aflukningsstrategi formodes også at være mere udbredt hos disse grupper end hos psykologerne og lærerne. Det vil sige, at disse grupper i højere grad kæmper for at trænge ind på andre områder for at forstærke deres status.

Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at der, som Hellberg gjorde opmærksom på, kan være tale om en afgrænsning eller en indtrængen både horisontalt og vertikalt. I mit tilfælde er det især relevant, fordi jeg fokuserer på et område – social- og kulturområdet – hvor flere professionelle grupper arbejder inden for overlappende arbejdsområder. Når man sammenlægger en socialforvaltning med en skole- og kulturforvaltning og vil have de ansatte til at arbejde mere på tværs, så har man pludselig psykologer, lærere, socialrådgivere og pædagoger, der hver især vil markere deres interesser i den nye sammenhæng og bruge de forskellige midler, de har, til både at forsvare og »erobre« arbejdsområdet.

Indtil videre har jeg især beskæftiget mig med kollektive strategiformer, men her til sidst skal jeg se nærmere på de individuelle strategier, som professionelle har mulighed for at anvende i den bureaukratiske organisation.

Den første er, at de professionelle kan danne uofficielle magtnetværk. Det kan både være internt i organisationen – kommunen, men også med professionelle aktører i omverdenen. Det er en form for alliancedannelse, men her i uformel form. Et fælles værdigrundlag og fælles professionel kultur er grundlaget for dette netværk. Der er tale om tæt kontakt og personligt kendskab mellem de professionelle (Helander, 1989). Der kan være tale om samme type af professionelle i forskellige positioner og arbejdssammenhænge (fx i forvaltning og institutioner eller i kommune og amt), men også om professionelle på overlappende arbejdsområder, hvor fælles interesser findes. Når strukturændringerne berører væsentlige emner for de professionelle i kommuner, kan man formode, at især i de tilfælde, hvor der ikke er legale monopoler, vil disse uofficielle magtnetværk sættes i funktion. Det er en måde at påvirke offentlighed og arbejdssted på.

Den anden form er valg eller udnævnelse til vigtige positioner i organisationen – kommunen. Positioner hvorfra de professionelle kan gøre deres indflydelse gældende gennem de officielle beslutningsstrukturer i kommunen. Det kan være lederposter og repræsentation i vigtige styregrupper (Helander, 1989). Denne indflydelsesform handler om det omtalte ledelsesmonopol og er meget central for de professionelle. Det giver en formel indflydelse i den bureaukratiske organisation. I det danske offentlige forvaltningssystem er der tradition for, at professionelle har monopol på især mellemlederstillinger på deres område, men også i vidt omfang på lederstillinger på deres felt. Som jeg har været inde på, har især lærerne, men også i stor grad sygeplejerskerne, dette monopol. Men monopolet binder sig især til den offentlige sfære og arbejdsstedet. Med strukturændringerne brydes der til en vis grad med denne tradition. Der ændres på ledelsesstrukturer, og opgaver og kompetence omlægges, så der åbnes for nye besættelser af vigtige poster. Man må forvente, at de professionelle vil være meget udfarende og aktive i forhold til at blive repræsenteret i de nye vigtige positioner.

Den sidste indflydelsesmulighed er de professionelles arbejdssituation. Som jeg tidligere har været inde på, er de professionelles arbejdssituation netop karakteriseret ved en stor grad af autonomi begrundet i deres viden og arbejdsopgaver. Mange offentlige opgaver er svære at forvalte. Der løses mange forskellige slags opgaver i den samme organisation, og der er sjældent konkrete anvisninger på eller retningslinjer for, hvordan arbejdet skal varetages. Det gælder især på det sociale og kulturelle område, som jeg beskæftiger mig med i kommunerne. Det giver råderum for de professionelle til selv at fastlægge indholdet i deres arbejde og i de offentlige ydelser. De har derfor store muligheder for selv at vælge, om de vil ændre deres måde at arbejde på, deres kontaktmønstre osv. Selve arbejdssituationen kan gøre det svært at »tvinge« de professionelle til generelt at arbejde på en måde, der går imod deres interesser. Det bliver altså væsentligt at se, i hvor høj grad strukturændringerne reelt slår igennem i de professionelles arbejdssituation, og hvorvidt de professionelle søger indflydelse på strukturudviklingen gennem arbejdssituationen.

I forlængelse af ovenstående diskussioner må man formode, at især psykologer og lærerne vil have succes med at anvende de individuelle strategier. Årsagerne er igen deres uddannelseslængde, deres specialisere-

de viden og deres større monopol på ledelse og autonomi i arbejdssituation.

3.5 Konklusion og nuancering af antagelser

I opsamlingen skal jeg ridse de vigtigste budskaber og resultater fra diskussionen af professionsforskningen op. Desuden skal jeg lave en yderligere nuancering af de konkrete antagelser fra kapitel 1 og 2.
Med hensyn til selve definitionen af de professionelle, kom jeg frem til, at den må være relationelt bestemt og omfatte både egenskaber og handlingsmønstre. Det er ikke muligt at finde en fælles definition af professionelle. Det eneste fællestræk er, at de er vidensbaserede erhvervsgrupper. Derfra må egenskaber og handlingsmønstre diskuteres i forhold til den konkrete kontekst, som de professionelle undersøges indenfor. Som et udgangspunkt kan bruges de elementer, der særligt har stået centralt gennem forskningen om professioner. Disse elementer har jeg delt i to grupper, hvor den ene bestod af viden, uddannelse og eksamensbeviser. Den anden af monopol- og autonomibestræbelser. Dertil må lægges de professionelles selvforståelse, da den vil udgøre et væsentligt handlingsparameter for dem. Definitionen og diskussionen af professioner må desuden være åben for, at både altruisme og egeninteresse vil være gældende motiver for deres handlinger. Det er også vigtigt at forstå professioner ud fra et udviklingsperspektiv. Professioner forandrer sig hele tiden i et samspil med sine omgivelser. Den procesorienterede indfaldsvinkel, jeg finder relevant i mit tilfælde, er at se på ændringer i de enkelte gruppers arbejdsområde – deres jurisdiktion.

De professionsteoretiske diskussioner gør det klart, at de professionelles viden er den centrale faktor for deres udvikling. Men der er forskellige forklaringer på, hvorfor og hvordan denne faktor står centralt. Uenigheden går på, om de professionelle formidler nødvendige sociale og kulturelle normer og værdier gennem deres viden, eller om de selv er med til at skabe denne nødvendige viden og omgivelsernes afhængighed af den, væsentligst gennem den institutionalisering af viden, der sker i det moderne samfund. Begge synspunkter bygger på, at det er udviklingen af det moderne samfund, der danner grundlaget for opkomsten af de videns-

baserede erhvervsgrupper. Forskellen ligger i, om man mener, at de professionelle tildeles en nødvendig rolle i denne udvikling, eller om de selv udnytter situationen og tilegner sig magt gennem en vidensmonopolisering. Institutionaliseringen af viden i form af uddannelsessystemet har i denne sammenhæng en egen drivkraft. Viden og uddannelser får et symbolsk præg. Jeg har valgt at se på nødvendigheden eller symbolikken ud fra et dynamisk perspektiv. De professionelles viden udvikles i et samspil mellem de professionelle og deres omgivelser, hvor de professionelle som én social gruppe er med til at definere vidensindholdet på deres område, men hvor andre grupper også indgår i denne definition; det være sig andre professionelle grupper med andet vidensindhold eller »lægmanden« som fx politikere og borgere. Vidensindholdet defineres og udvikles i en stadig forhandling mellem forskellige grupper, hvor især de forskellige professionelle gruppers meget forskellige vidensindhold er den største udfordring og underminering af de enkelte gruppers mulighed for at monopolisere vidensindholdet.

De væsentligste spørgsmål, der rejser sig på denne baggrund er, hvilke former for viden og privilegier der er nødvendige for at løse bestemte opgaver i et givent samfund, hvordan man mindsker afhængigheden af en bestemt form for viden, og hvordan privilegier kan mindskes? Disse spørgsmål er relevante i forbindelse med strukturændringerne i kommunerne, fordi disse ændringer berører vidensaspektet hos de professionelle i forvaltninger og institutioner. Der ønskes en mere helhedsorienteret viden og integration af lægmandsviden i det professionelle arbejde. Man må derfor formode, at faglige argumenter står centralt i de professionelles reaktioner på og handlinger i forhold til ændringerne, og at disse argumenter kan være tungtvejende i den kommunale organisation. Derfor må argumenterne tydeligt frem, så en vurdering af dem for de enkelte gruppers vedkommende kan ske ved at sætte dem op mod andre argumenter fra andre professioner, politikere, ledere og brugere i kommunerne. På denne måde kan man lave en afvejning af det »nødvendige« og »symbolske« i vidensaspektet.

Det andet emne, der står centralt i diskussionen af professioner, er deres bestræbelser på at opnå monopol og selvstyring på deres arbejdsområde. I den del af professionsforskningen, der vægter magtaspektet hos de professionelle, er der enighed om, at de professionelle tager eller vinder

monopol og autonomi. De tildeles det ikke. Og monopol og autonomi er strategiske midler til at opnå magt, status og rigdom. Viden er ikke det centrale element i dette perspektiv. Der er i den del af forskningen enighed om, at egeninteressen er det styrende element for de professionelle. For min undersøgelse betyder det, at jeg skal være opmærksom på, at de professionelle i mange sammenhænge kan have andre interesser, end hvad der er til kommunens eller brugernes bedste, selv om de i deres begrundelser for deres handlinger fremhæver netop kommunens eller brugernes bedste. Desuden er man også enige om, at udelukkelsesmekanismer er drivkraften i deres udvikling. I mit tilfælde peger det på, at der bag de professionelles argumenter om brugernes bedste kan ligge begrundelser, der går i retning af at forsøge at bevare så stor kontrol som muligt over deres arbejdsområde ved at udelukke andre fra indblanding. Men ud over disse budskaber, så ophører enigheden i denne del af professionsforskningen.

Magtdiskussionerne deler sig i to retninger, hvor den ene er marxisterne og den anden er neo-weberianerne. Der er på mange punkter stor uenighed mellem disse to retninger, men også indbyrdes i retningerne. Uenigheden går på, hvad der skaber muligheden for monopoldannelser, og hvad der egentlig er konsekvensen af de professionelles udvikling i sammenhæng med især udviklingen af det kapitalistiske samfund efter 2. verdenskrig.

Marxisternes væsentligste bidrag er at pege på betydningen af den historiske kontekst betydning for professionel udvikling. De var de første til at løsrive diskussionen af professionelle fra den abstrakte tid og det abstrakte rum, som diskussionerne hidtil havde taget som udgangspunkt. Der peges på betydningen af, at professioner udvikler sig i det kapitalistiske samfund, og hvilke spor netop dette samfund sætter sig hos de professionelle. Desuden peges der på det skift, der sker, hvor de professionelle i stigende grad integreres i store organisationer frem for at operere ud fra den selvstændige virksomhed. For mig er det netop vigtigt at forstå professionerne i forhold til tid og sted, og når jeg arbejder med offentligt ansatte professionelle, er disse diskussioner relevante. Men i forskningen drager man forskellige konsekvenser af disse konstateringer – og det gælder som sagt også indbyrdes i retningerne. Forvirringen er stor.

Neo-weberianerne hævder, at selv om kapitalismen tydeligvis har stor

betydning for professionerne, er det ikke ensbetydende med, at kapitalismen er årsag til professionel udvikling. Det er ikke det kapitalistiske marked, der giver monopoliseringsmulighederne, men i stedet mere grundlæggende fænomener som rationalisering, videnskabeliggørelse, bureaukratisering, osv. Og det væsentligste bevis er virkeligheden, hvor man kan konstatere professionel udvikling i andre samfundstyper end den kapitalistiske. Jeg giver neo-weberianerne ret i denne betragtning, og hermed må man fastholde, at det er viden og viden i en bestemt form, der er det helt centrale i forståelsen af de professionelle.

Neo-weberianerne lægger vægt på, at de professionelle udgør en styrende gruppe i samfundet, og heri er de enige med én retning inden for marxismen (nyklasseteoretikerne), men de deler sig også i spørgsmålet, om de professionelle er styrende som en klasse eller som statusgruppe. Netop fordi årsagen til professionalisme findes et andet sted end den kapitalistiske økonomi, og man heller ikke kan finde empiriske »beviser« på, at de professionelle udvikler fælles klasseegenskaber (det gælder ligeledes i Danmark), må denne klassetankegang afvises. En anden retning inden for marxismen mener derimod, at de professionelle er ved at blive proletariseret, fordi de underlægges de store organsiationer og den offentlige kontrol. Hermed mister de deres selvstyring. Men igen opponerer neo-weberianerne og peger på, at de professionelle ikke bliver proletariseret, men i stedet bureaukratiseret med denne udvikling. Og det er en helt anden sag. Selvstyringen forandrer sig, men den forsvinder ikke. Den danske udvikling peger da også i den retning. Selv om mange professionelle grupper arbejder i store organisationer som fx det offentlige, og selv om der er en udbredt offentlig kontrol med de professionelle grupper, så har de stadig både en direkte (især gennem deres organisationer) og en indirekte (især gennem deres selvstyrende nicher i de store organisationer) indflydelse på udviklingen af deres arbejdsfelt. Men disse diskussioner om bureaukratiets lyksaligheder eller det modsatte for professioner viser det vigtige i at sætte fokus på, hvordan monopoler og selvstyring, organiseringsformer og strategier udformer og forandrer sig i samspil med ændrede arbejdsvilkår for de professionelle. Også her er det dynamiske perspektiv vigtigt, som det var tilfældet i diskussionen om viden. Og de væsentlige spørgsmål bliver, om det er de rigtige, der har monopol og selvstyring, og hvilken form monopolet og selvstyringen skal

have? En skelnen mellem monopoler bundet til henholdsvis den legale og administrative sfære, den offentlige sfære og arbejdsstedet, samt en skelnen mellem den tekniske og ideologiske kontrol kan være et udgangspunkt for denne diskussion i den konkrete undersøgelse. Men jeg har også været inde på, at det kan være svært at lave denne skelnen, især omkring den tekniske og den ideologiske kontrol, i praksis. Det afgørende er dog, at der peges på væsentlige undersøgelsesemner og spørgsmål, der kan undersøges i kommunerne.

Indtil videre har jeg konstateret, at strukturændringerne berører emnet om monopol og selvstyring hos de professionelle i kommunerne, og derfor må det formodes, at de professionelles reaktioner og handlinger vil kunne henføres til dette element. Jeg har beskrevet, at de danske professioner viser tydelige tegn på bestræbelser omkring monopol og selvstyring. Den høje organiseringsgrad og kampen om både et videns- og erhvervsmonopol er at finde også hos de grupper, jeg arbejder med i kommunerne. Disse overvejelser førte videre til mere specifikt at se på de forskellige strategier, som professionelle anvender i denne kamp. De neoweberianske diskussioner peger på centrale strategier, der er stor sandsynlighed for, at de professionelle vil bruge. Disse strategier var da også generelt at finde hos de danske professionelle. Og her så man den store betydning af den samfundsmæssige og kulturelle sammenhæng, når man skal forstå professioners handlinger. De danske professionelle organisationer er i dag fagforeninger, hvor eksklusion og usurpation er fremtrædende strategier, men disse strategier kombineres i høj grad med alliancedannelser og politiseringer for at opnå størst mulig indflydelse. Denne særlige udvikling har resulteret i et utal af forskellige former for offentligt sanktioneret aftalevirksomhed på de professionelles arbejdsområder, der både gælder området bredt set og deres løn- og arbejdsvilkår. Der er ingen tvivl om, at strukturændringerne i kommunerne vil støde ind i dette net af aftaler, som de professionelle kan støtte sig til i deres reaktioner på ændringerne. Man må derfor forvente, at det vil have stor betydning for, hvilke effekter man kan opnå i kommunerne.

Selv om de professionelle organisationer tager form af fagforeninger fandt jeg dog også, at disse fagforeninger kan antage meget forskellig karakter, der netop afhænger af, hvordan det professionelle aspekt kommer til udtryk hos erhvervsgrupperne. Karakteren afspejler forskellige

holdninger og strategier hos grupperne. For de professionelle grupper, jeg arbejder med i kommunerne, er to typer relevante. Den ene type er karakteriseret ved professionalisme, hvor medlemmerne især ønsker at »hytte deres eget skin«, og deres strategier er præget af først og fremmest eksklusion. Medlemmerne er ikke så afhængige af deres organisation, da de også har andre indflydelsesmuligheder, men de kan til gengæld let bruge den, hvis de finder det nødvendigt. Jeg antager, at psykologer og lærere har denne form for organisering. Den anden type er karakteriseret ved den fagbaserede kollektivisme, hvor medlemmerne er mere lighedsorienterede, og hvor alliancedannelse, usurpation og assimilering vil være mere udbredte strategier end i den første type. Medlemmerne er mere afhængige af fagforeningen og vil ofte støtte sig til den og de organisatoriske rettigheder. Jeg antager, at socialrådgivere og sygeplejersker har denne organisationsform.

Den store grad af monopol og selvstyring, som præger alle professionelle i modsætning til andre erhvervsgrupper, giver dem en særlig mulighed for at bruge individuelle strategier i deres udvikling. Jeg har nævnt uofficielle netværk, besættelse af vigtige positioner og arbejdssituationen som et udtryk for disse strategier. Det må formodes, at alle grupper vil anvende disse strategier i stor udstrækning, men at især medlemmer af den professionalistiske fagforeningstype vil have stor succes med disse strategier. Deraf deres mindre afhængighed af organisationen.

Der tegner sig derfor et billede af, at de professionelle, jeg arbejder med i kommunerne, som en antagelse kan opdeles i to grupper. Opdelingen baserer sig på forskelle i de centrale karakteristika for professionelle grupper, som er deres viden, autonomi og monopol. Disse forskelle formoder jeg giver sig udslag i forskellige organisationsformer og strategier, samt forskellig grad af succes med reaktioner og strategier i forbindelse med strukturændringerne i kommunerne. Jeg vil skelne mellem de selvstyrende og de integrerede professionelle grupper[7].

Med *selvstyrende* grupper menes grupper, der ikke udelukkende er opstået og udviklet i relation til den offentlige sektor. Det er grupper med en egen videnskabelighed og videregående uddannelser og med en stor grad af selvstyring og monopol på arbejdsfelt og i arbejdssituation. De selvstyrende grupper har en organisering karakteriseret ved professionalisme jævnfør ovenfor. De selvstyrende grupper er præget af at have stor

beslutnings- og fortolkningsret i deres arbejde. Eksklusion og individuelle strategier er de mest anvendte, og de kan siges at have selvbærende roller med en stor grad af professionel kontrol. Min antagelse er, at psykologer og lærere er selvstyrende grupper.

Psykologerne lever op til de fleste af disse elementer. De er opstået og udviklet uden for den offentlige sektor, og mange psykologer arbejder stadig i selvstændige professionelle virksomheder. De har en egen videnskabelighed og den lange uddannelse og meget stor grad af selvstyring i arbejdssituationen. Deres arbejdsopgaver er da også meget komplekse med kun meget få retningslinjer sat udefra. Til gengæld er deres styring af arbejdsfeltet ikke særlig stor. De arbejder på et meget bredt område, hvor mange både professionelle og ikke-professionelle grupper også er i funktion. Man kan dog betragte deres ret til autorisation som det første skridt på vejen til større legal kontrol med arbejdsfeltet.

Lærerne er i højere grad knyttet til den offentlige sektor, og de har ikke den videregående uddannelse med egen videnskabelighed. Men deres uddannelse er længere end en normal mellemuddannelse, og i deres videreuddannelsessystem er det tidligt lykkes dem at få accepteret en egen videnskabelighed i form af kandidatuddannelser. De har desuden en stor grad af monopol på deres arbejdsfelt, sikret bl.a. gennem lovgivning, og meget stor selvstyring i deres arbejdssituation. Der ligger retningslinjer for dele af undervisningen, men lærerne har legalt bundet metodefrihed i undervisningen og også ledelsesmonopol på institutionen, så længe lederen også underviser.

De *integrerede grupper* er præget af at være opstået og udviklet i tilknytning til den offentlige sektor. De har mellemuddannelser og ingen egen videnskabelighed. Der er en hierarkisk og bureaukratisk styring af deres arbejdsfelt og til en vis grad af deres arbejdssituation. Selvstyringen knytter sig dog netop i høj grad til arbejdssituationen, og de har især en fortolkningsret. Deres organiseringsform er den fagbaserede kollektivisme, og fagforeningsstrategier, lighedsorientering (alliancedannelse) samt tilpasning er fremtrædende strategier. De har desuden interaktive roller. Min antagelse er, at socialrådgivere og sygeplejersker er integrerede grupper.

Men samtidig er der forskel på, på hvilken måde de er det. Fælles for dem er, at de har mellemuddannelser som deres grunduddannelser, men,

som jeg har været inde på, er grupperne godt på vej til en større videnskabeliggørelse gennem overbygningssystemer med kandidatuddannelser. For socialrådgiverne står det dog hen i det uvisse, om det lykkes.

Sygeplejerskerne har den største grad af legalt monopolt på deres arbejdsfelt gennem deres autorisation. Men samtidig indgår sygeplejerskerne på et arbejdsområde, hvor en anden stærk profession er styrende. De er underlagt lægernes kompetence i deres arbejde. Men derudover har de en stor grad af ledelseskontrol på sundhedsområdet, hvor der indgår mange mere eller mindre faglærte erhvervsgrupper.

Socialrådgivere har ikke nogen former for legalt monopol på deres arbejdsfelt. De er nok den mest typiske integrerede gruppe, idet de i stor grad er underlagt bureaukratisk og hierarkisk kontrol i selve udførelsen af arbejdet (sagsbehandlingen); en stor del af deres arbejde er underlagt styring gennem lovgivning, og de har ikke den samme tradition for ledelsesmonopol, som de andre grupper.

Til sidst skal jeg prøve at nuancere mine konkrete antagelser fra kapitel 1 og 2 med den viden, jeg har fået fra professionsdiskussionerne.

Jeg skriver i kapitel 1, at de professionelle kan reagere på tre måder over for strukturændringerne:

* De kan aktivt modarbejde ændringerne. Det forventes at ske, når de strukturelle ændringers form og indhold truer de professionelles viden, autonomi og monopol.

  Sammenlægninger af forvaltninger, nye ledelsesstrukturer og flytning af enheder internt i administrationen må forventes at møde modstand fra og give konflikt mellem de professionelle grupper, fordi intentionen er nye mål, opgaver og samarbejdsrelationer, der direkte berører de professionelles arbejdsområde. Forskellige professionelle kulturer vil støde sammen, og grupperne kan føle deres position truet. Modstand og konflikter må dog formodes at afhænge af *indholdet* af ændringerne. Det forventes, at modstanden især vil komme fra grupper, hvor ændringerne ikke ligger i forlængelse af deres viden, og hvor deres autonomi og monopol begrænses af ændringerne. Konflikter kan opstå mellem professionelle grupper, der henholdsvis får styrket eller begrænset deres position, og mellem professionelle grupper og andre aktører som ledelse eller brugere. Konflikter kan også opstå mellem

professionelle grupper, i tilfælde hvor der etableres nye arbejdsområder, hvor grupperne må formodes at forsøge at få deres viden, autonomi og monopol udstrakt til det nye område. Det må desuden formodes, at de professionelle grupper især vil være modstandere af ændringer, der begrænser deres tekniske kontrol og deres ledelseskontrol. Modstanden kan resultere i manglende målopfyldelse af strukturændringerne, og det må formodes, at især de selvstyrende grupper vil have succes med deres modstand.

* De professionelle grupper kan forholde sig neutralt til ændringerne. Det må formodes at ske hos grupper, hvis viden, autonomi og monopol kan opretholdes, og hvor de professionelle ikke påvirkes i særlig grad af strukturændringerne. Det kan være ved de tidligere omtalte »skrivebords«-organisationsændringer, eller ændringer der kun berører andre grupper.
* De professionelle grupper kan aktivt støtte ændringerne. Det forventes at ske, når ændringernes form og indhold understøtter eller forstærker de professionelles viden, autonomi og monopol. Decentralisering formodes at blive støttet af de professionelle, fordi intentionen er at give større medbestemmelse og selvstyring til institutionerne, hvor de professionelle har ledelsesmonopol. Men igen vil reaktionen afhænge af indholdet i decentraliseringen; af om der reelt er tale om udlægning af kompetence til institutionsområdet. Som nævnt ovenfor vil sammenlægninger, nye ledelsesstrukturer og interne flytninger af enheder i forvaltningen formodes at blive støttet af professionelle grupper, hvis position forbedres af ændringerne.
* Det må forventes, at alle professionelle grupper vil bruge deres legale monopoler og de organisatoriske rettigheder som et middel til at støtte eller modarbejde ændringer. Det forventes dog, at især de integrerede grupper i udstrakt grad vil bruge dette middel. Jeg forventer også, at alle grupperne vil bruge alliancedannelse internt i organisationen med andre professionelle grupper og vigtige aktører i omgivelserne (fx politikere, ledere, brugere eller medier) til enten at støtte eller modarbejde ændringer. Det kan også formodes, at der vil dannes uofficielle professionelle magtnetværk mellem professionelle i og uden for organisationen, der bruges til at støtte eller modarbejde ændringer, og at alle grupperne vil forsøge at besætte vigtige ledelsesposter i den nye

struktur for at øve indflydelse ad den vej. Sidst forventes det, at alle grupper vil støtte eller modarbejde ændringerne gennem deres arbejdssituation. De selvstyrende grupper forventes dog at have størst succes med at øve indflydelse via de mere individuelt prægede strategiformer.

Jeg kan også nuancere den anden del af mine antagelser, der handler om, hvordan strukturændringerne kan påvirke de professionelle:

* Strukturændringerne kan påvirke de professionelles viden, autonomi og monopol i mindre grad, så der sker forskydninger eller justeringer. Det kan være i de professionelles konkrete faglige viden[8]. Det er den del af deres viden, man kan kalde den instrumentelle viden; faglige metoder og midler til at gennemsætte faglige teorier, normer og værdier. Det kan også være mindre ændringer i den tekniske og/eller den ideologiske kontrol. Fx mindre ændringer i arbejdsprocedurer og flere (men ikke nye) aktører i fastlæggelsen og vurderingen af arbejdsopgaver.
* Strukturændringer kan påvirke de professionelles viden, autonomi og monopol i stor grad, så der sker brud. Det kan være i den generelle faglige viden[9]. Det er den del af viden, der omfatter faglige teorier og grundlæggende faglige normer og værdier samt en grundlæggende opfattelse af arbejdsområdets organisering (fx hvem der er ledere, hvem man samarbejder med osv.). Det kan være brud med den tekniske og/eller den ideologiske kontrol over arbejdet. Fx helt nye arbejdsprocedurer og inddragelse af nye aktører i fastlæggelsen og vurderingen af arbejdet.
* Strukturændringer kan også vise sig ikke at påvirke de professionelles viden, autonomi og monopol overhovedet, så der sker en fastholdelse af deres viden og position.
* Strukturændringer kan på ovennævnte måder påvirke én af de centrale faktorer i større eller mindre grad, uden at de øvrige faktorer påvirkes. Fx kan en gruppes monopol på et arbejdsområde indskrænkes, uden af deres viden forandres.

Ser jeg på, hvilken sammenhæng der kan tænkes at være mellem de forskellige former for påvirkning af de professionelles viden, autonomi og monopol og så de konkrete strukturændringers form og indhold, er det

nødvendigt at pege på en forskel i påvirkningsmuligheder, der er mellem på den ene side viden og på den anden side autonomi og monopol.

En ændring af autonomi og monopol handler i høj grad om at ændre regler, love, retningslinjer og traditioner for, hvor meget selvstyre, de professionelle skal have på hvilke områder. Ændring af de professionelles viden handler om at ændre teorier, normer og værdier. Det er to vidt forskellige ting, og umiddelbart må man formode, at det er lettere at ændre på autonomien og monopolet end på viden. Problemet er selvfølgelig, at det særlige for professionelle er, at de to ting ofte betinger hinanden. Autonomi og monopol begrundes i den særlige viden, og den sammenbinding står stærkt hos både de professionelle og deres omgivelser. Men det ændrer ikke ved det faktum, at man fx kan ændre en lov, så det ikke længere kun er skolelærere, der må undervise i folkeskolen, eller et traditionsbunden monopol, der siger, at det skal være skolelærere, der er ledere af det administrative forvaltningsområde på skole- og kulturområdet i kommunerne (hvilket som sagt er sket for nogle år siden). Man kan til gengæld ikke indføre en lov eller ændre et kommunalt regelsæt, der umiddelbart får de professionelle til at tænke anderledes. Man kan godt tvinge dem til at indgå i en læresituation, men man kan ikke tvinge dem til at lære noget (inkorporere den ny viden i deres teorier, normer og værdier).

En del af retningslinjerne omkring autonomi og monopol er fastlagt gennem lovgivning og aftalevirksomhed mellem stat/kommune og organisationer, hvilket begrænser den enkelte kommune i umiddelbart at ændre på visse former for autonomi og monopol gennem strukturændringer. Men der er, som det er fremgået, også mange områder i autonomien og monopolet, der er fastlagt per tradition. Jeg har talt om monopoler bundet til den offentlige sfære og arbejdsstedet. Da de professionelle netop er ansat i en bureaukratisk organisation, vil det især være muligt for de politiske og administrative ledere umiddelbart at gennemtvinge ændringer på de traditionsbundne områder. Men det er også muligt på de områder, hvor der eksisterer lokal aftalevirksomhed mellem organisationer og kommuner. Man kan derfor formode, at kommunerne ved strukturændringer vil koncentrere sig om at lave eventuelle ændringer på netop disse områder af de professionelles autonomi og monopol, og at dette især vil ske for de integrerede gruppers vedkommende, der i høj grad bygger deres

monopoler på det traditionsbundne og de lokale aftaler.

Man kan desuden forvente, at strukturændringer, der omfatter ændringer i den professionelle ledelse af et fagområde, vil have større chancer for at føre til forskydninger eller brud med den traditionsbundne autonomi og monopolet, end hvor denne ændring ikke sker. Og at også strukturændringer, der giver reel formel indflydelse til øvrige aktører end de professionelle selv på et fagområde, ligeledes vil kunne give disse forskydninger eller brud (fx indførelse af brugerbestyrelser og tværfaglige beslutningsteam på et professionelt område).

Ser man på vidensændringer, formodes det, at viden først forandres i det øjeblik, hvor det eksisterende vidensgrundlag støder sammen med nye påvirkninger og indtryk. En antagelse er, at det er lettere at ændre på den konkrete faglige viden, end på den generelle faglige viden. Det formodes, at de strukturændringer, der fører til et sammenstød mellem forskellige professionelle og andre kulturer kan give forskydninger og brud i deres viden. Sammenlægninger af forvaltninger med nye opgaver, nye samarbejdsrelationer, nye ledelsesstrukturer osv., må formodes at kunne sætte en sådan proces i gang. Decentralisering forventes derimod i mindst grad at sætte en sådan proces i gang. Her vil det i bedste fald være den nye lægmandsviden fra brugere (gennem de formelle brugerbestyrelser, brugerråd osv.), der kan sætte sine spor på de professionelles vidensgrundlag.

Noter

1. Jeg er opmærksom på, at der eksisterer omfattende diskussioner af, hvad egeninteresse egentlig er, og at man ud fra nogle af disse diskussioner måske vil kunne omfatte ovennævnte handlinger af en egeninteresse. Hvad er væsentligt hér er dog, at de handlinger eller bestræbelser, der i litteraturen udledes af forudsætningen om professionel egeninteresse, ikke altid genkendes empirisk.

2. Det kan fx være at se på professionel udvikling i statskontrollerede samfund som Østeuropa og Sovjet sammenlignet med angloamerikansk og kontinental udvikling (fx Jones, 1990); det kan være at se på professioners udvikling i en demokratisk struktur som den amerikanske (fx Hatch, 1988) eller beskrive tysk professionalisme i en bestemt periode (fx Jarausch, 1990).

3. Hvor de andre grupper af professionelle, jeg arbejder med i kommunerne, har forskellige professionelle grupper, de konkurrerer med i deres kamp om videnskabeliggørelse af deres felt, så adskiller sygeplejerskerne sig ved at stå op imod især lægestanden, der er en af de ældste og mest indflydelsesrige professioner i Danmark. Det var faktisk i sin tid lægerne, der tog initiativet til sygeplejerskeuddannelsen (Petersen, 1993), men med årene hvor sygeplejerskerne har kæmpet en kamp for eget funktionsområde og egen videnskabelighed, har især lægerne været modstandere.

4. Et eksempel på en uheldig konsekvens af en stor brugerstyring er det amerikanske sundhedssystem, hvor lægerne kan føle sig nødsaget til at handle imod deres medicinske skøn for at undgå at blive sagsøgt af klienterne.

5. Diskussionen omkring ændringer i bistandsloven, der er fremme nu, er et eksempel på dette. Det diskuteres, i hvor høj grad skønsprincippet eller retsliggørelsen af ydelserne skal ligge til grund for ændringer af loven. En bevægelse væk fra skønsprincippet mod en retsliggørelse kan få stor betydning for, hvilke erhvervsgrupper der kan varetage opgaverne. Det helhedsorienterede skønspricip er netop et af de forhold ved forvaltningen af bistandsloven, der er brugt som argument for, at professionelle (socialrågiverne) skal udføre arbejdet. En større standardisering og retsliggørelse af sociale ydelser vil give mulighed for, at andre eventuelt ikke-professionelle grupper kan udføre arbejdet. I dette tilfælde kan det være de kommunalt uddannede sagsbehandlere, der i forvejen har fodfæste på socialrådgivernes arbejdsfelt.

6. Oplysninger stammer fra et seminar på University of California, Berkeley, 1993, om »Fagforeningers rolle i forskellige samfundstyper.«

7. Begreberne er delvist overlappende med begreberne professioner og semi-professioner, der stammer fra Etzioni (1969), som jeg tidligere har nævnt. Det er dog bevidst, at jeg

ikke bruger disse begreber, fordi der med disse begreber associeres til, at nogle grupper er mere eller mindre professionelle; de semi-professionelle er altså kun noget halvt. Og de vil bevæge sig i en bestemt retning for at blive det helt. Denne betragtningsmåde finder jeg ikke relevant i min sammenhæng. Jeg betragter alle grupperne som professionelle, og det er netop professionsaspektet, der gør dem alle interessante i min sammenhæng. Jeg vil ikke tage for givet, at fordi fx socialrådgiverne i traditionel forstand vil betragtes som semi-professionelle, så er alle deres ønsker og handlinger rettet ind mod at blive som psykologerne, der i traditionel forstand betragtes som professionelle. Professionsaspektet kan dog komme til udtryk på forskellig vis hos grupperne, og flere af de elementer, der står centralt i semi-professionsbegrebet er da også anvendelige i min sammenhæng. Men det gælder ikke dem alle. Fx er organiseringsgrad en faktor, der bruges til at skelne mellem professionelle og semi-professionelle. I den danske sammenhæng har alle professionelle grupper en meget høj organiseringsgrad.

8. Jævnfør Olesens (1993) brug af begrebet.

9. Jævnfør Olesens (1993) brug af begrebet.

4 Metode

Dette kapitel indeholder overvejelser over, hvordan den teoretiske analyseramme fra kapitel 2 og 3 kan sammenkædes med den empiriske undersøgelse. Det vil være både teoretiske og empiriske metodeovervejelser. Kapitlet kan derfor betragtes som et »overgangs« kapitel mellem de teoretiske diskussioner og den empiriske undersøgelse.

4.1 Sammenhæng mellem teori og empiri

De organisationsteoretiske bidrag, jeg har præsenteret i kapitel 2, og de professionsteoretiseringer, der er præsenteret i kapitel 3, bærer på hver deres måde præg af funktionalistiske og reduktionistiske forklaringsmodeller, selv om især nyinstitutionalismen og den nyeste professionsforskning på flere måder forsøger at bryde med disse forklaringsmodeller og i teoretiseringer forsøger at tage højde for kritikpunkter i forhold til de nævnte forklaringsmodeller.

De funktionalistiske og reduktionistiske forklaringsmodeller har deres rod i det positivistiske videnskabsparadigme. Launsø og Rieper (1993) skriver, at i det positivistiske analytiske paradigme lægges der vægt på testning, empirisk iagttagelse, objektivering, værdineutralitet, systematisering, lovmæssigheder og styringsmuligheder (Launsø og Rieper, 1993, s.49). Udgangspunktet for de funktionalistiske og reduktionistiske forklaringsmodeller er netop strukturelt, og det vil, som tidligere omtalt, sige, at man forsøger at finde lovmæssige sammenhænge i sociale strukturer, der kan forklare sociale fænomener. Samfundets forskellige processer og egenskaber forklares gennem deres funktioner inden for den samfundsmæssige totalitet, og der antages en form for nødvendighed

mellem registreringen af grundlæggende egenskaber ved strukturer og faktisk forekommende sociale begivenheder. Det er dog i meget forskellig grad og på forskellig måde, at de funktionalitiske og reduktionistiske forklaringsmodeller slår igennem i de præsenterede teorier i kapitel 2 og 3.

Mest rendyrket ser man det i det rationelle, instrumentelle organisationsperspektiv og i den funktionalistiske professionsteori (som navnet indikerer). Men også de marxistiske og neo-weberianske teoridannelser bygger på den funktionalistiske og reduktionistiske forklaringsmodel og forklaringsprincipper. Man kan tale om en strukturel reduktionisme (Simonsen, 1993, s.44).

Der kan fremhæves væsentlige problemer i disse forklaringsmodeller. Det forudsættes, at samfund, strukturer eller systemer har behov (fx det moderne samfund, kapitalen, markedet, den offentlige organisation og professionen). Man kan dertil hævde, at kun individer har behov. Samtidig er konsekvensen af tankegangen, at identifikationen af, hvordan disse behov mødes, giver behovene en egen forklaringskraft i forhold til sociale processer i samfundet. Man må i den sammenhæng fastholde, at den samfundsmæssige reproduktion ikke kan forklare noget i sig selv, hvis man ikke netop tager hensyn til de processer, der egentlig fungerer i skabelsen af de samfundsmæssige vilkår (Simonsen, 1993, s. 40-41). Hvordan de sociale strukturer og systemer reproduceres må kræve en selvstændig forklaring. Det tages der ikke højde for i det rationelle, instrumentelle organisationsperspektiv og i de funktionalistiske, marxistiske og neo-weberianske professionsteorier. I professionsforskningen skifter man inden for disse teoriretninger fokus på, hvilke sociale strukturer der må stå i centrum for at forstå professioner (fx fra professioner til kapital og marked), men man fastholder måden at forklare de sociale begivenheder på. Man kan udtrykke det på den måde, at man sidestiller nødvendighed og uundgåelighed. Identifikationen af, hvad der er nødvendigt for strukturens opretholdelse, fører til en umiddelbar konklusion om, hvad der vil ske i praksis. Det nødvendige forventes at ville ske. I den strukturelle reduktionisme stilles individet eller subjektet altså uden for analysen, og der sker en tingsliggørelse af objektet, der i denne sammhæng er mennesket. Det skal jeg vende tilbage til.

Anvendelsen af de funktionalitiske og reduktionistiske forklarings-

modeller giver da også problemer i forhold til at forklare praksis både på professions- og organisationsområdet, som jeg har påpeget i kapitel 2 og 3. I forhold til de rationelle instrumentelle organisationsdiskussioner opstår problemet, når man empirisk kan registrere, at individer i deres handlinger fx ikke følger intentionen i formelle organisationsstrukturer, når organisationer ikke udvikler sig som forudsagt gennem teorien, at de er svære at styre, osv. I professionsforskningen viser det sig ved, at man empirisk kan registrere, at professioner udvikler sig på en måde og i forskellige sammenhænge, som de ikke »burde« i forhold til forudsigelser fra de funktionalitiske, marxistiske og neo-weberianske teorier. På det organisationsteoristiske felt har det resulteret i opkomsten af konkurrerende perspektiver på organisationer, der tager et kulturudgangspunkt frem for eller i kombination med et strukturudgangspunkt. Og i professionsforskningen har det ført til opgivelsen af forsøget på at opstille en samlet professionsteori til forklaring af professioner. Teorierne må i stedet udvikles på baggrund af de konkrete sammenhænge, som professioner indgår i.

I de teoretiske bidrag, jeg har præsenteret i kapitel 2 og 3, har problemet med sammenhængen mellem teori og praksis ikke ført til opgivelsen af den strukturelle indfaldsvinkel som væsentlig for at forstå udviklingen af organisationer og professioner. Der er snarere tale om en erkendelse af, at der må skelnes mellem nødvendighed og uundgåelighed i forhold til de strukturelle egenskabers gennemslag i praksis. Der sker et perspektivskifte i det nyinstitutionelle organisationsperspektiv og i den nyeste professionsforskning fra udelukkende at fokusere på strukturer til også at integrere de sociale agenters synsvinkel i teoridannelsen, men netop uden at man taber den overordnede strukturelle indsigt. I det nyinstitutionelle perspektiv kommer processer, aktører og kulturer i centrum. I professionsforskningen vægtes en relationel definition af professioner i forhold til den sammenhæng, som vidensbaserede grupper indgår i, den professionelle selvforståelse bliver en del af definitionen, aktørernes normer og værdier kommer i centrum, osv.

Skiftet i perspektiv får konsekvenser for teoridannelse på begge områder. Som omtalt opgiver man helt at opstille en endegyldig teori på professionsområdet, og også i det nyinstitutionelle perspektiv understreges det, at konkrete adfærdsstudier i forskellige sammenhænge er nødvendige

for at opstille teorier om de strukturelle egenskabers gennemslagskraft i praksis. Der er på begge områder en tendens til, at teoretiseringerne, hvor de forekommer, sker på et mellemniveau omkring delemner inden for forskningsområdet, og at der satses mere på empiriske studier og historiske analyser end på teorikonstruktion. Hvor der forekommer teoretiseringer på mellemniveauet, fører det frem til en vægt på forskelligheder og begrebsudvikling i forhold til forskellige konkrete sammenhænge, som organisationer og professioner udvikler sig inden for. Jeg har i kapitel 2 beskrevet, hvordan man i dansk sammenhæng inden for det nyinstitutionelle perspektiv har forsøgt at opstille begreber og lave generaliseringer, der kan anvendes til analyse af danske offentlige organisationers udvikling. Disse operationaliseringer og begrebsliggørelser af de overordnede tanker kunne jeg bruge til en nuancering af mine antagelser om, hvordan sammenhængen mellem professioner og strukturer kan se ud i de danske kommuner. I den nyeste professionsforskning er der udviklet begreber og generaliseringer, der retter sig mod professionel udvikling i en europæisk kontinental sammenhæng i efterkrigstiden. Disse begreber og generaliseringer fandt jeg i kapitel 3 anvendelige til diskussionen af de danske professioners udvikling, og også anvendelige i forhold til at nuancere mine antagelser om professioner og strukturudvikling i kommunerne.

Erfaringer fra og generaliseringer over den konkrete sammenhæng bliver altså en del af teoriseringerne på begge forskningsområder, og det har jeg fundet frugtbart i forhold til min problemstilling. Den konkrete sammenhæng er central for at forstå professionelles reaktioner på strukturændringerne og konsekvensen af disse for effekter i kommunerne.

Selv om jeg fokuserer på relationen mellem professioner og kommunale strukturer, har jeg tidligere været inde på, at denne relation ikke kan ses isoleret, men at andre sociale begivenheder vil have betydning for udformningen af relationen. Konkret har jeg nævnt sociale, politiske og økonomiske vilkår i kommunerne, ændringer i lovgivning, mode og historiske strømninger i ideologien omkring offentlig udvikling, den særlige danske professionsudvikling, hvor stat og fagforeninger står centralt, udvikling i professionel uddannelse, osv. Alt sammen forhold, der vil spille ind på den konkrete sammenhæng mellem professioner og strukturudvikling i kommunerne. Det teoretiske grundlag må åbne muligheden for, at disse forhold integreres i analysen og teoridannelsen.

Og det mener jeg, at det nyinstitutionelle perspektiv og den nyeste professionsforskning lægger op til.

Det vanskelige ved både at fastholde den strukturelle indfaldsvinkel og den konkrete sammenhæng er dog at finde ud af, hvordan man kan undgå at reducere fra strukturerne til de sociale begivenheder.

Her skal jeg støtte mig til Andrew Sayer (1992), der kommer fra den realistiske videnskabsteoretiske skole, hvor man forsøger at udarbejde et metodisk grundlag for de sociale videnskaber. Jeg skal ikke forholde mig særligt til denne tradition, men gøre brug af den begrebsliggørelse af elementer i en analyse, som Sayer kommer frem til. Jeg mener, at denne begrebsliggørelse kan være en hjælp til at lave den skelnen mellem det nødvendige og det uundgåelige i forhold til strukturernes gennemslag i praksis, som jeg finder vigtig. Samtidig kan det klargøre, hvilken form for analyse der er relevant i mit tilfælde.

4.1.1 Nødvendige og betingede relationer og den konkrete analyse

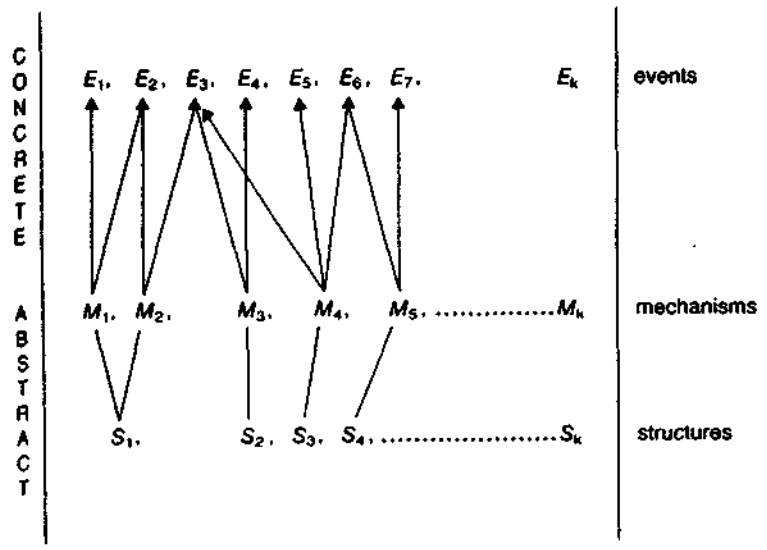
Sayer (1992, s.89) laver en skelnen mellem forskellige sociale relationer. Han skelner mellem dem, han kalder interne eller nødvendige relationer og eksterne eller betingede relationer. De *interne eller nødvendige relationer* er dem, som kun kan eksistere i kraft af hinanden. Det er dog ikke ensbetydende med, at de ikke kan forandre sig. Men en forandring i den ene del af relationen vil føre til en forandring i den anden. Et eksempel på en intern eller nødvendig relation er en ydelsesproducent og ydelsesforbruger. Forbrugeren og producenten eksisterer i kraft af hinanden. På samme måde eksisterer en skole og eleverne i kraft af hinanden eller staten og de offentlige ansatte. Disse relationer kan dog være asymmetriske. Det vil sige, at det ene forhold kan eksistere uden det andet, men ikke omvendt. Et eksempel kan være staten og det offentlige skolesystem. Staten kan eksistere uden offentlige skoler, men de offentlige skoler kan ikke eksistere uden staten.

De interne eller nødvendige relationer er »blinde« for forskelle i disse relationer. Der kan fx være en forskel på, om »staten« er en kommunalforvaltning eller en børneinstitution, og om de »offentlige ansatte« er professionelle eller ikke-professionelle. Der kan være forskel på, om ydelsesproducenten er professionel eller ej, og videre om det er en psyko-

log eller en socialrådgiver, og om forbrugeren er en enkelt person eller en organisation. Disse relationer er bestemt af betingede forhold, og Sayer kalder dem *eksterne eller betingede relationer*, hvor parterne eller fænomenerne kan eksistere uafhængigt af, om den anden gør det. Forholdet er hverken nødvendigt eller umuligt. På den anden side vil deres særskilte karakteristika kunne få betydning, hvis de mødes. Skal man komme tæt på en forståelse af sociale begivenheder, er det derfor nødvendigt, at de betingede relationer også medtænkes i abstraktioner og teorier.

Sayer (1992, s.92) bruger denne skelnen mellem relationer til at klargøre forståelsen af sociale strukturer. Hans opfattelse af sociale strukturer er, at de består af de interne eller nødvendige objekter eller praksisser. Strukturerne skal bruges til at finde de strukturelle *årsagsmekanismer*. Det vil sige til at kunne adskille de forskellige betydningsfaktorer. Men selv om man finder de strukturelle årsagsmekanismer, kan man ikke umiddelbart slutte sig til, hvordan de sociale begivenheder vil se ud. Det vises i figur 4.1:

Figur 4.1 Strukturer, mekanismer og begivenheder



Kilde: Sayer, 1992, s. 117.

Af figur 4.1 fremgår det, at årsagsmekanismerne eksisterer som en nødvendig del af relationers natur, men udøvelsen eller aktiveringen af disse

mekanismer afhænger af de betingede forhold, som begivenheden sker i, og det samme gør effekten. Relationen mellem kausalmagten og dens effekter er altså betinget (Sayer, 1992, s.107). Det, at man bemærker et fænomens nødvendige, konstituerende forhold og årsagskræfter, er ikke nok til at forklare, at de altid mødes i et givent forhold og giver en bestemt effekt – fx en bestemt form for professions- eller organisationsudvikling. Der er tale om meget komplekse forhold, når nødvendighed og betingethed mødes, og de kausale kræfter kan være uklare, men det er netop vigtigt at få adskilt disse mange forhold, hvis man skal forstå de sociale begivenheders mønster.

Jeg skal på baggrund af kapitel 2 og 3 prøve at skitsere, hvilke sociale strukturer og årsagsmekanismer der synes at være relevante i mit tilfælde. Det illustrerer også de ovennævnte overvejelser.

I det nyinstitutionelle perspektiv ser man meget overordnet politiske institutioner og det omgivende samfund som en social struktur, hvor de politiske institutioner er orienteret mod at skabe fælles problemopfattelse i et samfund. Der ligger en intern nødvendighed mellem det moderne samfund og de politiske institutioner. De politiske institutioner er et fundamentalt træk ved politik. En årsagsmekanisme til denne struktur vil altså være politikdannelse i det moderne samfund. Og det peger på, at jeg i den konkrete undersøgelse i kommunerne skal rette blikket mod den særlige danske politikdannelse og konsekvenser af denne i forhold til den særlige udformning af politiske institutioner (offentlige organisationer), som vi har i Danmark, samt den udvikling der er i gang med strukturændringerne. Det kan handle om særlige betingede forhold omkring magtfordelingen, fx mellem politikere og administration og interessegruppers rolle (jævnfør de forskellige netværk og styringsformer) og om en bestemt demokratiudvikling, fx i form af det repræsentative og det direkte demokrati.

De politiske institutioner udgør også en social struktur i sig selv, der er orienteret mod egen overlevelse og egen problemopfattelse. En årsagsmekanisme til denne struktur er den måde, som politiske institutioner fundamentalt udformes og udvikles på i det moderne samfund. Der peges på en grundlæggende organisering og udvikling af politiske institutioner ud fra kulturbestemte regler, meningsdannelse og passendehedslogik, der udvikles i et samspil mellem aktører, institution og omgivelser. I min

sammenhæng peger det på, at i undersøgelsen af adfærd i kommunale forvaltninger og institutioner må fokus være på processer og flyttes fra formelle organisationsstrukturer til kulturer i form af normer, værdier og holdninger i forvaltninger og institutioner. Og samtidig skal disse elementer forstås i sammenhæng med udviklingen i den kommunale organisations omgivelser. Af betingede forhold må undersøges, hvilke forskellige aktører i og uden for den offentlige organisation der indgår i dannelse af kulturbestemte regler og meninger, og hvilken rolle særligt de professionelle spiller i denne sammenhæng. Desuden hvilke forskellige krav og forventninger, der er styrende for den kommunale organisations udvikling, og om disse fører til styringsdilemmaer omkring strukturudviklingen i kommunerne. Med fokus på processerne i politiske institutioner, peges der yderligere på, at netop implementeringen af ændringer kan udgøre et væsentligt element til at forstå forvaltningers og institutioners udvikling, og at betingede forhold omkring selve organiseringen og styringen af arbejdet i den offentlige organisation på det konkrete opgaveområde, jeg beskæftiger mig med, må undersøges (jævnfør de forskellige kredsløb, statsmodellerne og de forskellige styringsformer i kredsløbene).

Med hensyn til professionsforskningen, kom jeg i kapitel 3 frem til, at relationen mellem de vidensbaserede og ikke-vidensbaserede erhvervsgrupper i det moderne samfund synes at være en grundlæggende samfundsmæssig social struktur, der kan danne grundlag for professionel udvikling i praksis. Årsagsmekanismen til denne struktur var at finde i det dybtliggende fænomen i det moderne samfund, som er den formelle rationalisering og bureaukratiseringen af samfundet. Nye sociale normer og værdier udvikles sammen med nye økonomiske og administrative styrings- og koordineringssystemer. Specialisering, arbejdsdeling og videnskabelighed er vigtige ingredienser i denne udvikling. Når jeg fører det over på den kommunale sammenhæng, peger det på, at jeg i den konkrete undersøgelse skal fokusere på vidensanvendelse og -indhold i kommunerne. Det vil sige betingede forhold omkring, hvad der er indholdet i den viden, som de bestemte professionelle grupper besidder, hvordan denne viden er konstitueret, formaliseret og udviklet, hvad der er den sociale og kulturelle værdi af denne viden i kommunal sammenhæng, og hvordan de professionelles viden udfoldes og anvendes i arbejdet i forvaltninger og institutioner.

En anden social struktur, der er central, er relationen mellem vidensproducenten og vidensforbrugeren. Den årsagsmekanisme, der binder sig til denne relation, er omdannelsen af viden til en vare, der udveksles på markedet. Som det fremgår i kapitel 3, behøver det ikke være et kapitalistisk marked. Det er bytterelationen på et marked overhovedet med monopoliseringer og erhvervsmæssig aflukning, der er årsagsmekanismen. I min sammenhæng er det bytning af varen viden på det offentlige marked, der er central, fordi jeg beskæftiger mig med professionelle, der er offentligt ansat. Denne sociale struktur med dens mekanismer peger på det væsentlige i at fokusere på betingede forhold omkring køb og salg af varen viden i kommunerne; det være sig aftale- og overenskomstsystemer mellem professionelle organisationer og stat/kommune, monopoliseringsdannelser på de professionelles arbejdsområder, fagforeningers og statens rolle i den sammenhæng osv.; i det hele taget den forhandling og de resultater, der fremkommer mellem køber og sælger af viden i kommunerne.

En tredje social struktur, der er relevant jævnfør ovennævte struktur, er den mellem den offentlige arbejdsgiver og den offentligt ansatte. Den mekanisme, der binder sig til denne struktur, er igen udviklingen af det formelle legale system og den bureaukratiske organisation. Det er grundlaget for den offentlige forvaltning. Her er det arbejdsdeling og specialisering, kollektive hierarkiske beslutningssystemer, generelle regler og karrieresystemer osv., der står i centrum. Det peger på, at det i den konkrete analyse er væsentligt er undersøge betingede forhold omkring kommunale beslutningssystemer, arbejdsdeling i kommunale forvaltninger og institutioner, konkrete rammer og forordninger samt regler og love, som en professionel i den offentlige sektor er underlagt.

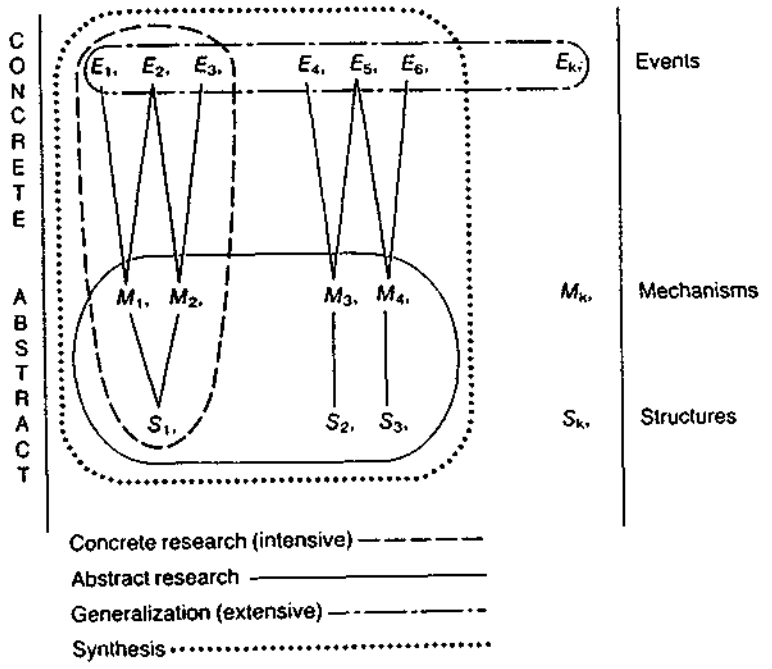
Det er eksempler på, hvilke sociale strukturer og årsagsmekanismer jeg har fundet relevante til forståelse af sammenhængen mellem professioner og strukturudvikling i sin praksisform i kommunerne. Som nævnt, vil aktiveringen eller formen på aktiveringen af årsagsmekanismerne afhænge af de betingede forhold, det sker under. Jeg har nævnt eksempler på betingede forhold i en dansk kommunal sammenhæng, der kan inddrages i analysen. Det er vigtigt at understrege, at professionalisme eller relationen mellem professioner og stat/kommune eller det kapitalistiske marked ikke har en intern eller nødvendig sammenhæng. Det viser diskussionen af

professionel udvikling i kapitel 3. Det har ikke været muligt at finde denne sammenhæng, når de teoretiske diskussioner blev forholdt til den konkrete udvikling af vidensbaserede grupper i forskellige sammenhænge, og dermed heller ikke muligt at opstille en overordnet generel professionsteori. »Professionsfænomenet« eksisterer dog i forskellige former i praksis, og det er koblingen mellem de sociale strukturer, årsagsmekanismerne og de betingede forhold, der forklarer denne konkrete begivenheds mønster.

Skal man opfange hele denne kompleksitet og samtidig fastholde de sociale strukturers betydning, mener Sayer, at man kan hjælpes på vej ved at lave, hvad han kalder den *konkrete forskningstype* (Sayer, 1992, s.236). I den konkrete forskningstype eller analyse må det konkrete og det abstrakte supplere hinanden i en undersøgelse af sociale begivenheder. I den konkrete analyse studeres aktuelle begivenheder og objekter som »samlinger af forskellige determinanter«, som Sayer udtrykker det (Sayer, 1992, s.236), hvor hver begivenhed isoleres og undersøges gennem abstrakt forskning. Når Sayer taler om den konkrete analyse, understreges det, at den har sit afsæt i teorierne, der danner grundlag for de empiriske observationer. Undersøgelse af professionelle reaktioner og effekter af strukturændringer i kommunerne er da også struktureret på baggrund af den viden, jeg har erhvervet gennem teoretiske organisations- og professionsstudier.

Jeg kan nu præcisere den konkrete analyse som en undersøgelse af, hvordan forskellige konkrete betingelser altid vil medføre forskellige konkrete resultater af de indre relationers kausale kræfters virke. I figur 4.2 illustreres den konkrete forskningstype sammen med andre forskningstyper.

Figur 4.2 Illustration af den konkrete forskningstype



Kilde: Sayer, 1992, s. 237.

Den konkrete forskningstype lægger op til, at det ikke er enten strukturer og årsagsmekanismer eller begivenheder i praksis, der er væsentlige at afdække. Det er *relationen* mellem de forskellige forhold, der er interessante at få frem, og til det kan netop en skelnen mellem de betingede og de nødvendige relationer være en hjælp til at nærme sig realiteten.

Denne model er dog langtfra problemfri. Det store problem er selvfølgelig, hvordan man finder frem til, hvad der er betingede, og hvad der er nødvendige relationer. Hvordan kan man finde ud af, hvad der forbinder specielle begivenheder til specifikke processer og dermed, hvilke betingelser der er de væsentligste? Det siger modellen ikke noget om. Det er nødvendigt med en sådan afklaring, hvis man ikke skal ende med en uendelig række af betingede relationer og processer, der alle er specielle og giver tilfældige begivenheder. Jeg har allerede gennem kapitel 2 og 3 og i de foregående overvejelser i dette kapitel argumenteret mig frem til visse former for afklaring omkring, hvad der er nødvendige, og hvad der må være betingede forhold i mit tilfælde. Det er gjort ud fra en afvejning af de teoretiske og empiriske undersøgelser, der i forvejen er gjort inden

for emneområderne. Man kan sige, at jeg indtil videre har søgt at bygge en bedømmelse op gennem en bevægelse mellem det abstrakte (professions- og organisationsteorierne) og det konkrete (de empiriske undersøgelser, der foreligger på professions- og organisationsområdet). Det skal jeg fortsætte med i den konkrete undersøgelse i kapitel 5. Der er tale om en fortsat spiral af nye forespørgsler og nye undersøgelser, der ikke kan give endegyldige konklusioner.

Den konkrete analyse får altså betydning for den teoretisering, man kan lave på baggrund af undersøgelsen. Skal man forklare sociale begivenheder i en konkret sammenhæng, er det svære netop at finde frem til, hvordan man kan teoretisere eller abstrahere over alle de komplekse forhold, der kommer frem i den konkrete analyse.

Hvis en teoretisering på baggrund af den konkrete analyse ikke skal ende enten i »teoriladede« professions- og organisationsbeskrivelser eller »detaljeret beskrevne casestudier«, er det nødvendigt at arbejde på baggrund af generaliseringer – bruge fællestræk inden for den konkrete sammenhæng som grundlag for teoretiseringer. Generaliseringer må dog forstås og bruges i deres sammenhæng, og forklaringskraften ikke overføres og bruges i forhold til alle sammenhænge:

»Der må generaliseres på en sådan måde, at det kontekstuelle bevares snarere end trancenderes i generalisering.« (Citat: Albertsen, 1988, s.257)

Albertsen (1988) kalder det for kontekstuelle generaliseringer. Disse er netop baseret på empirisk forskning. En teoretisering af denne karakter vil selvsagt have begrænset rækkevidde og dermed begrænset udsagnskraft – der er tale om generaliseringer på et »mellemniveau«, som jeg har nævnt tidligere, og man kan måske i forlængelse af Sayer kalde resultatet for *betingede abstraktioner*. På denne måde skal jeg forsøge at undgå at reducere fra de strukturelle forhold omkring organisationer og professionelle til de sociale begivenheder i kommunerne, og i stedet få relationen mellem de betingede og de nødvendige forhold ind som betydende for de sociale begivenheder og dermed også for de generaliseringer, jeg kommer frem til. Man kan sige det på den måde, at der er mange professionelle grupper i Danmark, der arbejder i en offentlig sammenhæng, hvor der sker strukturelle forandringer. Men det er ikke sikkert, at forandringerne ser ens ud, og at de professionelles reaktioner vil være de samme og dermed have samme betydning for effekten af disse forandringer.

Der rejser sig dog også et andet væsentligt problem ved den konkrete forskningstype og Sayers model, som jeg finder det væsentligt at forsøge at tage højde for i min sammenhæng. I Sayers model er udgangspunktet at *forklare* frem for at *forstå* subjekters eller individers handlinger. Sayer bruger selv betegnelsen objekter om individerne. I Sayers model er ikke indeholdt det forhold, at individer eller subjektet og sociale praksisser kan indgå i konstitueringen af sociale strukturer og processer. I figur 4.1 ses det tydeligt ved, at »pilene« kun går den ene vej fra strukturer til begivenheder.

Det rammer ind i et særligt forhold i social- og samfundsvidenskaben, der handler om, at forskningsobjektet er handlende subjekter. Og det særlige ved dette er, at den menneskelige handlen har en indre meningsfuldhed og er konceptafhængig. Det vil fx sige, at når de professionelle handler i kommunerne, har det egen betydning for dem, men også at denne betydning dannes og udvikles med den mening, den tillægges af andre. Det menneskelige »objekt« er i stand til at fortolke og forstå betingelserne for sine egne handlinger, og individer kan handle intentionelt ud fra denne fortolkning (Simonsen, 1993, s.106). Den væsentligste kritik af de strukturelle indfaldsvinkler til at forklare praksis er da også, at man ikke i teoridannelsen tager højde for dette forhold. Jeg har tidligere nævnt, at subjektet udelades af analyserne.

Det er da også tilfældet i de teoretiske bidrag, jeg har præsenteret i kapitel 2 og 3. Jeg har tidligere bemærket, at disse indfaldsvinkler fastholder den strukturelle tankegang og er præget af de funktionalistiske forklaringsmodeller, men vi ser i nyinstitutionalismen og i den nyeste professionsforskning et forsøg på at åbne muligheden for at integrere de forståelsesorienterede elementer i analysen og teoretiseringer omkring organisationer og professioner. Det kommer i det nyinstitutionelle perspektiv fx til udtryk ved, at kulturbestemte regler, meningsdannelse og passendehedslogik kommer i centrum i diskussionen af offentlige organisationers udvikling, og i professionsforskningen fx ved at de professionelles selvforståelse bliver en del af definitionen af professionelle. Der åbnes både i analyser og teoridannelser op for, at en forklaring af organisationer og professioner må kombineres med en forståelse, der bygger på individers aktive handlen og selvforståelse.

»Problemet« med at forskningsobjektet er et subjekt, har i samfund-

forskningen ført til udviklingen af det fortolkningsvidenskablige paradigme som en modsætning til det positivistiske. Her står netop forståelse frem for forklaring i centrum. Idealet er at fortolke det subjektive meningsindhold, se handlen som subjektive meningsytringer og bruge fortolkning som led i overvindelse af forståelsesbarrierer og nedbrydning af fordomme (Launsø og Rieper, 1993, s.51). Inden for dette paradigme står hermeneutikken, fænomenologien og »verstehen«-traditionen central. Den hermeneutiske tilgang indikerer, at det drejer sig om en fortolkning af beskrivelser om »menneskets væren i verden« (Kvale, 1984, s.127). Fænomenologien at det drejer sig om at beskrive menneskelig handling ud fra den handlendes egen referenceramme og oplevelser. Fænomenologien er et opgør med den positivistiske opfattelse af verden som et »objektivt univers af fakta« (Kvale, 1984). Det drejer sig i stedet om at forstå og beskrive en oplevet verden. Verstehen-traditionen står for den holdning, at det er muligt at observere og forstå denne oplevede verden.

I det fortolkningsvidenskabelige paradigme er der altså tale om en subjektivering frem for en objektivering. Problemet ved dette udgangspunkt er, at de ikke erkendte betingelser for individernes handlinger ofte udelades af analyser af denne karakter. Subjektivitet antages ofte som noget forudgivent, og dermed ikke et fænomen, der må undersøges og forklares (Simonsen, 1993, s.105).

Problemet med at forstå forholdet mellem strukturer og agenter eller mellem subjektivitet og objektivitet i samfundsvidenskaben har stået centralt i dominerende samfundsteoretiske bidrag de sidste årtier.[1] Det ligger dog uden for dette projekts formål at gå yderligere ind i denne diskussion. Men jeg finder det til gengæld vigtigt, at den konkrete analyse i dette projekt omfatter både forklarende og forståelsesorienterede aspekter.

En vægt på det forståelsesorienterede har metodiske konsekvenser. Analysen må indeholde de involverede individers adfærd og deres egne ytringer om deres handlinger. Man bliver nødt til at tage udgangspunkt i, hvad aktørerne gør og siger, hvis man skal forstå det. Hermed bliver den konkrete analyse af sammenhængen mellem professioner og strukturudvikling i kommunerne præget af to sæt af fortolkningsrammer. På den ene side min fortolkning, der bygger på de begreber og teorier, der er opstillet i kapitel 2 og 3, og på den anden side de professionelles, poli-

tikeres, lederes, øvrige medarbejderes og brugeres fortolkning (i form af adfærd og ytringer), der bygger på deres selvforståelse, begrebsliggørelse og teorisering over deres handlinger. Giddens (1987, s.70) kalder dette forhold for dobbelthermeneutik, og mener at netop studiet af det selvfortolkende menneske skaber væsentlige anderledes vilkår for socialvidenskaben end for naturvidenskaben.

Det dobbelthermeneutiske princip skal ikke betragtes som et problem for socialvidenskaben. Det er et indbygget forhold ved undersøgelsen af menneskelig handlen, der ikke kan overkommes. Men som sagt får det metodiske konsekvenser, hvis man tager princippet alvorligt, og det får også konsekvenser for de udsagn, man kommer frem til på baggrund af analysen. Jeg har tidligere omtalt de udsagn, jeg forventer at komme frem til ud fra den konkrete analyse, som betingede abstraktioner. Ved integration af det forståelsesorienterede i analysen og som konsekvens af det dobbelthermeneutiske princip må de betingede abstraktioner ikke blot forstås som det forhold, at forskellige konkrete betingelser kan indvirke på relationen mellem professioner og strukturudvikling i kommunerne. De betingede abstraktioner må også forstås inden for en bestemt meningssammenhæng, der dannes af min og de kommunale aktørers fortolkning af det, der sker i kommunerne. Man kan sige det på den måde, at der er forskel på betingede forhold (kontingens) og kontekst, hvor konteksten indeholder det handlende og fortolkende subjekt, mens det ikke umiddelbart er en del af de betingede forhold, som fremlagt i Sayers model.

4.1.2 Konklusion

Jeg har påpeget de problemer, som analyser med et afsæt udelukkende i de funktionalistiske og reduktionistiske forklaringsmodeller løber ind i ved forståelsen af praksis. Især de rationelle instrumentelle organisationsdiskussioner og både de funktionalistiske, marxistiske og neo-weberianske professionsteorier repræsenterer disse forklaringsmodeller. Den manglende praksissammenhæng har da også på begge teoriområder ført til udvikling af konkurrerende perspektiver og opgivelse af muligheden for at forklare professioner og organisationer ud fra én indfaldsvinkel eller én samlet teori. Det erkendes, at en teoriudvikling og forklaring af professioner og organisationer må tage højde for den konkrete sammenhæng, som de udvikles i. Samtidig viser teoriudviklingen på begge områder, at det

forståelsesorienterede aspekt får en større plads. Der vægtes et aktivt samspil mellem strukturer og agenter i teoridannelsen. I de teorier, jeg har præsenteret i kapitel 2 og 3, sker denne vægtning, uden at man forlader den strukturelle indfaldsvinkel. Jeg har argumenteret for, at jeg finder det væsentligt at fastholde både den forklarende og den forstående indfaldsvinkel.

Jeg kom netop frem til, at det er vigtigt at finde frem til forskellige strukturer, der danner ramme for konkrete handlinger i kommunerne, hvis man skal komme til bunds i forskellige sammenhængsfaktorer i den komplekse virkelighed, som udviklingen i kommunerne er et udtryk for. Men identifikationen af strukturer er ikke det samme som at kunne forudse effekten af dem. De årsagsmekanismer, der hører til objekter eller strukturer, aktiveres ikke altid. Det vil afhænge af betingelserne. Derfor er det nødvendigt at skelne mellem *strukturelle nødvendigheder* og de *konkrete betingelser* i de danske kommuner.

Det kan man gøre ved at fastholde en vekslen mellem det konkrete og det abstrakte i en analyse. En mulig vej til dette er den *konkrete analyse*, hvor udgangspunktet både er konkret og abstrakt, og en undersøgelse af handlinger i tid og rum. Vægten ligger ikke på de sociale strukturer eller de sociale begivenheder, men på relationen mellem strukturernes sammenhæng til konkrete begivenheder. Den form for teoretiseringer, der er resultatet af en sådan analyse, kan betegnes som *betingede abstraktioner*.

Jeg fandt dog også, at udgangspunktet for at lave en analyse må være *dobbelthermeneutisk*. Det får betydning for måden, hvorpå man afdækker bevæggrunde for menneskelig handling. Og også for, hvordan betingede abstraktioner skal forstås. Der er tale om en særlig meningssammenhæng. Princippet betyder ikke, at jeg ikke kan udtale mig om noget som helst, men angiver noget om *måden*, man analyserer og fortolker på i den konkrete analyse.

4.2 Den empiriske metode

De overvejelser, jeg har gjort mig om sammenhængen mellem teori og empiri i en konkret analyse, stiller som omtalt bestemte krav til den empiriske fremgangsmåde. Jeg skal i det følgende beskrive, hvilken form

for empirisk materiale, projektet bygger på, og undervejs kommentere, hvorfor denne empiri er relevant, og hvordan den er anvendt i den konkrete analyse.

Det empiriske materiale består af flere ting:

* Af skriftligt materiale udarbejdet af aktører i kommuner, der har forandret strukturer, og skriftligt materiale om kommuner, der har ændret strukturer, udarbejdet af aktører uden for kommunerne, fx forskere, konsulenter osv.
* Af materiale fra casestudier i fem kommuner, der er indgået i forskningsprojektet: Nye organisationsformer i kommuner. Forskningsprojektet er gennemført i et samarbejde med Odense Universitet og Kommunernes Landsforening. Dette materiale består hovedsagligt af gruppeinterview med centralt placerede personer i omstillingsprocessen i de enkelte kommuner.
* Af materiale fra casestudier i fire kommuner, der har ændret strukturelle forhold. Disse casestudier indgår også i ovennævnte forskningsprojekt, men er udvalgt til en grundigere undersøgelse specifikt i forhold problemstillingen omkring de professionelle. Materialet består både af gruppeinterview med politikere, ledere, medarbejdere og brugere og af enkeltinterview med professionelle, men også af skriftligt materiale fra de respektive kommuner.

Den første gruppe af materiale består af rapporter, projektbeskrivelser, evalueringer, smånotater og lign. om strukturændringer i kommuner. De er udarbejdet af aktører i kommunerne eller af udenforstående, der har undersøgt den udvikling, der sker i kommunerne, fx Kommunernes Landsforening. Der er også tale om materiale, der indgår i andre undersøgelser, fx konsulentrapporter, forskningsprojekter osv. Alt sammen materiale, der har været med til at give en generelt billede af udviklingen i strukturer i de danske kommuner, og i få tilfælde berører dette materiale også effektbilledet. Der er dog intet af dette materiale, der omhandler den professionelle problemstilling.

Den anden gruppe af materiale er til gengæld en mere indgående undersøgelse af strukturændringer og effekter i fem kommuner. Her fokuseres der også på årsagsforklaringer, men den professionelle problemstilling indgår kun som et element blandt andre, fx betydning af ledelse og

af politikerroller for strukturudviklingen, og i gruppeinterviewene er der ikke specifikt fokuseret på det professionelle forhold i alle tilfælde. Der er altså ikke tale om en systematisk behandling af denne problemstilling. Materialet danner dog et væsentligt baggrundsmateriale for de fire casestudier, jeg fokuserer på, især omkring effektbeskrivelserne og mere generelle forhold ved de ansattes adfærd i omstillingen.

Den sidste gruppe af materiale vejer tungest i min analyse. Det er fire casestudier, der specifikt er valgt til at illustrere min problemstilling. Casestudiemetoden står altså centralt i den empiriske undersøgelse, og det kræver en forklaring.

4.2.1 Casestudier

Casestudiet er en undersøgelsesmetode, hvor man ved hjælp af eksempler siger noget om den problemstilling, man undersøger. Launsø og Rieper (1993) mener, at casestudiet kan defines således:

> »...en metode til at studere et komplekst tilfælde, og er baseret på en dybtgående forståelse af tilfældet opnået ved omfattende beskrivelse og analyse af tilfældet taget i sin helhed og i sin sammenhæng (kontekst).« (Launsø og Rieper, 1993, s.86)

Casestudier indebærer altså, at man i undersøgelsen af en problemstilling udvælger et tilfælde, hvor man går efter de komplekse sammenhængsforhold ved denne sociale begivenhed. Nuancer og forskelligheder står centralt. Man forsøger inden for problemstillingen at kortlægge og analysere et bredt spektrum af årsager og virkninger omkring en social begivenhed i en konkret sammenhæng.

Casestudiet som metode har sin oprindelse i det forståelsesvidenskabelige paradigme. Flyvbjerg (1988) siger om casestudier:

> »De er helhedsprægede (holistiske), induktive og aktørorienterede. Det videnskabsteoretiske udgangspunkt er hermeneutikken, fænomenologien og dermed »verstehen« traditionen.« (Flyvbjerg, 1988, s.4)

Jeg har tidligere været inde på, hvad der ligger i disse traditioner.
Når jeg finder det vigtigt at inddrage den konkrete sammenhæng, det

komplekse sammenhængsforhold mellem strukturelle nødvendigheder, betingede forhold og sociale begivenheder, samt det forståelsesorienterede aspekt i den konkrete analyse af professioner og strukturudvikling i kommuner, finder jeg casestudiemetoden anvendelig i mit tilfælde. Det giver mulighed for at lave en dybtgående beskrivelse og analyse af den bestemte strukturudvikling i en kommune og af de professionelles reaktioner i den sammenhæng. Det giver også mulighed for at søge efter andre sociale begivenheder, der spiller ind på sammenhængen mellem professioner og strukturudvikling i de enkelte kommuner. Og netop søge efter specifikke årsagsforklaringer på det specifikke effektbillede i kommunerne.

Anvendelse af casestudier som forskningsmetode har konsekvenser for udsagnskraften af analysen. Flyvbjerg (1991) peger på, at i studiet af mennneskelig handlen er den konkrete, kontekstafhængige viden mere værdifuld end en forgæves søgen efter forudsigende teorier og universaler (Flyvbjerg, 1991, s.144). Jeg skal hér nøjes med at forholde mig til, at den konkrete kontekstafhængige viden er værdifuld i mit tilfælde. Jeg har tidligere omtalt, at formålet med den konkrete analyse er et forsøg på at nå frem til betingede abstraktioner, så spørgsmålet er, om casestudier kan føre til denne form for generaliseringer. Flyvbjerg (1991) taler mere generelt om, at casestudiet udmærket kan bidrage til videnskabelig udvikling via generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder (Flyvbjerg, 1991, s. 149), men peger også på, at generaliseringsmuligheden vil øges ved et strategisk valg af cases.

Jeg mener, at casestudiemetoden kan lægge op til generaliseringer af den type, jeg efterstræber. Men det er i denne sammenhæng vigtigt at understrege, at den form for generalisering, man kommer frem til, skal forstås inden for sin egen sammenhæng, og det gælder ikke kun ved, at konkrete betingelser skal tages i betragtning, men, som omtalt, også ved at den bestemte meningssammenhæng, som analysen er foretaget inden for, skal tages i betragtning. Samtidig skal jeg foretage strategiske valg af casene, der indgår i den konkrete undersøgelse. Det skal jeg komme ind på i det følgende.

Udvælgelse af cases

Den konkrete analyse skal foretages på baggrund af to typer af cases. Den

ene casetype er professioner, den anden er kommuner. Sammenhængen mellem casetyperne er, at professionscasene er udvalgt inden for kommunecasene. Det er netop gjort for at fastholde fokus på relationen mellem professioner og strukturudvikling i kommunerne.

De fire *casekommuner* er valgt ud fra kriteriet om, at kommunerne har foretaget omfattende strukturændringer i organisationen og ud fra, at ændringerne berører de professionelles arbejdsområde. Det vil sige, at det er kommuner, der har foretaget omfattende strukturelle ændringer i forvaltninger (sammenlægninger af forvaltninger, nye ledelsesstrukturer, osv.) og/eller på institutioner (fx en stor grad af økonomisk decentralisering eller andre decentraliseringsforanstaltninger).

Det skal nævnes, at de fire casekommuner er små kommuner (fra 7000 til 10.000 indbyggere). Det er et bevidst valg, da øvrige organisationstudier viser, at strukturelle ændringer især har gennemslagskraft i mindre organisationer (som omtalt i kapitel 2). Netop fordi sammenhængen mellem strukturændringer og professioner er kernen i min problemstilling, fandt jeg det relevant at vælge cases, hvor der var størst sandsynlighed for, at ændringer ville slå igennem i organisationen.

Et andet udvælgelseskriterium har været det strategiske valg af cases af hensyn til generaliseringsmuligheden. Flyvbjerg (1991) taler om en bestemt form for udvælgelse, som han kalder den informationsorienterede udvælgelse. Han siger om denne udvælgelse:

> »Cases udvælges på grundlag af forventning om informationsindhold, baseret på allerede eksisterende data samt på vurdering ved involverede nøglepersoner og forskere.« (Flyvbjerg, 1991, s.150)

Det er en meget præcis beskrivelse af, hvordan jeg har foretaget udvælgelsen af de fire kommunecases. Erfaringer fra baggrundsmaterialet (jævnfør ovenfor) samt en vurdering i samråd med centralt placerede ledere og medarbejdere i kommunerne har dannet grundlag for min udvælgelse.

Der er udvalgt både repræsentative og kritiske cases. Det repræsentative består i, at både ændringer og effektbillede ligner den tendens, der kan registreres som »generel« ud fra baggrundsmaterialet. Det kritiske eller atypiske består i, at disse cases afviger fra den »generelle« tendens, dog

ikke i ekstrem grad[2]. De kritiske cases kan give en større informationsmængde »fordi de aktiverer flere aktører og mere grundlæggende mekanismer i den studerede situation« end de repræsentative, som Flyvbjerg (1991, s.149) siger det. Kritiske cases kan netop have en strategisk betydning, fordi der er sandsynlighed for, at:

> »..hvis det (ikke) gælder for denne case, så gælder det for alle (ikke for nogen) cases.« (Flyvbjerg, 1991, s.151)

Bedømmelsen af, hvorvidt der er tale om repræsentative eller kritiske cases, er svær at lave. I mit tilfælde er bedømmelsen lavet ud fra ovennævnte informationer, og i dette tilfælde min egen vurdering af, hvad der skønnes repræsentativt og kritisk i de fire casekommuner. Vurderingen af det kritiske består altså i, at man i nogle kommuner ser en afvigelse fra de fælles tendenser i det effektbillede, baggrundsmaterialet lægger op til. Der er tale om henholdsvis en større eller mindre målopfyldelse på bestemte mål, end baggrundsmaterialet viser. Det er mål, der formodes at være afhængige af ændringer i den professionelle adfærd. Derfor forventes disse afvigelser at sige noget særligt interessant om sammenhængen mellem strukturændringer og professionel adfærd. Målene er øget brugerindflydelse, flere helhedsløsninger og nedbrydning af sektor- og faggrænser, samt større medansvar. Det er alle mål, der forventes at give en bedre service til borgere/brugere (se kapitel 1 for præsentation af målene). I kapitel 5 beskrives nærmere, hvori det repræsentative og det kritiske består for de enkelte kommuners vedkommende.

Sidst skal nævnes en praktisk begrundelse for valg af kommunecasene. De fire casekommuner er som omtalt udvalgt inden for den gruppe af casestudier, der er indgået i forskningsprojektet: Nye organisationsformer i kommuner. Tidsmæssigt har det været en fordel, at der var et sammenfald mellem de cases, jeg arbejdede med i begge projekter.

Udvælgelse af *professionscasene* har en lidt anden begrundelse. De er som sagt udvalgt inden for de fire casekommuner. Men derudover har et væsentligt kriterium været, at der er tale om professioner, der ifølge intentionen i strukturændringerne, burde forandre adfærd som følge af strukturændringerne, for at målene med ændringerne kan opfyldes (se kapitel 1 og 2 for tankegangen bag ændringerne). Da mit undersøgelsesfelt er det

sociale og kulturelle område i kommunerne har jeg samtidig valgt, at professionerne skulle repræsentere medarbejdere på to hovedområder inden for det sociale og kulturelle forvaltningsområde. Det er børne-og ungeområdet og ældreområdet.

Desuden har et udvælgelseskriterium været at opnå en form for »typologisk repræsentativitet«[3]. Det vil sige, at de udvalgte professioner er repræsentanter for bestemte tendenser (typologier), der er relevante i min sammenhæng. Jeg har fundet to forskellige typologiseringer væsentlige. Den ene type kan henføres til en bestemt professionsstatus. Den anden til en bestemt organisationsstatus. Men hensyn til professionsstatus har jeg valgt at inddrage både selvstyrende og integrerede professionelle grupper (jævnfør kapitel 3). Med hensyn til opganisationsstatus har jeg valgt at inddrage både professionelle forvaltningsmedarbejdere og professionelle institutionsmedarbejdere. Som nævnt tidligere retter de forskellige strukturændringer sig på forskellig vis mod disse typer af medarbejdere.

Det er baggrunden for, at valget er faldet på psykologer, lærere, socialrådgivere og sygeplejersker. Det er alle grupper, der arbejder på det sociale og kulturelle område i kommuner og intentionelt berøres af de strukturelle ændringer på forskellig vis. De dækker både børne-ungeområdet og ældreområdet. Psykologerne og lærerne repræsenterer antagelsesvis de selvstyrende grupper, mens de øvrige grupper også antagelsesvis repræsenterer de integrerede grupper. Psykologer og socialrådgivere repræsenterer forvaltningsmedarbejdere. Mens de øvrige grupper repræsenterer institutionsmedarbejderne.

4.2.2 Dataindsamlingsmetode i casestudierne

Jeg har tidligere beskrevet, at jeg finder det vigtigt, at det forståelsesorienterede aspekt står centralt i den konkrete analyse. Jeg skal forsøge både at beskrive, forklare og forstå de professionelle reaktioner på strukturudviklingen i kommunerne og konsekvenser af disse reaktioner for effektbilledet. Det er derfor både de professionelles adfærd og deres holdninger og meninger om denne adfærd og dens betydning i forbindelse med strukturudviklingen, jeg skal have frem. Når meninger og holdninger er en del af undersøgelsen, er et krav til datamaterialet, der som minimum må opfyldes, at man spørger de personer, man undersøger, om deres holdninger og meninger med det, de gør. Det kan dog gøres på flere

måder. Launsø og Rieper (1993) nævner følgende måder: enqueteskema, telefoninterview, standardiseret åbent interview, interview med guide, fokusgruppeinterview og uformelt samtaleinterview (Launsø og Rieper, 1993, s.99). Jeg skal ikke gå ind i beskrivelsen af disse forskellige former, men forklare hvilken form for spørgemetode jeg har anvendt.

I den konkrete undersøgelse har jeg valgt hovedsagligt at basere dataindsamlingen på to former for interview. Det er enkeltinterview med guide og fokusgruppeinterview. Begge er udtryk for kvalitative interview. Dertil kommer telefoninterview på et begrænset område af problemstillingen. (Oplysninger om professionernes organisationsmæssige forhold).

De kvalitative interview

Kvale (1984) definerer det kvalitative interview således:

> »Med et kvalitativt forskningsinterview menes et interview, hvis formål er at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på kvalitativ tolkning af meninger i de beskrevne fænomener.« (Kvale, 1984, s.115)

Det kvalitative interview giver information om, hvordan de personer der undersøges, selv forstår den sammenhæng, de indgår i. Det er de professionelles og øvrige aktørers forståelse af sammenhængen mellem professioner og strukturudvikling i kommunerne, jeg skal have frem i den konkrete analyse. Og det er denne forståelse, jeg skal fortolke i den konkrete analyse. Det kvalitative interview ligger tydeligvis inden for det fortolkningsvidenskabelige paradigme og udgør en central, men ikke den eneste, metode i en forståelsesorienteret analyse. En anden metode er observation, der især kan sige noget om adfærd. Denne metode har jeg fundet for tidskrævende i analysen. Samtidig ville det kræve en indsnævring af problemstillingen, hvis ikke metoden blot skulle bruges som understøttelse af enkelte eksempler på udsagn om reaktioner og effekter i kommunerne. Der er dog ingen tvivl om, at min tilstedeværelse i kommunerne på rådhuse og institutioner gennem flere dage, hvor interviewene blev gennemført, har påvirket min opfattelse af visse ting i de enkelte kommuner. Det gælder især stemningen mellem medarbejderne og mellem medarbejdere og ledere. Det kan være måden, man taler sammen på, hvad

man taler om osv. Det er fornemmelser, der kan være svære at sætte på ord. Men jeg mener, det har fået en betydning for den tolkning, jeg laver af udsagnene i de enkelte kommuner.

De kvalitative interview giver altså mulighed for at komme i dybden med problemstillingen og få de kommunale aktørers fortolkning af sammenhængen mellem professioner og strukturudvikling ud fra deres oplevelser i kommunerne. Formålet med de to typer af kvalitative interview er dog forskelligt.

Der er foretaget 30 enkeltinterview med professionelle fordelt på de fire kommuner (se oversigt i bilag 1). Interviewene har en til halvanden times varighed og er foretaget på baggrund af en spørgeguide, der er udviklet ud fra de teoretiske overvejelser og baggrundsmaterialet. Guiden indeholder hovedsagligt professionsrelaterede emner med relation til strukturudviklingen, og spørgsmålene vedrører både adfærd og holdninger og meninger (spørgeguide vedlagt i bilag 2). Formålet med disse interview har været at få de professionelles egen beskrivelse og vurdering af deres adfærd og dens betydning for strukturudviklingen. Dertil kommer seks enkeltinterview med ufaglærte medarbejdere på ældreområdet fordelt på de fire kommuner. Også her har deres adfærd og deres holdninger og meninger i forbindelse med strukturudviklingen stået centralt i interviewet.

Udvælgelsen af de professionelle interviewpersoner er foretaget på baggrund af det overordnede formål om at inddrage personer centralt placeret i forhold til omstillingen, og ud fra at få de tidligere nævnte typologier repræsenteret. Desuden ud fra min egen vurdering af, hvilke professionelle jeg fandt centrale i denne sammenhæng. Denne vurdering er lavet på baggrund af informationer fra fokusgruppeinterview og i samråd med ledere og medarbejdere i den enkelte kommune. De ikke-professionelle på ældreområdet er især udvalgt ud fra kriterier om central placering (her er ikke tale om typologier).

Fokusgruppeinterviewene[4] har en anden karakter. Det er løst strukturerede gruppeinterview med politikere, forvaltnings- og institutionsledere, medarbejdere fra forvaltninger og institutioner og brugere fra brugerbestyrelser, brugerråd osv., i kommunerne. Der er foretaget 20 fokusgruppeinterview fordelt på de fire casekommuner (se oversigt i bilag 1). Interviewene har haft ca. tre timers varighed med gennemsnitlig 10

deltagere i hvert interview. Hvert interview er indledt med, at alle deltagerne har udfyldt et mindre spørgeskema, hvor de skulle markere graden af målopfyldelse i kommunen samt markere, hvilke forklaringselementer de fandt særligt betydningsfulde for deres besvarelse af effektbilledet i kommunen (se spørgeskemaer i bilag 3). Spørgeskemaerne blev brugt til at strukturere interviewet, hvor hver deltager skulle uddybe og konkretisere sine svar, og hvor deltagerne kunne kommentere hinandens udsagn. Spørgeskemaerne blev på denne måde en ramme for interviewet, men deltagerne styrede selv, hvad der skulle lægges vægt på i den efterfølgende diskussion. Spørgeskemaerne blev igen lavet på baggrund af teoretiske overvejelser og baggrundsmaterialet. Fokusgruppeinterviewenes formål har været at få de forskellige aktørers vurdering af effektbilledet i kommunen og deres forklaring på dette effektbillede. Også hér har både adfærd og holdninger og meninger stået centralt i interviewene.

Udvælgelsen af fokusgruppeinterviewdeltagere er foretaget ud fra en vurdering af personernes centrale placering i beslutningsprocessen om eller implementeringen af strukturændringen. Vurderingen af den centrale placering er foretaget i samråd med ledere og medarbejdere i de enkelte kommuner, men også på baggrund af skriftligt materiale fra de enkelte kommuner om strukturudviklingen.

Både enkeltinterviewene og fokusgruppeinterviewene er optaget på bånd, og der er efterfølgende lavet en udskrift af båndene. Udskrifterne er godkendt af deltagerne. Det skal dog nævnes, at nogle af fokusgruppeinterviewene, især de første der blev foretaget, blev udsendt til godkendelse i en bearbejdet form. Det vil sige, at der var tale om referater af interviewene, og at der allerede ved udskriften foregik en fortolkning fra forskerside.

Det empiriske materiale består altså af formidlede ytringer om adfærd og effekter i kommunerne. Det er forskellige aktørers udtalelser om deres og andres adfærd og denne adfærds betydning for effektbilledet i kommunerne, der er det empiriske grundlag for min fortolkning.

Det rejser flere forhold, der må tages højde for i fortolkningen af materialet. Ét er forholdet mellem udsagn og adfærd; om deltagerne fortæller det, der sker i kommunerne, og udtrykker deres reelle mening og holdning i interviewene. Da dette projekt bygger på udsagn, er det ikke muligt at tage højde for en eventuel forskel mellem udsagn og

adfærd. Et andet er forholdet mellem udsagnene. Her er det forsøgt at sammenstille de forskellige udsagn, der kommer fra de forskellige aktører i kommunerne. Og det er gjort på to måder. Dels ved i fortolkningen af materialet at sammenholde de forskellige udsagn, dels ved at lade aktørerne udtale sig i grupper.

Ved en sammenholden af udsagn i fortolkningen, er de udsagn, der kommer fra aktører, der er tættest på den begivenhed, de udtaler sig om, tillagt den største vægt. Det er gjort ud fra en formodning om, at disse aktører sidder inde med den mest fyldestgørende information om begivenheden. Dermed ikke sagt, at andre informationer ikke har relevans. Fx kan andre aktører end de direkte implicerede ofte se begivenheder fra en anden vinkel, der giver relevante informationer. Det er forsøgt i fortolkningen af udsagnene at tage højde for dette ved netop at inddrage forskellige aktørers udsagn. Der er også lagt vægt på udsagn, der kan understøttes af konkrete eksempler. Udtalelser, der begrundes med fornemmelser eller skøn, tillægges ikke samme værdi, som de konkrete eksempler.

En anden måde at sammenholde udsagn på, er ved at lade aktørerne udtale sig i grupper. Her sker en vurdering og kommentering af udsagn blandt aktørerne selv. Det er sket i fokusgruppeinterviewene. Bagefter vurderer jeg disse udsagn igen i forhold til øvrige udtalelser fra andre interview.

Der er stor forskel på indholdet af det materiale, jeg har fået gennem enkeltinterview og fokusgruppeinterview.

Enkeltinterviewene har en særlig værdi omkring det dybtgående i emner, som jeg har været inde på. Her får den enkelte professionelle mulighed for at give sin version af, hvordan vedkommende har påvirket effekten af strukturændringerne, og hvordan strukturændringerne har påvirket vedkommende på forskellig vis. Dog inden for spørgerammen. Desuden er der lovet anonymitet i enkeltinterviewene. Det giver mulighed for, at udsagn, der ikke ville være kommet frem ved en offentliggørelse af udsagnene, kommer frem i denne interviewform. Omvendt betyder det også, at udsagnene ikke umiddelbart konfronteres med øvrige aktørers reaktioner.

Værdien i materialet fra gruppeinterviewene er, at der fremkommer et meget bredt og nuanceret billede af, hvordan forskellige aktører placeret

i forskellige positioner i kommunerne opfatter effekt- og årsagsbilledet i kommunerne. Samtidig giver gruppeformen som omtalt mulighed for, at de forskellige aktørers udsagn direkte sættes op mod og afvejes mod hinanden af aktørerne selv. Det giver en form for gensidig vurdering af udsagnene blandt deltagerne. Ulempen er omvendt, at man ikke kommer i dybden med enkelte emner, og at personer måske i højere grad end i enkeltinterview kan afpasse deres udtalelser efter, hvad der er »passende« at sige og mene i forhold til de øvrige deltagere i gruppeinterviewet. Det viste sig især at være tydeligt, hvor gruppeinterviewene indeholdt deltagere fra meget forskellige positioner i den kommunale organisation. Fx fra borgmester til hjemmehjælper. Der opstod ofte en nervøsitet og tilbageholdenhed hos deltagere i lavere positioner i forhold til at udtale sig, når den politiske og administrative ledelse var til stede. Konsekvensen af dette blev, at som undersøgelsen i kommunerne skred frem, blev sammensætningen af aktører i gruppeinterviewene i højere grad baseret på de forskellige gruppers positioner, da informationsmængden fra alle positioner var det væsentligste formål med interviewene.

Generelt om gruppeinterviewene kan siges, at deltagerne ofte var meget engagerede og havde en masse, de gerne ville sige og diskutere med hinanden angående strukturudviklingen i kommunerne. Det skete også ofte, at aktørerne undervejs i interviewene skiftede opfattelse af en bestemt begivenhed, fordi de fik andre synsvinkler på samme sag. Gruppeinterviewene blev dermed også en udviklingsproces for deltagerne selv, og hertil var offentliggørelsen af referater og udskrifter af alle gruppeinterviewene i en kommune med til at understøtte denne udviklingsproces.

Netop kombinationen af de to interviewformer har jeg fundet brugbar i min sammenhæng. Kombinationen giver den bedste mulighed for at udnytte fordelene i begge former for interview og sætte de forskellige udsagn op mod hinanden i så stor udstrækning som muligt.

Tidsperspektivet

I to af casekommunerne er der foretaget både enkeltinterview og fokusgruppeinterview med ca. to års mellemrum. Det er tilstræbt at få interview med de samme personer, men det har ikke altid været muligt. I disse tilfælde er der udvalgt personer ud fra de samme kriterier, som de tidligere personer blev udvalgt på baggrund af. Geninterview i de fire casekom-

muner har gjort det muligt at inddrage et tidsperspektiv i den konkrete analyse. Formen på interviewene var den samme, og spørgeguide samt spørgeskemaer var grundlæggende opbygget på samme måde, som ved de første interview. Men der var indføjet og lagt mere vægt på procesorienterede og årsagsforklarende spørgsmål end i den første interviewrunde, hvor vægten var på effektspørgsmålene (se bilag 4 for et eksempel på spørgeskema, da de største ændringer blev foretaget i disse). Deltagerne blev ikke direkte bedt om at genlæse de tidligere interviewudskrifter og referater, men det viste sig, at alle de tidligere deltagere havde genlæst materialet og gjort sig tanker om, hvad der var sket siden sidst og hvorfor. Deltagerne i den anden runde interview vægtede også selv i høj grad tidsperspektivet i deres udsagn.

De tidsforskudte interview har gjort det muligt at inddrage det procesorienterede perspektiv i den konkrete analyse. Sammenligninger af udtalelser med to års mellemrum gør det i højere grad muligt i fortolkningen af materialet at fokusere på dynamikken mellem strukturudvikling og professioner i kommunerne.

Andet datamateriale

I det omfang, det har været muligt, er skriftligt materiale fra kommunerne brugt som supplement til interviewene. Materialet består især af målformuleringsdokumenter, projektbeskrivelser, mindre evalueringer foretaget af kommunerne selv, organisationsplaner, osv. Der er stor forskel på, hvor meget skriftligt materiale om strukturændringen og dens effekter, der ligger i de enkelte kommuner. Og den karakter, som materialet har, gør, at det især har været en støtte til at få indsigt i overvejelser om og udformning af de formelle strukturændringer i kommunerne. Hvorimod der stort ikke forefindes skriftligt materiale fra kommunerne om sammenhængen mellem professionelle reaktioner og strukturændringerne.

4.2.3 Bearbejdning og fortolkning af det empiriske materiale

Det er de godkendte udskrifter eller referater af de kvalitative interview sammen med den teoretiske ramme i kapitel 2 og 3, der danner grundlag for fortolkningerne i den konkrete analyse i kapitel 5. Jeg skal forklare nærmere, hvordan den tekniske fremgangsmåde har været.

Jeg har i første omgang lavet en strukturering af interviewudskrifter og referater i forhold til emner i et forsøg på at skabe overblik over materialet. For enkeltinterviewenes vedkommende er hver udskrift eller referat omstruktureret efter hovedemner i interviewguiden, hvor jeg med mine ord har beskrevet, hvad jeg fandt var essensen af udtalelserne med henvisninger til centrale citater, der understøttede denne essens. Det kunne både være udsagn, der understøttede, nuancerede eller modsagde de teoretiske overvejelser og antagelser, der dannede udgangspunkt for spørgeguiden. Her foregik altså den første fortolkning af materialet. Derefter er jeg gået på tværs af interviewene og har samlet dem professionsvis med en tilsvarende strukturering af udsagn om bestemte emner. Emnerne var nu andre end ved den første omstrukturering, idet jeg samlede udsagnene om kernepunkter i de teoretiske afsnit. I denne proces foregik altså yderligere en tolkning, fordi koncentration og udvælgelse af essenser og udsagn blev forøget. Fokusgruppeinterviewene blev på samme måde omstruktureret i forhold til de hovedemner fra spørgeskemaerne, der var relevante i min sammenhæng. Tolkningen af interviewene er altså fra begyndelsen struktureret ud fra de teorier og begreber, jeg har opbygget gennem den teoretiske ramme.

Men i tolkningen af materialet var det dog til stadighed nødvendigt at skifte mellem mine omskrivninger af interviewene og de oprindelige udskrifter og referater. Som tolkningen skred frem, opstod der hele tiden nye vinkler og nye indsigter, der gjorde det nødvendigt at gå tilbage til de oprindelige udskrifter og referater og »læse« forfra med et nyt perspektiv. Konkret betød det, at mine omskrivninger af udskrifter og referater forandrede sig, som tolkningen skred frem. På den måde mener jeg, at der er sket en vekslen mellem den teoretiske ramme og fortolkningen af det empiriske materiale.

Selve tolkningen er sket ved på den ene side at have en oversigt over de centrale teoretiske udsagn og konkrete antagelser, og på den anden side have de omskrevne interviewudskrifter og referater, samt de oprindelige udskrifter og referater, for så at sammenholde disse forskellige typer at materiale i en fortolkning. For mit vedkommende var det vigtigt at fastholde konteksten både for de professionelle og i kommunerne i fortolkningen af det empiriske materiale, og det er grundlaget for den fremstillingsform, der vil fremgå af og uddybes i indledningen til kapitel

5.

Jeg har i kapitel 2 og 3 udførligt beskrevet og argumenteret for de teorier, begreber og antagelser, der danner baggrund for min fortolkning, og i dette kapitel beskrevet hvilken form for empirisk materiale, der danner den anden del af baggrunden for fortolkningerne, samt på hvilken måde tolkningerne skal forstås. I kapitel 5 skal det tydeliggøres, hvordan de forskellige begreber anvendes i forhold til tolkningen af det empiriske materiale. Denne eksplicitering af forudsætninger, principper og argumenter må danne grundlag for en vurdering af, om der er foretaget en forsvarlig fortolkning af det empiriske materiale inden for den meningssammenhæng, der opstilles i dette projekt.

4.2.4 Konklusion

Som omtalt får valget af den konkrete forståelsesorienterede analyse konsekvenser for valg af empirisk metode. Det er nødvendigt at arbejde ud fra en metode, der kan opfange individernes adfærd og holdninger og meninger. I den forbindelse har jeg først sat casestudiet og derefter de kvalitative interview i centrum for den empiriske metode. Det er begge metoder, der giver mulighed for at komme i dybden med problemstillingen, få nuancer og forskelligheder frem, inddrage konkrete betingelsers betydning for det sociale fænomen og ligeledes inddrage individernes egen forståelse af deres handlinger. På den måde skal jeg forsøge at trække tråde fra det almene (teorierne) til det unikke (casene). Man kan sige, at målet med empirien i min analyse er at give et billede af det fænomen, jeg analyserer og fortolker inden for en bestemt meningssammenhæng. Med de to casetyper er der tale om et billede af professioner og deres reaktioner, og et billede af kommuner og deres effektresultater (lokaliteten) i forbindelse med strukturændringer. Hvorvidt der er tale om en forsvarlig tolkning af empirien må vurderes ud fra fremlæggelsen af forudsætninger for tolkningerne. Jeg har gennem min fremlæggelse af forudsætningerne skabt mulighed for diskussion af resultaterne, og derfra må det i sidste instans dreje sig om, at det »bedste argument« må vinde.

Noter

1. Se fx Jürgen Habermas' teori om kommunikativ handlen: The Theory of Communicative Action. Bind I, 1984 og Bind II, 1987. London. Og Anthony Giddens' strukturationsteori: The Constitution of Society. 1984. Cambridge.

2. Se Flyvbjerg (1991) for en uddybning af de forskellige casestudietyper.

3. Begrebet er hentet fra Bak og Ravn, 1979.

4. Se i øvrigt Rieper, 1993, for en beskrivelse af og indføring i anvendelse af fokusgruppeinterview.

5 Professionelle og strukturændringer

I dette kapitel skal jeg besvare hovedspørgsmålene om, hvordan de professionelle i kommunerne påvirker strukturændringerne, og hvordan de påvirkes af strukturændringerne. Både den teoretiske ramme og den empiriske undersøgelse i kommunerne danner grundlag for denne besvarelse.

Udgangspunktet for at undersøge de professionelles reaktion på strukturændringer er, at der vil være nogle fælles reaktionsmønstre hos de professionelle grupper på tværs af den kommunale kontekst. Det vil sige, at der er nogle reaktionsmønstre, der er bundet til en faglighed frem for til den kommunale sammenhæng. I fremstillingen af det empiriske materiale lægges der derfor vægt på fremstillingen af de professionelle som cases, frem for kommunerne som helhed. Men som jeg har været inde på i kapitel 4 er den sammenhæng, som de professionelle handler inden for, nødvendig at fastholde for at forstå deres reaktioner. Det er netop ikke enten en bestemt strukturudvikling i kommunerne eller en bestemt professionel udvikling, jeg skal have frem. Men relationen mellem de to forhold.

Derfor vil præsentationen af det empiriske materiale indeholde forskellige perspektiver. Et perspektiv er den professionelles, et andet er professionens og et tredje er lokaliteten (kommunen). På den måde forsøger jeg at fremstille flere dimensioner af et samlet hele. Det forsøges at fastholde både en generel diskussion af bestemte professioners reaktioner og konsekvensen af disse, samt betydningen af den specifikke kommunekontekst i fremstillingen og diskussionen af det empiriske materiale.

Der er for hver af professionerne udvalgt en repræsentant for professionen, der fremhæves som en case. Den enkelte professionelle, der

repræsenterer en profession, er valgt ud fra, at strukturændringerne på forskellig vis har skabt grundlag for, at der kan ske forandringer i den professionelles viden, autonomi eller monopol. I de professionelle casebeskrivelser præsenteres de professionelles beskrivelser af, hvordan deres viden, autonomi og monopol påvirkes af ændringerne, hvordan de har reageret på strukturændringer, og hvordan de ser konsekvensen af deres reaktioner for effektbilledet. Det er muligt at lade den ene repræsentant fra hver af de professionelle grupper komme fra hver sin kommune og på den måde samtidig præsentere de fire casekommuner. Jeg får på den måde ikke kun en variation i professionelle grupper, men også i de strukturelle ændringer i forskellige kommuner. Hver fremstilling af en professionel case indledes med en beskrivelse af strukturændringer i kommunen, hvor den professionelle er ansat, og også med en vurdering af, hvordan det samlede effektbillede ser ud i kommunen.

På baggrund af casebeskrivelserne af de enkelte professionelle laves en fortolkning af deres reaktioner og konsekvensen af disse for effektbilledet i forhold til den analyseramme og de antagelser, der er beskrevet i kapitel 2 og 3. Fortolkningen vil blive suppleret med yderligere empirisk materiale på to måder. Dels med kommentarer fra øvrige repræsentanter fra samme profession i andre kommuner. Der vil være tale om udsagn, der nuancerer den professionelle casebeskrivelse af ændringer i professionens viden, autonomi og monopol, samt professionens strategier. Dels med kommentarer fra andre professionelle samt politikere, ledere, øvrige medarbejdere og brugere i samme kommune. Det vil være udsagn, der skal ses som respons på den caseprofessionelles udsagn om konsekvensen af egne reaktioner for effektbilledet i kommunen.

Jeg er som omtalt vendt tilbage til to af kommunerne efter to års forløb, for at se hvordan de professionelles reaktioner og effektbilledet har forandret sig over tid. Når jeg har valgt at lade den enkelte professionelle repræsentant komme fra fire forskellige kommuner, vil det altså kun være i to af de professionelle casebeskrivelser, at der direkte kan komme et tidsperspektiv ind i beskrivelsen. Ved de øvrige to casebeskrivelser vil tidspektivet dog komme ind i de supplerende kommentarer fra øvrige professionelle fra samme gruppe, men fra andre kommuner, hvor der netop er foretaget tidsforskudte interview.

I kapitel 3 har jeg lavet en opdeling af professionelle grupper i selvstyrende og integrerede grupper. Opdelingen begrundes i, at forskellige professionelle egenskaber står centralt på forskellig måde i gruppernes udvikling, og formodes at danne grundlag for forskellige former for handlingsstrategier og forskellig grad af succes med at bruge disse strategier i den kommunale sammenhæng. Denne opdeling skal jeg følge i præsentationen af de professionelle cases for at se, om det er muligt at lave delkonklusioner i forhold til de særlige muligheder grupperne har for at påvirke gennemførelsen af strukturændringer og omvendt, om særlige forhold gør sig gældende med hensyn til, hvordan de to grupper påvirkes af ændringer.

Del I

De selvstyrende grupper

Jeg skal meget kort resumere, hvad der karakteriserer de selvstyrende grupper. Det er grupper, der ikke udelukkende er opstået og udviklet i tilknytning til den offentlige sektor. De har en egen videnskabelighed og lang uddannelse og en stor grad af selvstyring på deres arbejdsfelt og i deres arbejdssituation. De har derfor stor beslutnings- og fortolkningsret og selvbærende roller. De har desuden en professionel fagforeningsorganisering, hvor de mest udprægede strategier er eksklusion og de individuelle strategier. Min formodning er, at psykologer og lærere er selvstyrende grupper. Psykologerne er karakteriseret ved de fleste af de nævnte elementer, men mangler især kontrollen over arbejdsfeltet. De konkurrerer med mange andre grupper om arbejdsopgaverne på det sociale og kulturelle område. Lærerne mangler især den lange uddannelse og egen videnskabelighed, men opfylder dette element i deres videreuddannelsessystem. De har til gengæld en stor grad af monopol både i arbejdssituationen og på arbejdsfeltet. (Se i øvrigt kapitel 3 for en uddybning af dette)

5.1 »Skolepsykologen« i kommune A: en kritisk case

Jeg indleder med en kort beskrivelse af, hvordan de samlede strukturændringer ser ud i kommune A, så det fremgår, hvilken sammenhæng den professionelle indgår i.

Strukturændringer i kommunen

I 1989 ændrer kommunen forvaltningsstruktur ved sammenlægninger, så den administrative forvaltning består af en sammenlagt skole-, kultur- og socialforvaltning, en teknisk forvaltning, en økonomisk forvaltning, en skatteforvaltning og et byrådssekretariat med løn- og personalekontor. Den sammenlagte skole-, kultur- og socialforvaltning får en teamledelse med forvaltningschef og områdeledere for ældreområdet og børne- og ungeområdet. Den sammenlagte skole-, kultur- og socialforvaltning opbygges omkring forskellige områder: bistand, bibliotek, pædagogisk/psykologisk tjeneste, ældreområdet, børne- og ungeområdet, fritidsmedarbejder og sekretariat. Kommunens politiske struktur ændres i 1990 også ved sammenlægninger og kommer til at bestå af et skole-, kultur- og

socialudvalg, et økonomiudvalg og et teknisk udvalg. Målene for de politiske og administrative ændringer er:

* hensigtsmæssig organisation
* effektiv kommunikation
* samarbejde og tværfaglighed
* bedre udnyttelse af ressourcerne
* omstilling
* bedre sammenhæng på ældreområdet og børne- og ungeområdet.

I forlængelse af forvaltningsændringerne iværksættes et børne- og ungeprojekt, der er udarbejdet med deltagelse af ansatte og brugere på området. Projektet indeholder bl.a. sammenlægninger af to fritidshjem til en helt ny institution for 6-10-årige, fælles morgenåbning mellem skoler og fritidshjemmet, udvidelse af en børnehave med en vuggestueafdeling, tilknytning af dagplejegrupper til institutioner mv.

På ældreområdet gennemføres en omfattende ændring, med etablering af integreret hjemmepleje og omdannelse af plejehjem til ældreboliger og lokale dag- og aktivitetscentre. Der oprettes desuden et rent brugerstyret aktivitetscenter. Også ved denne ændring har brugerne været involveret. Det skal nævnes, at både børne- og ungeprojektet og ældreprojektet gav anledning til stort røre blandt kommunens borgere, og der har været et stort engagement fra borgerside i at forsøge at få indflydelse på udviklingen på de to områder.

Kommunen har kun i ringe grad gennemført decentralisering til de kommunale institutioner.

I 1994 ændrer kommunen den politiske udvalgsstruktur igen, så der er fire frem for tre udvalg. Der oprettes et nyt kultur- og erhvervsudvalg, der varetager kultur, erhverv, turisme og beskæftigelse.

Ændringer i kommune A følger især i 1992 den hovedtendens i strukturændringer i de danske kommuner, som jeg har beskrevet i kapitel 1. Ved de politiske udvalgsændringer i 1992 reduceres antallet af udvalg ved en emnerelateret sammenlægning af udvalg. I 1994 afviger kommune A dog fra denne generelle tendens, idet man igen forøger antallet af udvalg, og vi ser en ny form for emnerelatering i udvalgsstrukturen. På det administrative plan følger kommunen de generelle tendenser med reduktion af forvaltninger og emnerelaterede sammenlægninger, hvor forvalt-

ninger får nye funktionsopdelinger, der afspejler borgernes situation. Indtil videre er der ikke i kommunen foretaget administrative ændringer i forhold til ændringen i udvalgsstrukturen, og kommunen har da heller ikke planer om at ændre strukturen generelt, men snarere lave mindre justeringer i forhold til udvalgsstrukturen. Decentraliseringen er ikke gennemført i særlig grad i kommunen, men som det fremgår af kapitel 1, er der da også meget stor forskel på, hvor udbredt decentraliseringen er i kommunerne.

Vurdering af generelle effekter i kommunen

Som jeg har omtalt i kapitel 4 består mit empiriske materiale af både enkeltinterview med professionelle og af adskillige gruppeinterview med både politikere, ledere, medarbejdere og brugere. Gruppeinterviewene har bl.a. haft som formål at få afdækket de forskellige effekter, som de enkelte aktører har kunnet registrere som en direkte konsekvens af strukturændringer. De har formidlet dette budskab dels ved markeringer i et spørgeskema (vedlagt i bilag 3 og 4), dels gennem mundtlige begrundelser for deres svar i form af konkrete eksempler. Der er lagt meget vægt på, at aktørerne kunne konkretisere deres besvarelser.

Dette materiale samt de individuelle interview har gjort det muligt at lave en form for samlet vurdering i skematisk form af, hvordan det generelle effektbillede ser ud i kommunen. Det skal understreges, at det er en meget subjektiv præget vurdering, idet det selvfølgelig er et stort fortolkningsspørgsmål, hvornår der skal sættes ét, flere eller ingen plusser og minusser i skemaet. Men alligevel mener jeg, at den skematiske oversigt kan give en bred fornemmelse af, hvilken tendens der er i effektbilledet, og det kan udgøre en mere overordnet ramme, som den caseprofessionelles opfattelse kan forholdes til. Desuden giver effektvurderingen, der præsenteres for alle kommunerne, mulighed for at sætte effekterne i de forskellige kommuner i relation til hinanden. Som omtalt er det netop sådanne effektbilleder, der har dannet udgangspunkt for vurderingen af, hvilke kommuner der skulle indgå som repræsentative eller kritiske kommunecases i projektet (se kapitel 4). Jeg mener, at der på dette generelle niveau er en mulighed for at sammenholde effektbillederne, fordi principperne i de fire casekommuners strukturændringer er meget ens.

Som det fremgår, er der udvalgt en vurdering af de mål, som jeg særligt sætter fokus på i projektet. Helhedsløsninger og nedbrydning af sektor- og faggrænser indgår direkte i kommunens målformuleringer for forvaltnings- og udvalgsændringer. Mens brugerindflydelse og medansvar indgår som mål især i børne-og ungeplanen og ældreplanen, der gennemførtes sammen med strukturændringerne i kommunen.

Figur 5.1 Effektoversigt

Mål	Forvaltningsændringer			Decentralisering		
		92	94		92	94
Helhedsløsninger	Børn/ungeområde:	--	--	Børn/ungeområde:	--	--
	Ældreområde:	-	-	Ældreområde:	-	+
	Enkeltsager:	++	+	Institutionen:	++	++
Nedbrydning af sektor- og faggrænser	Børn/ungeområde:	--	-	Børn/ungeområde:	--	--
	Ældreområde:			Ældreområde:	--	+
Øget brugerindflydelse	Børn/ungeområde:	-	-	Børn/ungeområde:	+	+/-
	Ældreområde:	+	++	Ældreområde:	++	++
Mere medansvar	Børn/ungeområde:	+	++	Børn/ungeområde:	+	+
	Ældreområde:	+	+/-	Ældreområde:	+	++

++ Angiver næsten fuld enighed om, at ændringerne har haft en effekt på den pågældende målsætning
+ Der er overvægt af ja-besvarelser
- Der er overvægt af nej-besvarelser
-- Beskriver næsten fuld enighed om, at ændringen ikke har haft effekt på målsætningen
+/- Der er ikke noget klart mønster på baggrund af besvarelser
blank: for spinkelt materiale til tegngivning

Jeg skal kort kommentere dette generelle effektbillede og derefter koncentrere mig om en bestemt del af børne- og ungeområdet i den casebeskrivelse, der udgøres af »skolepsykologen«.

Som det fremgår står det sløjt til med helhedsløsninger og nedbrydning af sektor- og faggrænser i kommunen på trods af ændringerne. Vi ser dog en effekt omkring helhedsløsninger i enkeltsager i den sammenlagte forvaltning og på den enkelte institution som følge af decentraliseringen. Efter to år er der ikke sket nogen særlig forbedring af disse resultater. Især ligger det stadig trægt med helhedsløsninger og nedbrydning af sektor- og faggrænser på børne- og ungeområdet, og i enkeltsagsbehand-

lingen er der kommet større uenighed om den større helhed. På ældreområdet ser det ud til, at man er på vej mod en større opfyldelse af disse mål. Den øgede brugerindflydelse og medansvaret har en meget større målopfyldelse. Dette gælder dog ikke målet om brugerindflydelsen på børne- og ungeområdet i forbindelse med forvaltningsændringerne. Hvor man i 1992 var mere enige om, at brugerne havde fået større indflydelse ved decentraliseringen, er man i 1994 mere uenige om dette spørgsmål.

På ældreområdet opfattes indflydelsen som stor og også stigende gennem de to år. Med hensyn til medansvaret har især forvaltningsændringerne på børne- og ungeområdet med tiden givet medarbejderne mere indflydelse, mens det ikke helt synes at være tilfældet på ældreområdet. Her er det nærmere decentraliseringen, der har givet mere indflydelse til medarbejderne, især på institutionerne over tid.

Når denne kommune er udvalgt som en kritisk case, skyldes det netop den særlige målopfyldelse i kommunen i 1992. Det »generelle« effektbillede (se bilag 5) i seks kommuner viser et meget blandet effektbillede. Det er svært at finde en entydig sammenhæng mellem strukturændringer og effekter. Der er kun få fælles retningslinjer eller kontraster. Et fællestræk er dog, at målopfyldelsen generelt er højest ved decentraliseringen og på ældreområdet. Et andet er, at helhedsløsninger især opnås i enkeltsager og på institutioner, og et tredje er, at brugerindflydelsen især opnås ved en øget decentralisering. På de første to fællestræk ligner kommune A stort set de andre kommuner. Det atypiske består i, at der er så stor kontrast mellem vurderinger af, om der er opnået helhedsløsninger på områdeniveau og på enkeltsags- eller institutionsniveau, samt at brugerindflydelsen vurderes så høj på trods af, at decentraliseringens omfang i kommune A ikke er stor. Derfor er kommune A valgt som en kritisk case. Dette grundlag synes ikke at have ændret sig i 1994.

Jeg skal nu se, hvor langt jeg kan komme i en forståelse af dette effektbillede på børne-og ungeområdet ved at fokusere på professionsaspektet.

5.1.1 Skolepsykologen og strukturændringer

På det sociale og kulturelle område i kommunen er det psykologiske arbejdsfelt et af de områder, der i høj grad berøres af strukturændringerne. Traditionelt har det psykologiske arbejdsfelt været delt i de to sektorsy-

stemer: socialområdet og skole- og kulturområdet. Som en rettesnor har især de kliniske psykologer været tilknyttet det sociale område, mens skolepsykologerne, men også kliniske psykologer, har været tilknyttet skoleområdet. Siden 1975 har der ligget centralt fastsatte normeringsregler for skolepsykologiske rådgivninger i kommunerne, hvor et bestemt antal børn skulle udløse et vist antal kliniske psykologer, skolepsykologer og konsulenter med en skolepsykolog i den ledende funktion. Skolepsykologerne har altså haft ledelsesmonopol på det psykologiske arbejde på skoleområdet. Især i mindre kommuner har disse normeringregler betydet, at der er dannet fælleskommunale forbund i forbindelse med etablering af skolepsykologiske rådgivninger. På det sociale område har der ikke været de samme aftaleregler omkring psykologområdet, fordi grundlaget er kommuners pligt til råd og vejledning gennem bistandsloven, men uden en nærmere definering af dette. Der har langsomt gennem årene været en tendens til, at opgavefeltet for de skolepsykologiske rådgivninger forandrede sig. Men strukturændrings»bølgen« i kommunerne i 1989-90, og en samtidig sanering af de centrale normeringsregler på det skolepsykologiske område får som konsekvens, at mange kommuner omorganiserer psykologarbejdet. Det sker dog i meget forskellig form i de enkelte kommuner. Der kan ikke tegnes en fælles tendens.[1]

I de fire casekommuner, er der da også forskellige tendenser. I et tilfælde ansættes psykologer direkte i den nye sammenlagte forvaltning og skal varetage opgaver på hele det nye forvaltningsområde. I to andre tilfælde fastholdes de skolepsykologiske kontorer, men psykologernes opgaver forandres fra kun at dække skoleområdet til også at dække det sociale område i de enkelte kommuner. I den sidste case fortsætter det skolepsykologiske kontor som hidtil, men i forbindelse med strukturændringer i denne kommune ligger der en beslutning om at opløse samarbejdet med kontoret, og i stedet selv ansætte psykologer i den sammenlagte forvaltning.

Den case, jeg har valgt for psykologernes vedkommende, repræsenterer den udvikling, hvor der oprettes en psykologenhed i en sammenlagt forvaltning på skole- og socialområdet. Det er den nævnte pædagogiske og psykologiske tjeneste i beskrivelsen af ændringer i kommune A.

Psykologenheden er placeret i en stabsfunktion til forvaltningschefen med egen mellemleder, som er skolepsykolog. Enheden skal dække

opgaver på hele forvaltningsområdet og laver også indtægtsdækket virksomhed. Flere af de ansatte kommer fra det skolepsykologiske kontor, der har dækket kommunen tidligere, og som nu er opløst. Man flyttede som blok de ansatte over, der havde været tilknyttet kommunen tidligere. Det gælder også chefpsykologen, der er uddannet skolepsykolog, og som refereres hér.

Da jeg har undersøgt kommunen både i 1992 og 1994, skal vi først se, hvordan situationen ser ud i 1992.

Om *ændringen i arbejdssituationen* siges det:

> »Alle opgaver tog tidligere udgangspunkt i skolen og specialundervisningen. Jeg har dog erfaringer fra også at arbejde med socialforvaltningen. Men det var to adskilte forvaltninger, så samarbejdsmæssigt var det vanskeligt. Nu er opgaverne med udgangspunkt i både skole, daginstitutioner, bistandsafdeling og ældreafdeling. Fra at have én arbejdsgiver har vi nu fire. Dertil kommer en åben rådgivning. Hovedændringen er derfor arbejdsgiverne.«

Psykologen siger om sin egen *reaktion i forbindelse med strukturændringerne* i kommunen:

> »Da man opsagde kontrakten om fællesskabet med den anden kommune, smed man alle kortene op i luften for at finde ud af dét, der lige passede i kommunen. Man inviterede alle dem, der var tænkelige brugere af psykologtjenesten til en snak med et udvalg bestående af vigtige embedsmænd og politikere. Det var et forum, hvor folk kunne komme med deres mening. Der var nogle stykker, bl.a. mig selv, der blev bedt om at komme med ideer. Det jeg skrev, er det, der er blevet. Det er meget nøjagtigt det, man har gennemført bagefter. Vi fik at vide, at omstruktureringen var en tilpasningsproces ikke en nedskæringsproces, og alle, der ville, kunne komme med forslag. Og det gav så spillerum for, at hvis man turde gå med og tænke med, så kunne man det. Og det gjorde vi så også på den måde, at vi sagde: vi vil prøve at få al den indflydelse, vi kan få. For vi er dem, der sidder med mest viden om de

opgaver; hvordan de løses bedst.«

Psykologen fortæller, at fagforeningen ikke har været involveret i ændringerne, og at fagforeningens holdning er, at man skal passe på med den decentrale udvikling.

Psykologen siger om det:

»Men vil man have indflydelse lokalt, må man løbe meget hurtigere, end de kan inde i vores faglige bagland. Man gør stort set, som man vil, og så indretter man teksterne efter det. Det er for specifikt til, at fagforeningerne kan markere sig kraftigere i denne udvikling.«

Psykologen tager afstand fra sin faglige organisation, fordi den bruger for meget energi på at bekrige den anden fagforening på området. Psykologen er dog stadig medlem, fordi de bl.a. udgiver gode håndbøger, som det siges, men finder fx nogle af de kommunale kurser i ledelse mere relevante, end de kurser der udbydes fra psykologens egen fagforening.

Psykologen forklarer videre, hvilken betydning ændringerne har for *den faglige viden:*

»Det har stillet meget store krav til det grundfaglige i mit fag. Jeg har været nødt til at hente andre sider af mit fag frem, end jeg har brugt længe. Før brugte jeg et mere beskedent udbud, hvor man kunne køre mere rutinepræget. Det kan man ikke her. Jeg skal måske arbejde i skolesammenhænge med skoletestbatterier om formiddagen, og så skal jeg måske arbejde med undersøgelser til pensionskontoret om eftermiddagen og supervision af støttepædagoger og plejefamilier her til slut. Det er meget forskellige teknikker, der skal anvendes. Der er ikke så store muligheder for at specialisere sig, men til gengæld må man have et meget bevidst forhold til metodevalg for at kunne slå til.«

Om arbejdets *styring* i den nye struktur lyder det:

»Vores arbejde afhænger af de opgaver, vi får tildelt eller selv skaber. Men ellers planlægger vi selv, hvordan det skal tilrettelægges og prioriteres. Arbejdsgiverne bestemmer, hvad vi laver, men vi bestemmer selv, hvordan vi vil lave arbejdet. (...) Selv om forvaltningschefen er lederen, har vi stadig mange arbejdsgivere, og de er vigtige. Så der er to lag i det. Forvaltningschefen er mest administrativ leder, hvor de andre er dem, der bestemmer, hvad vi laver.«

Om styringen i form af den indtægtsdækkede virksomhed, siger psykologen:

»Jeg var lidt bekymret for indtægtsdækningen, men den har haft en meget positiv funktion for at holde øje med, hvad der er ens fag. Man er nødt til at have øje for, hvad man særligt kan tilføje af ressourcer i en sag. Det er selvfølgelig også en tveægget tilgang, fordi der er en fare for, at man kommer til at løbe for hurtigt. Den situation har vi ikke været i endnu.«

På spørgsmålet om, hvilke *fordele* psykologen ser i ændringen, siges det:

»Det er en stor fordel for brugerne, fordi man fx ikke længere skal »hugge« børnene op efter klokken to, fordi de hører under forskellige forvaltninger. Her får man en hel anden form for tilgang, som kan gøres helt anderledes helhedsorienteret. Vi kan lave indsatsen dér, hvor vi mener, problemet starter. Fx kan vi lave nok så meget specialundervisning til et barn, men hvis det er dårlige familierelationer, der er problemet, er det dér, vi skal tage fat. Vi har en mulighed for at se problemet hele vejen rundt.«

Psykologen fortæller videre, hvordan de gennem det daglige arbejde bevidst koncentrerer sig om at udvikle deres faglighed og få lagt deres samarbejde med øvrige parter på området ind i faste rammer.

»Vi er begyndt at føre en lille liste over, hvad vi mener, vi må

opdateres omkring. Vi vil først finde ud af, hvad organisationen forventer af os, og se hvor langt vi kan nå med de faglige ressourcer, vi har i teamet. (...) Det har været nødvendigt at være opmærksom på, hvem der har hvilke kvalifikationer i det nye samarbejde. Man er nødt til at have øje for, hvad man særligt kan tilføje af ressourcer i en sag. Fra starten af har der været aftale med bistandsafdelingen om, at alle sager går over fælles bord, så alle ved, hvilke sager psykologerne er inde i, og hvilke grundforventninger, der er fra forskellige sider. Deres felt har vi forholdt os ret kontant til, og hvor vi har måttet lave nærmest et internt cirkulære indbyrdes i vores team for ikke at risikere at blive trukket ud i at fungere som sagsbehandler. På skolerne er det mere reguleret af lovgivning, og hér har vi en virksomhedskultur, hvor man har fundet måder at gøre tingene på. Der er faste møder med skolerne, men procedurerne er meget forskellige fra skole til skole. Pædagogerne er meget »sultne« efter at bruge fagpsykologisk bistand og meget, meget motiverede for det. De vil gerne lære forskellige metoder, og det gælder også for dagplejeområdet. Samarbejdet er meget forskelligt på områderne og i sagerne. På grund af den indtægtsdækkede virksomhed har vi ikke faste opskrifter på, hvordan vi løser en opgave. Mange af opgaverne skal vi forhandle om, hvordan de kan løses økonomisk. Derfor er man meget bevidst om, hvem der skal gøre hvad i sagen. Rollefordelingen kan være meget varieret, og vi har da mærket de faglige konflikter. Men så længe vi skal løbe hurtigt for at nå det hele og er tvunget til at prioritere, er det ikke noget problem at definere vores arbejdsområde.«

Psykologen peger på, at de især er opmærksomme på de fjendebilleder, der er mellem forvaltning og institutioner. De har selv tidligere været en del af »virkeligheden« uden for forvaltningen, men opererer nu i begge »forklarelsessystemer«, som det udtrykkes, fordi bistandsafdelingen er en arbejdsgiver på lige fod med institutionerne. Det anses som en udfordring at kunne holde fast i begge systemer.

På tidspunktet for det første interview, har den psykologiske enhed kun været i gang i et halvt år. Derfor er det svært for psykologen på det tidspunkt at lave en vurdering af *effekten* af deres arbejde i forhold til

kommunens målsætninger. Vurderingen fremsættes med et vist forbehold.

Med hensyn til *medansvaret*, mener psykologen, at de stadig har en stor grad af selvstyring, og som sagt, at den væsentligste forskel består i, at de får flere arbejdsgivere. Den interne styring i forvaltningen i forhold til forvaltningschefen er først ved at komme plads, så det er for tidligt for psykologen at vurdere, hvad dette forhold får af betydning for deres selvstyring. Hvad der er væsentligt for dem er, at de indgår aktivt i en fastlæggelse af fordelingen af kompetence mellem dem selv og deres arbejdsgivere. Målet om *brugerindflydelse* kommer i deres sammenhæng ind som netop deres arbejdsgiveres indflydelse på, hvad de skal lave. De er i gang med en proces, hvor denne indflydelse er ved at blive fastlagt. Ser man på *helhedsløsninger*, siger psykologen:

> »Vi har ikke været i gang så længe, men jeg tror, at de er ved at mærke forandringerne ude på institutionerne. Fordi vi har været i gang med mange nye opgaver hér, så har det været svært fx at holde det hele i gang ude på skolerne. De skal principielt have den samme bistand som før. Men samtidig er det meningen, at vi gerne skal komme bag ved de sager, der normalt dukker op i skolen, så de slet ikke kommer i skolen. Så vi skal have to bolde i luften på samme tid. Det er dog for tidligt at vurdere noget endnu.«

Da jeg vender tilbage til kommunen *efter to års forløb*, er det muligt for psykologen at lave denne vurdering. Men vi skal først se, hvad der er sket af *ændringer i psykologens arbejde* siden da:

> »Ét af de områder, hvor der er tryk på, er bistandsafdelingen. Det handler specielt om familiebehandlingssager og undersøgelsessager i forbindelse med pensionssager o.l. Ud over bistandsafdelingen har vi lavet en hel del indtægtsdækket virksomhed, også ved at holde kurser for andre sektorer i kommunen. Specielt for hele ældresektoren. Det har været kurser, som handlede om faglig identitet, psykisk arbejdsmiljø, opkvalificering osv. Vi har nogle udvalgsarbejder kørende, som inden længe skal resultere i, at vi starter på systematisk efteruddannelsesprogram for hele ansættelsesområdet (forvaltningens, red.). Men jeg kan så også se, at vi i nogle sager

begynder at arbejde tyndere og tyndere og begynder at få ventelister. Vi begynder at trykke skoledelen i vores arbejdsområde. Det duer ikke i længden.«

Psykologenheden har fået overførselsret i forbindelse med deres indtægtsdækkede virksomhed, og de har fået lov til at ansætte flere medarbejdere ud fra deres eget overskud. Om deres *faglige udvikling*, lyder det:

»Vi har passet på, når vi har ansat folk, og få en så bred baggrund som muligt repræsenteret. Så gør vi i øvrigt det, at vi går en del på kurser selv, hvor det er nødvendigt.«

Psykologen kommenterer også betydningen af den forskel, der ligger i psykologgruppen med de forskellige uddannelser:

»Der er jo lavet noget nyt lovgivning for vores område i og med, der er kommet en statslig autorisationsordning, som gør, at alle, der har en uddannelse som cand.psych. eller cand.pæd.psych., nu kan autoriseres som psykologer. Så er der ingen andre, der må kalde sig psykologer. Det betyder, at vi begynder at finde en slags fælles fodslag. Jeg synes, at vi er nået et godt stykke ad vejen. (...) Problemer med det faglige bagland hér? Nej, det synes jeg ikke, vi har nogle problemer med her. Vi sætter ikke skiltene uden på døren her. Der står ikke nøjagtigt cand.pæd.psych. eller cand.psych. Der står psykolog, psykolog og chefpsykolog. Det er ikke væsentlig for brugerne at vide vores akademiske uddannelse. Vi ser på, hvad vi kan. Vi sorterer alle arbejdsopgaver i fællesskab og finder, hvem der har tid og forudsætninger, og hvis man mangler forudsætninger, hvordan får vi så dem.«

Styringen af deres arbejde er et af de punkter, som chefpsykologen har koncentreret sig meget om i de forløbne to år:

»Noget af arbejdet, specielt for mig, har været at holde fast på det, der blev lavet, fordi det var noget anderledes end det, man havde før. Det har været at prøve at styre det meget nøjagtigt ind efter det,

der var den politiske målsætning, nemlig at vi som en enhed skulle arbejde med alle de opgaver, der var i kommunen. (...) Vi har så gjort det, at vi to gange i den forløbne tid har haft møder med politikerne for at sikre, at der var konsensus mellem, hvad de havde besluttet, og hvad vi gik og lavede. Sådan forstået, at jeg kom med en slags tilbagemelding til dem. Jeg sagde til dem, at tingene udviklede sig derhen, og behovene trykker dér, og at vi godt kunne tænke os de og de udviklingsmuligheder videre frem. (...) Jeg synes ikke, der er nogen, der blander sig i vores arbejde. Vi opfatter os som en butik, hvor folk kan komme og købe ydelser hos os.«

Psykologenheden fører selv en slags tidskontrolsystemer, som de forsøger at overholde nøje, så brugerne får de timer, de har betalt for. Desuden skal der årligt laves en evaluering sammen med det politiske udvalg. Psykologenheden vil lave en forbrugeranalyse, hvor de selv vurderer deres arbejde, men lader brugerne (institutionerne) kommentere denne vurdering, for at begge former for vurderinger kan indgå i diskussion med politikerne om den videre udvikling.

Psykologenheden har fortsat arbejdet med at få deres *samarbejde* med brugerne (institutionerne) lagt i faste formelle rammer. De gør det ved at have faste mødetider med deres brugere og have fastlagt nøje, hvad samarbejdet indebærer. Et eksempel er daginstitutionerne:

»Hver af os har en daginstitution, som vi er tilknyttet, og hvor de ved, at det er os, de kan trække i. De ved, at de kan hive i os uden at skulle betale i et bestemt omfang. Det er noget med to timer per måned per institution, hvor vi kommer på uformelle besøg. Der kan de drøfte ikke navngivne børn og ikke navngivne problemstillinger og få faglig rådgivning på den måde.«

Den ovennævnte beskrivelse af udviklingen i styringen af arbejdet er samtidig beskrivelsen af ændringer i *medansvaret* ved strukturændringerne. Psykologen føler ikke, at der er nogen, der blander sig i deres arbejde, men samtidig gør de meget ud af at finde en formel dialogform med politikerne og deres brugere, så deres arbejde og brugernes ønsker kommer til at stemme overens. På den måde søger de også at øge *brugerind-*

flydelsen i deres arbejde, og eksemplet med den brugeranalyse, de skal i gang med, er også et skridt i den retning. Ser vi på, hvordan det er gået med *helhedsløsninger*, deler psykologen det op i to niveauer. Det ene er enkeltsagsniveauet, og det andet er børne-og ungeområdet som helhed. Psykologen siger om enkeltsagerne:

> »Jeg synes på mange måder, at det fungerer utrolig godt. Jeg synes, det er en meget rigtig måde at gøre det på i en sådan størrelse kommune her. Det har været helt meningsløst, at man som lille kommune kunne have to forskellige systemer, der skulle arbejde om de samme mennesker. Det er helt absurdt. Om de samme mennesker med de samme problemer. Jeg synes godt, jeg kan se en forskel på de to år. Én af forskellene er, at tidligere løste børneinstitutioner og skolerne meget deres problemer for sig selv og kunne ligesom arbejde i én retning med nogle sager, mens man i bistandsafdelingen arbejdede i en anden retning. I den ende i den tid, hvor jeg har været med, synes jeg, der er sket en hel del, bl.a. fordi vi har været med. Men også fordi man i bistandsafdelingen har lavet den opdeling, som man nu har med et par børnemedarbejdere. (I 1992 var der ikke denne opdeling i bistandafdelingen, red.).
> Det har betydet, at der er kommet en styring i hvert fald på de tungeste sager. Det er en helt anden sammenhæng, hvor man langt mere sigter på, at tingene kommer til at trække samme vej.«

Om hele børne-og ungeområdet lyder det:

> »Jeg synes så, at kommunen måske har nogle problemer, der ligger på et andet plan. Det er noget om børne-og ungeområdet. Hvordan har det egentligt hængt sammen, og hvordan de planer, der har ligget på området (den tidligere nævnte børne- og ungeplan, red.), forløber, synes jeg ikke ser særlig positivt ud. Der har været alt for mange ændringer med for korte mellemrum. Alle politikere har været inde og skulle sætte fingeraftryk på alt muligt.«

Psykologen kommer med eksempler om en stor institution, der hele tiden skifter funktionsgrundlag, at man samler alle støttefunktioner på én

institution, at der ikke er sammenhæng til skolerne osv. Der har også været stor udskiftning på børne-og ungechefposten, og psykologen mener, at det netop skyldes den manglende styring og manglende respekt for konsensus på området. Psykolgen siger:

> »En ting er at bevæge sig på det høje teoretiske plan og skrive utroligt flotte manifester om, hvordan det fx skal være at være menneske i kommunen. Noget andet er en ganske almindelig hverdag, hvor forældrene skal kunne aflevere deres børn i tryghed et sted og skal kunne hente dem igen i tryghed. Der er meget langt imellem de to ting. Vi kan mærke det specielt, fordi vi har med de problemer, det afføder, at gøre.«

5.1.2 Fortolkning

Den faglige viden

Jeg skal først se på, hvilken rolle den faglige viden spiller i forbindelse med strukturændringer og psykologernes reaktioner.

Som det fremgik af casen, ser psykologen store faglige fordele i den ændring af arbejdssituationen, der følger med strukturændringerne. Tidligere var det kun en del af fagligheden, der blev brugt i arbejdet. Med strukturændringen er der pludselig mulighed for at bruge en langt større del af den viden, der bl.a. er opbygget gennem uddannelsen. Det er udvidelsen af arbejdsfeltet til også at dække det sociale område, samt muligheden for i højere grad at arbejde helhedsorienteret, der er det centrale i den faglige forbedring. Den samme opfattelse har psykologer i de andre kommuner. En psykolog siger:

> »Der er lavet omdefineringer på grund af det her. Og jeg tror, at hvis vi ikke havde gjort det, så ville de nok have fundet ud af i kommunerne, at det var overflødigt meget af det, vi gik og lavede. Jeg synes, det var venstrehåndsarbejde eller arbejde, som andre lige så godt kunne lave. Og det var noget, vi snakkede om internt også før. Vi ønskede, at bare vi kunne komme til at lave rigtigt psykologarbejde. Og det tog jeg udgangspunkt i, da vi startede diskussionen om ændringer op. Hvor jeg ville have en overensstemmelse mellem mit arbejde og min faglighed. De strukturelle ændringer i

kommunerne har været medspiller i den ændringsproces.«

I casen må man nok konstarere, at der især sker forandringer i den konkrete faglige viden, og i den del af den generelle viden, der handler om organiseringen af arbejdsfeltet. Og det samme er til en vis grad tilfældet i de andre kommuner. Der sker en udvikling i forhold til de metoder, der anvendes i faget, og denne udvikling arbejdes der bevidst med gennem forskellige former for kursusvirksomhed afhængig af, hvilke opgaver psykologerne stilles over for. Nye opgaver og dermed metoder indlæres og inddrages i deres arbejde. Her ser vi også, at netop »sammenstødet« med mange forskellige arbejdsgivere eller brugere er med til at initiere denne udvikling, som jeg havde formodet. Der arbejdes bevidst med at indrette og udvikle metoder i et samspil med andre ofte professionelle grupper. Det gælder også i en situation, hvor der fastholdes en fælles overenskomst mellem kommuner om den skolepsykologiske funktion, men hvor funktionen udbredes til også at omfatte det sociale område i kommunerne. En ledende skolepsykolog herfra siger:

> »Vi har vedtaget nogle principper om, at vi skal være kommunernes psykologiske værktøjskasse, så vi skal lytte til, hvad kommunerne vil have os til at løse. Det er min opfattelse, at medarbejderne (på den fælles psykologiske rådgivning, red.) siger nej, hvis de ikke synes, at de kan klare det fagligt eller tidsmæssigt. Så er det mit problem at sende en anden ud eller sørge for at vedkommende eventuelt efteruddannes. For der sker mange ændringer. Det er radikalt andre opgaver en psykolog hér arbejder med i dag end for bare fem år siden. Og det kræver en masse.«

I casen ser man et udtryk for en bevægelse i den generelle viden om organiseringen af arbejdsfeltet. Psykologen beskriver det med det nye »forklarelsessystem«, de er kommet ind i, og det nye beslutningssystem, de er underlagt, når de ansættes i forvaltningen. Psykologen i casen anser ikke dette som en problem, men som en fordel i forhold til helhedsorienteringen. De nye strukturelle rammer skaber altså nye perspektiver. Netop dette punkt er andre psykologer i undersøgelsen meget opmærksomme på. Det er psykologer, der har fastholdt deres arbejdsorganisering i de skole-

psykologiske kontorer. Her vil jeg dog alligevel mene, at der også sker en forandring i deres generelle viden omkring organiseringen af arbejdsfeltet, men måske i mindre grad. De fastholder deres arbejdsorganisering på kontorerne, men indgår også i et nyt beslutningssystem med de mange arbejdsgivere på det sociale og kulturelle område. I casen kan man måske tale om et brud med den generelle viden på dette punkt, mens der for psykologerne på kontorerne snarere er tale om justeringer eller forskydninger. Jeg skal vende tilbage til dette under emnet om autonomi og monopol.

Det er ikke min opfattelse, at der sker særlige forandringer i den del af psykologernes generelle faglige viden, der udgøres af grundlæggende normer og værdier og teorier, i forbindelse med strukturændringerne. Der sker snarere en understøttelse af netop denne del af deres generelle viden med strukturændringerne. Og det mener jeg skyldes det sammenfald, der er mellem psykologernes generelle faglige viden og intentionen i strukturændringerne i kommunerne. Det er målet om en større helhed på det sociale og skole-kulturelle område i kommunerne, der falder sammen med den særlige faglighed, som psykologerne har. Deres faglige tilgang er at se mennesker og deres problemer i en helhed. Psykologerne mener selv, at de kan lave et meget bedre stykke arbejde til gavn for brugerne i de nye strukturer, og kommunernes integration af psykologer i de nye forvaltninger eller den bredere anvendelse af psykologer fra de fælleskommunale skolepsykologiske kontorer tyder på, at også kommunerne har denne holdning. Man kan derfor sige, at psykologerne ikke behøver at forandre deres teorier og faglige normer og værdier, fordi der er stor efterspørgsel efter denne særlige viden i kommunerne, og at denne efterspørgsel forsøges dækket i forbindelse med strukturændringerne. Der er på dette punkt et stort sammenfald mellem psykologernes »identitet« og andre centrale aktørgruppers »identitet« i kommunerne.

For psykologernes vedkommende kan det også bemærkes, at både den formelle organisationsstruktur og den fysiske struktur viser sin betydning. Af casen fremgår det, at placeringen i forvaltningen giver indsigt i et særligt »forklarelsessystem« og skaber andre kontakter især til det sociale område, end det er tilfældet med en anden fysisk placering på fx et kontor uden for forvaltningen med den væsentligste kontakt til institutionerne. Samtidig understreges det vigtige i en tæt fysisk daglig kontakt.

I de andre kommuner fremstår den tætte fysiske kontakt i dagligdagen også som et væsentligt argument for at integrere psykologer i forvaltningerne. Et andet argument i denne sammenhæng handler om styringsproblematikken, men det skal jeg vende tilbage til. Hér ser jeg på det strukturelle og fysiske aspekt i forhold til informations- og vidensudveksling og -udvikling. Med integrationen af psykologer i forvaltningen får man en bedre både formel og uformel informations- og vidensudveksling, men samtidig opstår problemet med den manglende mulighed for specialisering, som det også fremgår af casen. En psykolog, der arbejder i et fælleskommunalt skolepsykologisk kontor, siger:

> »Man (kommunerne) ville gerne have en fornemmelse af, at vores medarbejdere sad ude i kommunerne og var med i et tværfagligt team. Det har jeg den største forståelse for, for jeg mener ikke, at vi skal låse os inde her – nogen gange 30 kilometer væk fra kommunen. Men det jeg mener, der er så vigtigt for et fagligt miljø, er, at man ikke sidder alene ude i en kommune. Det er også de meldinger, jeg har fået fra nogle steder, hvor de har splittet op. Det er utrolig hårdt og næsten umuligt at være psykolog, der både skal have forstand på småbørn, familieterapi, organisationsudvikling, kurser, læseprøver osv. Det kan man ikke. Og det skaber en masse frustration, også hos de forvaltninger, som egentlig havde forventet, at nu skulle de få alle tiders psykologbetjening. Derfor tror jeg, at det er vigtigt, at vi her kan balancere mellem det at være derude – være en del af det kommunale system og møde derude nogen gange om morgenen sammen med de andre, samtidig med at vi kræver vores ret til at være neutrale. Vi skal leve højt på vores faglighed og vores neutralitet og så den supervision, vi kan give hinanden på tværs af personlige og faglige interesser og færdigheder.«

Der rejses her en lidt modstridende opfattelse af det ideelle for psykologerne ved denne omlægning af deres arbejde i forbindelse med strukturændringerne i kommunerne. Der laves en kobling mellem de to dele af den generelle viden, der handler om henholdsvis det mere teoretisk prægede indhold og arbejdsorganiseringen. Der peges på risikoen for en udvanding af fagligheden, når psykologerne skal arbejde så bredt, som det

er tilfældet i især mindre kommuner, mens man samtidig vægter det hensigtsmæssige for det faglige indhold i en strukturel og fysisk sammenhæng med øvrige aktører på området. Blandt psykologerne i alle casene er der enighed om, at intentionen i strukturændringerne falder sammen med indholdet i deres faglige viden, men der er altså uenighed om, hvordan organiseringen af psykologernes arbejdssituation skal være for at udnytte denne særlige viden til størst gavn for brugerne. Her spiller de formelle strukturer og den fysiske nærhed kontra den faglige specialisering ind som modstridende aspekter.

Et andet element omkring sammenhæng mellem faglig viden og strukturer handler om formaliseringen af samarbejdsrelationer. Min formodning er, at formaliseret samarbejde vil øge muligheden for det tværgående samarbejde og helheden. I casen ser vi, at der lægges meget vægt på denne formalisering som en måde til dels at lave afgrænsninger mellem de opgaver, som de forskellige professionelle grupper skal varetage, dels til at sikre en kontakt og vidensformidling mellem grupperne. I alle kommunerne skønnes dette især vigtigt i forhold til bistandsområdet, både for at undgå at socialrådgiverne skal føle psykologernes tilstedeværelse som en indtrængen på deres område, men i lige så høj grad for at få skærmet af for, at psykologerne trækkes for meget ind i den administrative sagsbehandling. På skoleområdet vurderes det også som vigtigt. Der har tidligere ligget faste rutiner omkring samarbejdet med skolerne, men disse brydes op med strukturændringerne. I kommunerne er der en tendens til, at skoleområdet bliver underprioriteret, fordi det »nye« sociale arbejdsfelt tager al tiden, og opgavemængden på dette område er uendelig. Med tiden er det især et problem, der bliver tydeligt, og i de to kommuner, jeg har genbesøgt efter et par år, er det formaliserede skolesamarbejde da også noget, man helt konkret er i gang med at opprioritere.

Det er tydeligvis psykologernes opfattelse, at en formalisering af samarbejde er vigtig, og denne opfattelse synes mere udpræget over tid. Samtidig er de den udfarende part i at etablere sådanne formelle former (det skal jeg vende tilbage til under diskussion af strategier). Det kan ikke udelukkende forstås som et udtryk for, at de vil trænge ind på andres områder og bruge de formaliserede rammer til dette, da de står i en situation, hvor de har langt flere opgaver, end de kan løse. Det kan måske snarere ses som et udtryk for, at de ser det formaliserede aspekt som et

redskab til en fastholdelse af informations- og vidensudveksling og -udvikling og en klargørelse af grænser for de forskellige gruppers vidensområder.

Autonomi og monopol

De ændringer, som psykologerne i casene udsættes for, kan ses som et udtryk for, at de ikke i stor grad har kontrol over deres arbejdsfelt. Det er ændringer i centrale normeringsregler og strukturændringer i kommunerne, der er grundlaget for ændringer i deres arbejdssituation. Det er en konsekvens af, at deres arbejde i høj grad er underlagt beslutninger i den offentlige organisation. Det være sig lovgivningen eller de kommunale beslutningstagere. Men spørgsmålet er, hvilke bevægelser der kan registreres i deres autonomi og monopol i forbindelse med strukturændringerne.

I casene er der tale om to forskellige organisationsformer for psykologerne, hvor den ene er integrationen i forvaltningen, som er præsenteret ovenfor, og den anden er fastholdelsen af det skolepsykologiske kontor, men med en ændret funktion. De faglige organisationer advarer mod integrationen i forvaltningerne, fordi man er bange for, at det betyder en indskrænkning af psykologernes selvstyring, og at de vil blive blandet ind i administrative og politiske interessespil, der vil påvirke deres arbejde. Mine antagelser lægger da også op til, at psykologerne som selvstyrende gruppe vil modarbejde en sådan ændring. Det er dog ikke generelt tilfældet.

De forskellige organisationsformer giver tydeligvis forskellige forhold omkring psykologernes selvstyring, men der er samtidig fællestræk at spore. I psykologernes forskellige holdninger til den øgede integration i forvaltningerne kan man genkende de forskellige holdninger i den generelle professionsdiskussion til konsekvensen af professioners integration i den offentlige, bureaukratiske organisation. Det siges fra en psykolog fra den skolepsykologiske struktur:

> »Det er meget vigtigt, at man ved, hvem der er ens leder. Hvis de (psykologerne) kommer ind i en konflikt, fx etiske problemer eller ledelsesproblemer, er det meget svært at forholde sig neutralt i en konfliktløsningssituation, hvis man er ansat af kommunen. Man skal

vide, at man ikke bliver fyret, når man går ind i disse sager. Og der skal kommunerne tage stilling til, om det er faglig rådgivning eller rygklappere, de har brug for.«

Her ser vi, hvordan den generelle viden kobles sammen med spørgsmålet om autonomi og monopol.

I ovennævnte casebeskrivelse betragtes dette som omtalt ikke som et problem i forhold til de fordele, der opnås med integrationen. Psykologerne mener selv, at de har en meget stor grad af selvstyring, selv om de er blevet integreret i forvaltningen. Men der sker også ændringer.

Et tydeligt fællestræk for psykologerne i begge strukturformer er, at den tekniske kontrol fastholdes i begge situationer. Selv om psykologerne integreres i forvaltningen, er der i casen ingen tegn på en indskrænkning af denne kontrol. Heller ikke over tid. Og psykologerne i casen fastholder også retten til selv at ansætte personale (det er en del af den ideologiske kontrol). Selve organiseringen som en stabsfunktion giver dem en egen »niche«, som jeg har været inde på i kapitel 3. Forandringer findes derimod i en anden del af den ideologiske kontrol. Der er pludselig mange arbejdsgivere og mange brugere, der skal være med til at bestemme, hvad de skal lave. Men denne tendens synes også at være meget fremtrædende i tilfældet med de skolepsykologiske kontorer, hvor funktionsgrundlaget ændres, så det kan ikke tilskrives forvaltningsintegrationen. En psykolog i denne situation siger om forholdene omkring den tekniske og ideologiske kontrol:

»Vi lægger selv vores arbejde fast. Lovgivningen siger, at alle børn, der har indlæringsvanskeligheder, skal tilbydes specialundervisning, og inden da skal der foretages en pædagogisk, psykologisk vurdering. Det hyrer man så os til. Så er der hele den sociale lovgivning med råd og vejledning til familier omkring børn. Men hvor meget der skal være, og hvordan det skal gøres, det står der ikke noget om. Og det er det, vi så prøver at indrette os på. Den største ændring for mig er helt klart de mange nye arbejdsgivere. Vi er blevet nødt til at gå ind og forholde os til vores brugere på en helt anden måde. Lytte mere til dem på godt og ondt.«

Psykologerne har hele tiden været afhængige af henvendelser »udefra« i deres arbejde (specielt fra skolerne), men nu kommer henvendelserne mange flere steder fra, og kravene stiger hele tiden. Det er en ændring, de bevidst forsøger at forholde sig til, som jeg skal komme ind på under strategier. Og især fremgår det tydeligt, at denne ændring får mere opmærksomhed med tiden.

Måske kan man se denne udvikling som et udtryk for en bevægelse mod de mere responsive elementer i udviklingen af i hvert fald en bestemt del af det sociale og kulturelle opgavefelt i kommunerne. I den sammenhæng er det værd at notere, at der for psykologernes vedkommende indføres princippet om delvis indtægtsdækket virksomhed. Og det gælder både for psykologer i forvaltninger og på de skolespykologiske kontorer. Man kan se dette som et forsøg på at gennemføre en ændret styringsform fra den kommunale organisations side på et ellers traditionelt autonomt område. Det kan være et eksempel fra kommunernes side på at håndtere det dilemma, de er underlagt, med hensyn til krav om omstilling i den responsive retning fra omgivelsers side og krav om selvstyring fra de professionelles side. Styringen af produktionskernen er stadig hovedsaglig autonom, men suppleres med en ny økonomisk styring.

Som omtalt var psykologen i casen først betænkelig ved den indtægtsdækkede virksomhed, men med tiden opfattes ordningen som meget positiv på alle måder. Denne opfattelse skal selvfølgelig ses i sammenhæng med, at enheden har »tjent« mange penge, og ikke står i en situation, hvor de må fyre personale, fordi de ikke har nok indtægter. Afhængigheden af indtægterne synes både i forvaltning og på skolepsykologisk kontor at være drivkraften til udvikling af en ny dialog med arbejdsgivere og brugere.

Her ser vi betydningen af de forskellige netværk i en offentlig organisation slå igennem i psykologernes reaktioner. For psykologernes vedkommende sker der ændringer i styringen gennem de forskellige kredsløb, som de indgår i i den offentlige organisation. I produktionskredsløbet får flere professionelle grupper indflydelse på den ideologiske styring af arbejdet. For psykologer, der ansættes i forvaltninger, får forvaltningsledelsen en stor betydning i den ideologiske styring i organisationskredsløbet, og i det politiske og administrative kredsløb får administrative ledere og politikere i højere grad indflydelse på, hvad psykologerne skal

lave og på vurderingen af deres arbejde. I casen er der stor opmærksomhed på at fastholde en dialog med politikerne, og det udmønter sig i, at psykologenheden i casen selv foranstalter en brugerevaluering, der kan danne grundlag for politikernes bedømmelse af arbejdet. Psykologerne reagerer selv på bevægelsen mod de responsive elementer i styringen af deres arbejde og tager altså selv fat i en ny form for evaluering af deres arbejde. Fra den skolepsykologiske »organisationsform« forlyder det ved et genbesøg:

> »Vi har stadigvæk på kontoret en levende debat om vores faglighed. Og debatten har været præget af, at man i vores omegnskommuner har set den tendens, at de forskellige kommuner har lavet egne ordninger med psykologer, og det ser meget forskelligt ud. Det har også været diskuteret i vores kommuner, men indtil videre har man været tilfreds med den forskellighed, vi har kunnet yde. Og det hænger sammen med den levende debat, vi har, omkring hvad vi skal lave. Men udviklingen går i den retning, at kommunerne er blevet bevidste om deres arbejdsgiverkompetence. De vil gerne have mere indflydelse på, hvad vi bruger de timer til. Og det har jeg været meget åben over for og egentlig også ønsket selv at sætte den dialog i gang med kommunerne. Der må en dialog i gang også på højeste sted. Fx har vi i vores åbne rådgivning en del skilsmissesager, som er relevante og selvfølgelig påvirker nogle børn. Men spørgsmålet er, hvor ressourcerne ligger til det, hvis vi bliver ved med at tage dem ind. Ligger ressourcerne måske snarere i amtet. Det må være en overordnet politisk diskussion.«

I de cases, jeg har undersøgt, synes der altså at finde den samme responsive bevægelse sted i den ideologiske kontrol i produktionskredsløbet og det politiske og administrative kredsløb uanset organiseringsform. Den større responsivitet betragtes dog ikke som en indskrænkning i deres selvstyring. I casen gælder det også i organisationskredsløbet, men det skal pointeres, at den store selvstyring, som psykologerne har i forhold til organisationskredsløbet i casen, kan udgøre et særligt tilfælde. Integrationen i forvaltninger gør i stor grad psykologer afhængige af ledelsens holdning til psykologernes selvstyring. Som tidligere omtalt har psykolo-

gerne ingen former for legalt monopol eller sikring af deres selvstyring. Det er offentligheden og arbejdsstedet, der er grundlaget for forhandling om selvstyring for psykologernes vedkommende. I casen kommer dette usikkerhedsmoment til udtryk ved, at psykologerne arbejder på formelt at få efteruddannelse som en opgave. Det gør de netop for at undgå, at et skift i ledelsen vil føre en anden holdning til deres arbejde med sig. Men det vigtige at slå fast hér er, at en integration i forvaltningen ikke automatisk fører til en indskrænkning af den professionelle selvstyring.

Strategier

Min formodning om psykologerne er, at de vil have en professionalistisk organiseringsform, at de især vil benytte sig af de individuelle strategier, og at de har succes med disse strategier. Det er langt hen ad vejen en formodning, der bekræftes gennem det empiriske materiale.

Psykologerne i casen går aktivt ind og udøver indflydelse på og støtter de strukturændringer, der påvirker deres arbejdsområde. I den sammenhæng er det dog væsentligt at huske på, at denne aktive deltagelse sker på baggrund af en udvikling på deres arbejdsfelt, som de ikke selv styrer (jævnfør ovenfor). Som udtrykt i et af citaterne fra en anden psykolog kan denne udvikling få konsekvenser for deres »overlevelse« i den kommunale sammenhæng. Man kan derfor sige, at de har en egeninteresse i at gå ind i ændringerne, hvis de vil bevare deres position på længere sigt. En ren »modstands«-strategi er da heller ikke særlig anvendelig for psykologerne, idet de ikke har den legale monopoldannelse på området. Den aktive støtte vælges, og det kan altså både være på grund af »nøden«, men som vi har set også på grund af de faglige muligheder, som de ser i ændringerne. Den aktive støtte og forsøg på påvirkning kommer i casen til udtryk både i planlægningsfasen og i implementeringen af ændringerne.

Som vi ser, har psykologerne på forhånd besluttet at tage den indflydelse, de kan få allerede i planlægningsfasen, og de udarbejder selv forslag til ændring af deres situation, for at få så stor indflydelse som muligt. Her benytter de sig af deres lederposition, idet chefpsykologen inddrages i planlægningsfasen. Det har de succes med. De er selv med til at fastlægge de indholdsmæssige ændringer. Det er også tilfældet i andre kommuner. En ledende skolepsykolog fra et skolepsykologisk kontor

siger:

»Bl.a. på baggrund af strukturændringer i X-kommune har jeg som leder herinde (skolepsykologisk kontor, red.) været optaget af, hvad de ændringer medførte for vores arbejde. Vi har forsøgt at indgå en dialog med kommuner, det vil sige skoler, sagsbehandlere, børnehaver, sundhedsplejerske, leder af dagpleje osv., om deres behov for betjening af vores kontor. Det har i løbet af de sidste tre år givet en stor ændring i mit arbejde, dels som psykolog dels som leder. X-kommune var den første kommune, der satte det i gang, men det har haft en afsmitning, så vi giver samme tilbud til alle kommuner. Det er os, der har taget fat i, at kommunernes behov ændres med de nye struktureringer. Så må vi også ændre vores tilbud.«

Psykologerne er i alle casene også meget aktive i implementeringen af ændringerne med at udvikle formelle samarbejdsstrategier i forhold til andre grupper, som jeg har været inde på. De arbejder bevidst i deres arbejdssituation med at få lagt retningslinjer for samarbejdet med øvrige faggrupper på deres område. De er opmærksomme på, at sammenstødet mellem forskellige kulturer som følge af ændringerne kan give konflikter, og det forsøger de løbende at tage højde for ved aktivt at forholde sig til vidensforskelligheder og forskellige kompetencefordelinger. Man er alle steder meget koncenteret om at undgå konflikter med andre faggrupper ved at lave faste rammer for møder, indhold og kompetenceområder.

Min formodning var, at psykologerne især ville benytte sig af eksklusionsstrategier i forbindelse med ændringer omkring deres arbejdsområde. Denne strategi fandt jeg da også udtrykt på fagforeningsplan i form af autorisationsbestræbelserne. Men denne strategiform synes ikke udbredt blandt psykologerne i kommunerne. Tværtimod. Der er ikke så meget tale om, at de forsøger at udelukke andre eller trænge ind på andre områder gennem strukturændringerne. Der er mere tale om, at de forsøger at afgrænse sig fra andre områder, fordi de har et stort arbejdspres, som jeg har nævnt tidligere. En psykolog siger:

»Det er utrolig vigtigt med specialister, men spørgsmålet er, om man altid skal have specialisten til at løse sine problemer. Om man

skal have specialisten ud, eller man kan bruge specialistviden i form af supervision. Og det tror vi i høj grad, man kan. Det ser vi også i folkeskolen. Mange af de ting, som vi troede, det kun var os, der kunne lave, det kan lærerne godt selv lave. Det er hjælp til selvhjælp - fødselshjælper i stedet for barnepige. I stedet for at fare rundt og blive stresset af at være specialist, så kan vi udvikle hinanden til at løse flere problemer selv.«

Fraværet af eksklusionsstrategier kan altså både skyldes en drejning i de professionelles egen opfattelse af deres rolle, og at strategien ikke er nødvendig, fordi efterspørgslen efter psykologarbejdet er så stor i disse kommuner.

Eksklusionstrategien synes dog at have sin betydning internt i psykologenhederne, både i forvaltninger og på skolepsykologiske kontorer. Konflikten ligger mellem de kliniske psykologer og skolepsykologerne. Det er et emne, der kun blev antydet i interviewene, og som psykologerne i nogle af kommunerne ikke var meget for at tale om. Andre fortalte, at man løbende måtte arbejde med kompetenceforskelle psykologerne indbyrdes. En klinisk psykolog fra et skolepsykologisk kontor siger:

»Der synes jeg, at det nogen gange kan være svært at komme igennem med nogle forskelligheder. Og det kræver meget stor viden om og tiltro til sin egen faglighed at markere sig og yde med de forskelligheder, der er, til fællesskabet. Noget af det, der har været mit problem er, at kontoret er så pædagogisk orienteret, fordi der er så mange lærere (skolepsykologer og andre efteruddannede lærere, red.) ansat. Det præger kontoret.«

De kliniske psykologer, jeg har talt med, omtaler skolepsykologerne som lærere, mens skolepsykologerne omtaler sig selv som psykologer, som det også fremgår i casen. Det viser noget om de problemer, der ligger indbyrdes mellem psykologerne på området. Den udvikling, hvor opgavefeltet både i forvaltninger og på de skolepsykologiske kontorer udbredes til at omfatte også det sociale område, betyder mange nye opgaver for alle psykologerne (fx er især ældreområdet et helt nyt felt). Og det kræver en konstant vurdering af, hvem der er bedst til hvad. De forskelligheder, der

ligger i psykologernes uddannelser, kan derfor oftere komme til udtryk. Den fordeling, der tidligere har ligget mellem de to psykologtyper, har været traditionsbunden, og den brydes op med de nye opgaver. Her er det vigtigt at huske på, at de kliniske psykologer traditionelt har haft deres »rodfæste« især på det sociale område, mens skolepsykologernes har været på skoleområdet. Derfor kan det også være meget forskellige organisationsgrundlag, der støder sammen i den nye organisering af psykologarbejdet i kommunerne. For alle psykologerne uanset uddannelse gælder det dog, at man gerne vil have en mere tydeliggjort diskussion af forskelle, og i flere kommuner prøver man da også at tage aktivt fat på problemet. Eksklusionsstrategien anvendes altså ikke i forhold til andre professionelle grupper i kommunen, men det lader til, at den er i funktion indbyrdes mellem psykologerne.[2]

Ser man på psykologernes strategi i forhold til det administrative og politiske niveau i kommunerne, er de igen selv initiativtagere og bruger deres lederposition til at få dette forhold i faste rammer. Over tid bliver især dette prioriteret fra lederside, som jeg har været inde på. Det kan være et udtryk for en form for modstrategi i erkendelse af, at hvis de ikke selv foretager sig noget, så vil de blive udsat for en for dem uhensigtsmæssig indgriben i deres arbejde fra brugerside og fra den politiske og administrative ledelse.

Vi ser altså, at et typisk træk for psykologerne er, at de forsøger at være på forkant med udviklingen i kommunerne vedrørende de mål og strukturændringer, de registrerer i kommunerne, og også på forkant med de eventuelle problemer og konflikter, der kan opstå omkring deres arbejde ved ændringerne. De gør det ved at anvende individuelle strategier, og det vil sige, at de bruger deres ledelsesposition, deres formelle kontakter og deres arbejdssituation, når de påvirker strukturændringerne i en bestemt retning.

Min formodning var da også, at psykologerne, som selvstyrende gruppe, ikke i særlig grad ville støtte sig til deres fagforening og de organisatoriske rettigheder. Denne formodning holder til en vis grad stik. Psykologerne i casen bruger ikke deres kollektive indflydelsesmulighed gennem fagforeningen. Det er heller ikke tilfældet med de øvrige psykologer i kommunerne. Men man kan sige, at de ledende skolepsykologer som enkeltpersoner benytter sig af deres organisatoriske rettigheder i form

af deres tjenestemandsansættelse til at fastholde deres egen position som ansat i en eller anden form. Ellers er tendensen, at psykologerne mest tager afstand fra deres respektive fagforeninger, fordi de anses som værende bagud i forhold til den udvikling, der sker lokalt, og fordi de i for høj grad bruger tid på at bekrige hinanden indbyrdes.

Psykologerne ser generelt en stor rolle for dem i understøttelsen af den helhedsorienterede og tværfaglige udvikling i kommunerne. Især når det gælder om at få en bedre sammenhæng mellem skolen og det sociale område, der er et problem i alle casekommunerne. De mener selv, at de kan spille en rolle, dels fordi de har et ben i begge lejre på grund af deres arbejdsfelt på begge områder, dels fordi de har stort kendskab til dynamikker i mellemmenneskelige relationer. I casen ser vi det slå igennem ved den store vægt på efteruddannelse som et fremtidigt virkefelt. De har både praktisk og fagligt kendskab til forskelligheder og problemer i at udvikle et samarbejde. En anden psykolog siger:

> »Det er ikke ligegyldigt, hvordan man organiserer et tværfagligt samarbejde. Der kunne jeg godt have nogle ideer. Det er ikke gjort med strukturelle forandringer. Det er jo de samme mennesker, der sidder dér. Vi skal have fat i selve værdigrundlaget for den enkelte. Man kan stille nye værdigrundlag op på forskellige områder. Hele den måde skal kombineres med struktursiden, for selvfølgelig skal der være hensigtsmæssige strukturer. Men hvis man kun ændrer strukturen, uden at man også tager fat på værdierne, så duer det ikke, for de to ting hænger sammen. Hovedspørgsmålet er, hvad der skal til mere, og der mener vi, at det er den værdimæssige, den holdsmæssige diskussion, vi skal have fat i. Den enkelte medarbejder skal forholde sig til det og gøres ansvarlig: hvorfor gør jeg egentlig det, jeg gør? Hvem kan hjælpe hvem? Helhedstanken er slået igennem alle steder. Hvis man taler i computersprog, så prøver man med strukturændringer at ændre i programdelene. Det vi prøver at ændre, det er DOS. Vi prøver grundlæggende at ændre styresystemer, som bestemmer, hvilke programmer der skal puttes i. Strukturændringer uden den udvikling bliver to skridt frem og to tilbage.«

Effekter

Jeg skal se på, hvilken betydning psykologernes reaktioner i forbindelse med strukturændringerne har haft for opnåelse af målene om større medansvar, øget brugerindflydelse og flere helhedsløsninger i kommunerne. Her skal psykologens udtalelser i casen sættes op mod udtalelser fra andre aktører i kommunen.

Jeg har allerede været inde på målet om større *medansvar* i diskussionen af autonomi og monopol for psykologernes vedkommende. Psykologerne mener selv, at de har fået et stort medansvar, og at de er villige til at påtage sig det. I effektoversigten kan vi se, at medansvaret i forvaltningen på børne- og ungeområdet generelt opfattes som værende stort og stigende over tid. Der er dog ikke enighed om det hensigtsmæssige i den nye ledelsesstruktur i 1992. Blandt medarbejderne på børne- og ungeområdet, især på institutionsområdet, udtrykkes der usikkerhed og utilfredshed over for den nye ledelsesstruktur. En skoleleder siger:

> »Der synes at være blevet en længere kommandovej i kommunikationen mellem institutionerne og chefen for skoleområdet, som i øvrigt ikke har den store viden om, hvad der sker i det daglige på skolerne.«

Og en anden institutionsleder, der er pædagog:

> »Børne- og ungechefen ser jeg som en fagchef i forhold til daginstitutionsområdet og i forhold til skoleområdet. Det er nærmest umenneskeligt at kræve af vedkommende, at denne skal have indsigt rent fagligt i det, der hører til i de enkelte områder. Det er ikke umiddelbart nogen fordel, at der kun er én chef. Tværtimod. Den faglige chef bør have en vis kompetence inden for faget, som vedkommende er chef for. Det er lidt farligt med de nye generalister, som ikke har den faglige indsigt i sit arbejde, efter min mening.«

Fra den politiske og administrative ledelsesside er holdningen lidt forskellig i forhold til disse udmeldinger fra medarbejderne. Der påpeges et strategisk element i medarbejdernes udtalelser, da de kan dække over deres uvillighed til at få andre faglige chefer og desuden en uvilje mod

at påtage sig mere ansvar. Men en anden holdning er, at usikkerheden og utilfredsheden kan være en følge af de mange ændringer, der generelt har været på børne- og ungeområdet på kort tid, og en følge af at indholdet måske ikke står lige klart. Desuden kan der opstå utilfredshed, når medarbejderne har været involveret i processen omkring ændringerne, og de bagefter ikke kan se resultatet af deres arbejde. Flere politikere mener, at det er forståeligt med utilfredsheden i den sammenhæng. En politiker siger:

> »Der er forskel på, om man skal høres, eller man har beslutningskraft. Der er for langt mellem dem på gulvet, og så dér hvor belutningerne tages. Eller også er det uvidenhed om, hvad den politiske proces er. Det er dér, man skal gå ind. Give medarbejderne et kursus i, hvordan den politiske beslutningsproces hænger sammen.«

I 1994 er alle enige om, at de har fået et større medansvar, og det skyldes især, at der er sket udskiftninger på børne-og ungechefposten flere gange. Forvaltningschefen har overtaget opgaverne i mellemtiden, men delegeret så meget som muligt ud til medarbejderne på området. Den manglende ledelse af børne- og ungeområdet er et af de forhold, der trækkes frem som en begrundelse for manglende sammenhæng på området, men det skal jeg vende tilbage til under helhedsløsninger.

Når psykologerne taler om, at der er opnået en større *brugerindflydelse* som følge af ændringerne, mener de, at deres brugere har fået en større indflydelse på de ydelser, psykologerne producerer. Her menes dog ikke de enkelte klienter, men dem, der betaler for ydelserne. En sammenligning til effektbilledet i kommunen kan ikke bruges i denne sammenhæng, da besvarelser omkring brugerindflydelse knyttes til den enkelte borger. Men både politikere, ledere, forvaltningsmedarbejdere og institutionsmedarbejderne mener, at de har stor indflydelse på, at de får den service, som de har brug for hos psykologerne. Skolerne føler sig ikke underprioriteret, og de er tilfredse med, at ordningen med psykologtjenesten hele tiden forandrer sig i forhold til de behov, der er.

Psykologen i casen mener, at strukturændringen i kommunen og specielt på deres område har betydet flere *helhedsløsninger* især på enkeltsagsniveau. Denne opfattelse stemmer overens med effektbilledet

i figur 5.1. Psykologen mener selv, at de nu anvender en meget større del af deres viden, end de gjorde før, og de arbejder selv med at forbedre denne faglige viden, bl.a. gennem efteruddannelse. Psykologen ser en stor fordel i, at de ved placering i kommunen får et kendskab til personer og sager i systemet, og på den måde har bedre mulighed for at anlægge den helhedsorienterede indfaldsvinkel i de enkelte sager.

Psykologen bakkes op af de øvrige faggrupper på området i kommunen. Der er tilfredshed fra alle sider med den nye psykologtjeneste, og tilfredsheden er stigende over tid. Psykologerne tillægges en stor del af fortjenesten for, at der er opnået flere helhedsløsninger på enkeltsagsniveau i kommunen. De ses som en vigtig brik i formidlingen mellem de forskellige områder. En socialrådgiver siger:

> »Da forvaltningen blev lagt sammen, så fik vi Pædagogisk Psykologisk Tjeneste. Der kom de så ind under her, og noget nede fra skolen kom også op her. Det gav nogle andre samarbejdsrelationer. Det gjorde, at vi fik et tættere samarbejde med psykologerne med ugentlige møder og mere uformelt samarbejde. Det har lettet arbejdsgangen en hel del.«

Og en pædagog:

> »Den psykolog, vi har, er ikke fra Pædagogisk Psykologisk Tjeneste (PPT). Så da PPT kom og tilbød, at vi kunne købe supervision to gange om måneden, så sagde personalet nej. Det ville de ikke, fordi det var nok med den, vi havde. Det er først nu, at man er ved at få øjnene op for, at der egentlig ligger et tilbud, man ikke har taget imod. Så nu har vi taget mod tilbuddet, fordi der er behov for det i dagligdagen. Langt de fleste af vores børn, der har brug for hjælp og støtte, de kan få det af PPT i samarbejde med forældrene. Vi er ikke blandet ind i det, men det er klart, at vi nyder gavn af det.«

I casen er der dog et problem med at få helhed på hele børne- og ungeområdet. Og problemet er ikke blevet mindre med tiden, som det fremgår af effektbilledet. To år efter strukturændringerne er der stadig ikke nogen samling på området. Psykologen mener i høj grad, at det skyldes en

vaklende kurs fra den politiske ledelse i kommunen. Men også at der ligger et problem i at få medarbejderne fra de forskellige områder til at arbejde sammen. Den manglende fælles kurs gavner ikke dette samarbejde. Psykologen peger også selv på, at de i deres arbejde er kommet til at nedprioritere skoleområdet, fordi det sociale område trækker så meget på dem.

De øvrige faggrupper er meget enige i, at der ikke er skabt helhed på børne- og ungeområdet i kommunen. Og det på trods af, at strukturændringerne i kommunen blev fulgt af en børne- og ungeplan, der lagde op til et samarbejde og helhed. En lærer siger det således:

> »På en skala fra 1-5, hvor 5 er optimalt, så tror jeg, vi er nede omkring 1, når vi taler helhed på forvaltningens område (den sammenlagte forvaltning, red.). Jeg ved ikke, hvorfor det er sådan. En proces er noget, der skal sættes i gang, og jeg tror ikke, vi er kommet i gang. Man har måske prøvet at lægge løsninger ned over, som folk spræller lidt i nettet af. Der er ikke sket en revolution, efter at vi har fået børne- og ungeplanen. Det er nok mere på det administrative, at revolutionen er kommet. Det er ikke her på skolen. Det er heller ikke på daginstitutionerne. Det er ikke det store forgyldte samarbejde mellem os og daginstitutionerne.«

En socialrådgiver nævner samme eksempler som psykologen på den manglende sammenhæng, og peger desuden på den opdeling, der er mellem børne-ungeafdelingen med chefen dér, og så bistandsafdelingen. Opgave- og kompetencefordeling mellem de to afdelinger giver konkrete problemer med at få helhed i sagsbehandlingen. En pædagog har dette syn på helheden på området:

> »Dagplejen samarbejder med børnehaverne på den måde, at når et barn skal overflyttes, så kommer de i en periode på institutionen. Og de kan komme uden for tiderne, hvis de har lyst. Men det er ikke så tit, fordi de har ret travlt, og de samarbejder også indbyrdes. Men på den måde er der blevet et bedre samarbejde mellem institutionerne for denne gruppe. Men lige så snart vi går ud over de seks år, så er det noget rod. Simpelthen.«

Andre aktører i kommunen end de professionelle selv har samme opfattelse. En politiker siger:

> »Det kan godt være, at man ved de store festlige møder taler om denne her helhed. Men når du bevæger dig ud på institutionerne, så får du en anden oplevelse. De oplevelser, jeg har haft, har heller ikke givet mig anledning til at mene, at medarbejderne i forvaltningen har ændret sig.«

Og en forældrepræsentant fra en skolebestyrelse siger:

> »Min umiddelbare kommentar i forhold til for to år siden er, at der ikke er sket en pind. Der er slet ikke nogen sammenhæng. Vi kører hver sit. Man har ikke fornemmelse af, at man i skoleregi hænger sammen med børnehaver og fritidshjem. Man forsøgte med noget morgenåbning, men det gik i sig selv igen.«

Spørgsmålet er så, hvad denne manglende sammenhæng på børne- og ungeområdet skyldes; om det har noget med professionsaspektet at gøre, og hvad de forskellige aktørgrupper ser som vejen frem til en forbedring af helheden?

Der er generelt i kommunen en tendens til, at alle skyder skylden på alle eller vægter begrundelser, der binder sig til andre grupper end dem selv. Det er nok ikke så usædvanligt.

Politikerne ser især et problem på medarbejderplan, og mener ikke, at medarbejderne i særlig grad har været i stand til at påtage sig nye opgaver. En politiker siger:

> »Det er vidt forskellige mennesker, der løber sammen i den samhørighed. Det er skole, og det er børneinstitutioner, hvor det er min oplevelse, at det tog utrolig lang tid at få dem til at snakke sammen, fordi de sad med hver deres uddannelse. De store meget forskellige faggrænser har gjort det meget vanskeligt at få dem til at tænke i samme helhed. Jeg ved ikke, om man skulle gøre noget ved det, men det er næsten umuligt.«

Brugerne (forældrepræsentanter fra institutionerne) har en oplevelse af, at det både er politikere og medarbejdere, der har deres del af skylden. Om politikerne siges det:

> »Politikerne har ikke vidst, hvad de ville, eller også har de i hvert fald ikke haft en pind tjek på, hvordan man skulle nå derhen.«

I forhold til medarbejderne, er det brugernes opfattelse, at der ligger nogle blokeringer omkring medarbejdernes faggrænser og organisationer. Det oplevede de tydeligt ved gennemførelsen af børne- og ungeplanen. En bruger, der var aktiv i en arbejdsgruppe ved udarbejdelse af planen, siger:

> »Første del af planen gik fint. Meget strålende. Så sagde organisationerne nej, og så er jeg måske en lille smule grov, når jeg siger, at det er organisationerne, der har bestemt resten. Jeg kan ikke kende den del af handleplanen, som vi lagde frem og som blev vedtaget på et byrådsmøde. Den har ikke noget med det at gøre, som blev endelig vedtaget.«

De professionelle ser især et problem hos politikerne og hos ledelsen på området. De manglende politiske målsætninger anses som et stort problem, fordi medarbejderne ikke ved, hvad de har at rette sig efter. En siger:

> »Jeg har som medarbejder ikke kunnet mærke, at målsætningerne er blevet mere synlige. Det har også noget at gøre med, at de er så udvandede og brede, at de fortoner sig i det uvisse. Det er en god ide at være mere konkret. Også for at modvirke, at fagforeningerne eventuelt kommer på tværs.«

De professionelle indbyrdes er enige om, at ledelsen på børneområdet ikke har været der, og det skyldes bl.a., at der har været stor udskiftning på børne- og ungechefposten siden omstillingen. Men der er også kommentarer til, hvilken rolle ledelsen burde spille for at få den større sammenhæng.

En pædagog mener fx, at den øverste ledelse i højere grad skulle spille

en rolle i forhold til:

> »Hvordan vi som institutionsledere går ind og tackler dét, at man er inde i en fase med at skulle omstrukturere. Hvordan tackler man det i forhold til fx personalet, og hvordan bruger vi hinanden på en anden måde på lederplanet. Lederplanet synes jeg heller ikke har fungeret på tværs. Det har igen været den enkelte institution, der har fundet ud af noget. Vi har haft lederkurser, men vi har ikke engang haft skolelederne med. Det skulle være noget topstyret. Det forhindrer os selvfølgelig ikke i at gå ud og lave noget spændende indholdsmæssigt. Men initiativet skulle måske nok komme oppefra. Jeg oplever da, at meget af tiden er gået med bare at få tingene til at fungere. Der har ikke været overskud til at fokusere på indholdet.«

En socialrådgiver er enig i denne betragtning og kommer med et eksempel på, at samarbejdet mellem dagpleje og daginstitutioner blev sat i gang via en ordre oppefra. Der er stadig problemer i samarbejdet, og det tager tid på grund af faglige problemer og især dagplejens nervøsitet for pædagogernes »større« faglighed, men samarbejdet bevæger sig i den rigtige retning.

En af de professionelle mellemledere i forvaltningen mener, at man ikke skal overlade hele ansvaret for sammenhængen til den øverste administrative og politiske ledelse. Det handler om, at alle ledere tager et ansvar:

> »Så skal vi også som ledere gribe i egen barm og sige, at det har vi også selv et medansvar for. Hvis vi ville, så kunne vi også have arrangeret fælles lederkursus på tværs af skole og daginstitution. Vi kunne have haft meget samarbejde, som politikerne ikke sidder og dikterer. De har sagt: »Værsgo venner. Vi bakker op om alt, hvad der foregår på tværs. Så bare kom i gang.« Der synes jeg da nok, at vi alligevel må have et vist ansvar.«

Flere af de professionelle bemærker i den sammenhæng, at de få gange, de har taget et sådant initiativ, er det blevet afvist fra politisk side.

Alle aktørerne i kommunen er enige om, at der ligger en blokering i at nå en større helhed på området i de forskellige faglige kulturer på området, og i de forskellige gruppers manglende vilje til at forandre tingene. Professionsaspektet viser altså sin betydning. Men det er ikke det eneste aspekt, som aktørerne finder betydende. Vi ser også, at der peges på den politiske og administrative ledelse. Her er det mangel på mål, indhold og retningslinjer, der springer tydeligst i øjnene. Fra de professionelles egne rækker forlyder det endda, at en større topstyring og indholdsmæssige retningslinjer kunne begrænse medarbejdernes og organisationers spillerum. Udsagnene kan måske ses som et udtryk for en frustration over, at strukturudviklingen på forskellige punkter indeholder elementer, som grupperne finder relevante, men som ikke rigtig kommer frem, og også en frustration over, at den styring, der sker under alle omstændigheder, ikke falder sammen med intentionen i strukturændringen. Jeg skal løbende vende tilbage til denne problematik.

5.1.3 Opsamling

Psykologernes arbejdsfelt forandres meget med strukturændringerne. De får mange nye arbejdsopgaver og samarbejdsrelationer, og vi ser især en forandring i den konkrete faglige viden og i den del af den generelle viden, der handler om deres arbejdsorganisering. Hvorimod der ikke sker særlige ændringer i den del af den generelle viden, der udgøres af faglige normer og værdier og teorier. Både de nye formelle organisationsstrukturer, de nye formaliserede samarbejdsrelationer og den fysiske struktur betragtes som vigtige elementer i denne udvikling.

Der sker også forandringer i deres selvstyring. De fastholder deres tekniske kontrol, men der sker bevægelser i den ideologiske kontrol, hvor flere aktører inddrages i defineringen af opgaver og mål for deres arbejde. For de forvaltningsansatte psykologer gælder det i organisationskredsløbet, og for begge grupper gælder det både i det politiske og administrative kredsløb (jævnfør deres lederstilling) og i produktionskredsløbet. De forskellige arbejdsgivere og brugere går med tiden mere og mere ind og stiller krav. Og de har vægt bag deres krav især med den ændring i styringsformen, der sker med indførelse af den indtægtsdækkede virksomhed. Jeg har talt om denne ændring som et udtryk for en bevægelse i den responsive retning og måske som et udtryk for den kommunale organisa-

tions måde at håndtere dilemmaet mellem både at få en større udgifts- og brugerstyring af et professionelt område, sammen med en fastholdelse af den professionelle autonomi for at få de bedste ydelser. Der styres ikke direkte på produktionen af de faglige ydelser, men på administrative elementer omkring produktionen af ydelserne og defineringen af opgaverne.

Psykologerne går selv aktivt ind og forsøger at få sat denne nye styring og dialog ind i faste rammer. De er selv aktive med at inddrage andre parter i denne ideologiske kontrol. Man kan måske tale om en tendens til, at de ad frivillighedens vej går fra at have selvbærende roller til at have interaktive roller på området for ideologisk kontrol. At gå aktivt ind i defineringen af den nye styring kan måske også være en måde at fastholde den størst mulige selvstyring på. Denne ændring kan ses som et udtryk for, at selvstyringen forandrer sig, men den forsvinder ikke. Og det gælder både ved integration i forvaltningen og ved fastholdelsen af de skolepsykologiske kontorer. Man skal dog være opmærksom på, at forholdene omkring organiseringen af psykologernes arbejde i forbindelse med strukturændringerne kan være meget forskellige i kommunerne, og at det kan have store konsekvenser for, hvordan selvstyringen ser ud. Men den konklusion, som jeg kan drage, peger netop på problemet i at lave en umiddelbar konklusion om indskrænkning af selvstyring ved integration i en kommunal forvaltning.

Psykologerne støtter aktivt ændringerne, og det mener jeg kan skyldes, at de er »tvunget« ind i ændringer, fordi der sker forandringer på deres felt, som de ikke selv kan styre, men meget væsentligt også fordi der er et sammenfald mellem deres faglige viden og indholdet i strukturændringerne. Det kan samtidig være en begrundelse for, at der ikke sker forandringer i deres generelle viden i form af normer, værdier og teorier.

Psykologerne bruger især de individuelle strategier i deres reaktioner på ændringerne. De anvender i høj grad deres formelle ledelsesposition og deres arbejdssituation for at opnå deres ønsker, og det gælder både i beslutningsfasen og implementeringen af ændringerne. Eksklusionsstrategier er ikke en udbredt strategi i forhold til de øvrige professionelle grupper, og det kan måske ses som et udtryk for den store efterspørgsel, der er efter psykologernes viden, men det kan også være et udtryk for et skift i holdningen til, hvordan grupperne skal fungere sammen i kommu-

nerne. Eksklusionsstrategien synes derimod at komme til udtryk internt mellem de forskellige psykologtyper. Psykologerne støtter sig tilsyneladende heller ikke i særlig grad til deres faglige organisationer i ændringsprocessen, og det har jeg fremhævet som et særligt træk ved de selvstyrende grupper. I psykologernes tilfælde er de tilfredse med den indflydelse, de får, ved at bruge de individuelle strategier.

Psykologerne spiller en stor rolle i målopfyldelsen af helhedsløsninger i enkeltsager i kommunerne efter ændringerne. På hele børne- og ungeområdet er helhedsløsninger ikke slået særligt igennem i kommunerne, og hér ser psykologerne selv en rolle for dem fremover. Deres vidensgrundlag omkring det helhedsorienterede og om mellemmenneskelige relationer, samt deres »ben i alle lejre« er deres argument for, at de kan spille en særlig rolle.

Alle aktørerne i casekommunen inddrager de forskellige kulturer og fagligheder som en blokering for udvikling af en større helhed. Men der peges også på nødvendigheden af forandringer i forhold til både politikerne og den administrative ledelse med hensyn til »ledelse« af et autonomt præget produktionsområde. Det lægger op til, at psykologernes bidrag til den helhedsorienterede udvikling især på medarbejderplan skal suppleres med andre former for ændringer, der vedrører styring af området.

5.2 »Læreren« i kommune B: en repræsentativ case

Igen skal jeg indlede med en kort beskrivelse af de strukturændringer, der er foretaget i kommune B, hvor »læreren« arbejder.

Strukturændringer i kommunen

Kommunen foretog i 1989 sammenlægning af politiske udvalg, så der blev tre udvalg: et økonomiudvalg, et teknisk udvalg og et sammenlagt skole-, kultur- og socialudvalg. Den administrative struktur blev tilpasset, så der blev en centralforvaltning, en teknisk forvaltning og en sammenlagt skole-, kultur- og socialforvaltning. Desuden oprettedes en stabsfunktion med planlægningsopgaver under kommunaldirektøren. Målene for ændringerne formuleres således:

* optimal anvendelse af de kommunale ressourcer
* tværgående helhedsløsninger
* forenkling af administrative og praktiske sagsgange
* forbedret service.

Den sammenlagte skole-, kultur- og socialforvaltning får en områdeinddeling med et skole- og familieområde med en børne- og ungeafdelingsleder og et ældre- og sikringsområde med en ældreafdelingsleder. Kort tid efter de første ændringer flyttes bistandsområdet og sundhedsplejersken fra skole- og familieområdet til ældre- og sikringsområdet. Og senere igen (i 1994) foretages yderlige ændringer, så der igen oprettes en halv skoledirektørstilling med ansvar for skoler og fritidsordninger, hvor daginstitutioner og dagpleje flyttes over under det andet område. Man har nu samlet ældre, sikring, bistand, sundhedsplejerske, daginstitutioner og dagpleje under en souschef til forvaltningschefen. Der opereres nu med to sideordnede forvaltningschefer. I 1994 har man stort set reetableret den gamle struktur.

Kommunen har kun decentraliseret i mindre grad til institutionerne. Der er dog forskel på omfanget af decentraliseringen på de enkelte institutioner. De frivillige decentraliseringsaftaler har været forhandlet i flere år og er endnu ikke kommet på plads ved sidste besøg i kommunen. Der er etableret integreret hjemmeplejeordning og omdannet plejehjem til ældreboliger og aktivitetscentre.

Strukturændringerne i kommune B følger i stor grad tendensen på landsplan (se kapitel 1) med reduktion af udvalg og forvaltninger gennem emnerelaterede sammenlægninger og opbygning af de nye forvaltninger ud fra borgerens situation. Dette er især tilfældet i 1992. I 1994 ser vi dog en afvigelse fra den generelle tendens, ved at man godt nok fastholder en fælles forvaltning på social-, skole og kulturområdet, men indfører sideordnede forvaltningschefer for hver af områderne, og omflytter afdelinger og opgaver, så strukturen fra før 1989 som omtalt stort set genetableres.

Vurdering af generelle effekter i kommunen

Kun det udvalgte mål om helhedsløsninger fremgår eksplicit af målformuleringerne, men nedbrydningen af sektor- og faggrænser fremgår af

uddybningen af målene i kommunens målformuleringsdokumenter. Målet om mere medansvar indgår i uddybningen af målet om en forenkling af administrative og praktiske sagsgange. Brugerindflydelsen vurderes især som et mål, der automatisk følger med decentraliseringen.

Figur 5.2 Effektoversigt

Mål	Forvaltningsændringer			Decentralisering		
Helhedsløsninger		92	94		92	94
	Børn/ungeområde:	-	-	Børn/ungeområde:	-	-
	Ældreområde:	+	+	Ældreområde:	+	++
	Enkeltsager:	+	+/-	Institutionen:	+	+
Nedbrydning af sektor- og faggrænser	Børn/ungeområde:	-	-	Børn/ungeområde:	-	--
	Ældreområde:			Ældreområde:	+	+
Øget brugerindflydelse	Børn/ungeområde:	-	-	Børn/ungeområde:	-	-
	Ældreområde:	+	++	Ældreområde:	+	++
Mere medansvar	Børn/ungeområde:	-	+	Børn/ungeområde:	+	+
	Ældreområde:	+	+	Ældreområde:	++	++

++ Angiver næsten fuld enighed om, at ændringerne har haft en effekt på den pågældende målsætning
+ Der er overvægt af ja-besvarelser
- Der er overvægt af nej-besvarelser
-- Beskriver næsten fuld enighed om, at ændringen ikke har haft effekt på målsætningen
+/- Der er ikke noget klart mønster på baggrund af besvarelser
blank: for spinkelt materiale til tegngivning

Effektbilledet er ikke særlig entydigt. Men det viser, at helhedsløsninger især er nået på ældreområdet, og at denne tendens er forstærket med tiden. Desuden ser vi også tendensen til, at større helhed er opnået i enkeltsagsbehandlingen og på institutionerne, men at der efter to år tegner sig et mere uklart billede af helhed i enkeltsagsbehandlingen ved forvaltningsændringerne. Nedbrydning af sektor- og faggrænser går det ikke for godt med på børne- og ungeområdet, og det ser ud til at være blevet forværret efter de to år. Til gengæld har man større held med sig i forhold til dette punkt på ældreområdet. Brugerindflydelsen ser ikke ud til at være øget på børne- og ungeområdet, heller ikke over tid, mens det synes at være tilfældet på ældreområdet, og indflydelsen opfattes som stigende efter de to år. Forvaltningsændringerne gav ikke i første omgang medarbejderne på børne- og ungeområdet større medansvar, men det har de

fået efter de to år. Også decentraliseringen har givet medarbejderne mere indflydelse på institutionerne på børne- og ungeområdet. På ældreområdet har medarbejderne fået den større indflydelse både ved forvaltningsændringerne og især ved decentraliseringen.

Netop den manglende entydighed og fravær af store kontraster i effektbilledet er en af grundene til, at kommunen er udvalgt som repræsentativ case i 1992. Begrundelsen er også, at der generelt er den største målopfyldelse ved decentraliseringen og på ældreområdet, samt især flere helhedsløsninger i enkeltsagsbehandlingen og på institutioner. Det er de fællestræk, som fremgår af de øvrige undersøgelser i kommuner (se bilag 5). Med de ændringer, der er sket i administrationen siden 1992, er der oplæg til, at kommunen har udviklet sig til det mere atypiske (det kritiske) på struktursiden. Men det afpejles kun til en vis grad på effektsiden i 1994, især ved at man er endnu længere væk fra at have nedbrudt sektor- og faggrænser på børne- og ungeområdet, end man var i 1992. Ændringer og effektbilledet lægger i hvert fald op til, at hér er der mulighed for over tid at fremstille forhold, der er af særlig interesse for min problemstilling.

Jeg skal se, hvordan og om en del af dette effektbillede vedrørende børne- og ungeområdet kan forklares ved at inddrage professionsaspektet.

5.2.1 Læreren og strukturændringer

For lærernes vedkommende er der generelt to former for strukturændringer, der påvirker deres arbejdsområde. Den ene er sammenlægninger af forvaltning og udvalg, hvor skole- og kulturforvaltning og skole- og kulturudvalg lægges sammen med henholdsvis socialforvaltning og socialudvalg. Skolerne har ikke længere deres egen forvaltning og eget udvalg. I forvaltningsstrukturen kan det betyde, at de mister en forvaltningschef med faglig kompetence på skoleområdet, og at den faglige kompetence vil være at finde på mellemlederniveau eller slet ikke i den nye forvaltning. Skolerne kommer typisk under en mellemleder i forvaltningen, der skal dække både skoler, daginstitutioner, dagpleje og evt. dele af eller hele bistandsområdet. Den anden strukturændring er decentralisering fra forvaltning til skoler. Omfanget af decentraliseringen kan være meget forskellig, men tendensen er, at skolerne i højere grad får lagt administrative og økonomiske opgaver ud i forhold til skolens drift.

I to af casekommunerne har man næsten fuld decentralisering til skolerne. I én kommune er det meget lidt, der er lagt ud, og i den fjerde ser det meget forskelligt ud fra institution til institution. I begge de sidste kommuner, er man stadig i en proces, hvor decentraliseringens udformning diskuteres. I de sammenlagte forvaltninger har skolerne i ingen af casekommunerne fastholdt deres faglige forvaltningschefposition. I tre kommuner er der kommet en mellemleder for børne- og ungeområdet, der ikke er fra skoleverdenen, og i den sidste kommune er den tidligere skoledirektør blevet mellemleder for børne- og ungeområdet.

Den case, jeg har valgt for lærernes vedkommende, er en skoleleder, der kommer fra den sidstnævnte kommune, som jeg har undersøgt både i 1992 og 1994.

I 1992 repræsenterer »læreren« den tendens, at skolerne i kommunen har mistet deres faglige lederskab på forvaltningschefniveau i forbindelse med sammenlægning af skole-, kultur- og socialforvaltning. Den tidligere socialchef blev chef for den nye forvaltning, og den tidligere skoledirektør blev børne- og ungechef med ansvar for skoler, daginstitutioner, dagpleje, sundhedsplejerske og bistand. Som omtalt sker der meget hurtigt efter ændringerne en omplacering af sundhedsplejerske og bistand, så de kommer under den anden mellemleder i forvaltningen. På det politiske niveau har man også sammenlagt skole- og socialudvalget. Den skole, som læreren hér kommer fra, lavede en frivillig decentraliseringsaftale med kommunen, hvor de selv fik alle driftskonti undtagen lærerløn, bibliotek og skolekørsel. Efter et år viste det sig, at de faste konti var underbudgetterede. Da det viste sig, at de ville løbe ind i det samme problem fremover, opsagde skolen aftalen, og de er nu i forhandling om en ny aftale.

Om *ændringen i arbejdssituationen* som følge af decentraliseringen siger skolelederen:

> »Det er alt i alt de seneste par år meget begrænset, at decentraliseringen har ændret vores hverdag. Vi kan nu køre rundt med vores konti, men de sidste mange år har vi også kunnet det. Nu er det bare blevet legalt at gøre det. Så jeg ved ikke, hvor meget den enkelte lærer mærker forskellen. Vi er nu i gang med at lægge mere

kompetence ud til lærerne. Vi har taget en del af vores midler og lagt ud til de enkelte lærere, så de selv kan bruge de penge, der er lagt ud. Tankerne, der ligger i decentraliseringen, er, at vi kan sætte et lokalt præg på skolen. Vi kan selv bestemme, hvad vi vil vægte, om det fx er lejrskole, ekskursioner eller lærebøger. Netop i denne tid, hvor vi er ved at lave en målsætning for skolen, er det vigtigt, at vi kan sige: så vægter vi det dér og sætter beløb af til det.«

Læreren fortæller, at de ikke havde *indflydelse på* beslutningen om de administrative og politiske strukturændringer i kommunen:

»Vi har slet ikke været involveret i de ændringer, der er sket i forvaltningen. Måske har medarbejderne på rådhuset, men vi har ikke. Og ellers var det en politisk beslutning. Vi fik bare at vide, at sådan var det.«

Hvad angår decentraliseringen siger læreren om det videre forløb efter deres opsigelse af aftalen:

»Det ser ud til nu, at vi bliver 0-stillet (efter underskud, red.), og det er vi godt tilfredse med. Der var ikke forhandlinger om det på forhånd. Vi var til et møde, hvor vi gjorde opmærksomme på nogle ting, fx udefrakommendes brug af skolen, der slider på skolen, bruger varme osv. Og det bad vi om, at der blev taget højde for, men det er der altså ikke gjort. Det må vi så løse på en anden måde. Grunden til, at de andre skoler er tilbageholdende med at indgå decentraliseringsaftaler, er helt klart på grund af vores oplevelser. De turde ikke risikere det samme. De har derfor forsøgt at tage højde for det i en aftale ved at tage nogle af de konti ud af aftalen. Men det ville kommunen ikke være med til. Det hele skulle ud. Det, øvelsen er gået ud på siden, er, at få de konti ført ajour, så beløbet, der afsættes, dækker et normalår. Når det er på plads, så tror jeg, at de andre skoler går med på det. Lønningerne vil vi ikke have med. Jeg gider ikke sidde og administrere noget, som jeg ikke har en pind indflydelse på.«

Læreren fortæller, at fagforeningen ikke har været involveret i ændringerne. I forhold til ændringerne i forvaltningen siger læreren:

> »Tidligere har Lærerforeningen holdt stærkt på, at lederen af skoleområdet skulle være læreruddannet. Men der kom jo en dom på et tidspunkt, der gik imod det. Og det er mit indtryk, at foreningen har tonet ned på det punkt siden da.«

Læreren mener, at fagforeningen har fulgt for lidt med i, hvad der er sket på skolerne i kommunerne også omkring decentraliseringen, og har holdt lidt for meget fast i stive systemer, der kunne blokere en fleksibel lokal udvikling. Det har dog ændret sig de seneste år, så man er blødt mere op i forhold til det, der faktisk var realiteten på mange skoler. De mangler dog at iværksætte lederkurser, som er meget nødvendigt med den udbredte decentralisering.

Udviklingen af den *faglige viden* er noget, der hele tiden sker blandt lærerne, men med hensyn til en udvikling, der baserer sig på et samarbejde med andre faggrupper, siger læreren:

> »Jeg kan henvende mig til socialrådgiverne, hvis det var dét, jeg havde behov for. Men det har jeg ikke haft. (...) Vi kan godt mærke, at Pædagogisk, Psykologisk Rådgivning har ændret deres arbejde. Før kom de regelmæssigt, og det tænkte vi ikke så meget over. Når de kommer i dag er vi meget bevidste om det, fordi det er os selv, der har sendt bud efter dem. Vi er mere aktive og involverede nu. Det er bedre på den måde, fordi det er os selv, der bemærker problemer og beder om hjælp. Hvor det før var psykologen, der kom og sagde, at der var et problem. Vi er mere modtagelige for råd og vejledning nu. Den ændring har været en fordel for samarbejdet og hele psykologordningen. (...) Med skolefritidsordningen er det andre faggrupper, der kommer ind. De anskuer verden fra nogle andre vinkler, end vi gør og giver tit nogle helt andre synspunkter end os. Det er sådan set meget godt. Jeg vil ærligt indrømme, at til at begynde med glemte jeg gang på gang skolefritidsordningen, at de var der. Men så har de det gudskelov sådan, at de nok selv skal gøre opmærksomme på, at de er til. I begyndelsen

syntes vi, at det måtte være kedeligt for dem at sidde og høre os tale fag. Men de ville gerne være med til det hele. Det er nok mest dem, der kommer til os og gør nogle ting for samarbejdet. Og det er faktisk en god ting. Der er helt klart sket noget med min opfattelse af pædagoger. De kan simpelthen nogle ting, de har lært i deres uddannelse, som vi kan bruge i den daglige undervisning.«

Om *styringen* af skoleområdet gennem forvaltningen siger læreren:

»Skal jeg henvende mig, så er det altid til den gamle skoledirektør. Men vi kan helt klart mærke, at der er for langt til forvaltningschefen. Vi kan mærke, at vi har en forvaltningschef, der ikke har direkte tilknytning til skolevæsenet. Der er ikke den samme faglige kompetence, og der er helt klart et minus i, at skoledirektøren (der nu er børne- og ungechef, red.) ikke er med til ledermøder på kommunalt plan, og dér kan forklare de problemstillinger, der er i skolen. Og der vil jeg vove den påstand, som jeg mener, at jeg har ret i, at folk, der ikke har direkte tilknytning til folkeskolen, de kan meget ofte heller ikke gennemskue folkeskolens problemer. Fordi det er et kompleks, som man direkte skal leve i for at kunne gennemskue tingene og forklare dem over for politikerne.«

Den nye styring gennem skolebestyrelserne har også betydet ændringer:

»Der er kommet et tættere og anderledes samarbejde med skolebestyrelsen, end der var med det gamle skolenævn. Vi har andre procedurer nu. De skal inddrages og informeres i så høj grad som muligt. Opfattelserne kører meget på tværs af grupperne. Men generelt er pædagogisk råd og skolebestyrelsen meget enige om den linje, vi skal søge at fremme her på skolen.«

Læreren har også en kommentar til, hvordan skolerne skal få deres interesser igennem fremover i den nye struktur:

»Jeg har en hel klar holdning til, hvad vi skal gøre ved vores position fremover. Vi kan godt læne os tilbage og sige, at vi aldrig ser

politikerne på skolerne. Der tror jeg i stedet for, at vi skal gøre opmærksom på os selv, og sige, at vi vil gerne se jer. Vi må vende det til det positive i stedet for. Det er de enkelte skoler, der skal gå mere aktivt ud. Det er en nødvendighed. Jeg tror ikke, at det vil nytte noget som helst, at fagforeningerne gjorde det centralt. Politikerne skal gøres opmærksomme på, hvordan den skole er, der eksisterer i dag.«

Når læreren skal forholde sig til *effekter* af strukturændringerne, skelnes der mellem de to typer af ændringer: forvaltningsændringer og decentralisering. Som det fremgår af ovennævnte, ser han et større *medansvar* som følge af *decentraliseringen*. Men der er også problemer med at få lagt fast, hvordan dette medansvar skal se ud, og den proces er de ikke færdige med. Han ser *brugerindflydelsen* som større i kraft af de nye brugerbestyrelser og siger:

»Kommunalbestyrelsen lægger de principielle rammer, og så laver pædagogisk råd og skolebestyrelsen her på stedet en fælles målsætning. I den forbindelse tror jeg, at vi bliver glade for decentraliseringen. Det er vi også nu, men vi har haft indkøringsproblemer.«

Decentraliseringen giver bedre mulighed for at skabe *helhed* på den enkelte skole. Det, at de kan vælge, hvilket præg de selv vil sætte på skolen og afsætte beløb til at understøtte dette præg, er et eksempel på denne helhed.

Ser man på effekterne af strukturændringer i *forvaltningen*, ser det dog anderledes ud. I forbindelse med *medansvaret* siges det:

»I kommunen er skoleområdet blevet nedprioriteret med den nye ledelsesstruktur. Vi mangler meget tydeligt en tilknytning til politikerne. Der sidder en politiker i skolebetyrelsen, men det er for indirekte. Og jeg synes også, at jeg har noget at have det i, for mange gange når vi inviterer politikerne fra x-udvalget, så kommer de ikke. Det kan de have deres grunde til. Men de glimrer ved deres fravær.«

Læreren mener ikke, at der er skabt mere *helhed* på børne- og ungeområdet efter ændringen:

> »Jeg mener også, at ideen om helhedstankegangen er rigtig, men det, som ikke er rigtigt, er, at man har taget skoledirektøren ud af ledelsen. Spørgsmålet er, om man skulle have haft en x-forvaltning med to ledere. Jeg ved, at man har gjort det i andre kommuner, og jeg tror, at det er mere hensigtsmæssigt. Jeg tror ikke, at det er håbløst med den nye områdesammenlægning, men det vil være en ubetinget fordel, hvis skoledirektøren er med i ledergruppen på lige fod med forvaltningschefen, og også at skoledirektøren altid deltog på lige fod i udvalgsmøderne.«

Da jeg vender tilbage til kommunen *efter to år*, er det ikke muligt at få interview med samme skoleleder. Derfor kommer de følgende udsagn fra en skoleleder på en anden skole i samme kommune.

Der er stadig ikke kommet *decentraliserings*aftaler på plads med skolerne efter denne tid. Der er kørt mange forslag frem og tilbage mellem skoler og politikere siden sidst, og skolerne er heller ikke enige indbyrdes. Læreren siger:

> »Men, skolerne har ikke været enige i, hvilke konti der skulle med. Vores skole har meget gerne villet tage de konti, vi havde indflydelse på, hvorimod sådan noget som lønninger og varme er nogle konti, der ligesom svæver, alt efter vintertemperaturerne. Der skal jo ikke være nogle bestemte børn, der vinder eller taber på, at vi får en streng eller mild vinter. Så dér kører striden i stor stil. Så jeg synes ikke, at vi har mærket de store ting på det felt, andet end at vi har brugt en masse tid på det sammen med læreraftalerne, hvor vi kunne have lavet noget pædagogisk arbejde i stedet for. Det, synes jeg, er en skam.«

Arbejdsmæssigt har de fået hele regnskabet lagt ud nu, uden at have fået flere sekretærtimer til det. Derfor må lederne lave en stor del af arbejdet, og det er en dyr timeløn, mener læreren. Ellers er de fleste ændringer sket i forbindelse med gennemførelse af de nye tjenestetidsaftaler for lærerne.[3]

I forvaltningen er der sket ændringer på de to år. Børne- og ungechefen er igen blevet skoledirektør med ansvar for skoler og fritidsområdet, hvor alle andre områder nu er samlet under en souschef under forvaltningschefen. Det har ændret *styringen* af området. Læreren siger:

> »Vi er blevet mere tilfredse, fordi vi synes stadigvæk, at den klump, vi snupper fra kommunekassen, er stor, og at det berettiger os til, at vi har én, der var med i chefgruppen. Det er blevet sådan nu. Vi deler skoledirektørjobbet med en anden kommune. Det vil sige, at skoledirektøren er kommet op på det højeste chefniveau. Det har betydet, at der ikke er en mellemstation mere, før vi får oplysninger fra vores skoleleder. Det betyder også, at han har nogle andre indsigtsveje, end han i sin tid havde. Det, tror jeg nok, har styrket vores sag. Også politisk, fordi der er blevet kortere vej til politikerne.«

Det daglige arbejde styrer lærerne selv. Hver lærer arbejder meget selvstændigt, men i de senere år er der så småt kommet tværfaglige projekter i gang, hvor to lærere laver ting sammen. Det giver en mulighed for at få vurderet sit arbejde af en anden lærer. De nye tjenestetidsaftaler er med til at styre lærernes forbrug af tid på en anden måde end før, men det har som omtalt ikke noget med strukturændringerne at gøre.

Om udviklingen i den *faglige viden* fortæller læreren, at den især sker internt på skolen, men at kommunen sidste år skar al efteruddannelse væk på området, og kun har bevilliget meget få timer denne gang. Strukturændringerne før og nu har ikke betydet, at der er kommet mere samarbejde på tværs af grupperne på børne- og ungeområdet. Kontakten er, som den hele tiden har været. Den tætteste kontakt til en anden faggruppe er til pædagogerne gennem skolefritidsordningen, og læreren betegner det som et godt samarbejde.

Ser man på *effekterne*, så føler læreren, at de har fået et større *medansvar* igen efter den seneste ændring i forvaltningen. Læreren siger:

> »De meldinger, vi giver, bliver bedre forstået af skoledirektøren, fordi han er skolemand. Hvorimod den anden kom fra socialforvaltningen. Han var garanteret udmærket. Men han havde en anden

indfaldsvinkel til tingene end skoledirektøren. Miljøet, man er vokset op i, er ikke ligegyldigt. Det vil sige, at han fangede de underforståede ting, som skolefolk har med hinanden, med det samme. Det gjorde den anden ikke. Alene dét gør, at vi er kommet et skridt tættere på beslutningsgrundlaget. Og det er godt.«

På spørgsmålet om, hvorfor lige skolerne skal repræsenteres på chefniveau frem for fx daginstitutioner eller ældreområde, siger læreren:

»Jamen, skolerne er jo områdets puls. Vi (bygninger, materiellet, menneskene) er det sted, hvor man kan komme og gøre ting. Når man gerne skulle virke som en »puls«, så er det vigtigt, at vi er på forkant med udviklingen. Det var vi lige ved at blive, men gik nok i stå et stykke tid. Vi skulle gerne kunne sætte mere i gang end fx plejehjemmet, ikke for at forklejne dem, men bare det at på skolen kommer der unge mennesker. Det skulle gerne give mere kraft.«

Decentraliseringen giver et større medansvar, men læreren mener, at det er vigtigt, at man kun får lagt de ting ud, som man reelt har ansvar for. Og at det skal respekteres, at skolerne kan have forskellige holdninger til, hvad de vil tage ansvar for. Det kan afhænge af specielle forhold på de enkelte skoler. Det er ikke entydigt en fordel at få lagt fx lønninger og varme ud.

Om *brugerindflydelsen* gennem skolebestyrelsen siger læreren:

»Jeg synes ikke, at det har ændret sig fra skolenævn til bestyrelse. Jeg synes, at de meget gerne vil ind i de her ting. De vil gerne de samme ting som os og være med til at gøre nogle ting. Bestyrelse henviser til en aktiv form, men det kan ikke ændres på så kort tid. Jeg kan ikke mærke forandringer endnu. Jeg synes da, at ting sker i samarbejde. Vi er langt ude på landet, hvor vi kender hinanden i mange sammenhænge, og det er mere de ting, vi gør, der betyder noget. Hvis jeg opfører mig ordentligt, så skal der meget til at vælte de forslag, jeg kommer med. Der kan komme problemer, hvis de fx blander sig i, hvem der skal have fag. Og så er der det med pengene. At de måske skulle blive placeret andet steds. Det tror jeg ikke,

de gør. Jeg tror, at de lytter til, hvad vi har af ønsker. Jeg er nok en af dem, der ikke tror så meget på, at det vil ændre sig på længere sigt. For jeg synes stadigvæk, at alle lærere er ledere, fordi de leder deres klasse. Og der tror jeg, at det der med at spørge om lov hele tiden ikke er godt for en leder. Når man skal gå og spørge om lov, så falder initiativerne. Alle dem, der var lokomotiver, de damper af, fordi de ingenting må mere, og de få hoveder, der ingenting fik lavet, de laver stadigvæk ingenting.«

Læreren mener, at der gennem decentraliseringen kan skabes en større *helhed* på skolen afhængig af decentraliseringens form. Skolerne har deres ledersamarbejde, hvor de diskuterer fælles ting, som fx fællesindkøb, pædagogiske dage osv. Samarbejdet mellem skolerne er blevet bedre. Men der kommer også forskelle frem. Selv om ideen er at have et fælles skolevæsen, så vil de stadig gerne have, at deres skole er en selvstændig skole. Forskelligheden slår også igennem i de forskellige holdninger til decentraliseringen. Ved sidste besøg i kommunen, havde børne- og ungechefen (den nuværende skoledirektør) taget et initiativ til at få opstillet en fælles målsætning for skoleområdet i et samarbejde mellem politikere, skoler og bestyrelser. Læreren fortæller, at man ikke er kommet meget længere med sagen. Sagen gik i stå og skulle tages op senere, men det er ikke blevet til noget endnu, fordi den nye skolelov kom, og den tog alle deres kræfter.

Læreren mener ikke, at den seneste ændring har betydet noget for helhedsløsningerne på hele børne- og ungeområdet. Læreren siger:

»Jamen, hvor meget var der før? Vi havde førhen nogle formelle møder, og de er da gode at have. Men det kunne vi da egentlig godt holde stadigvæk, hvis det var det. Vi har af og til nogle inde ad hoc, fx omkring dagplejen, for at orientere os om, hvad der skete. Hvad gjorde man før? Det gjorde man ikke dengang. Det har ikke noget med strukturændringerne at gøre. Vi har informationerne. Jeg synes, at de forskellige forvaltninger er flittige til at bakke os op. Men det kunne nok godt blive bedre. Vi har haft nogle møder med sagsbehandlerne, hvor sprogforskellene er blevet taget lidt op. Det var socialforvaltningen, der misforstod os. Det blev så rettet. Så det

kan godt ske, at man har nogle fine etiketter at sætte på tingene, men hvis fagligheden gik fløjten, og vores pulsslag blev sat ned, så var det ikke nogen god løsning. Skoledirektøren følte heller ikke, at han blev værdsat. Det gjorde også, at hans puls faldt langsomt. Jeg ved ikke, hvad der gik galt. Vi prøvede jo så lidt. Der var meget utilfredshed med det dengang. Vi kom jo igennem med, at der kom nogle rare ting ud af det.«

5.2.2 Fortolkning

Den faglige viden

Jeg skal se på, hvordan lærernes faglige viden berøres af ændringerne, og hvilken betydning deres viden har for deres reaktioner på strukturændringerne.

I casen mener jeg ikke, at hverken den konkrete eller generelle faglige viden ændres ved sammenlægning af socialforvaltningen og skole- og kulturforvaltningen og decentraliseringen.

Ved forvaltningsændringerne havde jeg en formodning om, at en sammenlægning ville betyde, at flere kulturer støder sammen, og at det godt nok ville skabe konflikter, men samtidig et grundlag for en vidensudvikling. Der er ingen tvivl om, at der er kommet konflikter mellem lærerne og andre aktørgrupper i kommunen. Men der er ikke sket en vidensudvikling for lærernes vedkommende. Jeg havde også en formodning om, at en ændring i den formelle ledelsesstruktur, hvor der integreres en anden form for viden i ledelse af den professionelle gruppe, kunne være en vej til i hvert fald justeringer i de professionelles viden. Denne antagelse bekræftes heller ikke af casen, selv om der både er tale om, at den øverste administrative ledelse for skolerne ændres, og at mellemlederen, der kommer fra skoleverden, får andre områder som sit opgavefelt. Jeg havde desuden en formodning om, at decentraliseringen kunne føre til en fastholden af de professionelles viden, men at brugerindflydelsen gennem formelle bestyrelser kunne betyde en bevægelse i de professionelles viden. Casen viser, at den første formodning var rigtig, men den anden ikke. Decentraliseringen giver lærerne mulighed for at styrke deres vidensposition, og det ser ikke ud til, at der sker forandringer i lærernes vidensgrundlag ved indførelse af brugerbestyrelser.

Dette billede tegner sig også meget tydeligt i de andre casekommuner. Der er ingen tegn på, at strukturændringerne betyder en forandring af lærernes faglige viden, og det gælder både ved forvaltningsændringer og decentralisering. De danner ikke nye samarbejdsrelationer og arbejder stort set, som de hele tiden har gjort. En skoleleder fra en anden kommune siger:

> »Omstillingen er født på rådhuset, men dermed ikke sagt, at det er dårligt. Det har ikke betydet så meget for os. Jeg tror ikke, at der er mange kollegaer, der savner det gamle eller har voldsom glæde af det nye. Det kører stort set, som det altid har gjort. Det er forbavsende.«

Der opstår ikke et større samarbejde med daginstitutioner[4] og heller ikke i særlig grad med det sociale område i forvaltningen. Der er eksempler fra mine casekommuner på, at socialrådgivere tager initiativer til at komme på skolerne, men det lykkes kun i meget få tilfælde at få et samarbejde i gang. Og i de få tilfælde betragtes det mere som et udslag af forsøgsprojekter, der ligger før strukturændringerne. I forhold til psykologerne føler lærerne heller ikke, at der er sket væsentlige ændringer. Vi har da også set, at psykologerne selv mener, at skoleområdet ikke har været prioriteret nok efter ændringerne.

Lærerne har altså mulighed for at fortsætte deres daglige arbejde og deres samarbejdsrelationer stort set uændret, og de bruger denne mulighed. Det er også et karakteristisk træk, at skolelederne holder møder for sig selv, mens der er tendens til, at øvrige ledere på børneområdet begynder at holde fælles møder. Der er ingen af skolelederne, der tager initiativer til at ændre denne situation.

Intentionen i strukturændringerne med helhedsløsninger kan tolkes som, at lærerne med hensyn til deres faglige rolle skal gå fra de selvbærende til de interaktive roller. Den helhedstanke, der ligger i ændringerne, omfatter, at også lærerne skal samarbejde bredere med andre grupper. Det sker ikke i casen og heller ikke i de andre kommuner. Det går igen i lærernes udtalelser i alle kommunerne, at et bredere samarbejde måske »ikke er nødvendigt«, eller »der er ikke behov for det«, eller »lærere er ikke motiverede til det«.

Spørgsmålet er, hvad denne situation skyldes? Og der mener jeg, at to forhold er væsentlige. Det ene er, at intentionen i strukturændringerne ikke ligger i forlængelse af lærernes vidensgrundlag og arbejdsorganisering. Det andet er, at lærernes særlige professionelle status gør det meget vanskeligt at ændre deres vidensgrundlag og arbejdsmåde imod deres vilje.

Lærernes vidensgrundlag og arbejdsorganisering er traditionelt det modsatte af helhedsorientering og samarbejde. De koncentrerer sig om ét aspekt i forbindelse med børn, og det er undervisning, og deres arbejdsmåde er karakteriseret ved en udpræget privatisme. En skoleleder siger:

> »Vi underviser. Det er vores primære opgave. Men foruden det, så ved vi godt, at vi har en lang række sociale opgaver. På et tidspunkt føler vi ikke, at vores uddannelse med hensyn til det sociale er stærk nok. Så må vi henvende os andre steder for at få hjælp. Det gør vi i princippet kun, når der opstår kriser og ting, vi ikke selv magter. Vi prøver at få en fælles holdning til det. Men er der noget, der er svært blandt lærere, så er det at få en fælles holdning.«

Fokus på undervisning og privatismen eller »den lukkede døre« princip må ses på baggrund af den måde, som man historisk i Danmark har valgt at løse opgaven: uddannelse af børn. Det er altså en lang historisk tradition i arbejdsorganiseringen, som man forsøger at bryde med gennem strukturændringerne, og det lykkes ikke i særlig grad. Privatismen og metodefriheden for den enkelte lærer (som endda er lovfæstet) har altid været betragtet som et værn mod kontrol udefra, og er en væsentlig del af lærernes professionsforståelse, men den har så også den konsekvens, at lærerne udelukker hjælp fra eller samarbejde med andre.

Den største ændring af denne situation for lærerne, ser vi ikke på grund af strukturændringerne, men snarere som en intern udvikling blandt lærerne på grund af ændringer i uddannelsen og de meget overordnede samfundsmæssige strømninger om helhed og samarbejde, der også slår igennem i lærernes tilfælde. En skoleleder siger:

> »I de senere år har jeg oplevet, at lærerne bliver mere vant til at arbejde i grupper. Der har været et voksende lærersamarbejde med

fælles planlægning og gennemførelse. Det vil sige, at dørene er blevet lukket mere op. Det er en historisk tradition, det handler om. Da jeg blev uddannet, da var gruppearbejde noget, der lige var dukket op på de avancerede skoler. Det havde man aldrig prøvet før. Tidligere gik man ind og lukkede sin dør, og så gik man hjem og forberedte sig. Den tradition skal nedbrydes, og der skal et generationsskifte til. De unge lærere er mere åbne og kommer og lægger deres problemer frem.«

Dette citat udtrykker meget præcist lærernes opfattelse af deres egen faglige udvikling i casekommunerne. De er selv i gang med en ændringsproces i form af større samarbejde indbyrdes, og det er et stort skridt at tage for mange lærere, fordi det netop bryder med en grundlæggende organisering af deres arbejde. Privatismen gør det meget svært for lærerne at indgå i samarbejde med helt andre professioner eller brugere for den sags skyld. Strukturændringer, der kræver helhed og samarbejde, kan ses som et »frontalt angreb« mod lærernes privatisme og vidensgrundlag, og det er måske ikke så mærkeligt, at lærerne trækker sig tilbage og skærmer af for denne udvikling. Denne afskærmning kan netop understøttes gennem decentraliseringen. Og tilbagetrækningen kan blive meget tydelig, fordi lærerne er oppe mod både andre professionelle grupper (med større tradition for helhedsorientering og samarbejde) og den politiske og administrative ledelse.

Lærernes modstand mod forvaltningssammenlægninger, mod ledere med en anden baggrund og mod større samarbejde med andre grupper kan altså ses som rationel i forhold deres viden og arbejdsorganisering. Især når strukturændringerne på ingen måde indeholder specielle tiltag, der tager højde for denne særlige situation for lærerne. Skal lærerne ændre deres arbejde i den retning, der ligger i strukturændringerne, kunne man forestille sig en anden strategi, hvor lærerne først selv kommer igennem en fælles læreproces om fx den sociale del af deres arbejde, før de kastes ud i et formelt samarbejde med andre professioner gennem strukturændringerne. Resultatet fra casekommunerne tyder i hvert fald på, at strukturændringerne ikke vil have succes med en ændring af lærernes vidensgrundlag og deres arbejdsmåde og dermed en opnåelse af helhedsløsninger, hvis ikke der fremover tages højde for lærernes særlige videns-

grundlag og arbejdsorganisering.

Autonomi og monopol

Lærerne i casen udsættes for lidt modstridende ændringer af deres selvstyring ved strukturændringerne. Den ene er en indskrænkning af deres ledelsesmonopol i forvaltningen. Den anden er en lidt mere diffus udvidelse af deres selvstyring på institutionerne gennem decentraliseringen. Disse ændringer vedrører organisationskredsløbet. Men samtidig sker der også ændringer i produktionskredsløbet, hvor brugerne får større indflydelse gennem de formelle brugerbestyrelser. Jeg skal se på lærernes reaktioner i forhold til hver af disse ændringstyper.

Min antagelse var, at de professionelle ville yde modstand mod en indskrænkning af deres selvstyring gennem strukturændringerne. Og det er da også i udpræget grad tilfældet i casekommunen, hvor lærerne mister deres ledelsesmonopol i forvaltningen. Som omtalt er dette ledelsesmonopol traditionsbundet, og derfor kan den politiske og administrative ledelse vælge at ændre på dette uden at inddrage lærerne. Det er konsekvensen af den offentlige ansættelsesform. Det er da også tilfældet i casen, og desuden i to andre cases i min undersøgelse. Det er lærerne meget utilfredse med. En skoleleder siger:

> »Da jeg sad i hovedsamarbejdsudvalget, ankede jeg meget, at man gik ud i en forvaltningssammenlægning uden overhovedet at inddrage institutionerne. Man lavede kun spørgerunde på rådhuset som om, at en sammenlægning kun vedrører de ansatte dér og det arbejde, der har med rådhuset at gøre. Det siger lidt om, at man ikke har tænkt de store tanker om, hvad det virkelig kunne medføre, hvis man bredte det ud på skolerne også. Du kan på lærerværelset finde medarbejdere, der ikke ved, at det hedder X-udvalget for eksempel.«

I casen ser man en aktiv modstand mod ledelsesændringerne på skoleområdet, der da også til sidst ender med, at lærerne får deres skoledirektør tilbage. I de andre kommuner er der større tendens til, at lærerne accepterer beslutningen om den nye ledelse. Her er to forhold vigtige for at forstå det. I casen er der et personsammenfald mellem den tidligere

skoledirektør, børne- og ungechefen som mellemleder og den »nye« skoledirektør. Der er altså en person i forvaltningen, der har en stærk interesse i, at forholdene ændres igen administrativt. Det skal jeg vende tilbage til under diskussionen af strategier og effekter. Et andet forhold er, at lærerne i de andre kommuner ikke oplever nogen ændringer i deres selvstyring ved den nye ledelsesform. En leder siger:

> »I det store og hele har vi ikke mærket de store forskelle. For mig er det ikke afgørende, om børne- og ungechefen har en læreruddannelse. Jeg kan godt se, at vi kunne drage fordel af en, der havde det – skolemæssigt. Men så er der måske andre områder, som ikke havde det lige så godt. Det kan da være rart, hvis vedkommende har haft noget med skoler at gøre. Men om man har erhvervet det via en læreruddannelse eller på anden vis, det er sådan set ligegyldigt.«

Citatet kan være udtryk for to ting. Dels at lærerne med tiden »vænner« sig til, at de ikke har monopol på ledelse i forvaltningen og ser det rimelige i en ligestilling med andre grupper på det sammenlagte område. Dels at de ikke oplever ændringen som en indskrænkning af deres selvstyring, fordi flere opgaver lægges over til skolelederne i et samspil mellem strukturændringer i forvaltninger og decentraliseringen. I en af kommunerne er det tilfældet. En skoleleder derfra siger:

> »Hvor vi tidligere oplevede, at skoledirektøren havde en tendens til at samle kompetencen, der er den nye chef (som ikke er lærer) simpelthen nødt til at delegere arbejdet ud, fordi området er så stort. Det har været meget mærkbart for institutionslederne. Og som sådan er der sket en omstrukturering af vores arbejdsforhold, fordi vi som skoleledergruppe er gået ind og gerne har villet påtage os mere af det skolefaglige ansvar. Vi skal så også have den nødvendige tid til det.«

I denne kommune ligger der forslag om, at der skal knyttes en pædagogisk konsulent til lederen på børne- og ungeområdet for især at tage sig af skoleområdet. Skolelederne har i stedet stillet forslag om, at de over-

tager den pædagogiske ledelse af hele skolerområdet. Hvis dette forslag vedtages, vil lærerne igen i stor grad have »lukket« sig om deres område.

Der er ingen tegn at spore på indskrænkninger i hverken den tekniske eller ideologiske kontrol for lærernes vedkommende ved forvaltningsændringer. Ledelsesændringer i forvaltningen sammen med kombinationen af målstyring og decentralisering, samt brugerbestyrelser kunne ses som et politisk og administrativt forsøg på en øget ideologisk styring af lærernes arbejde. Som for psykologernes vedkommende kunne det være et udtryk for en større integration af responsive elementer på et autonomt præget område. Men i alle kommuner gælder det, at den nye ledelsesstruktur ikke fører til en indskrænkning af selvstyringen, og at en større målstyring ikke er slået igennem på skoleområdet sammen med decentraliseringen, selv om det er tilfældet på fx ældreområdet. En skoleleder fra en anden kommune siger:

> »Kommunen har ikke lavet retningslinjer for decentraliseringen og uddannelse. Det er en mangel. Der kom retningslinjer med udmærkede visioner om, hvorfor man udarbejder en decentralisering, og at det giver den enkelte skole mulighed for at målsætte. Men man har ikke taget fat i denne proces og fremskyndet den eller forceret den. At det så er vokset op som et krav på den enkelte skole med den nye skolebestyrelseslov og skolebestyrelserne er en anden ting. Det er ikke kørt sammen. Det er kørt som to sideløbende processer.«

Også kun i en af kommunerne har man indført nye administrative styringsregler (fx i form af virksomhedplaner) for institutionernes arbejde, men igen er det ikke slået igennem endnu på skolerne i den kommune. En skoleleder udtrykker den holdning, der er udbredt i de andre kommuner, om »måling« af deres arbejde:

> »Vi er ikke begyndt at kvalitetsmåle vores arbejde, men tidsmåle det. Det skal vi jo med de nye tjenestetidsregler. Men vi måler ikke på kvaliteten. Hvordan skal vi gøre det? Jeg er meget varsom med det. Jeg vil gerne se på, på hvilken måde man vil gå ind og kvalitetsmåle og i forhold til hvad. Jeg tror faktisk aldrig, at det sker. Det passer

ikke ind i den danske folkeskole. Med den tradition vi har omkring at holde skole og undervise på, så tror jeg ikke, at man vil kvalitetsmåle lærere.«

Selv om det lykkes for den kommunale ledelse at indføre nye administrative styringsredskaber i forbindelse med strukturændringer på fx ældreområdet og dele af socialområdet, så går det trægt på skoleområdet. Forklaringen kan være historiske traditioner omkring lærernes arbejde, som også omgivelserne er præget af. Lærerprofessionen er en gammel profession, og lærernes rolle i udviklingen af det danske samfund på det kulturelle område er speciel. Siden Grundtvigs tid har lighed for alle sociale grupper i forhold til uddannelse stået stærkt i den danske kulturelle bevidsthed. »Skolen for livet«, »demokratisering af viden og religion«, »lærdom til den jævne befolkning« er alle principper, der synes at have stor betydning for udviklingen af uddannelsessystemet i Danmark, og for den rolle som uddannelsesinstitutionerne får i det danske samfund. Gennem tiden udmøntes dette lighedsprincip i den danske offentlige enhedsfolkeskole, hvor staten sikrer, at alle uanset økonomiske ressourcer får en ens grunduddannelse, og hvor det kulturelle opdragende aspekt spiller en stor rolle. Den særlige vægt på det lighedsorienterede uddannelsesprincip og den kulturelle opdragelse gennem skolesystemet kan være en af forklaringerne på, at lærerne spiller en særlig rolle ikke kun som undervisere, men også i forhold en bredere vidensmæssig og kulturel funktion i lokalsamfundene gennem tiden. I de gamle sogne havde læreren da også samme form for autoritet som præsten og degnen.

I casen fremgår det, at læreren lægger vægt på, at skolen har en særlig funktion i lokalsamfundet, fordi den skal være igangsættende for kulturelle aktiviteter. Det samme er tilfældet i de andre kommuner. Selv om autoritetsforholdet til præsten, degnen og læreren har forandret sig meget i den moderne kommune, så har skolen og lærerne ofte stadig en form for kulturel funktion i lokalsamfundene, som andre offentlige institutioner ikke har i samme grad. Det kan være en væsentlig forklaring på det særlige image omkring selvstyring og selvstændighed som »skoleverdenen« har, ikke kun hos lærerne selv, men også i omgivelserne, fx hos borgere, politikere og administrative ledere. Det kan give sig udslag i en tilbageholdenhed eller en indbyrdes uenighed i det politiske og admini-

strative netværk om styringen af »skoleverdenen«. Her er det også vigtigt at huske på, at skolernes administration for ikke så længe siden lå uden for kommunernes forvaltning og blev integreret i forvaltningen ved, at lærerne selv fulgte med som ledere og fik deres eget forvaltningsområde. Nu integreres de i det sociale område, og der er en begrænset forvaltnings»viden«, om skoleområdet i kommunerne i det sociale system.

Men en del af forklaringen kan også være den særlige autonomi, som lærerne har i produktionskernen givet organiseringen af lærernes arbejdsopgave (privatismen), der sætter begrænsninger for, eller gør det vanskeligt at gribe styrende ind i forhold til, hvordan de løser deres opgave. Samt selvfølgelig den store udbredelse af monopoldannelse og aftalevirksomhed, der er gældende for lærernes arbejdsområde og dermed sætter begrænsninger for de ændringer, der kan foretages i deres selvstyring. Lærerne har en stærk fagforening og tradition for kollektiv organisering, der er brugt til at etablere formel monopoldannelse på deres arbejdsområde, som jeg skal vende tilbage til under strategier.

Når jeg taler om målstyring og ny administrativ styring handler det, som omtalt, også om decentralisering. Min antagelse om professionelle reaktioner og decentralisering er, at de professionelle hovedsagligt vil støtte denne form for ændring fordi der ligger en forøgelse af deres selvstyring i denne udvikling, men at det vil afhænge af indholdet. I modsætning til ved ændringer i forvaltningen, hvor lærerene ikke inddrages, så inddrages de i gennemførelse af decentraliseringen. Det gælder i alle kommuner, at decentraliseringen løber over lang tid, hvor flere og flere opgaver lægges ud på skolerne. Nogle af opgaverne overflyttes »tvangsmæssigt« (især mindre administrative opgaver), men en større økonomisk decentralisering gennemføres i alle kommuner ved frivillige aftaler på skoleområdet.

I casen er der blandt lærerne en stor modstand mod decentraliseringen. Det gælder også i én af de andre casekommuner. Mens lærerne i de øvrige cases støtter decentraliseringen. Det tyder på, at det især er forbeholdet i min antagelse, der bekræftes. Hvorvidt lærerne støtter decentraliseringen eller ej afhænger af, hvordan denne decentralisering ser ud. Og her er vi inde på udformningen af de nye administrative regler i sammenhæng med strukturændringerne. Det viser sig i casekommunerne, at hvor man sammen med udlægning af opgaver også administrativt fastlægger

regler for en kompetenceudvidelse til institutioner og laver en formel afgrænsning i forhold til indblanding udefra, synes de professionelle i stor grad at støtte decentraliseringen. Det er sket i to af kommunerne. Skolerne har fået alle opgaver ud på nær lønninger, og de føler kun sjældent en utidig indblanding i deres arbejde. Men regler eller ej, så handler det også om politikeres og forvaltningschefernes holdning til spørgsmålet. I en af disse kommuner har to omstillingscentrale forvaltningsledere forladt kommunen, og en skoleleder siger:

> »Vi er spændte på, hvordan det går med politikerne i den proces (nye centrale ledere, red.). Der har været en klar tendens til sammenblanding af sagsbehandling og politik før. Vi oplever lynhurtigt nu, hvor de tidligere ledere er væk, at så bliver det lidt uklart igen. Så begynder politikerne igen at gå og blande sig i enkeltafgørelser osv. Men det er jo en gammel tradition. Det er svært at vænne folk fra.«

I casen fremgår det tydeligt, at der er stor uenighed mellem politikere og ledelse på den ene side og institutionerne på den anden side om decentraliseringens udformning. Uenigheden opstår netop om dårlige erfaringer med politisk detailstyring og pludselige nedskæringer, der har skabt et manglende tillidsforhold mellem den politisk-administrative ledelse og institutionerne. Denne holdning er også udbredt i en af de andre casekommuner, hvor decentraliseringen stadig forhandles. Resultatet af decentraliseringen og de professionelle reaktioner, mener jeg, er udtryk for to forskellige former for styringsdilemmaer hos både den politisk-administrative ledelse og lærerne selv.

Jeg har tidligere nævnt dilemmaet mellem centralisering og decentralisering i forbindelse med den offentlige sektors udvikling generelt. Man vil både opnå mere uafhængige produktionsenheder og en større politisk-administrativ styring af de autonomt prægede produktionsområder. I kommunerne kommer det til udtryk ved en varierende grad af rammestyring og detailstyring af institutionerne, til stor irritation for fx lærerne. Men der opstår også et dilemma, om vægten på forskellige mål i forbindelse med decentraliseringen. Decentraliseringen – selvstændiggørelsen af produktionsenheden – skal især skabe en større effektivitet. Og i de kommuner, der har gennemført en udbredt decentralisering på

forskellige områder, er alle da også enige om, at effektiviteten er øget på disse områder. Men alle kommunerne har også et mål om større helhed. Og som vi har set det på skoleområdet, kan lærerne netop bruge decentraliseringen til at trække sig tilbage eller skærme sig af i forhold til samarbejde med andre grupper. Selv om det er udtalt for lærernes vedkommende, så er dette træk også at finde ved decentraliseringen på daginstitutionsområdet og ældreområdet. Decentralisering skaber ikke helhedsløsninger, men snarere »institutionsegoisme«. En mere helhedsorienteret udvikling synes at kræve en målstyring fra politisk-administrativ side, og den er ikke udbredt i kommunerne.

Men for lærerne selv fremtræder der også et dilemma. De vil på den ene side gerne have et større medansvar og en større selvstyring, men vil på den anden side ikke overtage opgaver, de ikke har indflydelse på, og de vil ikke være med til at »forvalte nedskæringer«, som det udtrykkes af flere af lærerne i kommunerne. For at undgå detailstyring og de vilkårlige besparelser taler lærerne om behovet for målstyring, men de er ikke selv særlige aktive i denne proces. Det er ikke fra lærernes egen side, at måldebatten kommer i gang. Det kan skyldes, at målsætningerne kan risikere at indebære en styring, som lærerne ikke er interesserede i. Der er altså en ambivalent holdning til dette blandt lærerne. Målstyringen er dog på vej på skolerne i alle kommunerne. Ikke så meget på grund af strukturændringerne, men især på grund af brugerbestyrelserne på skolerne, hvor målformuleringer er en del af deres formelle funktionsgrundlag.

Jeg har antaget, at de professionelle ville være imod en større brugerindflydelse, når det betyder en indskrænkning af deres selvstyring. Der er ingen tegn på i casen, at skolebestyrelserne betyder nogen forandring i lærernes selvstyring i produktionskredsløbet, og lærenes oplevelse er, at brugerne vil det samme som dem. De mener, at der er et godt samarbejde, og så længe brugerne ikke blander sig i det faglige, vil der ikke opstå problemer. En skoleleder fra en anden kommune siger dette:

> »Om forældrene får indflydelse gennem bestyrelserne er et spørgsmål om lederen og de forældre, der sidder i skolebestyrelsen. Hvis skolelederen er demokratisk anlagt, kan skolebestyrelsen få indflydelse. Hvis bestyrelsen er indstillet på at lave et stykke arbejde, kan de få indflydelse. Men vil de ikke det, så er skolelederen nødt

til at udfylde det vakuum, der opstår. Det er mit arbejde at få skolen til at fungere. Jeg orienterer skolebestyrelsen, og de tager de beslutninger, de skal tage. Men i praksis fungerer det sådan, at de godkender de forslag, vi kommer med.«

Og en anden beskriver den måde, som skolebestyrelserne fungerer på i skoler med en demokratisk leder:

»Gennemsnitslæreren har ikke den store oplevelse af en skolebestyrelse. Men jeg synes, at det har forandret min opfattelse af brugerne. Første gang oplevede jeg en flok forældre, der var utrolig interesseret i budget og mange detaljer, og min første reaktion var: uha, uha. Der var ikke andet at gøre end at sætte principper på, så vi ikke skulle bruge al tiden på at snakke budget fremover. Det kører fint nu. Det er muligt at diskutere faglige, pædagogiske ting. Men hvis de kunne komme til det, ville de meget sidde med budgetter og bygninger. Heldigvis har de da også den holdning, at det er lærerne, der er de professionelle undervisere. Man skal skille det, så de overordnede retningslinjer laves i bestyrelsen, og lærerne skal sætte noget handling på dem. På den måde har lærerne deres metodefrihed. Så tror jeg, der vil komme mange ideer og handlinger.«

Brugerbestyrelsernes indtog på skolerne synes altså ikke umiddelbart at berøre hverken det tekniske eller det ideologiske aspekt ved lærernes arbejde, medmindre skolelederne selv er interesserede i, at forældrene skal inddrages i den ideologiske del. De mener ikke, at bestyrelserne skal have en rolle i forhold til den tekniske kontrol. Man kan måske betegne bestyrelserne som mere medspillere eller alliancepartnere for lærerne end som deres modspillere. Det er dog spørgsmålet, om det vil forholde sig på samme måde, hvis der kommer en øget målstyring i gang i kommunerne, og det må også tages i betragtning, at skolebestyrelser stadig er et forholdsvist nyt fænomen, og at deres formelle funktionsgrundlag netop er begrænset til en overordnet styring af økonomi og mål.

Sidst skal jeg kommentere et forhold, som jeg mener har stor betydning for lærernes reaktioner omkring deres selvstyring i kommunerne. Jeg har talt om, at lærerne ikke i særlig grad inddrages i beslutningen om for-

valtningsændringerne, men især omkring beslutning og gennemførelse af decentraliseringen, hvor deres reaktioner er meget forskellige afhængig af indholdet. Undersøgelsen i kommunerne viser dog også, at lærernes reaktioner i stor grad afhænger af, på hvilken måde de inddrages i beslutningsprocessen om strukturændringer og især af, i hvor stor grad de føler, at der bliver lyttet til dem. I en af kommunerne, hvor man har opnået den største sammenhæng mellem skoler og andre institutioner, hvor man ikke længere er utilfredse med en anden leder i forvaltningen, og hvor decentraliseringen er blevet godt modtaget, har lærerne i stor grad været inddraget i hele omstillingsforløbet. Og det gælder også deres fagforening. (Jeg skal vende tilbage til den proces under socialrådgiveren, der kommer fra denne kommune). Jeg mener, at man her rammer ind i betydningen af de forskellige beslutnings»kulturer«, der er i det politisk-administrative forvaltningssystem og på skoleområdet. Det hierarkiske beslutningssystem i forvaltningerne støder sammen med det meget demokratiske beslutningssystem på skolerne, og det har betydning for læreres reaktion på politisk-administrative direktiver. En mellemleder fra en sammenlagt forvaltning kommer med denne illustrative historie:

> »I en skoleverden kommer der en chef og siger: Sådan skal det være. Og så bliver der en helvedes ballade, og de nedsætter udvalg, og de snakker og gør ved. Der går uger med det, og så gør de, som de har fået besked på. I militærverdenen, der får de en ordre. Så siger de: »Javel, hr. oberst«, og så gør de, som det passer dem. Jeg tror, at den historie kan bruges til noget. Jeg tror, det lønner sig at bruge den tid, det tager at inddrage medarbejderne i de diskussioner, der skal til.«

Resultatet fra kommunerne med hensyn til lærerne og deres reaktioner på strukturændringer tyder på, at der er noget om det. Som det var tilfældet med diskussionen om den faglige viden for lærernes tilfælde, kunne man formode, at en ændring af deres selvstyring ved strukturændringer ville have en større succes, hvis man i højere grad tog udgangspunkt i de særlige forhold, der netop for denne professionelle gruppe binder sig til deres beslutnings»kultur« og tradition omkring autonomi og monopol. I kommune A så vi eksempler på forslag om en større topstyring og direk-

tiver om samarbejde ud fra gode resultater i forhold til et samarbejde mellem dagplejen og daginstitutionerne. Lærernes case viser, at en sådan topstyrings succes nok afhænger af den form for autonomi og monopol grupperne har, og at lærernes privatisme og store selvstyring, samt deres beslutnings»kultur« kan være en barriere for at opnå effekter af en sådan topstyring.

Strategier

Jeg har opstillet en formodning om, at lærerne som en selvstyrende gruppe især ville benytte sig af individuelle strategier og af eksklusionsstrategier, og at de ville have stor succes med deres strategier i forhold til at opnå deres interesser. Denne formodning mener jeg stort set er blevet bekræftet gennem materialet. Men der er dog modifikationer.

I casen bruger lærerne i udbredt grad de individuelle strategier i deres forsøg på at påvirke ændringer. Det fremgår, at gamle kontaktmønstre til forvaltningen og andre faggrupper ikke ændrer sig. Her kan man nærmest tale om en form for passiv modstand, hvor man lader være med at gøre tingene anderledes end tidligere. Samarbejdsformerne er de samme både før og efter den nye og den »gamle« ændring. Lærerne går også direkte til politikerne for at få opmærksomhed. Her er tale om en mere aktiv form for modstand. De har en strategi for, hvordan de kan blive hørt i det politiske og administrative kredsløb trods den nye struktur. Lærerne allierer sig også i stor grad med deres brugerbestyrelser, der bakker op om lærernes holdninger. I casen synes der både at have været et formelt professionelt magtnetværk mellem skolerne og den gamle skoledirektør og et mere uformelt netværk, mellem skoler og enkelte politikere. Disse netværk bruges aktivt til at få ændret ledelsessituationen i forvaltningen og få en decentraliseringsaftale igennem, som lærerne er tilfredse med. Der er altså både tale om, at lærererne bruger deres ledelsespositioner, de formelle og uformelle magtnetværk, arbejdssituationen og alliancedannelse med brugerne i deres reaktioner på ændringerne. Reaktionerne er i stor grad udtryk for eksklusionsstrategier, hvor lærerne forsøger at holde andre ude af deres område. Eksemplet i casen med samarbejdet med pædagogerne i den nye skolefritidsordning viser også denne tendens, selv om der måske er ved at ske forandringer.[5] Deres kontakt med socialrådgiverne, der er krisepræget, og at de helst selv vil henvende sig til psykologerne

er andre eksempler.

I de øvrige kommuner ser vi også, at lærerne bruger de individuelle strategier for at opfylde deres interesser. Vi ser, at de hverken ændrer deres arbejdssituation eller kontaktmønstre i særlig grad trods ændringerne, og at det i stor grad er muligt for dem. Eksklusionsstrategien kommer tydeligt frem ved deres manglende interesse i samarbejde med andre. Den stærke form for alliancedannelse mellem skoler, mellemleder, enkelte politikere og skolebestyrelser, vi ser i casen, er dog ikke så udbredt i de andre kommuner.

Min formodning om, at lærerne ville gå efter ledelsesposter i forbindelse med omstruktureringen er blevet bekræftet, men vi har også set, at der er forskel på, hvor stor modstand og altså også hvilke strategier, der anvendes for at fastholde ledelsesmonopolet i forvaltningerne. Her er casen atypisk i forhold til de andre, og jeg skal under effekter vende tilbage til de særlige forhold i casen. Den mest udbredte tendens i de andre kommuner er snarere, at lærerne hovedsagligt gør deres indflydelse gældende gennem lederpositionen på den enkelte skole, gennem deres arbejdssituation og gennem alliancedannelse med deres brugerbestyrelser. I de andre kommuner betragter lærerne »slaget tabt« vedrørende ledelse i forvaltningen, og begynder endda at se fordele i denne ordning, fordi det kan give de enkelte skoler en større frihed. Og det mest typiske er, at der ikke er særligt samarbejde mellem skolerne og lærerne bredt set i kommunerne, hvor man ikke har en fælles holdning til decentraliseringen. Hver skole kæmper for bedst mulige forhold for egen skole. Igen må man nok inddrage privatismen som et særligt forhold for lærerne, og institutionsegoismen som konsekvens af decentraliseringen, som en forklaring på dette. Det kan også ses som et udtryk for den ringe grad af lighedsorientering og kollektivisme, der præger medlemmer af organisationer, hvor professionalisme er det karakteristiske. Dette modsiges dog til dels af andre erfaringer omkring lærernes strategier.

I casen har lærerne ikke haft deres fagforening involveret i ændringerne. Der er da heller ikke foretaget ændringer, der har berørt fagforeningens område. Det er tilfældet i to andre af casekommunerne. I det ene tilfælde har alle fagforeninger på det sammenlagte forvaltningsområde været inddraget fra begyndelsen på foranledning af den administrative ledelse. Fagforeningerne er positivt gået ind i et samarbejde om ændrin-

gerne, men hvor der er tale om fx et tættere samarbejde mellem pædagoger og lærere, »rejser fagforeningen børster«, som det hedder sig fra en skoleleder i denne kommune. I det andet tilfælde er fagforeningen inddraget af lærerne selv i udmøntningen af forslag til ændringer på børneungeområdet, og det har ført til en blokering af gennemførelsen. Som en skoleleder siger:

> »Vi er låst lidt fast, og der mener jeg ikke, at den ene faggruppe har noget at lade den anden høre. Hvis jeg skal være meget grov, så synes jeg, at det har været nogle personalemæssige ting, som har været rimelig afgørende. I langt højere grad end hvad det enkelte menneske og brugerne havde brug for.«

Lærerne anvender altså også deres kollektive organisatoriske indflydelsesmulighed, hvis de finder det nødvendigt. Og det er muligt for dem at blokere gennemsættelsen af forslag, de er imod, ved at holde på de organisatoriske rettigheder. Det fremgår især, at fagforeningen bliver brugt, når lærerne gennem strukturændringer pålægges nye samarbejdsformer mellem pædagoger og lærere. Det er et klart udtryk for brug af de organisatoriske rettigheder i en eksklusionsstrategi. Og det er et eksempel på, at lærerne kan bruge de organisatoriske rettigheder som en modstrategi mod en politisk-administrativ styring af deres område, som de er imod. I ovennævnte eksempel faldt flere forslag væk, fordi de blev for dyre at gennemføre med de resultater, som fagforeningerne forhandlede igennem om arbejdsvilkår og løn. Lærerne tager da heller ikke på samme måde som psykologerne afstand fra deres fagforening. Alle lærerne i casene er stærkt orienteret mod deres fagforening og finder det nærliggende at inddrage den, hvor det kan have en betydning. Danmarks Lærerforening er da også en markant fagforening med stor indflydelse på lærernes arbejdsområde. Det er netop gennem fagforeningen, at lærerne har opnået den udbredte aftalevirksomhed og legale monopoldannelse på arbejdsområdet, der kan gøre det vanskeligt for politikere og ledere at foretage ændringer på lærernes arbejdsområde. Men som det er fremgået, har lærerne mange andre handlingsmuligheder end at støtte sig til fagforeningen. Dette adfærdsmønster peger på, at lærernes strategier og deres organisationsform bevæger sig mellem de karakteristika, som jeg har

skitseret for henholdsvis den professionalistiske organiseringsform og den fagbaserede kollektivismeform.

Effekter

Lærerne i casen mener, at deres *medansvar* blev indskrænket væsentligt ved den første forvaltningsændring i kommunen, hvor skoledirektøren blev mellemleder. Og at det fik betydning for bl.a. ressourcerne til området, men også for den politiske opmærksomhed. Denne ændring har jeg omtalt som en indskrænkning af den ideologiske kontrol, mens lærerne selv ikke oplevede ændringer i den tekniske kontrol. Efter to år har lærerne dog igen deres egen forvaltningsledelse og det medansvar, de finder rimeligt på forvaltningssiden. Der er i kommunen ingen målstyring af området, og man må nok sige, at lærerne har »vundet« deres ideologiske kontrol tilbage. Decentraliseringen giver langsomt mere medansvar til lærerne. Men der er stor forskel mellem skolerne på, hvor langt de vil gå med decentraliseringen, og af hvilke grunde, som det fremgik i casen. Decentraliseringsaftaler har været forhandlet i flere år og er kun faldet på plads for få af skolerne. Jeg skal se på, hvad andre aktører i casekommunen mener om lærernes opfattelse af udviklingen i medansvaret.

For brugernes vedkommende (forældrerepræsentanter i skolebestyrelser) er der i 1992 en meget stor opbakning til lærernes holdning til forvaltningsændringen.

Et skolebestyrelsesmedlem siger:

> »Jeg har arbejdet med skoler i begge perioder, og jeg vil sige, at organisationsændringerne har haft en negativ betydning for skolernes område. Vi har en fornemmelse af, at vi drukner i hele det store område. Vi synes meget, at vi er kommet i klemme ved det her. Når vi synes, at vi ikke bliver prioriteret nok, er det ikke kun et spørgsmål om penge. Men det er bestemt også et spørgsmål om opmærksomhed. At de anerkender, at skoleområdet er et vigtigt område.«

Brugerbestyrelserne ser selv en mulighed for dem i at presse politikerne til skoleområdets fordel. Her er altså en klar alliancedannelse mellem lærerne og brugerne i deres opfattelse af konsekvensen af forvaltnings-

ændringerne for skoleområdet. Brugerne mener entydigt, at skoleområdet mister indflydelse. I 1994 er der tilfredshed med at have fået en skoledirektør igen, men det virker som om, at interessen ikke længere er så stor om dette emne. En bruger siger endda, at »det er blot en ny chef, der skal bestemme over os«. Og effekten vil de ikke udtale sig om, fordi ændringen var foretaget kort før interviewet. Interessen er i stedet flyttet til decentraliseringen.

Med hensyn til decentraliseringen er det også meget tydeligt, at brugerne fra de enkelte skoler følger »deres« læreres holdning til udformning af decentraliseringen. Derfor er de ikke enige om, hvordan den ideelle decentralisering ser ud. Men de er enige om at være tilbageholdende i forhold til decentraliseringen, og om at politikerne er skyld i den noget modstræbende holdning til decentralisering, der er hos institutioner og brugere i kommunen. De nævner adskillige eksempler på politisk detailstyring og indgriben i institutionernes beslutninger, konstante nedskæringer, manglende lydhørhed over for brugerne osv. Holdningen er den samme både i 1992 og 1994. Brugerne er også meget utilfredse med de manglende målsætninger på skoleområdet. De har selv presset på for at få denne debat i gang, men mener at politikerne ikke er interesserede i det. Et skolebestyrelsesmedlem siger:

> »Man har ikke tidligere fra politisk hold ønsket at have en egentlig målsætning, fordi man var lidt bange for at blive hængt op på den.«

Brugerne bekræfter altså, at der på skoleområdet i casekommunen er problemer, der tydeligt stammer fra det dilemma, der opstår i det politiske og administrative netværk omkring dobbelttendensen af decentraliseringen og centralisering.

I 1992 er medarbejderne i kommunen generelt meget utilfredse med den nye ledelsesstruktur i forvaltningen. Det fremgår da også af effektbilledet i 1992, at medarbejderne ikke mener, at de har fået et større medansvar. Det er altså ikke kun skoleområdet, der er utilfredse. Samlet anses ledelsen for at være blevet meget hierarkisk og udgøre en »junta«, som det siges, og alle medarbejderne mener, at deres medansvar er blevet indskrænket. Medarbejderne uden for skoleområdet mener dog, at skolerne ikke har et særligt problem ved ikke at være repræsenteret på topplan.

Det gælder også for andre faggrupper. Men der er stor utilfredshed med den opdeling af arbejdsopgaver og lederkompetence, der er konsekvens af ændringerne. Og den første bevægelse i strukturen kommer kort efter den første ændring. En socialrådgiver siger:

> »Den første ændring gav os en leder, som vi ikke ville have (børne- og ungechefen, red.). Den senere ændring har givet os den leder, som vi gerne ville have (leder af sikrings- og ældreområdet, red.). Og det er vi glade for. Vores chef havde et meget stort område, og jeg synes, det var for stort. Han glemte i hvert fald os i runden. Sagsbehandlere og sundhedsplejersker gik over til en anden chef. Det vigtigste er interessen for området. Vi så ham (børne- og ungechefen, red.) aldrig.«

Senere skifter socialrådgiverne igen leder, så de kommer direkte under forvaltningschefen, hvilket var deres ønske fra starten.

Allerede i 1992 kommer da også forslaget om den sideordnede ledelse i forvaltningen op fra lærernes side. Men det er altså en anden professionel gruppe (socialrådgiverne) end lærerne, der starter denne bevægelse væk fra den vedtagne struktur. Og årsagen er forskelle i videnskompetence og kampen om ledelsesmonopoler i forhold til faglighed.

I 1994 finder alle medarbejderne, at de har fået en bedre fordeling af ansvaret i forvaltningen, som det også fremgår af effektbilledet. Men at det er en noget speciel konstruktion, der nu er, idet skoleområdet ikke er parallelt til de øvrige sociale institutioner. Medarbejderne mener dog ikke, at der beslutningsmæssigt er de store problemer i dette, ud over nogle grænseområder der kunne organiseres mere hensigtsmæssigt mellem skoleområdet og det sociale område. Som en mellemleder fra socialområdet siger:

> »Man skal jo ikke lade sig bremse af organisationsdiagrammer. Man skal jo ikke bruge dem som sutteklud eller som krykke som undskyldning for ikke at gøre noget.«

Der er altså tale om, at flere professionelle grupper er involveret i ændringen af beslutningsstrukturen. Medarbejderne mener dog, at denne ud-

vikling i stor grad skyldes et personspørgsmål, fordi man har degraderet en leder på skoleområdet gennem strukturændringen. Men også at politikerne og den øverste administrative ledelse har deres skyld i, at det er gået sådan. De har aldrig meldt klart ud, hvad meningen med strukturændringen var. Medarbejderne har samme opfattelse af politikerne, som kommer til udtryk ovenfor hos brugerne.

Går vi til politikere og den administrative ledelse finder man da også en meget stor uenighed om det hensigtsmæssige i strukturændringen i forvaltningen både i 1992 og 1994 og også i forbindelse med decentraliseringen. Om den øverste ledelsesstruktur i 1992 lyder det fra en professionel mellemleder fra det tekniske område:

> »Sammensætningen er ikke den mest hensigtsmæssige, når vi ser på funktioner. Som det er nu, så er det udelukkende økonomiske teknokrater, der sidder dér. Og jeg savner i allerhøjeste grad én med en mere kulturel indfaldsvinkel i chefgruppen, og der kunne jeg forestille mig skoledirektøren.«

Det tyder på, at der på tværs af forvaltningsområderne i administrationen er grundlag for alliancedannelse mellem forskellige professionelle grupper om ledelsesproblematikken, og det må nok formodes at have haft indflydelse på den ændring, man foretager senere.

En politiker tager allerede i 1992 fat i det personafhængige aspekt. Det siges:

> »Jeg kan se, at alle svarer negativt hele vejen igennem (i skemaet om effekter af ny ledelsesstruktur). Og det skyldes efter min opfattelse nok, at man ikke har taget tyren ved hornene fra starten af. Man kan ikke tage og lave en struktur om og fx samle to store afdelinger under ét og så sige til den ene chef: nu bliver du dumpet ned i organisationen, og så sige til den anden: nu bliver du hevet op, og så tro, at det er en fantastisk måde at løse problemet på. Man skulle have taget en tredje ind på banen ude fra og vise målsætningen.«

Der er ingen tvivl om, at personforhold i denne kommune har haft stor

betydning for, at man i strukturen er nået frem til den specielle konstruktion, som det er tilfældet i 1994. Det kan understøttes af, at jeg netop ikke i de andre kommuner har set den samme tilbagevenden til den gamle struktur. Men samtidig var man nok ikke kommet frem til lige netop den ændring, hvis ikke forskellige professionelle grupper samtidig havde gjort deres indflydelse gældende på forskellig vis. Fx står argumentet om en ændring stærkere i det øjeblik, at socialrådgiverne allerede tidligt flytter over til en anden chef.

Både politikere og de øverste administrative ledere nævner da også kulturforskelle blandt medarbejderne og især skoleledernes reaktion på den første ændring som en årsag til den situation, der er i dag:

> »Jeg vil nævne en enkelt ting om vores skoleledere. Jeg ved godt, at der er nogen, der påstår, at skolerne blev tabt i det her. Jeg vil også godt sige, at jeg synes, at vi har haft svært ved at se, at skolelederne var lederne i systemet. Vi har mange gange følt, at de egentlig stoppede og var bremseklods og modarbejdede vores omlægninger og omstruktureringer. Der er også kulturforskelle, som det tager tid at få indarbejdet. Det har vi ikke følt på samme måde på ældreområdet. Tværtimod. De (lederne) har gået foran og kæmpet for, at vi skulle have det her til at fungere.«

Der lægges her op til en forskel mellem skoleområdet og ældreområdet, der vedrører styringsforskelle. Den politiske og bureaukratiske styring synes at have vanskeligere ved at slå igennem på et område præget af en selvstyrende gruppe, end på et område præget af en integreret gruppe (sygeplejerskerne).

En politiker kommer også med en anden begrundelsen for denne udvikling, som må betragtes som betydningsfuld. Strukturændringerne blev vedtaget med ét politisk flertal, men gennemført med et andet, og der har været og er stadig politiske uenigheder i kommunen om strukturudviklingen og dens indhold. Man har været meget uenige indbyrdes om skoleområdets »nedgradering« både i forvaltning og på det politiske niveau, uenige om hvordan decentraliseringen skulle se ud, om det hensigtsmæssige i målformuleringer osv. Situationen er ikke forandret i 1994, og det er nok den store uenighed, som er årsag til både brugeres og

medarbejderes opfattelse af, at man ikke ved i hvilken retning, udviklingen skal gå. Denne uenighed kan formodes at have skabt et vakuum, hvor der er stort spillerum for de profesionelle til fx at danne forskellige alliancer afhængig af deres særinteresser og gøre deres indflydelse gældende.

Som jeg har været inde på, føler lærerne ikke, at deres selvstyring ændres med indførelse af brugerbestyrelser. De mener selv, at de har et godt samarbejde med brugerne. Og det er brugerne enige i. De mener, at de har den *brugerindflydelse*, de skal have på skolerne, og ligger på alle punkter i tråd med lærernes opfattelser, som jeg har været inde på. De mener da også, at de kan være med til at støtte lærerne over for politikerne. Som en skolebestyrelsesrepræsentant siger i 1992:

> »Det er vores strategi, at vi skal øve alt det pres, vi overhovedet kan. Der er sket det sjove, at vi startede med at være syv upolitiske mennesker i skolebestyrelsen. Nu er vi syv, der vil øve alt det politiske pres, som man overhovedet kan. Det er ikke noget, jeg havde forventet.«

For brugerne er det ikke lærerne, der er »fjenden«, men den politiske, administrative ledelse, og det er da også i forhold til den politiske og administrative ledelse, at brugerne ikke mener, de har fået en større indflydelse, som det fremgår af effektbilledet. Igen må man formode, at disse uenigheder er med til at skabe et godt grundlag for alliancedannelse mellem de professionelle og i dette tilfælde brugerne.

Ser man på *helhedsløsninger* i kommunen efter ændringerne, så var det ikke lærernes opfattelse, at der var nået helhedsløsninger hverken i enkeltsagsbehandlingen eller på børne- og ungeområdet som følge af nogle af de strukturændringer, der er foretaget i kommunen.

Brugerne er meget enige i denne opfattelse både i 1992 og 1994. En bruger siger:

> »Jeg føler nok, at vi mangler en sammenhæng. Skolen kører for sig. Børnehaven er for sig, og så er der noget mystisk noget imellem, der hedder skolefritidsordning. Man udnytter ikke de muligheder, ressourcerne. Tænk på, hvilke muligheder man kunne have.«

For andre professionelles vedkommende er opfattelsen i 1992, at sammenlægningen gav mulighed for større helhed i enkeltsagsbehandlingen. En socialrådgiver siger:

> »Før i tiden kunne man tage en familie med et tre-årigt, fem-årigt og måske 11-årigt barn, hvor familien som helhed havde problemer. Hvor man kunne tage sig af de små i nogle sammenhænge og de store i nogle andre sammenhænge. Det vil sige, at det blev ikke koordineret i et samarbejde, som jeg fornemmer, det gør nu.«

Den første omrokering i forvaltningen, hvor socialrådgiverne skifter chef, betragtes ikke som en blokering af helheden. En socialrådgiver siger:

> »Huset er så lille og afstandene så korte, at det ikke får betydning for helheden. Vi har samme overordnede samarbejde med de andre faggrupper, som vi havde før. Jeg tror ikke bare, at det er strukturen, men også det, at vi er kommet tættere på hinanden. Nærmest dør om dør.«

Igen fremhæves det fysiske element som en væsentlig faktor for udvikling af tværgående samarbejde. Her betragtes det nærmest som et væsentligere element, end dét at man har en fælles leder. Allerede i 1992 nævner medarbejderne dog selv de forskellige kulturer som en blokering for at opnå en større helhed også på hele området efter strukturændringer. Men peger ligeledes på de manglende mål for ændringerne, og at der indholdsmæssigt ikke tages initiativer til at styrke helheden. En sundhedsplejerske siger:

> »En nedbrydning af sektor- og faggrænser behøver ikke at have noget med struktur at gøre. Men forholdene, for at man kan komme til at arbejde på tværs, de skal være dér. Det synes jeg ikke, de er. Det, der skal til, er grupper af en eller anden art. Og måske hvis man arbejder noget mere mod et mål i stedet for.«

Fælles for medarbejderne er en forventning om, at man i 1993 får mere indhold i ændringerne.

I 1994 kan man konstatere, at det ikke er sket. Medarbejderne mener snarere, at der er sket en forværring, som det fremgår af effektbilledet. En socialrådgiver siger:

»Jeg troede længe på, at det var en god idé. Jeg mener ikke, at det er lykkedes. Det er gået fuldstændig fra hinanden, men det mener jeg ikke udelukkende er ideens skyld, men nogle menneskelige og personlige forhold, der har spillet ind, hvilket har gjort, at det aldrig er blevet godt. Det er min opfattelse, at den måde det er bygget op på nu, ikke er noget som nogen brændende har ønsket sig. Man har troet, man kunne opnå noget, men det viste sig, at det ikke var så nemt, og så er det sådan smulret lidt ud, og man har forsøgt at indpasse det.«

Den nyeste ændring har betydet, at bistandsafdelingen har fået flere ressourcer til deres afdeling. Man må formode, at de derfor også selv har haft en interesse i denne ændring. Socialrådgiveren mener da også, at de selv fik løst nogle praktiske problemer med ændringen.

En pædagog siger:

»Der har været snak om, at vi skulle tage fat på den fælles børnepolitik, men det er nok en af de ting, der er gledet ud. Jeg tror, det er på grund af de mange arbejdsopgaver. Man har nok nu brudt med den tidligere tanke om helhed. Jeg mener, jeg kan være ligeglad med, hvordan de (forvaltningen, red.) organiserer sig. Det vigtigste for mig er stadigvæk, at der er en sammenhæng for børnefamilierne. Den nye ændring har ikke gjort den store forskel. Vi går til møder med en ny leder, men ellers synes jeg nok, at samarbejdsrelationerne har været der førhen også. Jeg synes, det kommer meget an på i forhold til hvad, om vi skal samarbejde mere med skolerne. Er det omkring kommunens overordnede børnepolitik, er det selvfølgelig oplagt. Er det omkring besparelser og mere nære ting, som gælder hver enkelt institution, der kan jeg ikke se, at der er et behov for det. Man kunne godt få det, hvis man bruger tid på hinanden.«

For pædagogernes vedkommende synes det ikke at gøre den store forskel, hvordan »de« organiserer sig på rådhuset, og her ser man måske også et udtryk for en ikke særlig stor interesse i at samarbejde yderligere med skolerne. En årsag er måske at finde i den »institutionsegoisme«, som kommer til udtryk i citatet. Skoler og daginstitutioner samt institutionerne slås indbyrdes om de samme ressourcer, og alle står de deres egen institution nærmest.

Om muligheden for et større samarbejde fremover siger en pædagog:

> »Der skal selvfølgelig også være en lyst til samarbejdet. Den skal skabes. Den opstår ikke af sig selv. Jeg tror, at initiativet skal komme fra os. Jeg tror ikke, at det kommer fra lærerne. Jeg kan frygte, at lærere og pædagoger har en indbyrdes kamp om børn. Det har altid været svært. Det er undervisningsdelen og samværet, der er forskellen. Plus at vi er flere sammen om en børnegruppe. Vi kan diskutere tingene indbyrdes. Hvor man som lærer står helt alene med en børnegruppe. Det er meget struktureret at være i en skole. Jeg tror, det tager tid med samarbejdet.«

Her fremtræder en anden forklaring på det manglende samarbejde, der handler om den »konkurrence«, der ofte er mellem lærere og pædagoger om børn. De har hver især en bestemt indfaldsvinkel til børn, hvor den ene er pasning af børn og den anden er undervisning af børn. Deres vidensgrundlag er også forskelligt. I casen så vi, at læreren ikke i udgangspunktet mente, at pædagogerne kunne bidrage med noget til lærernes arbejdsopgave, men et tættere samarbejde viste dog, at der var områder, hvor lærerne kunne se, at pædagogernes viden kunne være nyttig for dem. Men det er ikke en opfattelse, der generelt betegner hverken lærere eller pædagoger. De ser mere, at der er tale om to forskellige arbejds- og vidensområder, som der ikke umiddelbart er grund til at blande sammen. De ekskluderende tendenser synes at være hos begge grupper.

Jeg har tidligere, på baggrund af lærernes egne udtalelser, kommenteret, hvorfor deres interesser ikke ligger i tråd med den helhed og den form for samarbejde, som man vil opnå med strukturændringerne. Det ser jeg som en væsentlig forklaring på, at lærerne ikke går aktivt ind og

understøtter denne helhedsorienterede udvikling. De øvrige faggrupper i kommunen støtter denne betragtning. Især socialrådgiverne og psykologerne. Socialrådgiverne peger netop på den forskel, der er i måden, man arbejder på, og den viden, der ligger til grund. For socialrådgiverne er helhedsorienteringen en del af deres arbejde, og deres arbejdsmåde er koordinering, samarbejde, tværfaglighed osv. Det er nøglebegreber for dem. Det er ikke tilfældet for lærerne. En socialrådgiver siger:

> »Jeg tror, at skolerne mener, at hvis de går til os, så er det formidlet til nogen, der skal gøre et eller andet ved det i familien eller i hjemmet. Jeg tror, de er bange for os på en eller anden måde. Når der er noget med børnene, så forlanger vi, at det siges til forældrene, og at det er det samme, der siges til forældrene som til os. Der tror jeg nogen gange, at lærerne har svært ved at sige tingene direkte, men det er et led i vores uddannelse, at det skal vi gøre. Men vi er ikke bedre end lærerne, vi gør heller ikke noget for, at der skal blive et bedre samarbejde.«

En psykolog kommer ind på de samme ting i betragtningen af udviklingen i kommunen:

> »Hvis man kigger tilbage på lærernes historie er det noget med, at man kan gå ind og lukke sin dør, og det har været så grundlæggende et princip, at det har været et tabuområde, at man overhovedet kan stille spørgsmålstegn ved den andens undervisning. Så når der nu kommer nogle udvendige ændringer, der lægger op til, at man skal blande sig noget mere, så er det klart, at man vil få nogle modstandere, som er meget forskellige afhængig af, hvilken kultur de kommer fra. Og jeg synes, at det vil være ærgerligt, hvis man går ind og banker lærerne oven i hovedet med det, fordi jeg oplever, at lærerne, når de mærker en accept af dem, så kommer de også igennem det. Man kan have ideer om, hvilken baggrund de har, men at de ikke har lysten og viljen til at ændre sig, det mener jeg ikke er rigtigt. Det har de. Det er også min opfattelse, at det er svært med lærerne, men samtidig er det også min opfattelse, at det ikke er nemmere med fx sagsbehandlere og sundhedsplejersker. De

har bare en anden måde at gemme sig på. De bruger nogen gange åbenheden til at gemme sig. Generelt så snakker sagsbehandlerne mere om hinanden og om klienten, end om hvad de egentlig synes, problemet er. De trækker så hellere en psykolog ind, der kan sige visse ting, som de ikke selv vil sige eller gøre. Så det er spørgsmålet, hvor meget åbenhed, der reelt er.«

Billedet er måske ikke så entydigt, som der først er lagt op til. Alle er enige om, at lærernes baggrund gør, at det er sværere for dem at indgå i et åbent samarbejde på tværs af grupperne for at opnå en større helhed. Men både fra socialrådgiver og psykolog forlyder det, at der måske også ligger blokeringer andre steder end hos lærerne. Fx at socialrådgiverne heller ikke selv er særlige aktive i forhold til at skabe samarbejde til lærerne. At de også følger nogle bestemte rutiner og måske bruger samarbejdet og helheden til at fralægge sig visse opgaver osv. Pædagogerne gør tilsvarende heller ikke noget for at få et samarbejde i gang. Og de har også andre interesser, fx institutionsegoismen, der blokerer for samarbejdet.

Medarbejderne mener dog stadig, at en stor del af ansvaret for den manglende sammenhæng på børne- og ungeområdet også ligger hos politikerne. Især hvad angår manglen på erfaringsopsamling og en indholdsmæssig tilgang til strukturudviklingen, fx i form af målformuleringerne. I 1994 er der en tendens til, at man indbyrdes i det politiske og administrative kredsløb giver hinanden skylden for de manglende målformuleringer. Det er spørgsmålet om, hvem der skal være initiativtagere til målsætningerne. De administrative ledere mener, at politikerne er for langsomme til at skifte holdning til, hvad det vil sige at føre politik, og stadig hænger sig meget i enkeltsager frem for at koncentrere sig om helheder. Politikerne mener, at der er flere eksempler på, at de beslutninger, der tages, ikke får en administrativ opfølgen, og at det er den administrative ledelse, der skal give dem grundlaget til at lave de omtalte målformuleringer. Det har de ikke fået. Men som omtalt er man altså også politisk uenige om det hensigtsmæssige i disse målformuleringer. Alle er dog enige om, at en vej frem er en større klarhed over opgavefordelingen mellem det administrative og det politiske niveau, og at det fremover bliver nødvendigt i højere grad at koncentrere sig om en eller

anden form for målformulering. På ældreområdet er man gået i gang, og børne- og ungeområdet tager man fat på bagefter.

Der er tydeligvis mange faktorer, vi skal have fat i for at forstå, hvorfor effekten er blevet, som det er tilfældet i casekommunen, også når man ser det fra en professionssynsvinkel. Man kan konstatere, at lærerne har en tendens til aktivt eller passivt at blokere for især helhedsløsninger i kommuner. De gør det, fordi deres viden, arbejdsorganisering, styring og interesser i øvrigt ikke ligger i tråd med ændringernes indhold, og de har så selvstyrende en status, at det er muligt for dem at gennemsætte deres interesser i stor grad. Denne indflydelsesmulighed har dog haft særligt gode betingelser, fordi den politisk-administrative ledelse ikke har haft konsensus om retningen og indholdet i ændringerne. Det skaber stort handlingsrum for alle professionelle grupper i kommunen til at varetage deres særinteresser, fx gennem alliancedannelser på tværs af organisationen og også i forhold til brugerne, hvor politikerne bliver »fjenden«.

Det er altså for unuanceret at tillægge lærerne hele »skylden« for den manglende sammenhæng i forbindelse med strukturændringerne i casen. Man kan få en del af forklaringen, men den hele forklaring skal findes i de øvrige parters reaktioner på ændringer på børne- og ungeområdet i kommunen.

5.2.3 Opsamling

Lærerne synes i høj grad både aktivt og passivt at modarbejde de strukturændringer, der vedrører deres arbejdsfelt. Intentionen i ændringerne kan tolkes som en ændring i retning af en mere responsiv styring af et autonomt område, især omkring den ideologiske kontrol. I organisationskredsløbet ved ikke-faglige ledere; i produktionskredsløbet ved mere tværfagligt samarbejde og større brugerindflydelse. Lærerne skal gå fra de selvbærende til de interaktive roller.

Der kan dog ikke spores særlige ændringer i lærernes viden, samarbejdsrelationer og deres selvstyring. De ændringer, der er på vej i lærernes arbejdsituation, skyldes mere andre forhold end strukturændringerne, som fx udvikling i uddannelse og generelle samfundsmæssige holdningsændringer. Det fremgår tydeligt, at lærerne i høj grad kan »styre udenom« strukturændringerne i forhold til, hvordan de selv ønsker, at udviklingen skal være.

Der er flere forhold, der er væsentlige for at forstå denne situation. Meget væsentligt er det, at der ikke er sammenfald mellem lærernes »identitet« og indholdet i strukturændringerne. Hverken deres vidensgrundlag, arbejdsorganisering, selvstyring eller deres beslutningskultur falder sammen med intentionen om tværfaglighed, helhedsløsninger, større politisk og administrativ ideologisk kontrol osv., i strukturændringerne. Set fra denne vinkel er det forståeligt, at lærerne hovedsagligt modarbejder strukturændringerne. Der tages ikke højde for disse særlige forhold hos lærerne i strukturudviklingen i kommunerne.

Men ét er at forstå, at lærerne modarbejder ændringerne, noget andet er at forstå, at de har så stor succes med deres modstand. Flere forklaringer er nævnt. Én er det traditionsbundne monopol på selvstyring, der også præger omgivelserne i stor grad. Det kan føre til uenigheder i det politiske og administrative netværk omkring styringen af skolerne. Der synes i hvert fald at blive taget hårdere fat på styringen af andre områder. Men også det generelle styringsdilemma i det politiske og administrative netværk omkring centralisering og decentralisering kan have sin betydning. Den manglende enighed om styring af området, giver lærerne et stort eget råderum. En anden forklaring er den udbredte legale monopoldannelse og anden aftalevirksomhed, som lærerne har på deres område. Det kan gøre en indgriben mere uoverskuelig og vanskelig på dette område i forhold til andre områder. Dertil kommer den store selvstyring i lærernes arbejdssituation. Netop arbejdssituationen gør det muligt for lærerne at udøve en stor passiv modstand mod ændringer.

For lærerne er de individuelle strategier da også meget udbredte. De bruger ledelsespositioner, formelle og uformelle magtnetværk og alliancedannelse især med brugerne for at opnå deres interesse. Eksklusionsstrategien er desuden meget udbredt i forhold til andre faggrupper på området. Men samtidig benytter lærerne sig også af de kollektive indflydelsesmuligheder gennem deres organisatoriske rettigheder, hvor de finder det nødvendigt. På den måde ligger lærerne lidt midt imellem den professionalistiske organisationsform og den fagbaserede kollektivismeform.

I casestudiet er lærernes reaktioner én af årsagerne til, at man ikke har opnået de forventede effekter af strukturændringerne i kommunen. Men det fremgik også, at det ikke er hele forklaringen. Andre grupper blokerer

ligeledes med deres forskellige fagligheder og interesser i forhold til især ledelse af deres område. Igen træder desuden den manglende indholdsudfyldelse af strukturændringer frem som en forklaring. Formen er vægtet for meget i forhold til indholdet. Og i denne kommune fremtræder også den politiske og administrative uenighed om styringsformer som en forklaring, der må tages i betragtning. Sidst skal nævnes et personrelateret forhold på ledelsesniveauet. Det synes at have stor betydning i denne kommune.

Jeg mener, at man i denne case kan se et eksempel på, hvordan en strukturændring kan udvikle sig hen i retning af at være »skrivebords«organisationsændringer. På papiret er der stadig tale om, at der eksisterer en fælles forvaltning for socialområdet og skole- og kulturområdet med mål om større helhed osv. Disse står fast. Så i forhold til omgivelserne udsendes stadig et signal om, at kommunen følger de generelle tendenser i strukturændringer i de danske kommuner. Det kan være vigtigt for de politisk-administrative aktører. Men reelt er indretningen af forvaltningen gået tilbage til den tidligere struktur. Det politisk-administrative initiativ til en omlægning er i høj grad blevet »undermineret« af de professionelle grupper, og resultatet bliver en form for dekobling, hvor adfærden i mange tilfælde ikke følger retningslinjerne i strukturen og målene.

5.3 Delkonklusion på de selvstyrende grupper

Som det fremgår har de to selvstyrende grupper hver på deres måde stor indflydelse på effekter af strukturændringer. Men deres indflydelse går i hver sin retning i forhold til målopfyldelsen i kommunerne. Psykologerne synes at være en af drivkrafterne i at skabe større helhed, især på enkeltsagsniveau, og er ofte formidlende led mellem de forskellige parter på børne- og ungeområdet. Mens lærernes tilbageholdenhed er én af forklaringerne på, at der stadig er problemer med helheden i enkeltsager og især med helheden på hele børne- og ungeområdet. Den ene gruppe modarbejder ændringerne, mens den anden gruppe støtter strukturændringerne, og begge grupper har succes med det.

Begge grupper må grundet deres ansættelsesforhold underlægge sig de politiske og administrative beslutninger om strukturændringer. Men psykologerne synes at have indflydelse i både beslutnings- og gennem-

førelsesprocessen, mens lærerne især har det ved gennemførelsen. De inddrages ikke i samme grad i beslutningsprocessen – især ikke ved forvaltningsændringer. Begge grupper anvender i høj grad de faglige argumenter og individuelle strategier gennem lederpositioner, formelle og uformelle netværk og deres arbejdsituation for at få indflydelse. Det har jeg da også anset som en fremtrædende strategimulighed for især selvstyrende grupper. En forskel er dog, at lærerne også bruger deres faglige organisation og deres organisatoriske rettigheder, mens psykologerne ikke gør det. Det er heller ikke i samme grad nødvendigt for psykologerne, da de støtter ændringernes indhold. Det gør lærerne ikke i samme grad, så de har større behov for at anvende alle indflydelsesmuligheder. Der ligger dog også en stor forskel i fagforeningernes rolle i forhold til de to gruppers arbejdsfelt. Lærernes fagforening står stærkt i sikringen af deres arbejdsfelt, mens det ikke er tilfældet for psykologerne. Psykologernes organiseringsform har tydeligvis et professionalistisk præg, mens lærernes i højere grad er præget af fagbaseret kollektivisme.

Der er stor forskel på, hvordan strukturændringerne falder i tråd med de to selvstyrende gruppers vidensgrundlag, arbejdsmåde og selvstyring. Intentionen i ændringerne for disse gruppers vedkommende kan beskrives som en bevægelse fra en autonom styring til en mere responsiv styring omkring gruppernes ideologiske kontrol. Ændringerne lægger op til, at begge grupper skal gå fra selvbærende roller til interaktive roller. Der sker ændringer både i organisations- og produktionskredsløbet for grupperne. For psykologerne vedkommende synes både intentionen og de faktiske ændringer, der sker, at have en effekt i forhold til deres viden, arbejdsmåde og selvstyring på forskellig vis. For lærernes vedkommende synes det ikke at være tilfældet.

Som omtalt er der da også sammenfald mellem strukturændringernes intention og psykologernes »identitet«. Ser man på vidensgrundlaget står det helhedsorienterede aspekt centralt for psykologernes viden og virkemåde. Deres grunduddannelse bygger på en helhedsorienteret problemløsning, som de netop får bedre mulighed for at anvende i den nye helhedsorienterede struktur, end i den gamle. I selve behandlingen af klienter er de vant til at arbejde meget lukket i en behandler/klientrelation, men en anden del af deres arbejde er at indgå sammen med andre faggrupper i løsning af problemer. De er vant til det tværfaglige arbejde og ser en

stor fordel i det for det faglige resultat. Desuden må man tage i betragtning, at psykologernes vidensgrundlag indeholder viden om mellemmenneskelige relationer og personlig udvikling. Det er en professionel viden, som de rent faktisk kan bruge til at gå ind i problemet med faggrænserne. Og de går aktivt ind i løsningen af disse problemer på deres eget område.

For lærernes vedkommende er dette ikke tilfældet. Deres viden koncentrerer sig om undervisning af børn. Det vil sige et delelement af det, man nu gerne vil se i en større helhed. Den sociale side ved børnene og deres familier er ikke en del af deres vidensgrundlag og uddannelse. Det helhedsorienterede aspekt, som det forstås i kommunerne, indgår ikke i deres tænkemåde. Den måde, de udøver deres viden på, er også i en meget lukket form. De underviser alene i klasserne, og de har generelt kun samarbejde med andre lærere. De har altså ingen traditioner for tværfagligt samarbejde, og det ligger heller ikke umiddelbart i deres arbejdsopgave, at de skal have det. Det er altså vigtigt, at man går ind og ser på indholdet i de professionelle gruppers viden og den måde de traditionelt udøver deres viden på, hvis man skal forstå deres reaktioner på strukturændringer.

Der synes samtidig at være forskel på den status, som de to gruppers vidensgrundlag har i kommunerne. Psykologerne har en længere uddannelse end lærerne, og deres autoritet er af den grund stor på deres område. Men også det, at indholdet i deres vidensgrundlag er relevant for strukturændringerne, har sin betydning. Det ser man ved, at de faktisk integreres og integrerer sig selv allerede i planlægningsfasen ved ændringerne, og ved at deres ændringsforslag faktisk bliver gennemført. For lærerne er det anderledes. Deres vidensgrundlag – delelementet – falder ikke i tråd med ændringerne og betragtes nærmest som en hæmsko. De har desuden en kortere uddannelse, og det gør i sig selv deres vidensautoritet mindre. Vi ser da også, at man bevæger sig væk fra at have deres faglige kompetence i den administrative ledelse, og at de ikke inddrages i beslutningsprocessen på dette centrale punkt for deres arbejdsområde. Deres faglige argumenter står ikke helt så stærkt som psykologernes i denne sammenhæng. Det er også en af grundene til, at de må tage de organisatoriske rettigheder i brug for at fastholde deres position. Lærerne har dog en anden form for autoritet i forhold til deres viden, der binder sig til den historiske tradition for deres arbejde og slår igennem i offent-

ligheden og i kommunerne, som jeg har været inde på. Udtryk som »skoleverdenen er en verden for sig« dækker denne traditionsbundne autoritet. Det er dog et meget diffust monopol, og måske er der ved at komme opbrud i det med den udvikling, vi ser i kommunerne. Brugerbestyrelser, ikke-lærere i forvaltningsledelse, sammenlægninger af forvaltninger og udvalg på området osv. er tiltag, der peger i den retning. Men stadig ser vi altså interne uenigheder i den politiske og administrative ledelse om det hensigtsmæssige i denne udvikling. Offentlighedsmonopolet er stadig i funktion og kan udnyttes af lærerne til egen fordel.

Forholdet omkring gruppernes autonomi er lidt mere nuanceret. Umiddelbart skulle man tro, at dét at psykologerne går fra mere selvbærende roller til interaktive roller og også det forhold, at de ansættes i forvaltningerne, ville anses som et problem af dem, fordi det kan føre til en indskrænkning af deres selvbestemmelse i organisationskredsløbet. I hvert fald i den ideologiske kontrol. Men det synes ikke at være tilfældet. De føler selv, at de stadig har en udbredt grad af selvbestemmelse, og at fastholdelsen af denne selvbestemmelse og deres position i kommunerne er afhængig af, at de er gode til at reagere på omgivelsernes krav og ønsker. Det kan de bedst gøre ved at inddrage andre aktører i beslutninger om deres arbejde. Det fremgår, at de selv er meget aktive i forhold til at skabe dialog med deres brugere og få lavet formelle retningslinjer og procedurer for de nye samarbejdsrelationer. Skal en indskrænkning ske, vil de selv være med til at bestemme, hvordan det skal ske. Det er væsentligt at fremhæve, at psykologerne ikke modsætter sig dette. Tværtimod fremstiller de det som en fordel, at deres brugere kommer mere på banen, da det gør det lettere for dem at styre og vurdere deres arbejdsindsats i forhold til brugernes ønsker. De arbejder selv for en udvikling mod de responsive elementer i styringen af deres arbejde både i organisations- og produktionskredsløbet. Det kan der være flere grunde til. Det kan være, fordi de vurderer, at de vil blive dikteret denne udvikling under alle omstændigheder, og at de fastholder den største selvstyring ved selv at være med til at bestemme, hvordan andre skal ind i styringen af deres arbejde. Det kan også være, fordi de rent faktisk mener, at det er rimeligt, at brugerne kommer mere på banen for at sikre ydelsernes relevans i kommunerne. Man må nok formode, at der ligger begge begrundelser bag psykologernes reaktion.

Lærerne er utilfredse med og modarbejder i visse tilfælde aktivt den indskrænkning af selvstyring i organisationskredsløbet, der umiddelbart sker ved, at deres faglige kompetence forsvinder på det øverste ledelsesniveau i kommunerne. Som vi ser, er denne modstand især hårdnakket, hvor der er tale om en degradering af en tidligere skoledirektør til et mellemlederniveau. Det giver mulighed for en stærk påvirkning gennem lederpositionen i organisationskredsløbet. En påvirkning, der kan være sværere at gennemføre for skoleledere alene. Det er da også i denne kommune, at det lykkes for skoleområdet at få genetableret den tidligere ledelsessituation. I andre tilfælde ser vi, at lærerne i hvert fald over tid affinder sig med den nye situation i organisationskredsløbet og endda begynder at se fordele i den nye situation. De får et større råderum på institutionerne, da det viser sig, at der er minimal indblanding i deres område. Lærernes selvstyring udvides ved decentraliseringen, og man kunne her forvente en opbakning fra lærernes side. Det er da også tilfældet i princippet. Grundlæggende støtter de decentraliseringstendensen, men vi ser også, at der er modifikationer. Der er ikke enighed blandt lærerne om, hvor mange opgaver de vil have lagt ud på institutionerne, og i hvilken form. Der er da også stor forskel på decentraliseringens udformning i de enkelte kommuner og mellem kommuner. Lærerne tager stilling på baggrund af specifikke forhold på deres skole og i kommunen. Lærerne er ikke selv aktive med at inddrage andre i styringen af deres arbejde i produktionskredsløbet, som det er tilfældet med psykologerne. Brugerbestyrelserne, der kunne have denne funktion i produktionskredsløbet, og dermed udgøre en »trussel« i forhold til lærerne, synes ikke at gribe ind i lærernes selvstyring, ud over hvad lærerne selv synes er relevant. Lærerne har i høj grad mulighed for at bestemme, hvilken form for indflydelse bestyrelserne skal have. En styrkelse af det tværfaglige samarbejde, der kunne udgøre en anden og ny form for styring i produktionskredsløbet, slår heller ikke igennem, og det samme gælder målstyringen fra det politiske og administrative netværk. Lærerne har en ambivalent holdning til en større målstyring af deres område. På den ene side mangler de en fælles retningslinje for deres arbejde efter decentraliseringen, men på den anden side vil de fastholde muligheden for forskellighed på skolerne.

De to selvstyrende grupper anvender strukturerne meget forskelligt i

deres reaktioner. Det lader til, at psykologerne aktivt går ind og bruger de formelle strukturer som et redskab til at opnå dét, de gerne vil. Anvendelse af ledelsespositioner, forsøg på at etablere formel nichedannelse i forvaltningen osv. er et udtryk for dette. Det samme er deres aktive deltagelse i formalisering af samarbejdsrelationer om både viden, kompetence og kontaktmønstre. Psykologerne bruger altså aktivt de formelle strukturer som en støtte i arbejdet.

For lærerne er det anderledes. De modarbejder på den ene side, at de nye strukturer skal få indflydelse på deres arbejde, men samtidig benytter de sig også af de formelle strukturer til at modarbejde ændringer.
De formelle strukturer synes især at have betydning på beslutningssiden for lærerne, men ikke i så høj grad på implementeringsdelen. Det første forhold kan tilskrives deres ansættelse i den offentlige sektor, det andet den store selvstyring af deres arbejdssituation.

Lærerne er et eksempel på det vanskelige i at bruge formelle organisationsstrukturer til at få selvstyrende grupper til at ændre adfærd, hvis de ikke selv ønsker det. Men, som jeg har været inde på, er det ikke ensbetydende med, at formelle strukturer ikke kan bruges til at ændre adfærd. Effekten vil i meget høj grad afhænge af det indhold, der lægges i strukturerne. Jeg har talt om, at strukturændringer i kommunerne især koncentreres om at ændre formelle strukturer vedrørende arbejdsdeling og styring. Hvad vi ikke ser er samme systematiske form for ændringer i fx nye formelle reguleringer gennem målformuleringer, samarbejdsrelationer, erfaringsopsamlinger. Strukturerne anvendes ikke procesorienteret i særlig grad. Den procesorienterende brug af strukturerne kunne udgøre en del af den indholdsudfyldning af de formelle strukturændringer, der omtales af aktørerne. Jeg skal vende tilbage til dette ved de integrerede grupper og i den samlede konklusion på kapitlet.

Del II

De integrerede grupper

Også her skal jeg meget kort opsummere, hvad der karakteriserer de integrerede grupper. De er opstået og udviklet i tilknytning til den offentlige sektor. De har mellemuddannelser og ingen egen videnskabelighed. De har ingen særlig grad af monopol på deres arbejdsfelt, og de er underlagt en del hierarkisk og bureaukratisk styring i deres arbejdssituation. De har derfor især en fortolkningsret og interaktive roller. Deres organiseringsform er den fagbaserede kollektivisme, og de mest udprægede strategier er fagforeningsstrategier (både eksklusion og indtrængen), alliancedannelse og tilpasning. Socialrådgivere og sygeplejersker formodes at være integrerede grupper. Socialrådgiverne er den mest typiske integrerede gruppe. Sygeplejerskerne har den største grad af monopol på deres arbejdsfelt, men er samtidig også underlagt lægerne i deres arbejde (Se i øvrigt kapitel 3 for en uddybning af dette).

5.4 »Socialrådgiveren« i kommune C: en kritisk case

Først præsenteres det, hvilke strukturændringer der er foretaget i kommune C.

Strukturændringer i kommunen

I 1991 ændrer kommunen den administrative forvaltning, så der etableres et »enstrenget« administrativt system – en enhedsforvaltning. Baggrunden er en beslutning i 1990 om at ændre den politiske struktur i 1994, så der sker en reduktion af både antallet af udvalg (fra fem til tre) og antallet af politikere (fra 17 til 11). Det skønnes hensigtsmæssigt at ændre den administrative struktur inden da, så den tilpasses det politiske niveau. Målene for både den politiske og administrative ændring er:

* tværgående helhedsløsninger
* overskuelighed og enkelhed
* besparelser
* øget koordinering, styring og planlægning
* større fleksibilitet
* færre og effektive politikere
* flest mulige beslutninger træffes hurtigt og tættest på borgerne

* udvikling i borgerservice.

Den administrative opbygning består af en direktionsledelse og to stabsfunktioner: økonomi- og personaleafdeling og direktionssekretariatet. Selve enhedsforvaltningen har fem afdelinger med hver deres afdelingsledere: familieafdeling, helseafdeling, skat- og inkassoafdeling, serviceafdeling og teknikafdeling.

På børne- og ungeområdet udvides kapaciteten med en udbygning af en institution og oprettelse af »skovbørnehaver« ved indkøb af busser. Der skal desuden oprettes en decentral dagplejeformidling med tilknytning til institutioner. På ældreområdet gennemføres en integreret hjemmepleje og en decentral distriktsopdeling af ældreplejen. På både børne- og ungeområdet og ældreområdet har brugerne været inddraget i arbejdsgrupper vedrørende ændringer.

Kommunen har gennem en årrække gennemført omfattende økonomisk decentralisering til institutionerne.

Kommune C både følger og adskiller sig alligevel fra den generelle tendens i strukturudviklingen i kommunerne (se kapitel 1). Det særlige i kommunen er, at man etablerer den administrative enhedsforvaltning, frem for at sammenlægge enkelte forvaltninger. Tendensen i de øvrige kommuner følges dog i stor grad i den nye funktionsopdeling, der etableres i enhedsforvaltningen. Opdelingen tager udgangspunkt i borgerens situation. Kommunen ændrer først i 1994 udvalgsstrukturen, og her følger de tendensen med en reduktion af udvalg ved emnerelaterede sammenlægninger. Et atypisk træk er dog, at antallet af politikere skal skæres ned ved denne ændring.

Vurdering af generelle effekter i kommunen

De udvalgte mål på nær målet om nedbrydning af sektor- og faggrænser fremgår eksplicit af de officielle målformuleringer. Nedbrydningen af sektorgrænser og opblødning af faggrænser indgår dog implicit som et middel til at opnå de tværgående helhedsløsninger.

Figur 5.3 Effektoversigt

Mål	Forvaltningsændringer	Decentralisering
Helhedsløsninger	Børn/ungeområde: + Ældreområde: + Enkeltsager: ++	Børn/ungeområde: + Ældreområde: + Institutionen: ++
Nedbrydning af sektor- og faggrænser	Børn/ungeområde: +/- Ældreområde:	Børn/ungeområde: - Ældreområde: +
Øget brugerindflydelse	Børn/ungeområde: + Ældreområde: +	Børn/ungeområde: ++ Ældreområde: +
Mere medansvar	Børn/ungeområde: ++ Ældreområde: ++	Børn/ungeområde: ++ Ældreområde: ++

++ Angiver næsten fuld enighed om, at ændringerne har haft en effekt på den pågældende målsætning
+ Der er overvægt af ja-besvarelser
- Der er overvægt af nej-besvarelser
-- Beskriver næsten fuld enighed om, at ændringen ikke har haft effekt på målsætningen
+/- Der er ikke noget klart mønster på baggrund af besvarelser
blank: for spinkelt materiale til tegngivning

Kommune C er ikke en af de kommuner, jeg har besøgt to gange, så det er ikke muligt at se udviklingen over tid. Det samlede effektbillede i kommunen viser en stor opfyldelse af målene, dog i mindre grad på målet om nedbrydning af sektor- og faggrænser. Dette mål er da også kun formuleret eksplicit på ældreområdet, og det er også hér, vi ser en effekt i skemaet. Effektbilledet viser, at man i denne kommune er nået langt med helhedsløsninger både på områder, i enkeltsager og på institutioner som følge af både forvaltningsændringer og decentraliseringen. Brugerindflydelsen er generelt øget, og det især på børne- og ungeområdet, igen som en følge af decentraliseringen. Der hersker heller ingen tvivl om, at medarbejderne har fået et langt større medansvar som følge af begge former for ændringer.

Når denne kommune er udvalgt som en kritisk case, skyldes det netop den høje målopfyldelse i kommunen samlet set. Som omtalt følger dette effektbillede ikke den generelle tendens i de øvrige kommuner (se bilag 5). Jeg skal nu se, hvordan og om dette effektbillede på børne- og ungeområdet kan forstås i forhold til professionsaspektet.

5.4.1 Socialrådgiveren og strukturændringer

For socialrådgiverne er tendensen i forbindelse med strukturændringer i kommunerne, at der sker en ny funktionsopdeling og specialisering i sammenhæng med strukturændringerne. En typisk organisering før strukturændringerne har været en samlet bistandsafdeling med opdeling i kontanthjælpsområdet og sikrings- og pensionsområdet. Sammenlægning af forvaltninger med en ny funktionsopdeling på tværs af de gamle forvaltninger betyder typisk for socialrådgiverne, at særligt børne- og familieområdet skilles ud som et eget område. Hér er der dog stor forskel på små og store kommuner. I de store kommuner er der også uden strukturændringer en meget større specialisering blandt socialrådgiverne på grund af den store sagsmængde på de forskellige områder. Men i små kommuner med måske tre til fem sagsbehandlere har det været mest udbredt, at socialrådgiverne arbejdede bredt med fx hele kontanthjælpsområdet.

Men der er dog stor forskel på, hvordan bistandsområdet organiseres som følge af strukturændringer i kommunerne. Og det gælder også for de fire casekommuner. Tendensen er den nye funktionsopdeling, men den ser meget forskellig ud. Én forskel er, om man fastholder en samlet bistandsafdeling og laver en ny funktionsopdeling her inden for. Fx fordeles socialrådgiverne i én kommune mellem familiesager, arbejdsrelaterede sager og tunge sociale sager. I en anden kommune er der en opdeling mellem problematiske børnefamiliesager og kontanthjælp, revalidering og pension. Eller man splitter en del af bistandsafdelingen op, så nogle socialrådgivere placeres i andre nye afdelinger i de sammenlagte forvaltninger. Det kan være sundhedsafdelingen, børne- og ungeafdeling osv.

Den case, jeg har valgt for socialrådgivernes vedkommende, repræsenterer tendensen med en ny funktionsopdeling og specialisering. Bistandsområdet i denne kommune splittes op i serviceafdelingen med kontanthjælp, revalidering og pension (alle økonomiske ydelser), i helseafdelingen med ældreområdet og i familieafdelingen med institutioner og skoler. Her er udgangspunktet, at man har forsøgt at adskille behandler- og bevilgerfunktionen. Den socialrådgiver, som præsenteres i det følgende, kommer fra familieafdelingen.

Om *ændringer i arbejdssituationen* siger socialrådgiveren:

»Da jeg startede, var jeg sagsbehandler i ordets mere bogstavelige forstand. Hovedopgaven var sagsbehandling med kontanthjælp og ikke så meget at gå bag om problemerne og se, hvordan man løser dem. Det var et spørgsmål om at udmåle penge efter regelsæt. Det, der er det nye, er, at sagsbehandlingen fylder meget mindre. Vi går mere ind i kvalificeret behandlingsarbejde. Vi afdækker i dag flere behov for behandling, og giver også flere tilbud. Vi har også i det her system fået mulighed for i højere grad at gå ind på noget bredt forebyggende. Vi kan lave en tidlig indsats, fx ved at sige: her er en risikomålgruppe, som vi så går ind og gør noget for, uden at de er på det sted, hvor de kræver behandling. Det er meget mere tilfredsstillende arbejde.«

Socialrådgiveren nævner eksempler på det forebyggende arbejde i form af projekter om sorg- og krisegrupper, stille-pigeprojektet, førfødselskurser osv.

På spørgsmålet om, hvordan denne ændring i arbejdssituationen *hænger sammen med strukturændringer,* siger socialrådgiveren:

»At vi kan gøre det skyldes dels, at vi har fået en bedre normering, dels at der er en anden forståelse af det, vi skal lave, og en anden vilje til at gøre tingene på den her måde. Det er vores organisation som sådan, der giver plads til det. Men det er også de personer, der er ledere i dag og politikerne, som har sat andre målsætninger. De personalegrupper, der er i systemet, ser også andre arbejdsopgaver end tidligere. Jeg tror egentlig godt, man kunne have gjort det i den gamle struktur, for det er meget et spørgsmål om at ville gå ind og samarbejde på tværs. Men når man politisk vælger at lave en sammenlægning for at prioritere nogle ting, så er det en anledning til at gøre det. Og det kan være sværere, når du er i det gamle system. Fordi, hvornår er det så, vi gør det? Så vil du hele tiden kunne finde nogle blokeringer.«

Om socialrådgivernes påvirkning af selve *udformningen af strukturændringerne* siges det:

»Nogle af målsætningerne har været præget af bestemte ledere, der har haft overordnede målsætninger. Men der har også været nogle ting på medarbejderplan, som vi har ønsket skulle være målsætninger og prøvet at sende op i systemet. Og det har de så vedtaget. Andre gange har det været politikerne, der har meldt målsætninger ud. Det er ikke entydigt kommet fra ét sted. Det har været en del af omstillingsprogrammet, at vi skulle lave målsætninger for vores arbejde.«

Socialrådgiveren mener, at ændringerne har haft stor betydning for det *faglige* i arbejdet:

»Det nye har betydet, at nogle af de ting, der har været blokeringer eller fordomme i socialt arbejde, de forsvinder. Der har været en vis forskrækkethed over for arbejdet med familier med massive problemer. Det synes jeg egentlig ikke er så problematisk, når du har tiden til det. Der er som sådan ikke noget nyt i vores arbejde eller metoder (fagligt set). Det har ligget i arbejdet hele tiden. Og man kan ikke bare sige, at det var systemets skyld, at vi ikke gjorde det før. Det var også os selv, der måske blev låst fast i det, som vi troede var vores rolle. Jeg er blevet mere klar over, hvad jeg kan bruge mit fag til. For mig er faget blevet udvidet ved, at jeg ikke kun ser det som sagsbehandling og konkrete sager, men at faget i sig selv også gør, at du kan gå ind på andre arbejdsområder. Det jeg kalder det mere igangsættende og koordinerende på tværs. Der ser jeg oplagte muligheder, og vi har ikke som faggruppe været så gode til at udnytte det før.«

Socialrådgiveren beskriver, at *styringen* af arbejdssituationen er op til vedkommende selv:

»Jeg kunne godt vælge at bruge den tid, jeg har fået, til at specialisere mig i bestemte behandlingsmæssige områder. Så blev jeg en god sagsbehandler. Men personligt synes jeg, at det er mere spændende at arbejde med bredden. Så det kommer jeg til at vælge. Det var også en klar del af målsætningen. Så for mig er det klart nok.

Men der kan være en forskel til andre, der er ansat senere og ikke en del af den proces.«

Ellers styres arbejdet specifikt gennem de bevilliger, der sendes op i systemet. Der er en stor egen kompetence, men visse sager skal op i systemet. Og socialrådgiveren finder det rimeligt med faste kompetenceplaner for personsager, så »der er styr på det«. I det daglige er det samarbejdspartnernes tilbagemeldinger, der især vægtes som vigtige i vurderingen af arbejdet. Om afdelingslederens rolle siges det:

»Min chef kan måle på nogle ting og lave vurdering på baggrund af det og også få tilbagemeldinger fra samarbejdspartnere. Måske bedre se bredden i arbejdet. Min afdelingsleder var socialpædagog (jeg har ikke nogen chef lige nu), så den faglige vurdering eller et godt råd går jeg mest til mine fagfæller med. Vi har ikke et system med en faglig leder. Men jeg tror, at man kommer til at tage stilling til det fx i behandlergruppen, for at blive ved at skabe sammenhæng i tingene. Og for at være sikker på, at der er nogen, der har en bred viden om, hvordan man arbejder i de andre sammenhænge.«

Om socialrådgivernes *indflydelse ved gennemførelse* af ændringerne siger socialrådgiveren:

»Vi har været repræsenteret gennem den tidligere socialinspektør (en socialrådgiver), der kørte omstillingen. Det er meget den tidligere socialinspektørs fortjeneste, at omstillingen har betydet en opnormering af personale. Han gik ind og sagde, at en måde at spare penge på, på det sociale område, er at ansætte flere medarbejdere, fordi så kan vi få folk ud af det sociale system hurtigere. Og det har vi også fået. I en tid, hvor vi har haft en regering, der syntes, at det var negativt med offentlige ansatte, der har vi oplevet, at vores politikere ikke har sagt det samme.«

Og videre:

»Da man igangsatte omstillingen på socialområdet, indkaldte man

alle fagforbund til at følge processen og komme med kommentarer. Vi fik også lavet en jobtryghedsaftale for fire år. Men min fagforening har ikke vist sig så meget. Man kunne egentlig godt bruge os som eksempel på et sted, hvor man, i stedet for at skære på medarbejderne, går ind og ansætter flere medarbejdere og i virkeligheden kommer til at spare på ydelsessiden. Det kunne man godt bruge fagpolitisk noget mere. Men det synes jeg ikke, vi er blevet brugt til.«

Når socialrådgiveren skal vurdere *effekter* af ændringerne siges først:

»Ser man på mit arbejdsområde bredt, så mangler jeg egentlig lidt nogle tilbagemeldinger på mit arbejde. Men det er også en proces, vi er i. Vi har før arbejdet så meget med strukturen. Hvor vi er mere inde i indholdsdelen nu. Det er vigtigt, vi kommer til det.«

Der nævnes konkrete eksempler på en serviceforbedring ved afskaffelse af ventelister til institutioner, at folk kommer hurtigere ud af det sociale system eller slet ikke kommer ind. At man ikke køber så meget bistand andre steder, som før osv. Det understreges dog, at disse ting kan være svære at måle, fordi man ikke ved, hvordan det ville være gået uden ændringerne.

Om *helhedsløsninger* siges det:

»Jeg synes, at der er kommet flere helhedsløsninger. Før samarbejdede vi mere på papirplan. Men nu samarbejder vi mere direkte og prøver (jeg siger udtrykkeligt prøver) i højere grad at sige: hvordan løser vi det her i fællesskab? Og prøver at fordele rollerne i det. Vi samarbejder mere med skolerne end tidligere. Mere med de eksterne behandlingsinstitutioner, fx børnepsykiatrisk ambulatorium. Vi samarbejder også med pædagoger, sundhedsplejersker og dagplejemødre. Det bliver meget nemmere, når man har mødt folk og ved, hvem de er, og hvad de står for. På daginstitutionerne bliver vi brugt i vekslende grad alt efter, hvordan vores historie er i forhold til den institution. Vi har opsagt vores Pædagogisk Psykologisk Rådgivningssamarbejde nu med henblik på selv at ansætte psykolo-

ger, talekonsulenter osv. Jeg tror, at vi på nogle punkter får mere ud af at have de samarbejdspartnere tæt på.«

Socialrådgiveren fortæller mere om samarbejdet mellem grupperne og karakteriserer bl.a. samarbejdet med skolerne som et »på-vej-samarbejde«.

»Det er min fornemmelse, at vi skal bevise vores værdi. Fordi det er os som system og huset her, der repræsenterer omvæltningen i det. Og som så skal overbevise de andre om, at det er godt nok. Min fornemmelse er nu, at der også sker ting i skoleregi, så de også har deres udviklingsproces. Det gør, at det måske bliver et mere ligeværdigt møde fremover. Men det skal hele tiden tage udgangspunkt i noget konkret. Vi kan ikke sidde og snakke overskrifter sammen. Det giver ingenting. Jeg oplever, at lærerne, men også andre samarbejdspartnere, selv har nogle fordomme over for det sociale system. Det er per definition noget negativt at benytte det sociale system.«

Socialrådgiveren fremhæver også et forbehold over for helheden og tværfagligheden:

»Vi skal være opmærksomme på, at når vi bygger et nyt system op, og skaber muligheder for helheder, så er der nogle af de samarbejdspartnere, der var naturlige og ligetil før, som glipper, og hvor man bygger nye barrierer op. Fx hvis man i vores afdeling siger, at det hele handler om skole og familie. For en familie er det økonomiske en vigtig del, og det må ikke glemmes. Det er ikke så markant endnu, men det skal man have sig for øje. Tværfagligheden er heller ikke et mål i sig selv. Jeg synes tit, at man kommer til at forveksle mål og metoder. Der er arbejdsopgaver, der ikke kan løses ved tværfaglighed. Jeg vil ikke påstå, at vi er meget tværfaglige her. Vi bruger hinanden på et flerfagligt grundlag.«

Socialrådgiveren mener, at *brugerindflydelsen* især har været stor i forbindelse med igangsætningen af omstillingen. Omstillingen begyndte efter et borgermøde, hvor en borgergruppe ved navn »De bekymrede forældre«

ønskede, at politikerne skulle gøre noget ved ventelisterne til institutioner. Den tidligere socialinspektør tog udgangspunkt i dette, og satte hele omstillingen i gang. Der var stor borgeropbakning bag ændringerne, og borgere var aktive i arbejdsgrupper i forbindelse med planlægningen. Men konkret på socialrådgiverens område med familier har der ikke været borgere indvolveret. Socialrådgiveren siger dog:

> »Vi har planer om, at vi kunne tænke os at snakke med skolebestyrelserne om den nye lovgivning på børne- og ungeområdet. Bruge det som et konkret udgangspunkt. Det er min oplevelse, at det hele tiden skal være meget konkret. Jeg har fået et mere nuanceret billede af de mennesker, jeg arbejder med. Jeg ved ikke, om det er omstillingen, der gør det. Jeg tror, at det er den proces, vi har været igennem i afdelingen, der giver et mere respektfuldt forhold til familierne.«

Som omtalt betragtes *medansvaret* som stort, og det har det hele tiden været. Der er ikke sket de store ændringer med omstillingen.

5.4.2 Fortolkning

Den faglige viden

For socialrådgiverne synes den samme tendens, som vi så det hos pyskologerne, at gøre sig gældende i forhold til deres viden. Socialrådgiverne ser faglige fordele i den udvikling, der er konsekvens af strukturændringer. I casen bliver der større mulighed for forebyggende og helhedsorienteret arbejde og mindre traditionel sagsbehandling. Og socialrådgiveren fortæller, at de nu har større mulighed for at arbejde med det, de er uddannet til. I de andre kommuner ser vi også denne tendens, selv om det kun er i casekommunen, at det forebyggende arbejde er så højt prioriteret. I de andre kommuner har socialrådgiverne stadig meget almindelig sagsbehandling, og det er begrænset, hvor store ændringer, der kan ske, fordi mange af deres opgaver er lovbundne. Men tendensen er alligevel, at de bliver mere specialiserede i børnesager, at de får mulighed for at gå mere i dybden med sagerne, og de får flere udadgående kontakter (fx til institutionerne) med ændringerne. Det skaber mulighed for helhedsorienteringen, og dermed en forbedring af det faglige indhold. En

anden socialrådgiver siger om deres rolle:

> »Vi er det koordinerende led. En psykolog har terapiforløb og undersøgelse. Pædagogerne har børnene i institutionerne, og lærerne har dem i skolerne. Typisk er vi dem, der koordinerer i forhold til familie, pædagog, psykolog og et anbringelsessted eller skolen. Det er ofte os, som trækker i trådene og koordinerer tingene omkring en familie.«

Netop koordination og helhedssynet betragter socialrådgiverne som kernen i deres fag, og den tidligere opsplitning mellem skole- og socialsystemet har været en blokering for denne koordinering og helhed. Det skabes der bedre mulighed for ved sammenlægningerne. Det er dog ikke et udtryk for en ændring af deres faglige viden. Det er nærmere en bedre udnyttelse af den viden, som de har fra deres uddannelse. Jeg har i kapitel 3 beskrevet, at netop denne funktion danner grundlag for socialrådgivernes forsøg på at udvikle en egen videnskabelighed. Jeg mener da heller ikke, at der er sket ændringer i hverken den konkrete eller den generelle faglige viden i form af normer, værdier og teorier hos socialrådgiverne. De har en vidensressource, der ikke er blevet anvendt i særlig grad før strukturændringerne, men som ved sammenlægningerne kommer langt mere i anvendelse. Indholdsmæssigt ligger deres viden altså i forlængelse af intentionen i strukturændringerne, og derfor behøver deres viden ikke at forandre sig. Det gælder både metoder og normer, værdier og teorier.

Der er dog en tendens til, at organiseringen af deres arbejdsfelt forandres. I to af casekommunerne er socialrådgiverne stadig samlet i én afdeling, mens de i de to andre kommuner er spredt ud i de andre afdelinger. Det synes dog ikke at have indflydelse på deres viden. Årsagen kan være, at der i de nye strukturdannelser, som vi så det ved psykologerne, er stor efterspørgsel efter netop den viden, som socialrådgiverne har. Jeg skal vende tilbage til deres arbejdsorganisering under autonomi og monopol.

Som omtalt er der en tendens til, at specialiseringen bliver større med ændringerne uanset placering. Det kunne lægge op til en ændring af deres viden. Det mener jeg ikke er tilfældet. For det første var specialiseringstendensen i gang før ændringerne, fordi lovgrundlaget hele tiden er

blevet større, og det bliver mere og mere vanskeligt for socialrådgiverne at sætte sig ind i alle felter. For socialrådgiverne har også forsøgsprojekterne (især SUM-projekter) i 1980'erne haft betydning for den begyndende specialisering. Strukturændringerne synes dog at understøtte denne specialiseringstendens, især på børne- og ungeområdet. For det andet behøver specialisering ikke være i modsætning til helhedssynet, der er socialrådgivernes grundlæggende vidensbasis, selv om det umiddelbart kunne lyde sådan. Det skyldes, at helhedssyn kan forstås på flere måder. Den ene forståelse er det praktiske helhedssyn, der tager udgangspunkt i individet og de sammenhænge, der ser ud til at fremtræde som en helhed omkring individet. Den anden forståelse kan betegnes som det kritiske helhedssyn, hvor det er den samfundsmæssige totalitet, der er udgangspunktet for at forstå individet. Det praktiske helhedssyn giver flere konkrete handlingsmuligheder i det sociale arbejde, end det kritiske gør, og det åbner da også op for forskellige vurderinger af, hvad helheder består i. Der kan vægtes flere eller færre sociale forhold omkring individet, der må tages i betragtning. Det praktiske helhedssyn er generelt udgangspunktet for den politiske og administrative ledelses opfattelse af helheder. Og dette syn danner da også grundlag for de nye organiseringsformer. Socialrådgiverne kan have begge forståelser. Den funktionsopdeling, der har været før ændringerne, lagde op til én form for praktisk helhedssyn, de nye organiseringer lægger op til andre andre former for praktiske helheder. Derfor behøver specialisering ikke være i modsætning til det praktiske helhedssyn, men er det selvfølgelig i forhold til det kritiske helhedssyn.

Socialrådgiverne ser selv specialiseringen som en fordel, fordi det skaber mulighed for en større helhedsorientering på arbejdsfeltet, men de rejser også nogle problemer, der må ses i forlængelse af det ovennævnte. Den specialisering på børne- og ungeområdet, der typisk følger med de sammenlagte forvaltninger, betyder, at man får én form for helhed, men dermed også mister andre helheder. En socialrådgiver siger:

> »Jeg ved ikke, om funktionsopdelingen af bistand er godt, men det har betydet, at børne-ungemedarbejderne helt har mistet jordforbindelsen til arbejdsmarkedet, fordi de går op i en anden problematik. Man kunne have delt på en anden måde, så vi stadig fik det

brede område, vi er uddannet til med overblik og koordinering. Det kan blive for snævert, så man mister sin viden. Specialisering betyder, at man glemmer at tage højde for nogle ting.«

Netop da kernen i deres fag er helhedsorienteringen, har den form, hvor man spreder socialrådgiverne ud i afdelinger, en tendens til at underminere den type af helhedssyn på enkeltpersoner eller familier, der tidligere har været arbejdet ud fra i bistandsafdelingerne. Men det betyder ikke en underminering af helhedssynet som sådan. Man kan måske sige, at vidensmæssigt opstår der et dilemma for socialrådgiverne i forhold til, hvilket praktisk helhedssyn der skal tages hensyn til. Er det helhedssynet for en bestemt gruppe – børnene og de unge – i forbindelse med bestemte sociale forhold i omgivelserne, eller er det et helhedssyn på den enkelte person og bestemte sociale forhold i omgivelserne. Fx fremhæves det som et problem at adskille beskæftigelse og bistand, og at adskille børne- og unge fra beskæftigelse og økonomi. Man kan i den forbindelse hævde, at det helhedsorienterede aspekt som det centrale for socialrådgiverne giver flere veje at gå. Og alle veje har sine fordele og ulemper. Det kan være forklaringen på den meget forskellige organiseringsform, som vi ser for socialrådgivernes arbejde. Og også deres forskellige holdninger til dette spørgsmål. Man forsøger da også på forskellig måde at tage højde for dette problem i kommunerne. I en kommune, hvor man har indført specialisering, skal medarbejderne kun have den samme funktion i en vis periode og derefter skifte plads. På den måde forsøger man at vedligeholde socialrådgivernes viden på tværs, og samtidig sikre at deres opmærksomhed mod andre helheder ikke slækkes. En anden måde handler om styringen af socialrådgiverne samlet, og det skal jeg vende tilbage til under autonomi og monopol.

Socialrådgiverne indgår både før og efter ændringerne i formaliserede samarbejdsrelationer med andre grupper. I casen ser vi en udvidelse af disse samarbejdsrelationer ved ændringerne, og det er ligeledes tilfældet i de andre kommuner. Det er netop disse flere samarbejdsrelationer, der giver socialrådgiverne mulighed for at »udfolde« det helhedsorienterede yderligere i deres vidensgrundlag. Igen understøtter strukturændringerne altså deres viden og arbejdsmåde, snarere end at der sker ændringer. Socialrådgiverne er meget interesserede i disse formelle samar-

bejdsformer, og mener især at der er sket forbedringer i forhold til psykologer, dagpleje og daginstitutioner. Der udformes faste aftaler om rolle-, kompetence- og vidensfordelinger, og socialrådgiverne mener ikke, at det skaber problemer. I de tilfælde, hvor socialrådgivere spredes ud i afdelinger, arbejder socialrådgiveren på at etablere formelle relationer til bistandsafdelingen. Som en socialrådgiver siger om samarbejde i formelle former:

> »Fast kontakt giver en anden samarbejdsform end den periodevise ved tunge sager.«

Strukturændringerne gør det altså lettere at lave det koordinerende og helhedsorienterede arbejde. Socialrådgiverne er i forvejen vant til at samarbejde med mange parter, og det er dette samarbejde, der udvides, men ikke forandres. Bevægelsen mod de interaktive roller på videnssiden, er ikke ny for socialrådgiverne, men netop central for forbedring af den faglige viden. Socialrådgiverne peger på, at det personlige kendskab, der udvikles gennem det formaliserede samarbejde, er meget centralt for, at grupperne kan lytte til hinanden, og ikke føler sig truet af hinandens viden og kompetence. De mener, at der kan være en tendens til, at de andre grupper har fordomme over for det sociale system, fordi de ser det som negativt med en indblanding derfra. Det gælder især, men ikke kun, lærerne.

Som vi ser det i casen, er der da også stadig generelt et problem i forhold til skoleområdet, og det er også tilfældet i de andre kommuner, som jeg har været inde på under »lærerne«. Alle socialrådgiverne mener, at man stadig mangler skolesiden for at få den optimale helhed. Kun i enkelte tilfælde er det lykkedes at få et udvidet formaliseret samarbejde med skoler, og i de tilfælde skyldes det, som tidligere nævnt, mere forsøgsprojekter fra før strukturændringerne, end strukturændringerne. Strukturændringerne understøtter dog samarbejdet. Her slår den forskellige viden, som grupperne har, tydeligt igennem. Socialrådgiverne synes, at der især hos lærerne, men også til dels hos pædagogerne, ligger en blokering over for at gå direkte til forældrene, når der er problemer, og derfor får problemerne lov til at udvikle sig. De er for længe om at tage fat på problemerne. En socialrådgiver siger:

»Jeg synes, det tager for lang tid, før skolerne henvender sig med problemer. Man henvender sig først, når problemet er så stort, at man ikke magter det selv. Det vil sige, at når vi kommer ind i en sag, så er problemstillingen så langt fremme, at man bliver nødt til at gå ind med mere drastige foranstaltninger, end vi skulle have gjort, hvis vi kom ind på et tidligere tidspunkt. Det er sværere at komme ind med en forhandlingsløsning – et fælles fodslag mellem os og skolen. Det kommer mere til at gå på, om vi skal anbringe det barn eller ej. Det kan godt være et problem.«

For at socialrådgiverne kan lave den forebyggende indsats og det helhedsorienterede arbejde, er de meget afhængige af, at de andre faggrupper i systemet henvender sig til dem. Og det kniber altså med skolesiden. Der tegner sig generelt et billede af, at man er på vej til større kontakt mellem den administrative del af skoleområdet og socialrådgiverne, mens kontakten til skolerne ikke forbedres. Her spiller det fysiske aspekt ved strukturerne ind, da alle socialrådgivere udtrykker, at det er den tættere fysiske kontakt mellem dem og skoleadministrationen, der gør det lettere »lige at smutte ind og spørge om noget«, som én siger. Men i flere kommuner er der alligevel stadig et skel mellem dem, især omkring opgavefordelingen, der gør samarbejdet vanskeligt. Det gælder specielt, hvor der er tale om to forskellige afdelingsledere, og det skal jeg vende tilbage til. Socialrådgiverne er dog heller ikke selv helt afklarede om, hvordan samarbejdet mellem grupperne skal forløbe fremover. De holder meget på, at der ikke er tale om, at faggrænser skal nedbrydes, men, som det siges i casen, at man i stedet skal arbejde »flerfagligt« og trække på hinandens ressourcer i forskellige situationer. Her mener de selv, at de spiller en væsentlig rolle, idet de netop har den koordinerende funktion. Men der er også hensyn at tage i forhold til klienterne. En socialrådgiver siger om øget samarbejde:

»Det afhænger af, hvad det er, man vil. På en eller anden led, så synes jeg, at man skal være varsom med samarbejde. Man skal i hvert fald sikre sig, at forældrene er orienteret om, at der foregår et eller andet formaliseret. Jeg synes, at man skulle tænke på, hvis det nu var én selv, der var borger og havde børn. Hvordan ville man

selv forholde sig til, at skole og forvaltning snakkede sammen? Det gælder ikke bare om at samarbejde for samarbejdets skyld. Det gælder om at vide, hvad det er, forældrene har behov for. Men, mere kommunikation kunne man da godt prøve at gøre noget mere ud af.«

Her mener jeg, at man rammer ind i den dobbelthed, der grundlæggende ligger i socialrådgivernes arbejde, og som kan komme tydeligere frem, når arbejdsorganiseringen og samarbejdsrelationerne ændres. Det er dobbeltheden af hjælp og kontrol. Den kommer også til udtryk ved, at man fx i casekommunen har forsøgt at adskille behandler- og bevilgerfunktionen. Det er især behandlerfunktionen, man forsøger at opprioritere gennem strukturændringerne, og det er socialrådgiverne meget interesserede i. Der har gennem mange år været en tendens til at styrke den kontrollerende funktion, og det har haft afsmittende virkning på omgivelserne, fx i form af den »negative« holdning hos andre grupper over for at inddrage socialrådgiverne, fordi der sker noget drastisk, når socialrådgiverne endelig kommer ind i sager (fx tvangsfjernelse af et barn). I de udvidede og tværgående samarbejdsrelationer kan der dog være en fare for, at det kontrollerende aspekt kan forstærkes, idet tavshedspligten ophæves, når forvaltninger lægges sammen. Vægten på det behandlende aspekt kan altså have en bagside af en øget kontrol, og det er særligt socialrådgiverne opmærksomme på, da konflikten mellem hjælp og kontrol altid har været meget udtrykt i deres arbejde, bl.a. fordi en stor del af deres arbejde omhandler myndighedsudøvelse.

Autonomi og monopol

For socialrådgiverne er der både før og efter ændringerne stor forskel på den selvstyring, de har i deres arbejde. Én af intentionerne i strukturændringerne er, at medarbejderne skal have et større medansvar, og at politikere og chefer i højere grad skal trække sig ud af enkeltsagsbehandlingen. Dette punkt berører i høj grad socialrådgivernes arbejde og deres selvstyring, da deres arbejde indeholder både behandling og bevilling og derfor er dækket af et bestemt »bevilgersystem«, som de selv kalder det. Styringen af socialrådgivernes arbejde udgøres traditionelt af et meget hierarkisk beslutningssystem, der kan bestå af den enkelte

socialrådgiver, leder af bistandsafdelingen, forvaltningschefen og derefter politikerne, der tager stilling til enkeltsager. Arbejdsfeltet styres altså gennem alle de tre kredsløb, der karakteriserer den offentlige organisation. Socialrådgiverne mener selv, at det er nødvendigt med en vis form for styring gennem det politiske og administrative kredsløb, da det er mange penge, de administrerer.

Intentionen om at give større ansvar til medarbejderne og formindske den politiske og administrative styring af enkeltsager kan ses som et udtryk for en bevægelse mod at understøtte det autonome element i styringen af socialrådgivernes arbejdsfelt. Socialrådgiverne skal selv træffe flere beslutninger i deres arbejde på baggrund af deres faglige vurderinger. Ser man på resultatet i forhold til socialrådgivernes selvbestemmelse, er der dog ikke tale om denne entydige understøttelse. I kommunerne er der stor forskel på, hvordan og om intentionen om øget medansvar i forbindelse med strukturændringerne slår igennem for socialrådgivernes vedkommende.

I casen fremgår det, at socialrådgiveren stort set selv kan bestemme, hvad vedkommende vil lave i det daglige arbejde. Og i casen har vedkommende da også en høj grad af både teknisk og ideologisk kontrol over arbejdet. Socialrådgiveren vælger dog nøje at styre ind efter de politiske mål. Den store selvstyring må nok ses i forhold til, at bevilgerfunktionen er skilt ud af socialrådgivernes arbejde. Og det er ikke generelt betegnende for socialrådgiverne i de andre kommuner, da de stadig i stor grad laver traditionelt sagbehandlingsarbejde og derfor stadig har både behandler og bevilgerfunktionen. Den økonomiske styring gennem bevilgersystemet fastholdes og sætter rammer for deres selvbestemmelse. Det samme gør klienthenvendelser og de lovgivningsmæssige rammer. Både den tekniske og den ideologiske kontrol begrænses af disse forhold, og det ændrer de nye organiseringer ikke ved. Men socialrådgiverne, der sagsbehandler, har både før og efter ændringerne en stor egen fortolkningsret, da det er dem, der skal vurdere, hvilken indstilling om hjælp der skal sendes gennem bevilgersystemet. Det er en del af deres tekniske kontrol, og denne kontrol understøttes fx gennem skønsprincippet i bistandsloven. Denne del af den tekniske kontrol forandres ikke af strukturændringerne. Dér hvor man kunne formode ændringer er omkring den økonomiske styring. Det vil sige i den økonomiske egenkompetence, som

socialrådgiverne har i forhold til beslutninger om de økonomiske bevillinger. Målet om større medansvar for socialrådgivernes vedkommende knyttes ofte sammen med den økonomiske egenkompetence.

Efter ændringerne er der dog meget stor forskel på, hvilken betydning strukturændringerne får netop på dette punkt. Det gælder både den egenkompetence, den enkelte socialrådgiver får, og den kompetence der lægges ned til lederen af bistandsafdelingen. Der er ingen entydige tendenser i udvidelsen af beslutningsretten på det økonomiske område. Det må nok ses som et udslag af styringsdilemmaet i det politiske og administrative netværk mellem både at ville selvstændiggøre et autonomt område og samtidig fastholde en politisk, administrativ kontrol med området. Især et arbejdsfelt som socialrådgivernes, der er meget udgiftstungt, kan forstærke dette styringsdilemma.

I casen og i en anden kommune, har ændringerne betydet, at socialrådgiverne har fået væsentlig større egenkompetence, mens det i de to andre kommuner ikke har været tilfældet. I den ene af disse havde man stor kompetence i forvejen, i den anden blev egenkompetencen fastholdt på et lille niveau, til stor utilfredshed for socialrådgiverne. Som det siges i casen, afhænger egenkompetencens størrelse helt af holdningen hos den øverste politiske og administrative ledelse i kommunen. Socialrådgiverne har ingen indflydelse på dette punkt. Det må dels ses i forhold til den manglende monopoldannelse i alle former på socialrådgiveres arbejdsfelt, dels i forhold til opgavernes karakter.

Umiddelbart synes de heller ikke at have indflydelse på de ændringer, der sker i organisationskredsløbet i forhold til den chef, som de får efter ændringerne. Og denne chef er netop meget vigtig, fordi deres arbejde er så integreret i det hierarkiske beslutningssystem. Det er især via deres mellemlederstilling, at de har den ideologiske kontrol. Det er igennem det formelle ledelsessystem, at de kan stille forslag til prioriteringer på det sociale område og derigennem indirekte opnå en form for ideologisk kontrol. For alle casekommunerne gælder det, at bistandsafdelingen før ændringerne havde sin egen leder med en faglighed bundet til området. Her sker der forandringer efter ændringerne. Og selv om socialrådgiverne i flere kommuner bliver inddraget i diskussionen af ændringerne, er det kun i én kommune, at resultatet stort set blev, som socialrådgiverne ønskede det. Det viser den manglende monopoldannelse på ledelsesfeltet.

I de kommuner, hvor socialrådgiverne splittes op på afdelinger, kommer de under en chef med en anden faglighed. Og i en kommune, hvor bistandsafdelingen fastholdes, er det samme tilfældet. Det kan betragtes som en væsentlig indskænkning af deres selvstyring. Denne udvikling kan ses som en understøttelse af det responsive element i styringen af socialrådgivernes arbejde.

Socialrådgiverne opfatter denne udvikling som en indskrænkning af deres selvstyring. De taler om, at der er kommet et mellemled ind:

> »Tidligere kunne man gå direkte til forvaltningschefen, så der er kommet et ekstra led ind nu. I nogle sager mener jeg ikke, at det er nødvendigt. Det er noget pjat, at vi ikke kan sende sager direkte til udvalgene. Det er et ressourcespild, at det skal over en områdeleder. Da man lavede det om (sammenlægningen, red.), talte man om, at vi i hvert fald ikke skulle have mindre kompetence. Men i og med at vi ikke længere kan indstille til udvalgene, så mener jeg, at vi har fået mindre. Det er at tage noget fra os.«

Det handler dog ikke kun om, at der kommer et ekstra led ind, men også om hvilken faglighed dette led repræsenterer. Citatet ovenfor stammer fra en socialrådgiver i en kommune, hvor der kort efter strukturændringerne skete ændringer igen. Socialrådgiveren siger:

> »Jeg har været lidt imod, som det er kørt fra starten, fordi det betød, at vi fik kulturforvaltningen som leder af vores område, og som ikke havde kendskab til det sociale område. Og det var meget svært for os. Det har det gået meget på i kommunen, hvordan det kunne gøres bedre. Det er så lavet om nu, hvor vi har fået en anden områdeleder. Vi har været glade for skiftet. Selve tanken, der lå bag (helheden mellem børn og bistand, red.), synes jeg var fin, men det skal også fungere i praksis.«

Siden da er der sket yderligere ændringer i denne kommune, så socialrådgiverne er kommet direkte under forvaltningschefen. I en anden kommune, hvor socialrådgiverne fra starten kom direkte under forvaltningschefen, er der kompetencestridigheder mellem bistandsafdelingen og børne-

og ungechefen, og i de kommuner, hvor socialrådgiverne er spredt ud i afdelinger går socialrådgiverne typisk til den »gamle« bistandsafdelingsleder eller direkte til forvaltningschefen, fordi de ikke mener, at deres nye områdeleder kan rådgive eller vejlede dem i forhold til de beslutninger, der skal tages. Selv om der ligger faste kompetenceplaner i den nye struktur, så følges de ikke, og i disse to kommuner mener socialrådgiverne, at ledelsesstrukturen snart vil blive taget op til revision, fordi den ikke fungerer efter hensigten.

Den nye organisering, hvor socialrådgiverne kommer under andre faglige ledere, kunne lægge op til en forandring i deres generelle viden om organiseringen af deres arbejdsfelt. Det mener jeg dog ikke sker. Socialrådgiverne fastholder deres opfattelse af, at de skal referere til en faglig chef, ligegyldigt hvor de er placeret i organisationen. Ovennævnte udtalelser og udviklingsforløb viser flere ting. Dels at der udpræget er tale om en kamp om faglige ledelsesmonopoler mellem de forskellige grupper. Dels at det faktisk er muligt for socialrådgiverne at omgå kompetenceplanerne. Selv om de ikke får indflydelse på beslutningen om deres placering i forhold til den administrative ledelse, så gør de deres indflydelse gældende ved gennemførelsen af ændringer ved at undlade at følge kompetenceplanerne, og det har de åbenbar succes med. De modarbejder altså aktivt en ledelse uden faglig kompetence. I én kommune får de med tiden den løsning, de hele tiden ville have, og det er spørgsmålet, om det ikke også bliver tilfældet i de andre kommuner. Jeg mener, at denne indflydelse må tilskrives socialrådgivernes arbejdssituation og deres særlige faglighed. De står i en stærk position til at bruge faglige argumenter, da deres opgavers karakter og vigtigheden i forhold til »rigtige« økonomiske beslutninger kræver en indsigt, som andre faggrupper ikke har.

Strategier

Min formodning om en integreret gruppes strategier er, at de i højere grad vil anvende en indtrængen på andre områder, alliancedannelse og tilpasning som strategier, end det er tilfældet for de selvstyrende grupper. Desuden at de i stor grad vil støtte sig til deres kollektive og organisatoriske indflydelsesmuligheder og ikke vil have lige så stor succes med at anvende de individuelle strategier, som de selvstyrende grupper. Denne

formodning bekræftes på visse punkter, men ikke på andre af materialet. Det er især alliancedannelsen og til en vis grad tilpasningen, der synes bekræftet, mens indtrængen og støtten sig til den faglige organisation og organisatoriske rettigheder ikke synes bekræftet.

Der er ingen tvivl om, at socialrådgiverne i højere grad tilpasser sig ændringer, end det er tilfældet for psykologerne eller lærerne. Det kan forklares med deres meget forskellige arbejdssituation og opgaver. Socialrådgivernes arbejde er traditionelt underlagt en stor politisk og administrativ styring. De er involveret i et net af politiske og administrative reguleringer, der før ændringerne tager sig meget forskellige ud, og det er også tilfældet efter ændringerne. Men ændringer eller ej, så fastholdes en stor grad af politisk og administrativ regulering af deres arbejde, og socialrådgiverne mener som sagt selv, at en vis form for regulering er nødvendig på grund af opgavernes karakter. Elementer fra den suveræne statsmodel, hvor hierarki og regler, neutral implementering og politisk orientering står i centrum, er tydelig på socialrådgivernes arbejdsfelt. Og det gælder både før og efter ændringer. Vi ser det i casen, hvor socialrådgiveren vælger at styre ind mod de politiske mål, og det gælder også i de andre kommuner, at socialrådgiverne i deres daglige arbejde er stærkt koncentreret om det politiske niveau. Vi ser det også ved deres opmærksomhed omkring brugernes rettigheder ved ændringerne. Love, regler og politiske beslutninger er langt mere centralt i deres daglige arbejde, end det er tilfældet for psykologerne og lærerne. Det kan forklare en del af deres tilpasningsstrategi.

Men her mener jeg også, at det spiller ind, at socialrådgiverne er »vokset op« og har udviklet sig som profession i denne særlige situation med en stor grad af politisk og administrativ regulering af deres arbejdsfelt. De er, som jeg har omtalt, opstået og udviklet i tilknytning til den offentlige sektor, og har altid haft karakter af at være »kontorpersonale«, som en socialrådgiver udtrykker det. Den del af deres generelle viden, der omhandler arbejdsorganiseringen, er derfor præget af denne særlige reguleringsmåde af arbejdsfeltet. Og de føler det ikke på samme måde som en drastisk indgriben i deres selvstyring, hvis den politiske og administrative styring forøges, som psykologer og lærere vil føle det. For socialrådgiverne er det blot mere eller mindre af den samme styring. Tilpasning og underordning i forhold til politisk og administrative beslutninger er

holdningsmæssigt og reelt ikke ukendt i deres arbejde.

Men der er grænser for denne tilpasning, og her mener jeg, at de autonome elementer ved deres arbejde kommer frem. De har trods alt en del teknisk kontrol over deres arbejde (fortolkningsretten), der bunder i opgavernes karakter, og det giver dem indflydelsesmuligheder gennem deres arbejdssituation. De faglige argumenter står forholdsvis stærkt i en forhandlingssituation og i udøvelsen af arbejdet. Denne selvstyring i arbejdssituationen giver socialrådgiverne gode muligheder for at anvende de individuelle strategier. Og vi ser dem da også i funktion i kommunerne, især ved implementeringen af ændringerne.

I deres arbejdssituation vælger de at lave nye prioriteringer og skabe nye samarbejdsrelationer i produktionskredsløbet med øvrige faggrupper ud fra, hvad de finder hensigtsmæssigt fagligt set. Det skal jeg vende tilbage til. De søger indflydelse gennem det formelle beslutningshierarki i organisationskredsløbet. I to kommuner har socialrådgiverne fx haft tæt samarbejde med de forvaltningsledere, der var centrale i omstillingen, og derigennem fået mange af deres ønsker opfyldt. En socialrådgiver fra en af disse kommuner siger:

> »Vi to personer, der var på børneområdet på det tidspunkt (hvor ændringerne blev udformet, red.), var meget tæt på skoledirektøren og hele tiden med i forløbet. Det har de andre i huset ikke været. Og specielt for vores område har sammenlægningen været så positiv rent arbejdsmæssigt. Man kan ikke sige, at vi har været med til at bestemme, at strukturen skulle være sådan. Men vi har været med i snakken om, at der skulle være en børne-og ungeafdeling og hvilke opgaver der skulle ligge der.«

I casekommunen og to andre kommuner benytter socialrådgiverne sig netop af deres eventuelle ledelsespositioner og uformelle magtnetværk (ved at gå på tværs af den officielle beslutningsstruktur) for at opnå deres interesser. I en kommune har det betydet ændring af den officielle struktur, i to andre mener man, at en ændring vil komme i socialrådgivernes favør. De individuelle strategier træder særligt tydeligt frem, hvor det er ledelsesmonopolet, det handler om. Og hvor vi for lærernes vedkommende ser, at denne kamp om ledelsesmonopolet »opgives« over tid, fordi det

måske alligevel ikke gjorde den store forskel, er det ikke tilfældet for socialrådgiverne. En socialrådgiver fra en kommune, hvor socialrådgiverne først fik en chef, de ikke ville have, og senere formelt opnåede den situation, de ønskede, siger:

> »Det var langt hen ad vejen et ønske fra mig. Dengang jeg sad som leder i bistandsafdelingen, havde jeg måske svært ved at se det voldsomt positive i, at jeg skulle have en skoledirektør, jeg så skulle have fløjet hen til. Altså en person, som egentlig ikke har tradition inden for den sociale verden, og ikke har kendskab til bistandsloven og dens muligheder osv. Den struktur var jeg lidt skuffet over og træt af. Der arbejdede jeg meget for, at vi fik en ny struktur, hvor jeg kunne referere direkte til vores forvaltningschef, og jeg er sådan set godt tilfreds med, at det blev lavet om til den gamle struktur igen.«

I denne kommune bryder socialrådgiverne selv med det helhedsorienterede princip i de nye funktionsopdelinger i den sammenlagte forvaltning, som de ellers »principielt« støtter. Støtten holder ikke, hvis det går ud over deres traditionelle faglige form for styring på det sociale område, og hvis de får større fordele ved en tilbagevenden til den gamle struktur. Der er tale om den kommune, hvor man ender med igen at have en skoledirektør og reelt genetablerer den gamle struktur. I den kommune fik socialrådgiverne desuden, som omtalt, ekstra ressourcer ved den seneste ændring. En socialrådgiver fra kommunen siger om deres støtte til en tilbagevenden til den gamle struktur:

> »Der har været nogle praktiske muligheder, som kunne blive løst. Vi har altid her i bistandsafdelingen haft mangel på ressourcer. Delingen med X-kommune om en skoledirektør har kunnet udløse nogle kroner, som har gjort, at vi har kunnet få nogle ressourcer ind her.«

Socialrådgivernes fortsatte arbejde for at få den chef, de gerne vil have, skal nok forstås på baggrund af, at netop socialrådgiverne i deres arbejde er så afhængige af de administrative beslutninger i det daglige arbejde, så

for dem har den faglige kompetence på ledelsesniveau stor betydning. I organisationskredsløbet må man derfor sige, at eksklusionsstrategien er udbredt blandt socialrådgiverne, og at det især er de individuelle strategier, der anvendes i eksklusionsøjemed. Det er da også nødvendigt, da de ikke har nogen former for legale, og heller ikke i særlig grad andre, monopoldannelser.

Jeg mener derimod ikke, at der er tydelige tegn på eksklusionsstrategier hos socialrådgiverne i produktionskredsløbet i samarbejdet med andre professionelle grupper. Det kunne ellers være tilfældet især i forhold til psykologerne, der med ændringerne får overlapninger til socialrådgivernes arbejdsfelt. Socialrådgiverne opfatter det dog ikke som en indtrængen på deres område, men ser samarbejdet som en forbedring af den faglige kvalitet i arbejdet. Og som det fremgik i psykologcasen er det snarere et problem for psykologerne at holde sig ude af socialrådgivernes område, end at komme ind på det.

Eksklusionsstrategien ser vi dog komme til udtryk i forhold til en ikke-professionel gruppe som de kommunalt uddannede sagsbehandlere. Socialrådgivernes manglende monopol har skabt grundlag for, at kommunerne selv kan uddanne personale til at varetage sagsbehandlingsarbejdet. Socialrådgiverne er ikke helt enige i deres holdning til dette. I nogle kommuner er man meget imod uuddannede sagsbehandlere, mens man i andre kan se både fordele og ulemper ved det. Forskellen mellem de to grupper betragtes især som en forskel på, i hvor høj grad man i arbejdet styrer efter kommunens økonomi eller efter klientens behov:

> »Et eller andet sted ser man måske på en kommunens økonomi med nogle andre øjne, hvis man er uddannet inden for det kommunale system. Men, det er igen afhængigt af den konkrete person selvfølgelig. Kunsten er at bruge loven i forhold til klienten, men også i forhold til kommunens økonomi.«

Socialrådgiverne mener, at visse dele af deres arbejde måske kan laves af andre. Det handler især om områder, der i stigende grad bliver retsliggjorte. Men andre områder, hvor skønnet og behandlerorienterede vurderinger skal ligge til grund, kræver deres særlige uddannelse. En socialrådgiver siger:

»Jeg tror ikke, at vi forsvinder i forvaltningerne. Jeg tror, at der er områder, fx familie- og børnesager, hvor man bliver nødt til fortsat at have socialrådgivere. Jeg mener, at dér har vi vores styrke.«

Socialrådgiverne er i deres daglige arbejde i produktionskredsløbet meget opsatte på at indgå i og også aktivt danne formelle samarbejdsrelationer med andre faggrupper. Det kunne lægge op til, at de med ændringerne forsøger at trænge ind på andres områder, og at strukturændringerne netop kunne bruges som en støtte til dette, fordi tværfagligt samarbejde og helhed står så centralt. Det er svært at vurdere, om der er tale om denne indtrængningsstrategi på baggrund af materialet. Socialrådgiverne betragter det ikke selv som en indtrængen, men som en dækning af et arbejdsfelt, hvor der ligger mange opgaver, det i højere grad bliver muligt at varetage med strukturændringerne. Som det er tilfældet med psykologerne, mener jeg da heller ikke, at man kan se denne tendens som et forsøg på at trænge ind på områder, hvor andre grupper i forvejen har en position. Jeg vil snarere se det som et forsøg på at dække områder, der ikke varetages af andre grupper. Men der kan være forskel på andre gruppers oplevelse af, om disse opgaver er nødvendige at varetage. Især lærerne har svært ved at se denne nødvendighed. Hvorimod de øvrige faggrupper i højere grad ser det som en dækning af et felt, der ikke blev varetaget i de tidligere strukturer.

Der er dog ingen tvivl om, at der opstår konflikter og faggrænseproblemer mellem de professionelle grupper, når strukturændringerne åbner mulighed for udbredelse af et bestemt arbejdsfelt eller etablering af nye felter, som jeg har antaget tidligere. Min antagelse gik desuden på, at det ville være sværest for de integrerede grupper at fastholde eller udvide deres position i denne situation, og i forhold til lærerne, som en selvstyrende gruppe, ser vi da også, at socialrådgiverne indtil videre synes at have opgivet, mens de i forhold til andre integrerede grupper har succes. Denne succes kan ses på baggrund af, at socialrådgivernes videns»identitet« ligger i forlængelse af strukturændringernes intentioner. De har de »bedste« argumenter bag sig i forhold til andre ligestillede grupper. Mellem socialrådgiverne og psykologerne, som henholdsvis en integreret gruppe og en selvstyrende gruppe, må succesen nok ses ud fra, at begge gruppers videns»identitet« falder sammen med intentionen i

strukturændringen. De arbejder i høj grad mod fælles faglige mål, men ud fra forskellige funktioner.

I kommunerne fremgår det, at socialrådgiverne benytter sig af alliancedannelse med andre grupper. Det kan være sundhedsplejersker, som vi har set i en kommune, og det kan være psykologer, som vi har set i en anden. Alliancedannelse kan både omhandle de ledelsesmæssige aspekter og det vidensmæssige aspekt ved ændringerne. De allierer sig med andre grupper afhængigt af det område, som de søger større indflydelse på. Og som sagt laver de også de mere uformelle alliancedannelser med det administrative ledelsesniveau.

Alliancedannelse og lighedsorientering er ikke fjernt for socialrådgiverne, og de har da også en organiseringsform præget af disse karakteristika; den fagbaserede kollektivisme. Deres indflydelse og selvstyring er traditionelt bundet til gruppen af socialrådgivere i kommunen, og de støtter sig som omtalt meget til hinanden i styringen af deres arbejde. Opsplitningen af socialrådgiverne på afdelinger synes ikke at ændre dette forhold. De går på tværs af strukturerne og henter hjælp hos fagfæller. Så på dette punkt følger socialrådgiverne formodningen om det ligheds- og gruppeorienterede aspekt ved integrerede grupper.

Men min formodning om, at socialrådgiverne som en integreret gruppe især anvender kollektive indflydelsesmuligheder gennem de organisatoriske rettigheder holder ikke stik. Der synes snarere at være en tendens til afstandtagen fra fagforeningen i forbindelse med strukturændringerne. I casen mener socialrådgiveren, at fagforeningen i for høj grad ser ændringerne som nedskæringer, og mener selv, at det handler om meget mere. I casekommunen blev alle berørte fagforeninger inddraget fra begyndelsen i ændringsprocessen, men som socialrådgiveren siger, har vedkommendes fagforening ikke vist sig meget. I de andre kommuner har fagforeningerne ikke været involveret. Og det kan skyldes flere forhold. Dels at socialrådgiverne er tilbageholdende med at trække fagforeningen ind, fordi de selv har andre holdninger til udviklingen, end fagforeningen har. Dels at ændringerne ikke har berørt områder, hvor fagforeningen har nogen indflydelse. Jeg har tidligere været inde på, at socialrådgiverne har en ringe grad af monopol og aftalevirksomhed på deres område. Derfor kan der laves omfattende ændringer på deres område, uden at man støder ind i områder med monopoldannelser og aftalevirksomhed. En socialrådgiver

giver udtryk for denne blanding af individuelle strategier, tilpasning og ringe grad af støtten sig til fagforeningen på følgende måde:

> »Hvis jeg vil have ændret noget, så gør jeg det gennem mit arbejde og gennem ledelsen. Jeg har aldrig følt behov for at gå til fagforeningen. Det er ikke sikkert, at jeg får det igennem, jeg gerne vil, men jeg kan sagtens finde mig til rette med det, vi så når frem til.«

Alle socialrådgiverne udtrykker dog, at de i visse situationer ville inddrage fagforeningen:

> »Jeg ville gøre det, hvis jeg følte min stilling truet, eller der var andet, jeg synes, de skulle blandes ind i. Og det har vi ikke syntes, der har været på vores arbejdsplads. Der er ikke rykket ved vores arbejdsforhold, og jeg synes, at jeg er blevet behandlet godt nok i kommunen.«

I disse holdninger fra socialrådgiverne kan ligge fagforeningsholdninger, der især karakteriserer medlemmer af den professionalistiske organiseringsform. Det er vægten på de individuelle strategier frem for de kollektive. Men som sagt er der forskellige holdninger blandt socialrådgiverne på dette punkt, og spørgsmålet er, om denne holdning afspejler en konstatering af, at fagforeningen ikke har indflydelse på de områder af arbejdsfeltet, der ændres på, og derfor ikke betragtes som vigtig i den sammenhæng, eller den afspejler, at fagforeningen ikke skal have indflydelse på disse områder? Det er svært at vurdere på baggrund af materialet.

Effekter

Spørgsmålet er så, hvilken betydning socialrådgiverens reaktion i kommune C har haft for opfyldelsen af målene, og hvordan andre aktører i kommunen ser på denne betydning og målopfyldelse?

Socialrådgiveren mener at have fået og påtaget sig et langt større *medansvar* i forbindelse med ændringerne. I effektbilledet ser vi da også en høj opfyldelse af dette mål. Og tegngivningen indikerer, at alle aktørerne er enige i denne betragtning. I både kommune A og B så vi, at

netop på dette punkt hersker der stor uenighed og modsatrettede tendenser i kommuner. Alle anklager alle for ikke at ville påtage eller fralægge sig ansvar. Det er altså ikke tilfældet i kommune C, og jeg skal se nærmere på, hvad forklaringen kan være.

Alle medarbejderne er forbavsende enige om, at de har fået langt større medansvar, at vejen til toppen er blevet kortere, at ledelsesformen er blevet styrket, og at de har haft stor indflydelse på udformningen af ændringerne både vedrørende forvaltningsændringer og decentraliseringen. Dermed ikke sagt, at alle har fået deres ønsker opfyldt, men alle har været inddraget i dikussionen af ændringer på deres arbejdsfelt. Institutionsmedarbejderne mener, at forholdet mellem institutioner og forvaltninger er markant forbedret fra kontrol til dialog efter ændringerne. En institutionsleder siger:

> »Det er ikke sådan, at kommunen ligger som en klods derinde. Alle siger, at det er os, der er kommunen, at det er os, der er med til at bestemme. Det giver en større diskussion, hvis der er noget, der ikke fungerer så godt. Før havde man en tendens til at sige: Ja, det er også dem inde på kommunen. Nu kan man sige til borgerne, at det er os, der skal have skældud, hvis der er noget, du er utilfreds med, for det er os, der tager beslutningerne.«

En anden institutionsleder siger:

> »Det har været positivt, at man kan sige sin mening, og det er med til at modne én og gøre en klar til omstilling.«

En pædagog fortæller, at det har været utrolig hårdt og tidskrævende at deltage i omstillingsprocessen, og tit har de været dybt frustrerede over, at det ikke gik, som de ville. Men der var ikke andet at gøre end hele tiden at blive ved og markere sig, og det har da også resulteret i:

> »Vi har oplevet det at blive hørt og blive inddraget i beslutninger; være med som en ligeværdig del af et team omkring arbejdsopgaver, der havde med vores dagligdag at gøre. Beslutninger bliver ikke taget hen over hovedet på os.«

I forvaltningen ser vi det samme billede. En forvaltningsmedarbejder siger:

> »Forvaltningschefen havde engang en seddel på døren, hvor der stod: Træffer du ikke chefen, så træf beslutningen selv. Nu går man næsten og håber, at chefen ikke er der.«

Politikere og ledere er meget enige i, at medarbejderne har fået og også påtaget sig det større medansvar. I begyndelsen var der problemer med især at få institutionslederne til at påtage sig ansvaret, men det er de blevet meget bedre til med tiden. De administrative topledere oplever et langt større engagement, større fleksibilitet og arbejdsglæde hos medarbejderne efter ansvaret er lagt ud. Det giver medarbejderne overskud til at finde på nye ideer og opgaver. Og lederne mener, at der samtidig er skabt en forståelse af, at ledelse ikke er noget fordækt, men væsentligt for organisationen. Det har især været vigtigt at få ændret denne lederopfattelse på institutionsområdet. Det er da også i denne kommune, at skolelederne har stillet forslag om selv at påtage sig flere ledelsesmæssige opgaver for hele skolevæsenet, og pædagogerne har indvilliget i at udarbejde virksomhedsplaner som led i den udbredte decentralisering. En pædagog, der er leder af en børnehave, siger:

> »Der er også stillet større krav fra forvaltningens side. Vi skulle beskrive, hvad vi ville på årsplan. Det betød, at vi måtte sætte os ned og sige: hvad vil vi egentligt det næste år? Det betyder en styrkelse af sammenholdet i arbejdsgruppen. Der er jeg så primus motor i det. Jeg prøver på, når jeg har tid, at sidde og kigge ud af vinduet og tænke nogle kreative tanker. Det er en af de vigtigste ting, der er sket.«

Politikerne har fra begyndelsen ment, at ansvaret skulle så langt ned i systemet som muligt ved ændringerne. De er enige om, at man opnår det bedste resultat i ydelserne på denne måde. Og der har også været en erkendelse af, at både medarbejdere og brugere skal inddrages *før* de politiske beslutninger tages. Ellers forsvinder velviljen og engagementet fra deres side. Det er ikke lykkedes i alle tilfælde, og man er undervejs

i kommunen løbet ind i situationer, hvor det ikke har været tilfældet, men erfaringen har så vist, at det er en meget dårlig ide at inddrage medarbejdere og brugere, hvis der ikke er tale om en reel indflydelse.

Det er politikeres og lederes opfattelse, at det med en reel inddragelse faktisk kan lykkes at styre ellers »ustyrlige« områder. De nævner dagplejeområdet i kommunen, hvor både udgifter, administration og organisering i mange år har skabt problemer, og hvor en kombination af bruger- og medarbejderinddragelse, decentralisering og forvaltningsmæssige ændringer har skabt fuldstændig ro og kontrol over området. Samtidig er der generelt kommet styr på de sociale udgifter, der var ved at løbe løbsk i kommunen.

Der er allerede nævnt flere punkter ovenfor, der kan forklare den store målopfyldelse omkring medansvaret i kommunen. Det handler i høj grad om måden, man beslutter og gennemfører ændringerne på.

For medarbejderne synes det for det første at have meget stor betydning, at de inddrages i beslutningsprocessen. Følelsen af at blive hørt og være en vigtig brik i det samlede billede i kommunen synes at skabe et stort engagement og velvilje i forhold til at omstille. Mottoet har fra begyndelsen været: »Stå på toget, hvis du vil være med til at styre, hvor det kører hen, for det kører alligevel«. I kommunen blev der nedsat arbejdsgrupper bestående af både ledere og medarbejdere, samt i nogle tilfælde brugere, da ændringerne skulle udformes. Deltagelsen var frivillig, men som sagt lå det klart, at hvis man ikke deltog, ville beslutningerne blive taget alligevel. Her peger udsagnene på, at en inddragelse ikke behøver at betyde, at alle får deres vilje, men omvendt skal medarbejderne kunne se deres fingeraftryk, hvis den gode vilje skal opretholdes. Her ser vi en anden form for topstyring, end den der var bemærkninger om i kommune B.

Et andet forhold, der fremhæves af alle parter, er, at der blev lavet en jobtryghedsaftale for nogle år, så medarbejderne ikke samtidig skulle være nervøse for at miste deres arbejde, og desuden at alle fagforeninger blev inviteret formelt fra begyndelsen til at følge og deltage i omstillingsprocessen. Man har altså på forhånd forholdt sig aktivt til de problemer, der kan opstå omkring den store aftalevirksomhed, der præger især de professionelles arbejdsområde. En politiker mener i denne sammenhæng, at hvis udgangspunktet for ændringerne kun er økonomi eller nedskærin-

ger, så når man ikke langt med effekter af ændringerne.

Et tredje forhold, der synes meget centralt, er det høje informationsgrundlag i hele organisationen, der har været under omstillingen. Alle medarbejdere har fundet det utrolig vigtigt, at de hele tiden var orienteret om, hvad der foregik og hvorfor, så de »ikke skulle læse det i avisen, som vi plejer«, som én siger. Fx har ændringerne resulteret i, at alle medarbejdere ser en dagsorden før ledermøder, så de kan kommentere den, hvis de ønsker det, og efter ledermøder orienteres medarbejderne på personalemøder om de beslutninger, der træffes. Personalemøder, samarbejdsudvalg og sikkerhedsudvalg har samtidig fået en helt ny rolle i forbindelse med ændringer, og der en stadig informationsudveksling og indflydelsesmulighed i det daglige mellem ledere og medarbejdere.

Et fjerde forhold, der synes at have betydning, er, at man i kommunen har brugt kommunens håndbøger og kompetenceplaner som et redskab til at få de forskellige kompetencer og målformuleringer på plads fra begyndelsen. Man kan se det som et udtryk for at prøve at håndtere det styringsdilemma, som jeg tidligere har været inde på dels omkring centraliseringen og decentraliseringen, dels omkring den politiske og administrative styringsbalance i forhold til de autonomt prægede opgaveområder. Man kan også se det som et udtryk for at skabe indhold i strukturændringerne og lægge formel vægt på processen. Alle parter har meget detaljeret måtte forholde sig til og være med til at udforme endelige kompetenceplaner og systematisk opstille målsætninger for deres respektive områder. Alle aktørerne i kommunen mener, at det har haft stor betydning for, at man er kommet frem til fælles holdninger (en fælles meningsdannelse) og også kompromiser om udviklingsretningen på de forskellige områder, og at alle i høj grad blev klar over, hvem der kunne og skulle beslutte hvad. Både ledere og medarbejdere mener, at der dermed er skabt et væsentligt grundlag for udfyldelse af de overordnede mål, men også at der løbende må foretages justeringer i disse planer, fordi forholdene hele tiden forandrer sig. Som vi har set, er det da heller ikke i alle tilfælde, at medarbejderne følger disse planer (fx socialrådgiveren), og det er heller ikke på alle områder tilfældet, at målene og konkretiseringen af dem er sat igennem. Det gælder fx skoleområdet i denne kommune. Vi ser dog i denne kommune en større velvilje over for denne målstyring og også en større tro på, at det kommer, end det er tilfældet i de andre kommuner

blandt lærerne. Det kan skyldes, at lærerne allerede én gang har været involveret i denne form for diskussion og fundet dialogen positiv. Arbejdet med målsætninger og kompetenceplaner er dog ikke kun et resultat af strukturændringerne. Alle aktørerne peger på, at processen var i gang inden ændringerne, men at den fik fart og blev langt mere formaliseret i forbindelse med ændringerne.

De ovennævnte forhold har især berørt styringselementet mellem det politiske/administrative netværk og professionelle netværk og viser en opmærksomhed på det væsentlige i selvstyringen hos de professionelle grupper. Men i kommunen tages der også højde for videnselementet hos medarbejderne. Der er afsat mange ressourcer til efteruddannelse af medarbejderne i forbindelse med omstillingen. En forvaltningsmedarbejder siger om dette:

> »Man ændrer strukturen, og det har ligget i målet, at man skal have fagligt dygtige medarbejdere. Det hjælper ikke med en ny struktur alene. Det andet må følge med.«

Og det er fulgt med i denne kommune, hvilket ikke er tilfældet i de andre kommuner.

Den sidste begrundelse, der nævnes af alle aktører i kommunen, der har betydning for at omstillingen er gået, som det er tilfældet, er et personrelateret forhold. Det var en ny socialinspektør, der begyndte med omstilling på socialområdet og derefter gennemførte hele strukturændringen. Denne chef har haft en meget central rolle i hele forløbet, og er også den person, der har haft alle ideerne til, hvordan processen skulle forløbe. Chefen har opnået en stor opbakning fra alle niveauer i organisationen. Som det fremgår af socialrådgiveren i kommunen, var denne chef uddannet socialrådgiver, at det må nok betragtes som en væsentlig forklaring på, at socialrådgiverne i denne kommune har opnået en opnormering ved strukturændringerne. Det er da også denne chef, der har overbevist politikerne om, at det svarer sig økonomisk at ansætte flere medarbejdere. Chefens motto i omstillingen var: »Jo færre chefer, jo flere medarbejdere«. Og det har nok haft afgørende betydning for medarbejdernes reaktioner på omstillingen. Denne chef samt en anden chef, der omtales som ildsjæle, har senere forladt kommunen, og ved mit sidste besøg, var

alle meget spændte på, hvilken betydning det får for det videre forløb.

Alle aktører er enige om, at strukturændringen ikke kan vurderes isoleret. Strukturændringen er del af en proces, hvor omstilling sker hele tiden, og politikerne mener, at det må få som konsekvens, at ens forventninger til netop denne strukturændring skal skrues ned. Selv om der fremkommer et billede af, at meget er lavet om i kommunen, er der stadig nogle områder, hvor tingene fungerer, som de altid har gjort. På nogle områder er der sket meget, på andre ikke.

Jeg skal ikke beskæftige mig særligt med målet om *brugerindflydelse*, da der ikke har deltaget brugere i gruppeinterviewene i kommunen. Det er derfor ikke muligt at sætte de ansattes og politikernes udtalelser op imod brugernes. På socialrådgiverens område så vi, at der ikke endnu var nogen særlig brugerindflydelse, men at der var konkrete planer om, at det skulle der være i højere grad fremover. Det er nok betegnende i kommunen, at der var en meget stor brugerindflydelse i udformningen af strukturændringerne, især i forbindelse med omstruktureringen af børnepasningsområdet, som blev igangsat på foranledning af en organiseret brugergruppe. På skoleområdet, på dagplejeområdet og på institutionsområdet har brugerne både i bestyrelser og uden for bestyrelser været meget aktive i forhold til ændringerne, og ifølge medarbejderne er flere politiske beslutninger i forløbet blevet omstødt på grund af brugermodstand. Det gælder især skoleområdet, hvor en alliance mellem bestyrelser, lærere og »vrede« forældre førte til ændringer i vedtagne ombygningsplaner. Jeg skal dog ikke gå videre ind i dette, netop fordi brugernes egne udsagn mangler.

Ser man på målet om *helhedsløsninger* mener socialrådgiveren, at der i vedkommendes arbejde er kommet en langt større helhed, og at man også er godt på vej til større helhed på børne- og ungeområdet, selv om der stadig er problemer i forhold til skolerne. Disse udsagn støttes af effektbilledet for kommunen.

I denne kommune gælder det ikke, at der, som det var tilfældet for psykologernes vedkommende, er en fælles holdning blandt de øvrige grupper om, at det særligt er socialrådgivernes ændrede arbejdssituation, der har givet en større helhedsorientering. Der opfattes snarere at være en ændring i gang hos alle grupper, der tilsammen giver den større helhed. Det er ikke kun socialrådgiverne, der er aktive i forhold til et større

samarbejde, men alle aktører i kommunen. Hvor forbeholdet dog stadig ligger omkring skolerne. En pædagog siger:

> »Vi har ikke nået helhedsløsninger på børneområdet endnu. Vi mangler stadigvæk samarbejdet mellem dagplejere, institution og skole. Det er vigtigt, at lederteamet med børnene bliver vægtet, og lærerne forstår, at der skal bruges tid på det. I det lederteam, hvor skolelederne er med, er plejehjemslederne også med. Der diskuterer man ledelse. I det andet ledelsesteam, hvor man diskuterer børn, er skolerne ikke med.«

Pædagogen fortæller videre, at der har været et stort arbejde i gang for at få dagplejen integreret i institutionerne, så de fik supervision af pædagogerne. Dette arbejde faldt til jorden efter lange forhandlinger mellem de to områders fagforeninger, fordi de ikke kunne blive enige om, hvem der skulle have overenskomsten på området. Samarbejdet foregår nu mest på lederplan mellem de to pasningsordninger. Om samarbejdet med socialrådgiverne siger pædagogen:

> »I de tværgående team er vi sammen med socialrådgiverne, og vi har et samarbejde med Pædagogisk, Psykologisk Rådgivning. Samarbejdet med socialrådgiverne er meget afhængig af sagerne, men der er en utrolig åbenhed mellem os. I forbindelse med omstillingen har vi lært hinanden at kende, og vi ved, hvem vi skal gå til. Før omstillingen var vi decideret hver for sig. Vi arbejdede meget i hver sin lille hønsegård og forsøgte at få det til at fungere. Vi har haft muligheden for at have arbejdsfælleskaber, hvor vi har lært at bruge hinanden. Helt konkret har vi været »nødt« til at bruge hinanden. Det har så kostet møder og tid. Men jeg tror, det er frugtbart i den sidste ende.«

Samarbejdet begyndte dog ikke gnidningsløst. Pædagogen fortæller, at alle skridtede banen af i forhold til de andre grupper, men at det konkrete arbejde i forbindelse med ændringer har ført til kendskab og accept af hinandens styrker.

Fra en skoleleder forlyder det om samarbejdet med det sociale område:

»Den omstrukturering, der er sket med familieafdelingen, har jeg foregrebet for mange år siden, ved at få socialudvalgets accept af, at jeg regelmæssigt holdt møder med min skolevejleder, sundhedsplejerske og sagsbehandler. Så vi har haft en tæt kontakt på skolen her. Skolen har ry for at være god til at tage sig af tunge problemer. Men ikke på de andre skoler. Det er ved at komme nu efter familieafdelingen. Det, at vi er i samme hus nu, gør, at hvis der via familiesiden eller fra vores side dukker noget op om skolebørnene, er chefen orienteret og kan køre begge veje. Jeg fornemmer, at den forebyggende indsats er bedre end før.«

Skolelederen fremhæver dog problemet med, at psykologer og socialrådgivere stadig kører i to systemer, fordi informationer ofte ikke kommer igennem de »vandtætte skodder«, som det siges. Skolelederen er derfor meget tilfreds med, at kommunen har plan om at opsige det skolepsykologiske fællesforbund og selv ansætte psykologer i forvaltningen. Denne opfattelse deler de andre grupper på området i kommunen. De mener alle, at det vil styrke det helhedsorienterede arbejde. Om årsagen til det manglende eller svære samarbejde mellem familieafdelingen og skolerne, fremhæves de samme argumenter, som jeg har nævnt i kommune B. Da skoleforvaltningsmedarbejderne skulle flyttes i forbindelse med oprettelse af familieafdelingen, siger en medarbejder om deres opfattelse på det tidspunkt:

»Vi havde en forestilling om, at vi skulle ned og sidde med en lilla ble om hovedet. Vi diskuterede meget fra vi vidste, at vi skulle sammenlægges med familieafdelingen, hvordan kommer det til at gå og den lilla ble, vi sikkert fik ned over hovedet. Men det har nu ikke været så slemt. Det er lige som de andre har fået bleen lidt af. Som vi sad før i den gamle skole- og kulturforvaltning, var vi en hel lille enklave. Vi anede ikke, hvad der foregik i huset.«

Myter og fordomme om kulturforskelle har også i denne kommune stor betydning for medarbejdernes reaktioner. I den forbindelse nævner medarbejderne, at det fysiske aspekt har stor betydning for samarbejdet. Dét at man sidder tæt på hinanden og kender hinanden giver en langt større

informationsudveksling og accept af forskelligheder. Men de fremhæver samtidig, at det ikke er nogen garanti. I andre afdelinger har man ikke opnået et større samarbejde ved den fysiske omplacering. Her ser vi nok betydningen af det fagrelaterede aspekt ved sammenlægningerne slå igennem. Medarbejderne skal selv kunne se en faglig fordel ved et samarbejde, før der skabes mulighed for, at der sker noget.

Medarbejderne opfattelse af, hvorfor man er nået så langt med helhedløsningerne og samarbejdet, skal ses i forhold til den proces, der er nævnt ovenfor, og at der har været et indhold i ændringerne, som de fandt positivt. De kunne se faglige fordele i det, og er tilfredse med resultatet, selv om der fortsat skal arbejdes med den større helhed. Medarbejderne mener dog, at det tager lang tid med nedbrydningen af faggrænser, og støtter socialrådgiverens opfattelse af, at det er det flerfaglige, der er det centrale. En nedbrydning af sektorgrænserne understøtter denne udvikling, men er igen ikke en garanti, hvis ikke der er et indhold, som medarbejderne kan se et formål med på deres eget område. I dag er der mange tværfaglige arbejdsgrupper og spredning af informationer på tværs af grupper. Det nyder alle gavn af.

Den administrative ledelse er enige med medarbejderne om, at man er nået langt med det tværfaglige på social-, skole- og kulturområdet, men at samarbejdet stadig er meget sårbart. Et højt informationsniveau betragtes som essentielt for denne fortsatte udvikling, og både ledere og politikere er enige om, at denne proces ikke ville være sket uden strukturændringer. Men i den forbindelse har indholdet i og målene for ændringerne været centrale for, at der skete noget. En forvaltningschef siger:

> »Strukturændringer i sig selv er værdiløse. Der skal være et formål med sammenhæng og kvalitet i tingene, for at det skal få nogen effekt.«

Det lader til, at det i denne kommune i stor grad er lykkedes at få skabt det indhold i strukturændringerne, som der savnes i de andre kommuner. Det handler både om mål, formaliserede samarbejdsrelationer, nye opgaver, efteruddannelse osv.

En politiker ser et perspektiv på 5-10 år ude i fremtiden, før nedbrydningen af faggrænserne kan forventes. Men en nedbrydning af sektor-

grænserne er én af mange ændringer i organisationen sammen med ændringer uden for organisationen, der fører i denne retning. Heri er de administrative ledere enige. De mener, at en nedbrydning først er nødvendig på lederplan, så det kan få afsmittende effekt ned i systemet. Man kan ikke forvente, at medarbejderne skal arbejde på tværs, hvis lederne ikke kan det, som det udtrykkes.

5.4.3 Opsamling

Strukturændringerne synes ikke at føre til ændringer i socialrådgivernes konkrete og generelle faglige viden. Tværtimod synes ændringerne at understøtte deres viden. Der er altså et sammenfald mellem deres viden og intentionen i strukturændringerne med hensyn til mindre kontrol og mere behandling, større koordination og helhed, mere tværfagligt samarbejde osv. Det er en væsentlig grund til, at socialrådgiverne aktivt går ind og støtter ændringerne. De ser faglige fordele i ændringerne, da de får bedre mulighed for at udfolde deres særlige viden. Den aktive støtte er en del af forklaringen på den helhed, der opnås i enkeltsagsbehandlingen i kommunerne efter sammenlægninger, og den grad af helhed, der er opnået på områdeniveau. Specialiseringen betyder ikke et brud med deres viden. Der har hele tiden ligget en form for specialisering på deres område og et valg af helheder, der er arbejdet ud fra. Helhederne kan nu forandres, men ikke helhedssynet som sådan.

Intentionen i strukturændringerne lægger på én måde op til en understøttelse af de autonome elementer i styringen af socialrådgivernes arbejde. Det vedrører målet om større medansvar, der for socialrådgiverne lægger op til en udvidelse af deres egenkompetence i sagsbehandlingen. Det vil sige en bevægelse mod en større selvstyring til socialrådgiverne. Denne entydige bevægelse er dog ikke at spore i materialet, når man ser på gennemførelsen af ændringerne. Socialrådgiverne bevarer deres fortolkningsret i den tekniske kontrol, men de får ikke entydigt en større beslutningsret, og der er stor forskel på konsekvensen af ændringerne især i forhold til den økonomiske beslutningsret. I nogle kommuner følger man intentionen i ændringerne, og giver socialrådgiverne denne større beslutningsret, i andre kommuner ikke.

Socialrådgiverne har hverken før eller efter ændringerne nogen stor grad af ideologisk kontrol. Ledelsen af deres område har betydning for

den grad af både teknisk og ideologisk kontrol, de har, og i flere kommuner ser man en bevægelse væk fra den faglige ledelse for socialrådgivernes vedkommende. Denne udvikling kan betragtes som indførelse af et responsivt element i styringen af deres arbejdsfelt. Det opfatter de som en indskrænkning af deres selvstyring. Socialrådgiverne går dog på tværs af de formelle ledelsesstrukturer, og med tiden synes det at lykkes socialrådgiverne at fastholde deres selvstyring gennem den faglige ledelse. Der sker altså ingen forandringer i deres generelle viden om organiseringen af deres arbejdsfelt. Forklaringen på den umiddelbare indskrænkning i socialrådgivernes selvstyring må ses på baggrund af deres manglende monopoldannelser og aftalevirksomhed på deres arbejdsfelt. Og fastholdelsen af selvstyringen over tid kan ses på baggrund af deres fortolkningsret, deres særlige viden og opgavernes karakter.

Socialrådgiverne tilpasser sig til en vis grad ændringerne. De gør det, fordi de vidensmæssigt er enige i indholdet i ændringerne, og fordi deres arbejde i stor grad er underlagt en hierarkisk kontrol og styring, så de er tvunget til det. Samtidig kan deres særlige beslutnings»kultur« have sin betydning for tilpasningen. Men de autonome elementer i deres arbejde (fx fortolkningsretten) giver dem også mulighed for at anvende individuelle strategier, hvor de ikke er enige i udformningen af ændringerne. Og det gælder især ledelsesændringer. De bruger faglige argumenter, ledelsespositioner og uformelle magtnetværk for at ændre situationen i den retning, de finder ønskværdig. De individuelle strategier er da også nødvendige, da monopoler og organisatoriske rettigheder ikke findes i særlig grad på de områder, der ændres på. Eksklusionen som strategi er meget udbredt i forhold til ledelsesaspektet og i forhold til det ufaglærte personale på deres område. Men ikke i forhold til andre professionelle, selv om ændringerne lægger op til, at psykologerne bevæger sig ind på deres felt. Socialrådgiverne betragter ikke denne udvikling som en indtrængen, men som en forbedring af kvaliteten i arbejdet. Det må nok ses i sammenhæng med, at der er fælles faglige mål mellem de to grupper, og at psykologerne netop forsøger at afgrænse sig i forhold til socialrådgiverne.

Det er svært at vurdere, om socialrådgiverne med den nye organisering af arbejdet forsøger at trænge ind på andres fagområder. Vurderingen må afhænge af de andre gruppers opfattelse af dette, og her er det kun

lærerne, der betragter det som en indtrængen. Vi ser den integrerede gruppe komme til kort over for den selvstyrende gruppe, selv om det er den integrerede gruppe, der har strukturændringerne og deres intention »i ryggen«. De øvrige ligestillede grupper ser det mere som en varetagelse af opgaver, der ikke er blevet varetaget før, og hvor der opstår problemer, vinder socialrådgiverne frem, nok fordi de netop følger intentionen i strukturændringerne. Man ser også, at alliancedannelse og lighedsorientering er udbredt hos socialrådgiverne, og det var da også at forvente hos en integreret gruppe, der baserer sig på den fagbaserede kollektivisme. Men derimod ser man ikke, at de støtter sig til deres fagforening og de organisatoriske rettigheder ved ændringerne. Forklaringen er nok, at ændringerne ikke berører områder, hvor de har organisatoriske rettigheder at trække på.

I kommune C er det ikke kun socialrådgiverne, der har fået et større medansvar efter strukturændringerne. Det gælder alle medarbejderne. Vi ser ikke i denne kommune de samme styringsdilemmaer komme til udtryk, som det var tilfældet i de andre kommuner. Hverken med hensyn til decentraliseringen kontra centraliseringen eller hvad angår den politiske og administrative styring kontra den professionelle styring. I det politiske og administrative netværk synes stor enighed om, hvordan disse dilemmaer skal håndteres og om at lægge så meget ansvar som muligt ned i organisationen. Der er en udbredt fælles meningsdannelse på dette punkt hos politikere og ledere. At det lykkes i så stor grad at opnå målet om større medansvar begrundes med flere forhold. Der tales om den store medarbejderinddragelse og –indflydelse ved beslutning og gennemførelse af ændringerne, jobtryghedsaftaler, et konstant højt informationsniveau i hele organisationen, prioritering af efteruddannelse, vægt på målformuleringer og på kompetenceafklaringer samt et personafhængigt forhold på ledelsesplan, hvor en omstillingsleder har taget hensyn til medarbejdernes interesser og behov.

Socialrådgivernes nye arbejdsform er en del af forklaringen på, at man har opnået flere helhedsløsninger i kommunen. Men også de andre gruppers reaktioner betragtes som vigtige for at forstå effektbilledet. Blokering over for større helhed fra skolerne, kan socialrådgiverne ikke ændre på. Kulturforskelle mellem grupperne har også i denne kommune stor betydning for opnåelse af flere helhedsløsninger. Men at man er nået så

langt, som det er tilfældet, må nok ses i forhold til den måde, som omstillingen er gennemført på. Definering af indhold i ændringerne og den bestemte styring af processen i forhold til de forskellige professionsgruppers viden, arbejdsopgaver og selvstyringstraditioner, kan være en væsentlig forklaring på den store målopfyldelse. I denne kommune ser vi en procesorienteret brug af strukturerne.

5.5 »Sygeplejersken« i kommune D: en repræsentativ case

Først beskrivelsen af de strukturændringer, der er foretaget i kommune D.

Strukturændringer i kommunen

I 1990 og 1991 foretager kommunen administrative strukturændringer og sammenlægger forvaltninger, så der etableres to forvaltninger: social- og sundshedsforvaltningen sammenlægges med skole- og kulturforvaltningen, og økonomi-, teknik-, og skatteområdet sammenlægges til én forvaltning. Der dannes et finans- og byrådssekretariat med en finanschef som en stabsfunktion under kommunaldirektøren. Den sammenlagte forvaltning på det sociale og kulturelle område får tre afdelinger bestående af børn og unge, bistand og sundhed. Målene for denne sammenlægning er:

* tilpasning af organisationen, således at man selv med færre personaleressourcer vil være i stand til at yde en tilfredsstillende service
* omstillingen må bl.a. indebære et udvidet tværsektorielt samarbejde, øget decentralisering, kompetenceudlægning, udbygget anvendelse af ny teknologi mv.
* endelig skal det afklares, hvilke opgaver der kan/skal bortfalde, således at det bliver muligt at opprioritere nye eller »forsømte« opgaver.

Herunder formuleres en række delmålsætninger:

* nedbrydning af forvaltningsgrænser og bedre ressourceudnyttelse
* tilpasning af den politiske organisation
* sammenlægning af ensartede opgaver
* udnyttelse af eksperter på tværs af forvaltningsgrænser
* bortfald af nogle opgaver – opprioritering af nye

* hensigtsmæssig indførelse af ny teknologi
* klar og entydig ansvarsfordeling – en mindre pyramideformet organisation.

Den politiske udvalgsstruktur ændres, så den svarer til forvaltningsstrukturen. Det vil sige et økonomiudvalg og to stående udvalg.

Kommunen har gennemført omfattende decentralisering til institutionerne. Det er en proces, der er foregået over længere tid, og den bliver styrket i forbindelse med de strukturelle ændringer i administrationen.

På ældreområdet er etableret integreret hjemmeplejeordning, omdannet plejehjem til ældreboliger og oprettet lokale aktivitets- og dagcenterfunktioner.

Kommune D følger i stor grad den generelle tendens i de danske kommuner, som beskrevet i kapitel 1. Der foretages emnerelaterede sammenlægninger af både udvalg og forvaltninger, og forvaltninger opbygges omkring nye funktioner med udgangspunkt i borgerens situation, som vi også så det på landsplan.

Vurdering af generelle effekter i kommunen

De udvalgte mål fremgår eksplicit af de formulerede mål for strukturændringerne.

Figur 5.4 **Effektoversigt**

Mål	Forvaltningsændringer		Decentralisering	
Helhedsløsninger	Børn/ungeområde: Ældreområde: Enkeltsager:	+/- (+) +	Børn/ungeområde: Ældreområde: Institutionen:	- + ++
Nedbrydning af sektor- og faggrænser	Børn/ungeområde: Ældreområde:	-	Børn/ungeområde: Ældreområde:	- +
Øget brugerindflydelse	Børn/ungeområde: Ældreområde:	-- --	Børn/ungeområde: Ældreområde:	+ +/-
Mere medansvar	Børn/ungeområde: Ældreområde:	+/-	Børn/ungeområde: Ældreområde:	++ ++

++ Angiver næsten fuld enighed om, at ændringerne har haft en effekt på den pågældende målsætning
+ Der er overvægt af ja-besvarelser
- Der er overvægt af nej-besvarelser
-- Beskriver næsten fuld enighed om, at ændringen ikke har haft effekt på målsætningen
+/- Der er ikke noget klart mønster på baggrund af besvarelser
blank: for spinkelt materiale til tegngiving

Som det fremgår er det især decentraliseringen, der synes at have givet en stor målopfyldelse. At der er opnået flere helhedsløsninger er der især enighed om på enkeltsagsniveau og på de enkelte institutioner. Nedbrydning af sektor- og faggrænser er ikke opnået i særlig grad. Det ser dog ud til at være lykkedes bedst på ældreområdet som følge af decentraliseringen. Den øgede brugerindflydelse ser vi ikke noget af i forbindelse med forvaltningsændringerne, men til en vis grad som følge af decentraliseringen. Mere medansvar har medarbejderne heller ikke fået som følge af forvaltningsændringerne. Der hersker dog uenighed om dette på børne- og ungeområdet. Men til gengæld har medarbejderne fået langt mere ansvar gennem decentraliseringen.

Denne kommune er valgt som en repræsentativ case, fordi der ikke er noget entydigt billede af målopfyldelsen. Men tendensen følger de vage fælles tendenser, der er fremkommet ved undersøgelser i seks kommuner (se bilag 5). Det er den større målopfyldelse ved decentralisering end ved forvaltningsændringer, og generelt på ældreområdet. Samt at det især er på enkeltsagsniveau, der findes effekter i form af større helhed i forvaltningerne.

Jeg har indtil videre søgt forklaringer på effektbilleder i de forskellige

kommuner ved at tage udgangspunkt i professionsaspektet og fokusere på børne- og ungeområdet. I denne case skal jeg i stedet sætte fokus på ældreområdet.

5.5.1 Sygeplejersken og strukturændringer

For sygeplejersker i primærkommunerne er det udbredelsen af »den integrerede ordning« på ældreområdet, der er én af de store ændringer med betydning for deres arbejdssituation. Den integrerede ordning har ikke nogen entydig sammenhæng med strukturændringerne i kommunerne. Men tidsmæssigt er der i mange kommuner et sammenfald mellem indførelse af den integrerede ordning og strukturændringer, og her kan decentraliseringen samt nye funktionsopdelinger og ledelsesstrukturer i sammenlagte forvaltninger spille sammen med den integrerede ordning. Samtidig kobles også målet om helhedsløsninger og nedbrydning af sektor- og faggrænser til den integrerede ordning. Denne udvikling er sket i alle de fire casekommuner. Da den integrerede ordning ikke er præsenteret før, skal jeg gøre det meget kort hér.

Normalt forstår man den integrerede ordning ved, at man har ophævet skellet mellem personale på og uden for ældreinstitutioner. Man forsøger at adskille servicebegrebet fra boligbegrebet. Tidligere har man haft en hjemmeplejeorganisation, der rettede sig mod plejen i hjemmene, og en plejehjemsorganisation, der tog sig af de ældre, når hjemmeplejeorganisationen ikke kunne magte opgaven længere. Princippet var, at pensionisten skulle komme til plejen, hvor den nye ordning indebærer, at plejen kommer til pensionisten. Sygeplejersker, sygehjælpere, plejehjemsassistenter, hjemmehjælpere osv. skal varetage plejeopgaver både på ældreinstitutioner og i eget hjem. Den integrerede hjemmeplejeordning omfatter alle plejekrævende borgere i kommunerne, og typisk opdeles borgerne og personalet i lokale distrikter med selvstyrende hjemmeplejegrupper, der varetager plejen af alle brugere i distriktet ligegyldigt hvilken boform, de har. Men ordningerne ser meget forskellige ud i kommunerne. To dimensioner i ordningen er især relevant i mit tilfælde.[6]

Den ene dimension er, hvordan ordningen kædes sammen med organisation og ledelse i kommunerne. Som omtalt er ordningen typisk faldet sammen med en decentralisering af kommunens plejeservice til distrikter. Ledelse, administration og økonomi på ældreområdet samles i større eller

mindre grad og lægges eventuelt om til en decentral forvaltning i forskellige distrikter. Der er dog stor forskel mellem kommunerne på, hvordan denne decentralisering udformer sig. Fx er den økonomiske decentralisering i mange kommuner slet ikke en del af denne omlægning. Der er også stor forskel på, i hvor høj grad der er tale om en integration. Fx kan kun lederen være fælles for det personale, som stadig arbejder enten på institutioner eller i hjemmene. Det kan være kun en del af personalet, der arbejder både »ude« og »inde« osv.

Sygeplejerskerne har altså tidligere været enten hjemmesygeplejersker eller ansat på plejehjem. De har haft ledelsesmonopol på hjemmeplejen og egen overenskomst. Overenskomster er netop den anden dimension, som den integrerede ordning handler om. Man har forsøgt at lave fælles overenskomster for personalet på ældreområdet, der gør det muligt at flytte rundt med personalet, og det gælder også for sygeplejerskerne. I 1989 indgik Kommunernes Landsforening og Dansk Sygeplejeråd en overenskomst, der indebærer, at kommunerne frit kan overføre et antal sygeplejersker til denne overenskomst. Samtidig indsattes dog nogle krav om fastholdelse af et vist ledelsesmonopol hos sygeplejerskerne. Det er stadig en sygeplejerske, der skal være leder af sygeplejersker. Der kan dog være stor forskel på, om og hvordan kommunerne anvender de nye overenskomster, og i sygeplejerskernes terminologi forstås den integrerede ordning da også ofte i forhold til, om kommunerne benytter sig af denne overenskomst.

I de fire kommuner, jeg har undersøgt, arbejder sygeplejerskerne i den integrerede ordning, men der er stor forskel på udformningen af ordningerne i disse fire kommuner, og også på hvordan ordningen konkret spiller sammen med strukturændringer i kommunen. Der er forskel på, hvilken ny ledelsesstruktur, man har valgt på området, forskel på i hvor høj grad alle sygeplejerskene reelt arbejder både »ude« og »inde«, forskel på i hvor høj grad sygeplejerskerne reelt varetager andre opgaver, end de traditionelt har gjort osv. Og der er som sagt også forskel på, hvilken udformning decentraliseringen har, om man fx har samlet administrationen og økonomi af ældreområdet og udlagt det til en lokal forvaltning. Det er kun tilfældet i én af kommunerne. Det gælder dog for alle de fire kommuner, at sygeplejerskerne har fastholdt deres ledelsesmonopol på mellemlederniveauet i de nye sammenlagte forvaltninger, mens de i ingen

af kommunerne er ledere af hjemmeplejegrupperne.

Den case, jeg har valgt for sygeplejerskernes vedkommende, repræsenterer tendensen med etablering af den integrerede ordning, hvor sygeplejerskerne reelt arbejder integreret og har fået nye opgaver. Der er delvist selvstyrende hjemmeplejegrupper med faste sygeplejersker tilknyttet, men uden at de har en lederposition. De har dog det sygeplejemæssige ansvar i områderne. I den sammenlagte forvaltning er der etableret en sundhedsafdeling, der har hele administrationen af ældreområdet, men med stor delegering af ansvar ud til ældrecentrene. I sundhedsforvaltningen var der først en administrativ leder og en sygeplejefaglig leder med sideordnet status. Men samarbejdet fungerede ikke, og den administrative leder forlod jobbet. Efter en kort periode opnormerede man ældreområdet med en sygeplejerskestilling, og trak én af primærsygeplejerskerne fra områderne ind som assisterende leder til den sygeplejefaglige leder i sundhedsafdelingen. Den assisterende leder har ansvaret for hjemmeplejen, og det er denne sygeplejerske, der refereres i det følgende.

Om *ændring i arbejdssituationen* siger sygeplejersken:

»Jeg har nu med det personalemæssige at gøre. Nærkontakten til sygeplejerskerne og hjemmehjælpskontorerne. Så har jeg den koordinerende funktion og planlægning af undervisning, der vedrører forskellige personalekategorier. Vi mærker ikke, at der er sket en ændring, efter at det er blevet en fællesforvaltning. Arbejdet er det samme. Jeg synes, at opgaverne i forvaltningen er godt nok fordelt. Vi har alt, der har med de ældre at gøre.«

Sygeplejersken fortæller, at det var en politisk målsætning for ældreområdet, der satte omstillingen i gang, og at:

»Der har været tilknyttet en sygeplejekonsulent (sygeplejerske), som arbejdede på at få personalet med i denne omstilling. Sygeplejerskene gik ind som gruppe og fik gruppeundervisning, men var samtidig med i de respektive områder, hvor de skulle høre sammen med hjemmehjælperne. Folk blev fordelt efter ønsker. Det var der mulighed for. Sygeplejerskene var meget indstillet på at få en så lav

organisationsstruktur som mulig. At alle i områderne var sideordnede primærsygeplejersker uden områdeleder osv. Den var oppe at vende, da vi snakkede med fagforeningen inden omlægningen. Og det var alle indstillet på. Fagforeningen var inde omkring omstillingen med lønspørgsmål og andet, og de var inde, da vi fik oprettet min stilling.«

Om ændringernes betydning for *den faglige viden*, siges det:

»Vi har haft mange og lange diskussioner i sygeplejerskegruppen om, hvad sygepleje er. Men det vi kan, som sygehjælpere og hjemmehjælpere ikke kan, det er at analysere og organisere alt omkring plejen af en patient; vi kender de fysiologiske og anatomiske ting, så man kommer ind hos klienten med nogle andre »briller« på. Det er fagligheden, den oplæring man har fået, der betyder noget. Det kan være i kommunikationen med klienter, i krisesituationer, hvor man skal hale teorien frem, som sygehjælperne ikke har. Den pædagogiske, psykologiske side. Vi har fået andre opgaver, som undervisning, administration, elever osv. Så vi er nødt til at afgive plejeopgaver, men hvor langt hen ad vejen skal vi afgive? Der er noget i faget, som man er uddannet til, og man gerne vil blive ved med at varetage, så man ikke kun skal administrere, undervise osv. Men så skal vi have noget bedre uddannet praktisk bistandspersonale. Så kunne man godt afgive det. Nu kommer de nye social- og sundhedsuddannelser, så det kan være, at der kommer noget der.«

Sygeplejersken fortæller, at hun selv planlægger sit arbejde, og at der er en klar arbejdsfordeling mellem hende og afdelingslederen. Det er sjældent, hun vender problematikker med fællesforvaltningschefen, og hun føler ikke en *styring* oppefra. Det siges:

»Det er mest sygeplejerskerne, der vurderer mit arbejde. Det er dem, der brokker sig, hvis der er noget i vejen. Og så har jeg samarbejde med lederen af sundhedsafdelingen, hvor jeg vender problematikker, og hun giver feedback. Så jeg føler, at jeg ved, om

det går skidt eller godt med mit arbejde. Jeg føler, jeg bestemmer meget i mit arbejde. Men da jeg sidder i en mellemlederstilling, gør jeg også meget ud af at orientere min leder og at få et godt samarbejde med sygeplejerskerne. Jeg prøver at opholde mig fysisk hos dem, så jeg ved, hvad der foregår. I områderne er der delvist selvstyrende hjemmehjælpsgrupper, hvor der er en fast sygeplejerske tilknyttet. Sygeplejerskerne står som den faglige ansvarlige leder i områderne. Vi siger, at de er selvstyrende, og det er de også langt hen ad vejen med planlægning osv. Men sygeplejersken står som den koordinerende og den med overblikket.(...) Og der er situationer, hvor sygeplejersken siger, at en bestemt person må gøre den pågældende arbejdsopgave. Det er de »briller«, hun ser tingene med. (...) Jeg mener, at der bliver stillet store krav til sygeplejersker i dag. Sygeplejerskerne skal i dag i områderne have meget større flair for, hvornår hun skal træde til, og hvornår kun skal holde næsen for sig selv. Det er et stort krav, når folk er delvist selvstyrende, at kunne holde fingeren på pulsen og vide, hvor man skal træde ind. Særligt i de situationer, hvor folk ikke selv kan udtrykke det. (...) Vi ville ikke have foretrukket at være ledere. På den her måde føler de sig ansvarsbevidste og klarer mange opgaver selv. Jeg synes, de gør et flot stykke arbejde.«

Om *samarbejdet* mellem sygeplejerskerne og grupperne lyder det:

»Det er gået godt med samarbejdet mellem sygeplejerskerne og grupperne. Det er meget forskellige grupper, og nogle er mere selvstyrende end andre. Jeg synes, de kører godt, men der er ét område, hvor der er nogen gruppeproblematikker, som de forsøger at skyde over på sygeplejersken. Men hvor det nok er fordi, de ikke helt har fulgt med den proces, der er sket. Eller ikke har accepteret de nye arbejdsopgaver, som en døgnpleje har medført. Der er nogen, der er lidt seje at trække op. De største problemer har ligget omkring plejehjemsassistenterne og sygeplejerskernes ansvars- og kompetenceområde. De er tilknyttet en hjemmehjælpsgruppe og fungerer lidt som et mellemled. De har fået delegeret opgaver fra sygeplejerskerne, og de er også på centrene, hvor de har de tungeste

plejeopgaver. Det er de uddannet til. Vi har prøvet at lade dem stå med noget undervisning, men det er de ikke meget for.«

Sygeplejersken mener, at ændringen har givet en større *helhed* i arbejdet med de ældre, men at der også er omkostninger:

»Jeg synes, at i og med, at vores organisationsstruktur er så lav, som den er, og ansvar og kompetence er delt meget ud, så kommer man hurtigt til at få en proces til at køre igennem. Der kan handles med det samme, når man står ude i et hjem med en klient, og jeg synes, at man på den måde kan handle meget helhedsorienteret. I borgerens hjem er arbejdet blevet meget mere effektivt, fordi der bliver det målt ud i, hvad der er de aktuelle behov her. Der er ikke så meget plads til andet. Tidligere kunne de få vasket vinduer, syltet og bagt. Det forefindes ikke i dag. Så det må være en besparelse. På længere sigt vil jeg kalde det en forbedring for borgerne. Dem, det går hårdest ud over, er de gamle plejehjembeboere, der har prøvet den måde at leve på, hvor de har sat sig i stolen og ikke skal tænke selv. Det kræver vi i dag. Vi forlanger noget aktivitet. Folk har vænnet sig meget til det, men det vil hjælpe, som årene går. Der er også oprettet en dagcenterfunktion, fordi omsorgssiden, det sociale arbejde, ikke blev opfyldt med det nye.«

Om *faggrænseproblemet* siges det:

»Faggrænserne er ikke nedbrudt over det hele, men det hjælper. I plejegrupperne trækker de mere på hinandens ressourcer nu og hænger sig ikke så meget i, hvad de er uddannet til. Ved nedbrydning af faggrænserne skal man gå så langt, som folk føler, at de er sikre til og har den fornødne viden til. Man skal ikke nedbryde for enhver pris, men kan folk overtage opgaver på en sikker måde, kan man gøre det.«

Sygeplejersken mener, at der ligger en større *indflydelse for brugerne* i den nye ordning, fordi de er med til at definere behovene i hjemmet:

»Efter ændringen har jeg fået noget mere indsigt i de ældre og deres problemer. Her er det altså borgerne, der er i centrum, og man kommer som gæst i hjemmet. I omstillingen var der meget røre. Man gjorde meget for at orientere borgerne, holdt borgermøde i alle fire byer og jeg synes, at der blev gjort et stort forarbejde. Men havde man været så fornuftig at kalde det forhenværende plejehjem et plejecenter, så havde vi måske være forskånet for stadigvæk nogle enkelte gamle holdninger om, at det er ærgerligt, at vi ikke har et plejehjem. For de kan ikke sætte finger på, at de ikke bliver plejet og passet og får den hjælp, de skal have. Men den omsorgsmæssige del lægges mere op til borgernes eget initiativ. Og det er nok den, som man efterlyser i dag.«

Som omtalt føler sygeplejerskerne, at hun har fået meget *medansvar*, og siger:

»Jeg synes, at det er fint med den kompetence, der er. Det er sundt at have et vist ansvar og kompetenceområde med hensyn til motivation til arbejdet. Jeg er overbevist om, at jeg kan få de udfordringer, jeg vil have. Jeg er meget godt tilfreds.«

5.5.2 Fortolkning

Den faglige viden

Strukturændringerne og den integrerede ordning berører på flere måder sygeplejerskernes faglige viden, og det præger i høj grad deres reaktioner. En tendens er, at flere sygeplejersker får udvidet deres administrative opgaver, får flere ledelses- og undervisningsopgaver osv., som det også er tilfældet i casen. En anden tendens er, at flere sygeplejersker kommer under pres for på den ene side at påtage sig flere almindelige plejeopgaver og på den anden side at fralægge sig nogle af de opgaver, de traditionelt har varetaget. Der er dog stor forskel mellem kommunerne, idet ændringerne åbner for en større forskellighed i, hvordan plejeopgaver i kommunerne varetages. Kun i én af casekommunerne får det den konsekvens, at sygeplejerskerne presses ud i almindelige plejeopgaver. En sygeplejerske derfra siger:

»Vi har diskuteret det mange gange. For dem at se (de øvrige medarbejdere på ældreområdet, red.) er det sådan, at vi sygeplejersker synes, at vi er lidt mere end de andre og derfor ikke vil gå ind og gøre det beskidte arbejde. Og det er det altså ikke for mig at se. Selvfølgelig skal vi gå ind og hjælpe, når der er behov for det. Men sygeplejerskerne skal ind, hvor folk har det rigtig dårligt. Hvor skulle fx hjemmehjælpere vide det fra. Man er ikke født med den viden. Det er derfor, vi har gået tre et halvt år i skole. Det er da bl.a. for at få den viden. Og så er det da fjollet ikke at udnytte den. Nogle gange er hjemmehjælperne kede af at skulle gå ind til én med fx et brækket ben. Og jeg var ked af ikke at få lov til det. Vi har forsøgt at diskutere det, men nok ikke på et særligt sagligt plan.«

Som det fremgår af citatet giver det store konflikter mellem sygeplejerskerne og det øvrige plejepersonale, når sygeplejerskerne presses ud i almindelige plejeopgaver, og det øvrige plejepersonale vil påtage sig de komplekse opgaver. Den professionelle og den ufaglærte viden støder sammen med konflikter til følge. I de andre kommuner har diskussionen også været oppe med samme konflikter til følge, men hér har man fra ledelsesside tidligt grebet ind og besluttet, at sygeplejersker kun skal varetage de komplekse opgaver. En sygeplejerske siger:

»Vi går ikke ud og laver pleje, fx personlig hygiejne, andet end hvor man kan sige, at det er meget dårlige klienter. I mange kommuner går man med ind og laver nogle af plejeopgaverne, men det er der ikke tid til her. Vi har vurdering af hjælp, medicindosering, injektioner, opstøtning af grupperne, hjælper til når de er tunge, sårskifte osv. Det er der ikke andre, der må. Vi laver den komplekse sygepleje. Sygehjælperne har nok tidligere lavet flere ting, og det kan godt være, at de ikke får lov til det i dag.«

Jeg har tidligere beskrevet, at sygeplejerskerne har legalt monopol på de komplekse plejeopgaver. Problemet ved ændringerne opstår dog, fordi der i vurderingen af det komplekse ligger et skøn. Og med udviklingen i kommunerne bliver det i højere grad det ufaglærte personale, der skal

lave dette skøn, og dermed også selv vurdere, hvornår sygeplejerskerne skal ind. Tidligere var der mere faste procedurer på dette punkt, og de tungere klienter var placeret på plejehjem, hvor sygeplejerskerne ofte sad i ledelsespositioner. Med ændringerne brydes disse procedurer, og sygeplejerskerne er som sagt ikke ledere af de nye hjemmeplejegrupper, så der er mulighed for, at deres autoritet i bedømmelsen af det komplekse brydes. En sygeplejerske siger:

> »Der har været størst diskussion mellem vores fagforening og DKA og Husligt Arbejderforbund (hjemme- og sygehjælpernes forbund) om, hvordan man kan gøre og ikke gøre med fordeling af arbejdsopgaver. Der er ikke skabt tradition med hensyn til det integrerede endnu. Vi havde ikke engang en lov om, hvor mange sygeplejersker der skulle være på et plejehjem. Det ligger meget til, hvad kommunerne vil give. Det er meget svævende.«

Sygeplejerskerne skal altså i de enkelte situationer forhandle sig frem til den nye opgavefordeling. Og hvor det ufaglærte personale går ind på sygeplejerskernes »enemærker«, opstår der i alle kommuner store konflikter mellem dem og de øvrige grupper. I flere kommuner er konflikterne årsagen til, at sygeplejerskerne selv fremhæver, at servicen ikke er blevet bedre til de ældre endnu.

Sygeplejerskerne er ellers enige i intentionen i ændringerne, der er et større helhedssyn i plejen af den ældre. Den nye organisering lægger op til en bedre kommunikation mellem personalet og en større mulighed for at indrette plejen efter den ældres behov. Sygeplejerskerne mener, at netop de har helhedssynet som det grundlæggende i deres viden, og derfor bør de spille en stor rolle efter ændringerne. En sygeplejerske siger:

> »De eneste fagpersoner, der er uddannet til at se hele vejen rundt og vurdere et menneske og dets situation både fysisk, psykisk og socialt, det er os. Det er det, vores uddannelse er bygget op på. Der er ikke andre end os, der gør det, og vi har også den længste uddannelse.«

Sygeplejerskerne er altså enige i intentionen i ændringerne. Der er et sammenfald mellem deres videns»identitet« og intentionen i ændringerne omkring det helhedsorienterede. Men det samme gælder ikke *måden*, man forsøger at nå målet på, hvis konsekvensen er, at man ikke udnytter sygeplejerskernes viden i fuld udstrækning. Især har sygeplejerskerne set et problem i forhold til plejehjemsassistenterne, der da også ligger tættest på sygeplejerskerne uddannelsesmæssigt. En sygeplejerske fortæller:

> »Vi har fået udviklet nogen kompetenceplaner. Det var nødvendigt, fordi der var stor uklarhed omkring, hvad det er, som en sygeplejerske kan, som en plejehjemsassistent ikke kan.«

Ændringerne på ældreområdet i kommunerne synes at betyde, at sygeplejerskerne i høj grad bliver fokuseret på deres faglige viden. Vi så i casen, at de havde måttet diskutere indbyrdes, hvad deres faglighed var, og det er også tilfældet i de andre kommuner. I flere kommuner ender diskussionen med udvikling af kompetenceplaner netop i forhold til plejehjemsassistenterne.

Ændringerne åbner altså op for, at der kunne ske ændringer i sygeplejerskernes viden. De strukturelle ændringer, der berører deres arbejdsområde, betyder at de i det daglige arbejde støder sammen med flere forskellige former for viden, både i administrationen og i hjemmeplejegrupperne. I alle casekommunerne gælder det, at sygeplejerskerne får langt flere samarbejdspartnere, og at det netop er dette samarbejde, der giver konflikter og problemer i forhold til en fastholdelse af faggrænserne. Som jeg har været inde på, sker ændringen i deres viden da også i forhold til de nye opgaver, de skal påtage sig (administration, ledelse osv.). Sygeplejersker, især i ledende stillinger, indlærer nye kundskaber af administrativ karakter gennem arbejdet og gennem kursusvirksomhed. Men jeg mener ikke, at der sker ændringer i deres viden om metoder og grundlæggende normer, værdier og teorier på det sygeplejefaglige område. Tværtimod synes ændringerne at betyde en fastholdelse hos sygeplejerskerne af det, de kan og har lært i deres uddannelse. Og ifølge dem selv, medfører ændringerne, at der i højere grad er brug for denne viden i kommunerne, fordi flere ældre bliver længere tid i eget hjem. Der er tilfælde i casekommunerne, hvor de ikke synes, at deres viden bliver brugt godt nok, men

det betyder ikke, at de ændrer deres vidensgrundlag og opfattelse af, at det er dem, der burde lave arbejdet. De reagerer imod ændringerne, hvor de ikke finder en overensstemmelse mellem deres videns»identitet« og konsekvensen af ændringerne.

Over tid synes der dog at udvikle sig en større forståelse mellem de forskellige grupper og også en opblødning i sygeplejerskernes opfattelse af de andre grupper. Fx siger en sygeplejerske:

> »Det har været positivt at møde nogle af hjemmehjælperne og finde ud af, hvordan de egentligt kan få tingene til at dreje på en underkop, når de mangler en tallerken. De er fantastisk gode til at finde ud af tingene med små midler ude i hjemmene. Jeg har taget hatten af for hjemmehjælperne.«

I alle kommunerne mener sygeplejerskerne, at det personlige kendskab og tilliden er en væsentlig faktor for, at samarbejdet forbedres, og det er en af de forklaringer, der fremhæves, på at det bliver nemmere at samarbejde, som tiden går. Som en sygeplejerske siger, så havde hun ikke regnet med, at det ville tage to til tre år før samarbejdet, opgavefordeling osv. faldt på plads.

Men der kan også være en anden forklaring på det bedre samarbejde. Og det kan handle om, at sygeplejerskerne får en større rolle med tiden. En sygeplejerske siger:

> »Tiden har vist, at sygeplejerskerne er nødt til at spille en større rolle. De kommer på plejegruppens møder for selv at komme med nogle ting, og gruppen trækker på dem i kraft af, at hvis de er i tvivl om noget, så kan de spørge sygeplejerskerne. Hjælperne kan også selv i et vist omfang, men de rådfører sig gerne med sygeplejerskerne, og det mener jeg også er relevant. Det er en proces, der er sket, men det er også blevet nedskrevet.«

I begge de kommuner, jeg besøgt med to års mellemrum, er denne udvikling tydelig. Først synes sygeplejerskerne i høj grad at blive presset på deres vidensområde og tage stærkt afstand fra andre gruppers indblanding. Senere synes de at slække lidt på deres markeringer i forhold til de andre

grupper, samtidig med at der viser sig stor efterspørgsel efter deres viden i plejegrupperne. Denne proces mener jeg betegner en ændring i sygeplejerskernes generelle viden på det punkt, der handler om organiseringen af deres arbejdsfelt. Kort efter ændringernes gennemslag mener jeg ikke, at man ser denne ændring, netop fordi sygeplejerskerne fastholder, at det nye system er for dårligt, i og med man ikke udnytter deres viden godt nok. Men senere er der tendens til, at sygeplejerskerne ser fordele i denne ændring, især det tværfaglige samarbejde, og dermed ændrer deres opfattelse af, hvordan sygeplejerskeopgaver skal organiseres i primærkommunerne. Det skal også ses i sammenhæng med ændringer i styringen af deres arbejde over tid, men det skal jeg vende tilbage til under autonomi og monopol.

Ændringerne i kommunerne på ældreområdet synes altså at trække lidt i to retninger omkring sygeplejerskernes viden, når udviklingen betragtes over tid. På den ene side ser vi et forsøg på at bryde med den traditionsbundne opgavefordeling mellem sygeplejerskerne og andre faggrupper. Denne opbrydning sker, men uden at det får sygeplejerskerne til at ændre deres vidensgrundlag væsentligt. På den anden side betyder den nye organisering af arbejdet, at der bliver en større efterspørgsel efter netop sygeplejerskernes særlige viden, idet flere ældre bliver længere i eget hjem, og de ufaglærte grupper dermed i højere grad kommer ud for mere plejekrævende ældre i hjemmene. De får større brug for råd og vejledning fra sygeplejerskerne. Både i casekommunen og i de to kommuner, der er undersøgt over tid, gælder da også, at man ved indførelsen af ændringerne skar ned i sygeplejerskenormeringen, mens man senere har opnormeret dem igen. Man kan måske derfor sige, at der ved begyndelsen af ændringerne ikke var overensstemmelse mellem sygeplejerskernes videns-»identitet« og ændringernes indhold, men at der over tid synes at blive det. Og det skyldes dels en justering fra organisationens side i forhold til en bedre udnyttelse af sygeplejerskernes viden, dels fra sygeplejerskernes side i forhold til en ændring i deres generelle viden om organiseringen af deres arbejdsfelt. En sygeplejerske udtrykker det således på et spørgsmål om, hvad den største ændring har været over de sidste to år:

> »Det har noget med samarbejde at gøre. Jeg ved ikke, om vi er blevet bedre til det, men det er i hvert fald blevet nemmere. Jeg tror

nok, det mest handler om, at vi har fundet hvert vores leje, hvor vi ser på, hvad sygeplejerskerne gør, og hvad den anden gruppe gør, hvad vi så gør for at samarbejde og få tingene igennem.«

Det tyder på, at sygeplejerskerne med tiden påtager sig en mere interaktiv rolle i forhold til de ufaglærte grupper, end de tidligere har gjort.

Autonomi og monopol

Det er nødvendigt at skelne mellem sygeplejersker, der er i administrativt ledende stillinger, og sygeplejersker der ikke er det, i diskussionen af autonomi og monopol. Alle sygeplejersker har det sygeplejemæssige ansvar i kommunerne, også efter ændringerne. Forskellen ligger snarere i den administrative ledelse, der skal ses i sammenhæng med det tidligere beskrevne om, at nogle sygeplejersker får flere administrative opgaver og ledelsesopgaver. Denne udvikling er konsekvens af decentraliseringen og ændringer i ledelsesstrukturen på ældreområdet, der i casekommunerne falder sammen med indførelse af den integrerede ordning. For sygegeplejersker i administrative stillinger synes der at være en tendens til en udvidelse af deres selvbestemmelse, mens der for de andre sygeplejerskers vedkommende synes at være en tendens til en indskrænkning af selvbestemmelsen. Det gælder især ved den umiddelbare gennemførelse af ændringerne, hvor materialet også lægger op til, at sygeplejerskerne over tid »genvinder« deres selvbestemmelse.

De sygeplejersker, der ikke er i administrative lederstillinger, opfatter umiddelbart ændringerne som en indskrænkning af deres selvbestemmelse. Og det især i deres ideologiske kontrol. De har tidligere i høj grad fungeret som ledende i forhold til de øvrige ufaglærte grupper på plejeområdet, og styringen af deres daglige arbejde skete væsentligst gennem dem selv, en ledende sygeplejerske og lægen. De har i høj grad været underlagt et fagligt, hierarkisk system med læger som den øverste myndighed og sygeplejersker i ledende stillinger i administrationen. Dertil kommer den øverste administrative ledelse i forvaltningen, der sætter rammerne om arbejdet. Men den professionelle styring på faglige præmisser har været fremtrædende i det daglige arbejde. Jeg har tidligere talt om dette som en autonom prægning af området, selv om den tætte klientkontakt betyder, at også responsive elementer har været styrende. Ændrin-

gerne på ældreområdet tyder dog på en bevægelse mod flere responsive elementer i styringen af området. Serviceorienteringen, brugerstyringen og selvforvaltning kommer i højere grad i centrum på ældreområdet. Men for sygeplejerskerne er selvforvaltningen ikke ensbetydende med, at netop de får en større styrende rolle i arbejdsudøvelsen. Med ændringerne udskiller man sygeplejerskerne fra de øvrige ufaglærte grupper på ældreområdet. De får ikke en ledende funktion i forhold til plejegrupperne (på nær omkring det sygeplejefaglige), men skal være ligeværdige samarbejdspartnere. Mellemlederen for både hjemmeplejegrupperne og sygeplejerskerne er dog i alle casekommuner stadig sygeplejerske, da sygeplejerskerne gennem overenskomster har sikret det sygeplejefaglige ledelsesmonopol. En sygeplejerske siger:

> »Den største forandring for mig er, at jeg ikke selv så meget får lov til at bestemme, hvad jeg skal lave. Før tilrettelagde jeg selv mit dagsprogram. Det skal jeg til en vis grad også nu, men nu skal jeg også i langt højere grad tage hensyn til, at sygehjælperne forventer, at vi går ind og tager nogle sygehjælperopgaver.«

Og en anden sygeplejerske:

> »Vores egen selvbestemmelse i forhold til, hvad vi skal lave, den kan du godt skyde en hvid pil efter. Man kørte nok så enevældigt i ruterne tidligere. Det gør man så på sin vis mindre i dag, fordi der er kommet en områdesygeplejerske til, og man gerne skulle have samarbejde med grupperne.«

Forskellen ligger altså i, at sygeplejerskernes arbejde efter ændringerne i højere grad styres gennem en mellemleder, men væsentligst også gennem plejegrupperne, som består af ufaglært personale. Den nye organisering af produktionskernen på ældreområdet bryder altså til dels med den autonome styring af arbejdet i produktionskredsløbet, men det samme er ikke tilfældet i organisationskredsløbet. Sygeplejerskerne kan bruge deres organisatoriske rettigheder og ledelsesmonopolet til at »afværge« et sådan brud.

Der er dog stadig ingen, der blander sig i måden, sygeplejerskerne

varetager opgaver på. De fastholder den tekniske kontrol, som de havde før. Og vurderingen af deres arbejde samt råd og vejledning søger de i alle kommuner hos hinanden. Men der er langt flere, der blander sig i, hvilke opgaver de skal lave og hvornår. Og det er sygeplejerskerne meget utilfredse med. I kommunerne er der delte holdninger til, om sygeplejerskerne burde være ledende i forhold hjemmeplejegrupperne. Fra de administrative sygeplejersker synes holdningen at være, at det vil være en dårlig ide, fordi grupperne, som det er nu, selv påtager sig et ansvar for, at plejen fungerer, og det får arbejdet til at fungere mere hensigtsmæssigt. Hos sygeplejersker, der arbejder sammen med grupperne, er der en lidt anden holdning. En sygeplejerske siger:

> »Vi ville befinde os bedre, hvis hver sygeplejerske blev puttet ind i en gruppe og fik ansvar sammen med den gruppe for det og det område. Det fungerer på sin vis sådan i praksis, men det er fordi, vi bare gør det. Det er ikke anerkendt, at vi gør det. Vi kunne bruge os selv som vejledere og koordinatorer, men det må vi jo ikke. Vi har kun ansvaret sygeplejemæssigt.«

Som det er tilfældet i casen, er der også i de andre kommuner en tendens til, at sygeplejerskerne i mange situationer får eller påtager sig den koordinerende funktion i hjemmeplejegrupperne. Især i den første tid ved gennemførelsen af ændringerne er det netop på dette punkt, at der opstår mange konflikter. I visse situationer får sygeplejerskerne lov til at tage denne mere ledende rolle, men i andre situationer er man i grupperne meget opmærksomme på, at sygeplejerskerne ikke må få denne rolle. Over tid bliver denne koordinerende rolle tydeligere.

Sygeplejersker, der er tilknyttet grupperne, er også over tid lidt uenige om, hvorvidt de fremover skal have en ledende rolle, afhængig af hvordan samarbejdet i grupperne fungerer. Mens de administrative sygeplejersker med tiden synes mere overbeviste om, at ledelse af gruppen skal fastholdes hos gruppemedlemmerne. Én siger:

> »For nogle sygeplejersker er det mere naturligt end for andre at være en ligeværdig partner og så samtidig vise sin faglighed. Det er nok dér, mit største problem som leder har været: hvordan få en

gruppe til at fungere som helhed. Om det har noget med sygeplejersketraditioner at gøre, det tror jeg bestemt, det har. At sygeplejersker måske er lidt deroppe, og de andre lidt dernede. Det er jeg bange for. Og for at rette det, skal man bruge meget tid på det.«

Alle sygeplejersker er dog enige om, at gruppeledelsen skal have en anden form. I alle kommuner viser der sig problemer med den ledelsesform, som man begyndte med. Hér var princippet, at alle skulle være leder på skift med korte mellemrum. Tiden har dog vist, at det er nødvendigt at fastholde den samme ledelse i længere tid, og at nogle er bedre til den administrative del end andre. Derfor fungerer grupperne også meget forskelligt, og det giver sig udslag i de forskellige holdninger hos sygeplejerskerne, afhængig af hvor »velfungerende« en gruppe, de er tilknyttet.

Med hensyn til den administrative ledelse på ældreområdet har der i alle kommuner været problemer med at få den på plads. Det er som tidligere omtalt meget forskelligt, hvordan man har organiseret ledelsen i kommunerne. I casen fremgik det, at man lagde ud med en meget flad struktur, hvor mellemlederniveauet blev beskåret, men at det blev ændret med tiden. Det samme er tilfældet i de andre casekommuner, hvor man er begyndt med en flad struktur. En sygeplejerske siger før en sådan ændring:

»Jeg er ikke tilfreds med ledelsen. For min skyld må der gerne være en ældrechef, som har en hel masse at lave på rådhuset. Men jeg føler, vi burde have en souschef, én der var os nærmere i dagligdagen. Der mangler et led. Jeg tror, at de fleste føler, der er langt op. Jeg synes, at de har valgt den letteste løsning og sagt, at nu kører vi det ned, og så klarer de det nok. Det er forkert.«

I denne kommune får man også med tiden sygeplejersker som mellemledere igen.

Et andet problem er fordelingen af opgaver og kompetence mellem den administrative og den sygeplejefaglige ledelse i forvaltningerne og mellem de forskellige niveauer af sygeplejerskeledelse. Det har i alle kommuner givet store problemer. En sygeplejerske beskriver en sådan udvikling:

»Lederen af hjemmeplejen sidder i forvaltningen. Men hun har så fået overført nogle af den gamle socialinspektørs arbejdsområder. Så hun har fået sit område udvidet, men hun er stadigvæk sygeplejefaglig leder. Vi områdeledere er også direkte ansvarlige, men det er ude i området, og vi har også det økonomiske ansvar i områderne. Vi har selvfølgelig lidt svært ved at finde ud af, hvem der har hvilke opgaver. Især i starten. I det sidste halvandet år har vi fået en masse på plads.«

Det synes at tage tid, før opgaver og kompetence også i organisationskredsløbet falder på plads.

De sygeplejersker, der er administrative ledere, har en meget stor selvstyring. Og den synes at blive forstærket efter decentraliseringen og ledelsesændringer i forvaltninger. Netop fordi sygeplejerskerne har legalt ledelsesmonopol på det sygeplejefaglige, står de stærkt i forhold til at fastholde den autonome prægning i organisationskredsløbet. Det kan være dyrt for især små kommuner, hvis man man i forbindelse med ændringerne vil forsøge at få en større ikke-faglig ledelse af området, fordi det kan kræve to ledere, da den sygeplejefaglige leder er selvskreven.

Sygeplejerskernes arbejde styres hovedsagligt gennem økonomien og de mål, der generelt stilles op på ældreområdet i forbindelse med de omfattende ændringer. I udviklingen på ældreområdet er de dog selv i høj grad med til at bestemme, hvad indholdet i målstyringen skal være fremover. En ledende sygeplejerske siger:

»I princippet kan vores arbejde kun vurderes af forvaltningen via regnskabsrapporter. De kan også se (men det er igen noget, vi selv fortæller dem) forbruget af ressourcer i forhold til klienter. Men hvad er et behov for noget, og hvem er det, der vurderer behovet? Og passer ydelsen med behovet? Det er så flydende. For det er så svært at dokumentere. Vi prøver at informere (både politikere og ledere, red.) om, hvad der sker i områderne. Men det er stadig os, der bestemmer, hvad vi fortæller.«

På ældreområdet er der i alle casekommunerne formuleret overordnede mål for udviklingen. Men den konkrete udfyldelse af målene er noget der

først synes at komme i gang, når gennemførelse af ændringerne er faldet på plads, og medarbejderne har vænnet sig til den nye arbejdsform. Samtidig laver man så en evaluering af målopfyldelsen. I to kommuner er man i gang med overvejelser om at lave en egentlig brugerundersøgelse på ældreområdet. I denne proces har sygeplejerskerne stor indflydelse på, hvad indholdet i målene og vurderingerne skal være.

Der er ingen tvivl om, at decentraliseringen i kombination med målstyring generelt er længere fremme på ældreområdet i kommunerne, end det er tilfældet på børne- og ungeområdet. Håndteringen af styringsdilemmaet mellem centralisering og decentralisering synes at lykkes bedre for den politiske og administrative ledelse på ældreområdet. Ikke fordi der overhovedet ikke bliver grebet ind med fx besparelser, der kan være i modstrid med målformuleringer på området. Det er sket i alle kommunerne. Men selvforvaltningen synes alligevel i højere grad at blive respekteret på ældreområdet, og sygeplejerskerne udtrykker ikke, at problemet er så stort, som det fremlægges af de professionelle på børne- og ungeområdet.

En forklaring kan være, at en del af omstillingen på ældreområdet (især den integrede ordning, men også decentraliseringen) er sat i gang før øvrige strukturændringer slår igennem og kobles til disse ændringer. Man har gjort sig nogle erfaringer, fx om styringen af området, der kan anvendes, når sammenkoblingen sker til strukturændringerne i forvaltninger og ved en udvidelse af den økonomiske decentralisering. Denne forklaring lægger op til, at alle parter med tiden bliver bedre til at administrere de nye styringsformer. En anden forklaring kan være, at ældreområdet har stor politisk bevågenhed i kommunerne i disse år. Det kan være en grund til, at det politiske og administrative kredsløb har koncentreret kræfterne om at få dette område til at fungere. En tredje forklaring kan være, at der er forskel på, hvordan forskellige opgaveområder i kommunerne kan styres. At det fx kan være nemmere politisk og administrativt at styre ældreområdet, end det er at styre børne- og ungeområdet. Jeg har været inde på dette styringsproblem i forhold til skolerne under »læreren«. Det kan være nemmere at styre et område, hvor kun én integreret professionel gruppe og flere ufaglærte grupper udgør personalet, end et område hvor der er ansat mange professionelle grupper. Det skal jeg vende tilbage til under strategier og effekter for sygeplejerskernes ved-

kommende. Men inden da skal jeg se på, om brugerne har nogen indflydelse på udviklingen i sygeplejerskernes selvbestemmelse.

Alle sygeplejersker er enige om, at omstillingen har været svær for mange ældre, og at de i første omgang ikke vil betragte ændringerne som en forbedring. Det kræver en tilvænningsproces og måske et generationsskifte. Der har da også i alle casekommuner været stort røre i forbindelse med omlægningen på ældreområdet. Men forholdet til brugerne har ændret sig for sygeplejerskernes vedkommende. Bevægelsen mod det responsive element med større brugerdialog og brugerorientering er ifølge sygeplejerskerne slået igennem i deres arbejde. De mener, at brugerne har fået større indflydelse på deres arbejde. Og det gælder både den enkelte bruger i hjemmet og gruppen af ældre i kommunen. Hele den nye ordning er præget af, at ydelserne i højere grad indretttes efter brugernes behov, og sygeplejerskerne mener, at det lykkes i stor grad, og at det har betydet, at de får en anden holdning til brugerne. Mulighederne er der nu for at tage særhensyn, og de muligheder bruges af personalet. Også de administrative sygeplejersker mener, at brugerne samlet får en større indflydelse. Én siger:

> »Vi har brugt en del krudt på at snakke med de to brugergrupper herude. For at forklare dem, hvordan vi gør tingene. Og det har de været gode til at formidle videre. Men det kan jo igen være en måde at lukke munden på folk, som er utilfredse. Jeg oplever selvfølgelig ikke, at det er det, vi gør. Hvis man har den holdning, at man som leder vil bestemme suverænt, så går brugerne ind på nogle enemærker. Men min grundholdning er, at det har brugerne da forstand på, så derfor oplever jeg det som en styrke og en hjælp.«

Opfattelsen dækker meget godt den holdning, der ligger hos sygeplejerskerne, om brugernes større indflydelse. De føler sig ikke truet, men ser brugerne som en alliancepartner. I flere tilfælde har brugere da også aktivt støttet krav fra personalet på ældreområdet til politikerne, bl.a. om bedre normeringer.

Det har taget lang tid i alle kommuner at få de nye kompetenceområder på ældreområdet på plads. Og sygeplejerskerne mener generelt, at

der fra politiker- og den øverste administrative ledelsesside har været alt for lidt styr på kompetenceproblematikken, inden man satte omstillingen i gang. De mener, at det havde sparet mange problemer, hvis man i højere grad, også i forhold til hjemmeplejegrupperne, havde gjort sig disse forhold klart på forhånd. De første år af gennemførelsen af omstillingen har meget været brugt til at få disse ting på plads. Og jeg mener, at det er lykkedes for sygeplejerskerne over tid i stor grad at fastholde deres ledende position og deres selvstyring i kommunerne. Eller rettere, de er blevet mere tilfredse med ændringerne og føler ikke, at deres selvbestemmelse er truet i samme grad mere. Fra alle kommuner forlyder det, at man i begyndelsen var nødt til at få faste formelle rammer omkring kompetencen, men at man nu kan begynde at slække lidt på reglerne og være mere fleksibel.

Strategier

Som integreret gruppe har jeg forventet, at strategier, der især står centralt for sygeplejerskerne er alliancedannelse, tilpasning og støtte af fagforeningen og de organisatoriske rettigheder. Det viser sig kun til en vis grad at være tilfældet i kommunerne.

Sygeplejerskerne er i alle kommunerne inddraget i udformningen af den integrede ordning og de strukturændringer, der vil påvirke dem. Deres fagforening har også i alle kommuner fra begyndelsen været inddraget. Som omtalt er det nødvendigt i kommunerne, fordi sygeplejerskerne har en udbredt aftalevirksomhed og også en vis legal monopoldannelse på deres område. Sygeplejerskerne støtter sig da også til deres fagforening, hver gang der sker ændringer i deres arbejdssituation. Men sygeplejerskerne mener ikke, at de har fået den indflydelse, som de gerne ville have på trods af denne deltagelse. De ser selv to forklaringer på dette. For det første at de har en for svag fagforening. En sygeplejerske siger:

> »Plejeorganisationerne har aldrig været frontorganisationer. Organisationer på børneområdet er meget mere markante end vores nogensinde har været. Fagforeningen kører efter nogle retningslinjer, der er lovfæstede, og længere kan de jo i realiteten ikke gå. Og Dansk Sygeplejeråd er en lille fagforening i forhold til de andre. Vi har en høj organiseringsgrad, men sygeplejersker er ikke et aktivt folke-

færd. Det havde været skide smart, hvis Dansk Sygepleråd havde været på forkant med det, der sker i kommunerne nu, og havde lavet retningslinjer og nogle overenskomster, der var til at forstå. Det er som om, at grænserne flyder meget.«

Alle sygeplejerskerne mener, at deres fagforening er mere koncentreret om ændringer i uddannelsen med de nye social- og sundhedsuddannelser samt forholdene på sygehusene, end de er om forholdene i kommunerne.

Den anden forklaring er, at man i kommunerne tager afstand fra sygeplejerskerne. Én siger:

»Mange kommuner har været modstandere af sygeplejerskerne. Jeg tror, vi er et slet folkefærd. I offentligheden, ja, der er vi respekteret, i kommunerne, nej. Jeg synes, de føler, at vi er dårlige. Jeg ved ikke hvorfor. Vi har ikke meget at henvende os til kommunen om. Det meste går gennem vores sekretariat. Jeg kan ikke gennemskue, hvorfor det er sådan. Det er et problem mange steder.«

En anden sygeplejerske kommer med en forklaring på, hvorfor det kan forholde sig sådan:

»Det har nok været fordi, at da de lavede den integrerede ordning og døgnplejen, har sygeplejerskerne været lidt oppe på tæerne og egentlig haft nogle kommentarer til noget af det, der blev lavet. Og ligesom sagt, det dér duer ikke. Hvis vi skal gå med til det, så skal det laves om. Det har de andre grupper nok ikke. De har simpelthen købt, hvad der kom. De andre fagforeninger har nok ikke været lige så stædige. Det er helt sikkert medvirkende til det, at vi har en uddannelse. Vi har lært at være noget stærkere. Det er vi nødt til med det fag, vi har.«

I alle kommuner er sygeplejerskerne søgt sammen, da ændringer kom på tale og har formuleret fælles forslag til ændringer på deres område. Den fagbaserede kollektivisme slår tydeligt igennem i deres måde at forholde sig til ændringerne på. Og deres legale monopoldannelse har haft stor betydning for, at de har kunnet fastholde den grad af selvstyring, som det

er tilfældet. Eksklusionsstrategien er i den forbindelse meget udbredt hos sygeplejerskerne. At resultatet ikke altid er blevet som forventet, viser netop sygeplejerskernes integration i det politiske og bureaukratiske system. Og det lader til, at sygeplejerskerne ikke, som det var tilfældet for lærerne, har det traditionsbundne monopol i offentlighed og på arbejdsstedet, som de kan bruge i denne sammenhæng. Der lader til at være en fælles holdning eller meningsdannelse i det politiske og administrative system om at begrænse deres selvstyring og indflydelse. Det kan både skyldes, at sygeplejerskerne er »dyre i drift« i forhold til andre grupper, men også, som omtalt, at det er lettere at gennemtvinge ændringer i kommunerne, hvor kun én profession, og endda en integreret, er repræsenteret.

Sygeplejersker anvender sig ikke i særlig grad af alliancedannelse, og som det skulle være fremgået, er det da også svært for dem, da der ikke er nogle andre grupper, de kan alliere sig med. De er i opposition både til den politiske og administrative ledelse og til de øvrige ufaglærte grupper på området. Der er dog en svag tendens til en alliancedannelse med brugerne, hvor det er muligt for dem.

Sygeplejerskerne tilpasser sig godt nok ændringerne umiddelbart, som man kunne forvente. De er nødt til det på grund af deres ansættelsesforhold. Men ved gennemførelsen af ændringerne ser man tydeligt, at de i stor grad anvender de individuelle strategiformer når de organisatoriske rettigheder er brugt op, og at de har succes med det. Kampen om ledelsesposter og eksklusion står meget centralt også i de individuelle strategier. Det går igen i alle kommunerne, at sygeplejerskerne fortæller, at de bruger de faglige argumenter i det daglige for at få tingene ændret. Det gælder både i forhold til ledelse og plejegrupperne. Man kan da også hævde, at netop deres faglige argumenter kan stå stærkt i det daglige, fordi de opererer på et område med mange ufaglærte. En sygeplejerske siger:

> »Vi som sygeplejersker har naturligvis presset på for at beholde fagligheden og fortælle, hvad der er vores arbejdsområder, og at det er os, der er uddannet til det. Det er der lyttet til. I begyndelsen var det svært at blive hørt som sygeplejerske. Vi ved ikke rigtig hvorfor. Men efterhånden er vi blevet hørt.«

Sygeplejerskerne bruger helt tydeligt deres ledelsespositioner til at påvirke tingene i den retning, de ønsker det. De har stor mulighed for dette, da de som omtalt stadig har det sygeplejefaglige ledelsesmonopol. Det er da også det konstante pres fra sygeplejersker i samarbejde med deres administrative ledelse, der med tiden synes at føre til en opnormering af sygeplejersker og en udarbejdelse af kompetenceplaner, som de er mere tilfredse med.

Sygeplejerskerne bruger også de mere uformelle magtnetværk på tværs af den formelle beslutningsstruktur, hvor det er muligt. Som sagt har det ikke været særlig nemt for sygeplejerskerne, fordi der ikke i særlig grad har været opbakning bag deres krav fra andre aktører. Men hvor der har været en mulighed for at få denne opbakning, er muligheden anvendt. I en kommune fortæller en sygeplejerske:

> »Vi har ingen direkte linje til forvaltningschefen. Det havde vi i omstillingsperioden. Det var der også behov for, da det i stor udtrækning var hans tanker, så han var nødt til at gå ind og korrigere og lede i den rigtige retning. Men det var sådan, at hvis der var noget, der brændte på, og vi havde svært ved at komme igennem i ledergruppen, så gik vi direkte til direktøren og fik en snak i fællesskab. Men vi var allesammen klar over, at vi forbrød et eller andet ved at gå den vej.«

Der synes dog hos sygeplejerskerne at være lidt tilbageholdenhed over for eller i hvert fald en lidt undskyldende holdning til at bryde de formelle kommandoveje. Og vi ser også, at sygeplejerskerne går meget op i at få deres kompetencer i formelle rammer. De lægger stor vægt på det formelle kompetencesystem. Vi så det også hos socialrådgiverne, så det kan have at gøre med, at deres arbejde er mere integreret i den hierarkiske og bureaukratiske kontrol, end de selvstyrende gruppers arbejde er. Men, hvor socialrådgiverne uden at tøve og meget synligt går på tværs af de formelle systemer og bruger de ledere, der har den rette faglighed, så synes der altså at være en lidt anden holdning hos sygeplejerskerne. Der er ingen tvivl om, at de gør det, hvor de finder det nødvendigt, men de fortæller mere undskyldende om det. Jeg mener, at det kan have noget at gøre med det professionshierarki, de er udviklet inden for, og som ikke

er tilfældet for de andre grupper. De har altid været og er stadig underlagt en professionel autoritet fra lægerne, og det kan have udviklet en speciel beslutnings»kultur« hos dem, der er mere hierarkisk og »autoritært« præget, end det gælder for de andre grupper. Denne professionelle beslutningskultur kan smitte af på deres måde at forholde sig til det administrative beslutningssystem på. Og det kan være en af forklaringerne på, at sygeplejerskerne forholder sig positivt til og efterspørger en større målstyring på deres område. De synes ikke i så høj grad at tage afstand fra eller være passive over for denne form for politisk og administrativ styring af deres område. En anden forklaring kan, som omtalt, være, at de selv oplever, at de har stor indflydelse på målformuleringen. Og en tredje forklaring kan være, at målstyringen forhindrer de tilfældige indgreb fra politikere og ledere i en decentral styringsmodel.

Effekter

Sygeplejersken i casen mener selv, at hun har fået et større *medansvar*, og også at alle medarbejderne på ældreområdet har fået og påtaget sig det større ansvar i forbindelse med ændringerne. Som det fremgår af effektbilledet for kommune D, er der enighed blandt de forskellige aktører på området om, at de samlede ændringer på ældreområdet har betydet, at ansvaret er blevet lagt ned til medarbejderne. Politikere og ledere omtaler ikke specifikt sygeplejerskerne, men mener at det generelt har været en svær omstillingsproces for hele personalet. Der er dog enighed om, at man er nået langt på dette punkt.

Ingen politikere eller ledere mener, at sygeplejerskerne fremover skal være ledere af hjemmeplejegrupperne, men at der skal ske ændringer i plejegrupperne, så de enkelte medarbejdere rokerer mellem grupperne. Der er en tendens til, at medarbejderne er ved at få faste roller, og det vil man gerne bryde, så man fortsat opnår, at alle stadig tager et fælles ansvar for, at det fungerer.

Sygehjælpere og hjemmehjælpere mener også selv, at de har fået et stort ansvar. En sygehjælper siger:

> »Det blev lagt op til, at vi skulle styre det hele selv med arbejds- og ferieplan, tilrettelæggelse af arbejdet osv. Lederen skal tage hånd i hanke med tingene, men vi overlader ikke alt til hende. Vi er

stadig sammen om at løse de opgaver, der er. Hun skal ikke sidde og bestemme, hvordan det skal være. Vi snakker om, hvordan vi kan gøre det bedst for alle.«

Sygehjælperen siger om de faste roller og rokeringer:

»Det er så lidt blevet sådan, at dem der er gode til disse ting, laver det. Og jeg har lidt svært ved at se, at det skulle være en fejl. Man har jo hele tiden sagt, at vi skulle bruge hinanden til det, vi er gode til. Men fordi vi kører det sådan, har vi fået nogle faste roller i gruppen, og det er der så nogen fra ledelsen, der siger, at det er ikke sundt. At vi skal til at rykke rundt. Hvis man er helt negativ over for det, så får man ingenting at sige. Det eneste, man får ud af det, er så, at vi får pålagt nogle ting, og det er der ingen, der kan være tilfredse med.«

Sygehjælperne og hjemmehjælperne i kommunen er meget utilfredse med at skulle rokere, fordi de selv synes, at det fungerer godt, men de mener altså samtidig, at de er nødt til at gå ind i diskussionen af det for at få indflydelse. Ellers regner de med, at det bliver dikteret under alle omstændigheder.

Hele omstillingen på ældreområdet er meget topstyret. Politikere og ledere siger, at det var nødvendigt at omstille i forhold til kommunens økonomi og det stigende krav om service, der er på ældreområdet. Der blev opsat politiske mål for udviklingen og ansat en sygeplejerske som konsulent, der skulle køre hele omstillingen. Der er enighed blandt aktørerne om, at medarbejderne har været inddraget i diverse arbejdsgrupper i forbindelse med omstillingen, og at konsulenten gjorde et stort arbejde for at hjælpe sygehjælpere og hjemmehjælpere til at omstille sig. Fx skulle alle medarbejdere være med til at opstille kvalitetskrav på deres eget område. Der er altså enighed om, at inddragelsen har været der. Men der er uenighed om, hvor stor indflydelse, det reelt førte med sig for medarbejdernes vedkommende. Alle medarbejderne på ældreområdet mener, at det stort set på forhånd var fastlagt, hvordan resultatet skulle blive, mens politikere og ledere mener, at der blev taget hensyn til medarbejdernes ønsker. Hjemmehjælpere og sygehjælpere opgav meget tidligt

deres modstand og bad deres fagforeninger holde sig lidt tilbage, fordi de var bange for deres ansættelsesforhold. Mens det fremgår af casen, at sygeplejerskerne fortsatte med at kæmpe for deres interesser, og at det med tiden lykkes dem at genvide noget af det »tabte« terræn. Vi ser hér en stor forskel i reaktionerne fra og konsekvensen af reaktionerne mellem ufaglærte grupper og en professionel gruppe ved strukturændringerne.

I casen fortæller sygeplejersken, at det er gået forholdsvis godt med samarbejdet mellem sygeplejersker og plejegrupperne i kommunerne. Det bekræftes stort set fra det ufaglærte personales side. En sygehjælper siger:

> »Vi har et rigtig godt samarbejde med vores sygeplejerske. Det er også fordi, hun giver os lov til at løse vores opgaver. Når der så er problemer, så får vi hold i hende, og hun kommer og snakker med. Men hun er slet ikke nogen bussemand, og der er ikke noget med, at vi lægger beslutninger over til hende. Vi betragter hende ikke som leder på den måde. Jeg tror, at samarbejdet med sygeplejerskerne er godt i de fleste grupper, men jeg ved, der er problemer i én gruppe. Og sådan som jeg hører det, er det gruppen, der ikke vil tage ansvaret selv. Den lægger beslutningerne over på sygeplejersken, og når hun så tager dem, så synes de, at det er dårligt. Når man sidder i en gruppe, hvor der er en sygeplejerske, er det helt automatisk sådan, at det er hende, der tager beslutningen. Alle kigger på hende, og forventer at hun gør det. Det er dejligt nemt, hvis man gør det på den måde. Så kan man brokke sig, når beslutningen er taget.«

Af citatet fremgår, at det ikke kun er sygeplejerskerne selv, der ser et problem i ansvarsfordelingen mellem dem og grupperne. Citatet lægger op til, at det ufaglærte personale i mange situationer forventer, at sygeplejersken tager ansvar og beslutter. Og det må formodes især at gælde, hvor de svære eller upopulære beslutninger skal træffes. Den »gamle« ansvarsfordeling sætter sine spor hos det ufaglærte personale, der ikke er vant til selv at tage ansvar og træffe beslutninger.

Alle i kommunen er enige om, at der var mål for omstillingen, da den startede, og at man slavisk fulgte disse mål de første år. Men både politikerne og de administrative ledere mener nu, at det er på tide, at komme

videre med målformuleringerne. Der er lavet en evaluering af, hvordan organiseringen af ældreområdet fungerer. Og på baggrund af den evaluering vil politikere tage diskussionen op igen. Især på mellemlederniveau i forvaltningen er behovet opstået. En afdelingsleder (sygeplejerske) siger:

> »Med hensyn til den nye struktur, så er der på det ledelsesmæssige område stadig en række uafklarede situationer mellem ledere og mellemledere. Det skyldes en manglende målafklaring og ingen egentlige kvalitetsbeskrivelser af, hvad der ønskes. Der er simpelthen ingen sammenhæng mellem de to lederniveauer, og derfor kommer afdelingslederne i en knibe. Vi arbejder med personalet og kunne godt bruge noget at styre efter. Ikke fordi at der er store problemer, men der mangler harmoni.«

Og en politiker siger til dette:

> »Det, der skal ske i dag, er formulering af nogle konkrete målsætninger for, hvad der skal ske på det politiske niveau, og hvad der skal ske i det administrative arbejde, og hvilke ydelser der skal være for borgerne. Men det skal være forståelige målsætninger med veldefinerede begreber. Nu drejer det sig om service, faglige og kvalitetsmæssige målsætninger.«

Vi ser altså, at man på ældreområdet er nået dertil, hvor man vurderer et stort behov for det indholdsmæssige i målformuleringerne. Ét er de mål, der blev stillet op i forbindelse med omstillingen. Dem er alle enige om var gode nok. Men tiden er løbet fra dem, og behovene er nu nogle andre. Omstillingen er gennemført og arbejdet kørt ind i mere faste rammer, og så opstår behovet for indholdet i den politiske og administrative styring. Netop den store ansvarsudlæggelse, der er gennemført på ældreområdet, synes at kræve en større målstyring, og det er alle aktører på området enige om.

Sygeplejersken i casen mener, at der er opnået en større *brugerindflydelse* som følge af ændringerne på ældreområdet. Heller ikke i denne kommune er der foretaget interview med brugerne, så jeg kan ikke fremstille deres version. Besvarelserne i effektskemaet er foretaget af de

ansatte, ledere og politikere, og der er tale om et både – og. Alle aktørerne er enige om, at hele omstillingen har været hård for de svage ældre og for dem, der var vant til det gamle system. De har ikke haft indflydelse på resultatet af ændringerne. Men der har været brugerindflydelse fra »de friske ældre fra byen«, som det siges. De har meget aktivt deltaget i arbejdsgrupper, der blev nedsat i forbindelse med ændringerne.

Der er enighed om, at de ældre som enkeltpersoner generelt får en større indflydelse på den service, de skal have, og politikerne mener, at netop den nye organisering af arbejdet betyder, at personalet lytter mere til de ældre. En sygehjælper, der tidligere kun arbejdede på plejehjem, siger i den forbindelse:

> »Jeg ser anderledes på de gamle nu. Jeg oplever dem meget mere individuelt. Jeg får en fornemmelse af, hvordan de er, når jeg kommer ud til dem. Før på plejehjemmet var det mig og mine principper, de skulle være underlagt. Fx hvornår de skulle i bad og spise. Sådan var det jo bare. Nu kan jeg komme i et hjem og spørge, om de har lyst til at komme i bad. Og vil de ikke, må jeg forsøge på en anden måde. De er også meget stærkere i deres vilje, når de er hjemme. På den måde er mit syn helt anderledes, og det er da meget sundt.«

Både politikere og ledere er enige med sygeplejersken i casen om, at der er kommet langt mere samarbejde med de aktive ældregrupper omkring udviklingen på ældreområdet. Og alle forventer, at dette samarbejde vil udbygges med tiden, også fordi det er en mere aktiv og »krævende« generation ældre, der er på vej. Politikere og ledere mener dog, at det er svært at få de ældre til at påtage sig et større økonomisk ansvar. I kommunen har de sagt nej tak, fordi de ikke vil involveres i beslutninger om besparelser.

Alle aktørerne er enige i sygeplejerskens vurdering af, at der er kommet mere *helhed* i servicen til den enkelte bruger. En sygehjælper siger:

> »Jeg tror, at klienterne får en meget bedre pleje og service af det. Vi koordinerer og samarbejder meget bedre og kan derfor tilfredsstille mange flere af deres ønsker på denne måde. På kommunen får

de heller ikke så mange klager mere. Det er helt klart en serviceforbedring det her.«

Fra administrationen på ældreområdet forlyder det fra en sagsbehandler:

»Det er blevet nemmere at komme i kontakt med mig både gennem telefonen og i forvaltningen, fordi vi sidder samlet nu i X-afdelingen. I forhold til pensionisterne er der tale om helhedsløsninger. Vi er tre her i X-afdelingen, der dækker hele området, så der er altid én i forvaltningen, de kan tale med, der er inde i sagerne.«

En afdelingsleder fremhæver også, at man i den nye sammenlagte forvaltning er blevet bedre til økonomisk at se på tværs af hele forvaltningsområdet, så det er muligt at flytte på nogle ressourcer i krisesituationer. Det ville ikke være sket uden en sammenlægning. Der er altså stor enighed blandt de forskellige aktører om, at man har opnået helhedsløsninger på ældreområdet.

Men der fremhæves problemer i den øverste del af forvaltningshierarkiet der blokerer for en videre helhedsorienteret udvikling på ældreområdet. Det er årsagen til, at ikke alle i effektskemaet har markeret, at der er kommet flere helhedsløsninger på områdeniveau. Der er især problemer mellem mellemlederne og den øverste forvaltningsledelse. En afdelingsleder fra et andet område siger:

»Vi kan melde ting ud, men så sker der ikke mere. Det er nærmest som kinesiske æsker, men vi må altså have nogle skinner at køre på. Det er godt at have lidt at rette sig efter. Vi har brug for nogle tilbagemeldinger. Det skyldes måske også, at der mangler dynamik mellem mellemlederne.«

Alle medarbejdere er meget tilfredse med, at den faglige ledelse i alle afdelinger er blevet styrket med ændringerne. Det er altså ikke kun sygeplejerskerne, der har fået styrket deres faglige ledelse. Det gælder også for de andre grupper i den sammenlagte forvaltning. Men alle mellemledere føler sig blokeret i en videre udvikling på grund af manglende dialog med og information fra topledelsen, manglende evaluering

af omstillingen og som sagt det manglende videre arbejde med målene. Selv om man har opstillet mål for selve omstillingen, er det, ifølge mellemlederne, en proces, der skal fortsætte.

5.5.3 Opsamling

Ændringerne på ældreområdet berører sygeplejerskernes viden, fordi opgavefordelingen ændres i administrationen og mellem de ufaglærte plejegrupper og sygeplejerskerne. Ændringerne betyder, at sygeplejerskerne, især i administrationen, får nye administrative opgaver, og at det kommer til forhandling, hvilken viden der skal være den dominerende på plejeområdet. Intentionen i ændringerne på plejeområdet er en større helhedsorientering i plejen af de ældre, og denne intention ligger i forlængelse af sygeplejerskernes videns»identitet«. Men det er ikke i alle kommunerne, at udformningen af ændringerne gør det, og hvor sygeplejerskerne mener, at andre grupper trænger ind på deres vidensområder, opstår der faggrænsekonflikter, der forringer servicen på ældreområdet. Man kan ikke umiddelbart spore ændringer i sygeplejerskernes sygeplejefaglige viden som følge af ændringerne. Tværtimod synes de at fokusere på deres særlige viden, og også i stor grad fastholde deres vidensgrundlag. Især over tid mener de, at deres viden i højere grad bliver anvendt hensigtsmæssigt med de justeringer, der foretages i ledelsesstrukturer og normeringer. Vi ser dog over tid en tendens til ændringer i deres generelle viden om organiseringen af deres arbejdsfelt. Der spores en større respekt for de øvrige grupper og et bedre samarbejde med disse grupper, men samtidig ser vi også, at sygeplejerskerne kommer til at spille en større rolle på området. Også udformningen af ændringerne synes med tiden at understøtte sygeplejerskernes viden. Og det kan være en af forklaringerne på, at de i højere grad indgår i de interaktive roller på ældreområdet.

I organisationskredsløbet er der med de nye ledelsesstrukturer og decentraliseringen en tendens til en udvidelse af sygeplejerskernes selvstyring. Her er der tegn på en understøttelse af den autonome styring. Men samtidig sker en større integration af responsive elementer på den ene side gennem samarbejdet med brugergrupper, brugerevalueringer som styrende for arbejdet osv. På den anden side gennem en målstyring af ældreområdet, der er mere udbredt end det er tilfældet på børne- og

ungeområdet. Det kan skyldes, at omstillingen på ældreområdet er begyndt tidligere end på børne- og ungeområdet, at ældreområdet har stor politisk bevågenhed i disse år, men også at ældreområdet er lettere at styre for det politiske og administrative ledelsesniveau, fordi der kun er én professionel gruppe med integreret status på dette område. Sygeplejerskerne mener dog selv, at de har stor indflydelse på udviklingen af denne målstyring, efter at omstillingen er faldet på plads, og de finder samarbejdet med brugerne positivt.

I produktionskredsløbet sker der en umiddelbar indskrænkning af sygeplejerskernes selvstyring, da de ufaglærte får den delvise selvstyrende rolle i plejegrupperne, og dermed kommer til at påvirke sygeplejerskernes opgaver. Med tiden synes sygeplejerskerne dog at få en mere styrende rolle, og de får klare kompetenceplaner i forhold til de øvrige grupper på området, så de opnår den selvstyring, som de finder relevant.

Sygeplejerskerne anvender de kollektive strategier i form af de organisatoriske rettigheder både i beslutningsprocessen og ved gennemførelsen af ændringerne. Den fagbaserede kollektivisme er tydelig, og rettighederne bruges ekskluderende i forhold til de øvrige grupper på området. Det traditionsbundne monopol i offentligheden og på arbejdsstedet synes kun i ringe grad at være til stede især i det politiske og administrative kredsløb. Og det gør det vanskeligt for sygeplejerskerne at anvende alliancestrategien. Vi ser da også en umiddelbar tilpasning fra sygeplejerskernes side i forhold til de politiske og administrative beslutninger, hvilket er en konsekvens af deres ansættelsesforhold i den offentlige sektor. Men ved gennemførelsen af ændringerne anvendes de individuelle strategier, og igen er eksklusionsstrategien udbredt. Indflydelse søges gennem ledelsespositioner, som de har monopol på på det sygeplejefaglige område, de bruger deres formelle professionelle magtnetværk og deres arbejdssituation til at påvirke de øvrige grupper. Deres faglige argumenter står stærkt, og de har succes med disse strategier.

Den store vægt på formelle kompetenceplaner, og den tilpasning, der trods alt sker i forhold til den nye arbejdsorganisering, kan ses på baggrund af deres integrerede status i den bureaukratiske organisation, men måske også ud fra deres særlige beslutnings»kultur«, der bunder i et hierarkisk og autoritært professionelt system, så tilpasning og underlæggelse ikke er et ukendt fænomen for sygeplejerskerne.

Ændringen på ældreområdet i kommune D har været meget topstyret, og alle aktørerne er enige om, at man er nået langt med medansvaret, brugerindflydelsen og helhedsløsninger. Der er dog enighed om, at det har været en konfliktfyldt proces, hvor især faggrænseproblemerne har givet store problemer i gennemførelsen af ændringerne. Det er ikke kun sygeplejerskernes reaktionerpå bevægelsen i faggrænserne, der har givet problemer, men også de ufaglærte gruppers reaktioner, hvor det har været svært for dem at påtage sig et større ansvar, og hvor de i visse situationer har lagt ansvaret over til sygeplejerskerne. Målstyringen havde stor betydning for den helhedsorienterede udvikling i udgangspunktet, men den er ikke fulgt op i den videre udvikling på området, og det virker blokerende for den fortsatte helhedsorienterede udvikling. Sygeplejerskerne er selv aktive i forbindelse med målformuleringer og mener, at de har stor indflydelse på indholdet i disse formuleringer, men de kan ikke komme videre, før den øverste administrative ledelse og politikerne sætter rammerne. Der mangler et videre arbejde på det øverste politiske og administrative niveau omkring målene, bedre information og dialog mellem afdelingsledere og det øverste beslutningsniveau og en evaluering af ændringerne, for at komme videre på ældreområdet.

5.6 Delkonklusion på de integrerede grupper

Der er en tendens til, at man fra politisk og administrativ side gennem strukturændringerne griber mere direkte ind i forhold til disse gruppers viden, arbejdsopgaver og selvstyring. Men der kan ikke tegnes så entydigt et billede af socialrådgivernes og sygeplejerskernes reaktioner på strukturændringer og betydningen af disse reaktioner for effektbilledet, som det var tilfældet for de selvstyrende grupper. Billedet er mere nuanceret, og det må nok til en vis grad tilskrives den integrerede status, som socialrådgivere og sygeplejersker har.

Fællestræk for de to integrerede gruppers reaktioner på ændringerne er, at begge grupper reagerer imod ændringerne, hvor indholdet i ændringerne ikke er i overensstemmelse med deres viden og selvstyring. Mens de omvendt støtter ændringerne, hvor der i ændringerne er et sammenfald mellem deres viden og selvstyring.

Ingen af grupperne synes at have en særlig indflydelse på beslutningen om ændringerne, men sætter i stedet deres indflydelse igennem ved implementeringen af ændringerne. Og begge grupper bruger i stor grad de faglige argumenter og de individuelle strategier gennem deres lederpositioner, formelle og uformelle magtnetværk og deres arbejdssituation, når de støtter eller modarbejder ændringerne. Det mener jeg er udtryk for det typiske professionstræk hos grupperne. Sygeplejerskerne bruger desuden deres faglige organisation og de organisatoriske rettigheder i deres reaktioner på ændringerne, mens socialrådgiverne ikke gør det. Sygeplejerskerne har da også stor mulighed for at anvende denne kollektive strategi, da de har en udbredt aftalevirksomhed og legal monopoldannelse på deres arbejdsfelt, hvor det ikke er tilfældet for socialrådgiverne. Samtidig synes der hos socialrådgiverne at være en større tilbageholdenhed og afstandstagen til den faglige organisation, end der er hos sygeplejerskerne. Hos sygeplejerskerne ser man tydeligt den fagbaserede kollektivisme slå igennem, som jeg har antaget som det mest udbredte hos integrerede grupper. Mens det ikke er tilfældet hos socialrådgiverne. Det kan være en konsekvens af, at socialrådgivernes fagforening ingen indflydelse har på de arbejdsområder, der ændres på. Indbyrdes blandt socialrådgiverne kommer der forskellige holdninger til udtryk om fagforeningen. Hvor der ikke er tvivl om, at sygeplejerskerne tillægger deres faglige organisation stor betydning for udviklingen af arbejdsfeltet.

Der er stor forskel på, hvordan strukturændringerne berører de to gruppers viden, arbejdsmåde og selvstyring.

Vidensmæssigt er der sammenfald mellem den helhedsorienterede intention i ændringerne og det helhedsorienterede vidensgrundlag hos de to grupper. Begge grupper er da også positivt indstillet over for selve intentionen i ændringerne.

For socialrådgiverne er der ved udformningen af ændringerne fortsat et vidensmæssigt sammenfald, og socialrådgiverne ser en faglig fordel i deres nye arbejdssituation og støtter aktivt denne udvikling gennem de individuelle strategier. Deres viden udnyttes i højere grad, og organiseringen af arbejdet med større ligeværdigt tværfagligt samarbejde mellem flere professionelle grupper falder i tråd med deres arbejdsmåde. Vi ser ingen forandring i deres vidensgrundlag, men snarere en understøttelse af vidensgrundlaget og deres arbejdsmåde, og det er en del af forklaringen

på, at der opnås større helhed på børne- og ungeområdet, især i enkeltsagsbehandlingen i kommunerne efter sammenlægningerne. Der er ikke særlige tegn på, at socialrådgiverne trænger ind på andre professionelle gruppers område i det tværfaglige arbejde. Måske med undtagelse af lærernes område, hvor lærerne i hvert fald selv synes at betragte det som en indtrængen. Konsekvensen er da også, at det især er i forhold til skolerne, at helhedsorienteringen mangler. Det lykkes ikke i særlig grad for socialrådgiverne at få et tværfagligt samarbejde med lærerne.

For sygeplejerskerne forholder det sig anderledes. Den måde, man efter ændringerne organiserer arbejdet på for at opnå den større helhed i plejen af de ældre, falder ikke i tråd med sygeplejerskernes viden og deres arbejdsmåde. Den ufaglærte arbejdskraft får en større styrende funktion i forhold til løsning af opgaver, og det betragter sygeplejerskerne som et indgreb i deres faglige viden. Samtidig er det ligeværdige tværfaglige samarbejde med ufaglært personale ikke i overensstemmelse med sygeplejerskernes traditionelle arbejdsmåde. De er vant til at arbejde sammen med det ufaglærte personale, men plejer at have den styrende funktion på alle måder. De fastholder overordnet det sygeplejefaglige ansvar, men fx i de skønsbaserede vurderinger på deres arbejdsfelt kommer de ufaglærte grupper til at spille en større rolle. Sygeplejerskerne reagerer imod denne ændring. Der er ingen tegn på, at sygeplejerskerne som konsekvens af denne ændring i arbejdsituationen forandrer deres vidensgrundlag. Tværtimod betyder ændringerne, at de i højere grad fokuserer på deres særlige viden i forhold til de andre grupper. De bruger både de organisatoriske rettigheder og de individuelle strategier i forsøget på at genvinde deres vidensposition, og i første omgang kommer det til udtryk i faggrænsekonflikter med de øvrige plejegrupper. Det betragtes som én af forklaringerne på, at servicen til de ældre forringes ved den umiddelbare gennemførelse af omstillingen på ældreområdet. Men der er også faggrænseproblemer indbyrdes blandt det øvrige plejepersonale, så det er ikke kun sygeplejerskerne, der giver problemer ved den umiddelbare gennemførelse af ændringerne. Med tiden får sygeplejerskerne i højere grad formelt fastlagt deres videnskompetence i forhold til øvrige grupper, og de kommer igen til at spille en større styrende og koordinerende rolle på ældreområdet – formelt og uformelt. Det kan være forklaringen på, at de med tiden udtrykker større tilfredshed med ændringerne og forholder sig

positivt til den nye arbejdsform, og vi ser da også, at alle aktører er enige om, at man er nået langt med helhedsløsninger på ældreområdet. En anden forklaring kan være, at der er sket en bevægelse i deres generelle faglige viden om organiseringen af deres arbejdsfelt, hvor de på nogle punkter accepterer det ligeværdige samarbejde med de øvrige plejegrupper.

Vidensmæssigt påvirkes begge grupper altså af ændringerne. Men hvor ændringernes intention og udformning ligger i forlængelse af socialrådgivernes viden og arbejdsmåde, så er der kun sammenfald mellem intentionen i ændringerne og sygeplejerskernes vidensgrundlag. Der er ikke sammenfald mellem udformningen af ændringerne og sygeplejerskernes viden og arbejdsmåde. Sygeplejerskerne mener selv, at der i udgangspunktet har manglet respekt for deres viden i det politiske og administrative netværk i kommunerne, og at man har forsøgt at bryde med deres vidensmonopol. Det får dog ikke sygeplejerskerne til at ændre deres vidensgrundlag. Tværtimod, så fortsætter de ved gennemførelse af ændringerne med at forsøge at skabe større overensstemmelse mellem deres viden og ændringernes udformning, og det synes i høj grad at lykkes dem. De føler med tiden, at de opnår større respekt for deres viden, og det udmønter sig bl.a. i nogle kommuner i flere sygeplejerskestillinger og klarere kompetenceplaner til sygeplejerskernes fordel. Det ser ud til at lykkes for sygeplejerskerne, især gennem deres individuelle strategier, at få vendt holdningen hos de politiske og administrative ledere til en større respekt for sygeplejerskernes viden. Netop sygeplejerskerne står da også i en stærk position vidensmæssigt på ældreområdet, da de er den faggruppe, der har den længste uddannelse.

Strukturændringerne påvirker begge gruppers selvstyring. Der sker ingen forandringer i deres tekniske kontrol. Det er i den ideologiske kontrol, at forandringerne kommer. Og hvor der sker en indskrænkning reagerer begge grupper imod og bruger igen de individuelle strategier, og for sygeplejerskernes vedkommende også de kollektive indflydelsesmuligheder, for at få deres selvstyring tilbage. Det har de succes med.

For socialrådgivernes vedkommende lægger intentionen i ændringerne på én måde op til en understøttelse af de autonome elementer i styringen af arbejdet. Det vedrører målet om større medansvar, der for socialrådgiverne kan føre til en større økonomisk egenkompetence. Resultatet af

ændringerne i de forskellige kommuner viser dog ikke en entydig bevægelse på dette punkt. Der er stor forskel på, hvor meget politikere og den øverste administrative ledelse er involveret i enkeltsagsbehandlingen i kommunerne. Egenkompetencen hos socialrådgiveren eller hos den faglige mellemleder er forskellig både før og efter ændringerne. Socialrådgiverne efterstræber den større egenkompetence, men de finder det uden for deres kontrol at få denne. Hele deres arbejdsområde er underlagt en stor grad af lovmæssig og politisk og administrativ styring, og jeg har påpeget, at det kan være forklaringen på, at der er en speciel beslutnings»kultur« med accept af en høj grad af politisk og admininistrativ styring, der fører til, at det ikke er på dette punkt, at socialrådgiverne reagerer i forhold ændringerne. Der sker snarere en tilpasning.

I stedet er det på et andet punkt i organisationskredsløbet, at der med strukturændringer sker forandringer i deres styringsform, og tendensen er en større responsivitet især via de ikke-faglige ledere. Denne ændring tilpasser socialrådgiverne sig ikke. De ikke-faglige ledere og eventuelt et ekstra administrativt led betragtes som en indskrænkning af socialrådgivernes selvstyring, og de bruger de individuelle strategier ekskluderende, men også alliancedannelse til at få ændret dette forhold igen. De har da heller ikke nogen former for ledelsesmonopoler, så de må bruge de individuelle strategier. Det ser ud til at lykkes for socialrådgiverne at modarbejde de ikke-faglige ledere. Jeg har omtalt, at netop den faglige ledelse er meget vigtig for socialrådgiverne, da det ofte er gennem mellemlederne, at de har den ideologiske kontrol i forhold til det politiske og administrative kredsløb. Mellemlederen har stor betydning for deres selvstyring. De forandrer altså ikke deres generelle viden om organiseringen af arbejdsfeltet, når det er ledelse, det handler om. Tendensen til, at det lykkes for socialrådgiverne at få deres faglige ledere tilbage, kan have at gøre med deres særlige viden og deres arbejdsopgaver, der har indbygget et væsentligt skønsmæssigt og økonomisk aspekt.

For sygeplejerskernes vedkommende kan intentionen tolkes som en bevægelse fra den autonome prægning af området mod en større responsivitet. Og der synes især i produktionskredsløbet at være en vis gennemslagskraft af denne intention.

Det er i produktionskredsløbet, at der sker de største forandringer i sygeplejerskernes selvstyring, idet ufaglærte grupper får indflydelse på,

hvad de skal lave. Det samme gør brugerne, men det betragter sygeplejerskerne ikke som et problem, snarere som en faglig fordel. Brugerne udgør ikke en trussel for sygeplejerskerne, men det gør de ufaglærte grupper. Sygeplejerskerne bruger både de individuelle strategier og de organisatoriske rettigheder ekskluderende for at undgå en indblanding i deres arbejde fra de ufaglærte. De har ingen særlige muligheder for alliancedannelse, da de er oppe mod både den politiske og administrative ledelse og de ufaglærte grupper. Alliancedannelsen sker dog, hvor det er muligt med brugerne. Og tiden synes at vise, at de til dels vinder deres styring i produktionskredsløbet tilbage, men også at der sker en justering i sygeplejerskernes generelle viden om organiseringen af deres arbejde. De accepterer i højere grad den nye samarbejdsform med de ufaglærte grupper.

I organisationskredsløbet bruger sygeplejerskerne deres legale ledelsesmonopol til at fastholde deres administrative position, og her ser man en udvidelse af deres selvstyring. Sygeplejerskerne er meget interesserede i denne udvidelse, men samtidig kan der også her konstateres en bevægelse mod de mere responsive elementer på ældreområdet, der slår igennem i organisationskredsløbet, fx ved at de i højere grad samarbejder med brugergrupper, selv er aktive i forhold til brugerevalueringer, at de administrative sygeplejerskerne fastholder, at det skal være et ligeværdigt samarbejde mellem plejegrupperne og sygeplejerskerne osv.

Både socialrådgiverne og sygeplejerskerne fokuserer meget på de formelle strukturer ved ændringerne. Der fokuseres på formelle lederposter, kompetenceplaner, målformuleringer osv. Det må nok tilskrives deres integrerede status. For begge grupper gælder, at de i deres arbejde er underlagt et hierarkisk og bureaukratisk kontrolsystem, der vedrører langt flere områder i deres arbejde, end det er tilfældet for psykologer og lærere. De har ikke den samme udbredte selvstyring i arbejdssituationen, som de to andre grupper har. De formelle strukturer har derfor stor betydning for disse grupper, ikke kun på beslutningsdelen omkring ændringerne, men også på implementeringsdelen. De er i deres arbejde afhængige af overordnede beslutninger og kæmper fortsat for en fastholdelse af de faglige ledere og fastlæggelse af formelle rammer for viden, kontaktmønstre og selvstyring. Begge grupper bruger i høj grad de formelle strukturer som et redskab til enten at modarbejde eller understøtte intentionen i ændringerne. Hvor vi så, at det fx for lærernes ved-

kommende var muligt at fortsætte deres arbejde som hidtil på trods af strukturelle ændringer, er det ikke muligt for de integrerede grupper i samme grad. For dem synes det vigtigt, at strukturerne, især omkring styringen af deres arbejde, bliver ændret igen, så der kommer overensstemmelse mellem de formelle strukturer og den styringsform, som grupperne finder relevant på deres område.

5.7 Konklusion

Det empiriske materiale viser, at de professionelles reaktioner på strukturændringer og konsekvensen i forhold til effektbilledet på flere punkter kan føres tilbage til grundlæggende strukturelle forhold, der er fremhævet i kapitel 2 og 3, men at de samtidig er betinget af en række faktorer.

Et fælles forhold, der træder tydeligt frem i den empiriske undersøgelse er, at de professionelles reaktioner er betinget af, på hvilken måde strukturændringer berører deres viden og arbejdsmåde, samt deres selvstyring og beslutningskultur. Det gælder for alle de professionelle grupper i undersøgelsen. Det vil sige, at det er koblingen mellem på den ene side de professionelles viden, arbejdsmåde, selvstyring og beslutningskultur og på den anden side indholdet i strukturændringerne, i form af intentioner og mål for ændringerne samt måden de gennemføres og udformes på, der giver forklaringer på, hvordan og hvorfor de professionelle reagerer på en given ændring.

Ser man først på de professionelles viden og arbejdsmåde, er et mål for strukturændringerne, at der skal skabes større helhed i de professionelles arbejde, og det skal bl.a. ske ved etablering af tværfagligt samarbejde mellem professionelle grupper og mellem professionelle og ikke-professionelle grupper, som ufaglært personale og/eller brugere. Resultatet fra undersøgelsen viser, at de professionelle grupper, der i deres vidensgrundlag har indbygget en faglig helhedsorientering og er vant til det tværfaglige arbejde, støtter dette aspekt af strukturændringerne. Det gælder i den empiriske undersøgelse især psykologerne og socialrådgiverne. De går aktivt ind i etableringen af de nye strukturer og det tværfaglige samarbejde, og deres argument er netop, at de ser en faglig forbedring i deres arbejde i de nye strukturdannelser. For lærerne og

sygeplejerskerne ser det anderledes ud. Målet om større helhed og mere tværfagligt samarbejde står i modstrid til lærernes vidensgrundlag og deres arbejdsmåde, og de reagerer imod ændringerne. Deres argument er lidt groft stillet op, at det ikke er nødvendigt med disse ændringer; at de har det samarbejde, der er »nødvendigt« for deres arbejde. Sygeplejerskerne er enige i målet om flere helhedsløsninger. Dette mål er i overensstemmelse med deres vidensgrundlag. Men de er ikke enige i den måde, som man forsøger at opnå dette mål på. Det tværfaglige samarbejde med ufaglært personale i den form, som det antager i kommunerne, ligger ikke i forlængelse af sygeplejerskernes arbejdsmåde, og de reagerer imod denne form for samarbejde. Deres argument er, at servicen bliver forringet med denne måde at opnå helheden på.

De professionelles reaktioner som i så høj grad bundet til deres vidensgrundlag og det faglige indhold i ændringerne må netop betragtes som en konsekvens af deres professionsegenskaber, der kan spores tilbage til forskellen på vidensbaserede og ikke-vidensbaserede grupper. Jeg mener hér, at vi ser en en konsekvens i praksis af den grundlæggende sociale struktur, der danner basis for udviklingen af professionerne. Professionernes »eksistensgrundlag« i samfundet og i kommunerne er netop deres vidensgrundlag, og det kommer tydeligt til udtryk i deres reaktioner på strukturændringerne.

Der er dog en modifikation ved de professionelles støtte til strukturændringer, selv om de umiddelbart ligger i forlængelse af deres vidensgrundlag. Og det gælder, når de professionelle mener, at ændringerne samtidig betyder en væsentlig indskrænkning i deres selvstyring. Det sker i tilfælde, hvor fx ikke-faglige ledere, andre professionelle eller ufaglærte grupper, politikere og/eller brugere får væsentlig større indflydelse på de professionelles arbejde efter ændringerne. I disse tilfælde er der en tendens til, at ændringerne modarbejdes af de professionelle ud fra flere argumenter. Det ene er, at de professionelle betragter en stor grad af selvstyring som forudsætning for, at de kan udøve deres viden på bedst mulig måde til gavn for brugerne/borgerne. Det andet er, at den formelle faglige beslutningskompetence er væsentligere at sikre end formelle rammer for tværfagligt samarbejde, da det kan foregå i forskellige strukturer.

I det første argument ser vi hos de professionelle den kobling mellem

deres viden og deres selvstyring, jeg har beskrevet som et af de grundlæggende træk ved professionelle grupper. Igen er det udviklingen i den sociale struktur mellem vidensbaserede og ikke-vidensbaserede grupper, der gør sin betydning gældende. Men der er netop stor forskel indbyrdes mellem grupperne på, hvordan forholdet mellem deres viden og selvstyring ser ud, og på hvilken måde strukturændringerne berører dette forhold. Det giver også en forskel i gruppernes reaktioner på dette punkt og på effekten af deres reaktioner, som jeg skal vende tilbage til. Det væsentlige her er dog, at det for alle grupper gælder, at koblingen mellem udøvelse af viden og selvstyring laves, og at det forhold, der gælder for de enkelte grupper, er et forhold, der er dannet gennem en forhandling mellem de vidensbaserede og ikke-vidensbaserede grupper i det danske samfund. Gennemførelsen af strukturændringer i kommunerne viser et konkret eksempel på, hvordan der sker en fortsat forhandling mellem disse to grupper om fastlæggelse af sammenhæng mellem vidensudøvelse og selvstyring. Sammenhængen er altså ikke et givent forhold, men ser forskellig ud for grupperne og forandres til stadighed.

Hvor ovennævnte argumenter og reaktioner kan ses på baggrund af, at det er vidensbaserede grupper, jeg har med at gøre i kommunerne, må den anden del af de professionelles argumenter ses som konsekvens af det betingede forhold, at der er tale om vidensbaserede grupper i en offentlig bureaukratisk organisation. Det andet fælles argument fra de professionelle er som omtalt, at den formelle beslutningskompetence i forhold til deres arbejdssituation er væsentlig at sikre. Det er et gennemgående argument, at det tværfaglige samarbejde kan foregå i forskellige strukturer, men at den formelle faglige beslutningskompetence må fastholdes for at sikre den bedst mulige viden. Det være sig de faglige ledere, tæt formel kontakt til den øverste administrative ledelse og til politikere osv. Alle grupperne lægger vægt på dette. Her kan altså trækkes tråde fra den sociale struktur mellem den offentlige arbejdsgiver og den offentlige ansatte, der i praksis betyder, at de professionelle grupper lægger stor vægt på de formelle beslutnings- og kompetencefordelinger i den offentlige organisation. Men i spørgsmålet om de professionelles reaktioner på ændringer i deres selvstyring er der dog flere betingede forhold, der spiller ind, som jeg skal komme ind på.

Ser man på de professionelles selvstyring og deres beslutningskultur,

er målet for strukturændringerne, at medarbejderne skal have et større medansvar, men samtidig at brugerne (det kan også være politikere, andre medarbejdere osv.) skal have en større indflydelse. Måden, man forsøger at opnå disse mål på, er forskellig i kommunerne.

Et forhold, der synes at have stor betydning for de professionelles reaktioner er, hvorvidt beslutningen om ændringerne og gennemførelsen af dem falder i tråd med deres beslutningskultur. Det handler generelt om, hvor stor indflydelse, de selv synes, de har på beslutningen om og udformningen af ændringerne og dermed på de konsekvenser for deres selvstyring, der er resultatet. Jeg har talt om, at beslutningen om ændringerne i kommunerne bærer præg af at være en topstyret beslutningsproces. Og i de professionelles reaktioner på dette, kommer det betingede forhold omkring de selvstyrende og de integrerede grupper ind som betydende. Vi ser, at både lærere og psykologer som selvstyrende grupper reagerer i forhold til sammenfaldet mellem beslutningsprocessens forløb og deres beslutningskultur. For lærernes vedkommende er de i udgangspunktet betænkelige ved ændringerne, fordi de ikke har været inddraget i beslutningsprocessen. Deres demokratiske beslutningskultur slår igennem i reaktionen på de topstyrede ændringer. For psykologernes vedkommende ser vi, at de faktisk er involveret i beslutningen om ændringer på deres område, og denne inddragelse kan være en af forklaringerne på, at de er villige til at indgå i dialog om ændringer i styringsformen på deres arbejdsområde. Socialrådgiverne og sygeplejerskerne som integrerede grupper er præget af den hierarkiske beslutningsstruktur i deres arbejde, og de tager ikke i samme grad afstand fra det topstyrede element i beslutningsprocessen. Der er en større accept af den topstyrede beslutningsproces. Men det er ikke det samme som, at de er enige i indholdet i beslutningerne, eller at de ikke forsøger at få disse beslutninger ændret på længere sigt. Man kan måske se det på den måde, at de integrerede grupper i højere grad koncentrerer sig om gennemførelsen af ændringerne, hvor de selvstyrende grupper også lægger stor vægt på beslutningsprocessen.

Det andet forhold i denne sammenhæng er ændringernes betydning for de professionelles selvstyring. Igen er der generelt en sammenhæng mellem ændringernes konsekvens for de professionelles selvstyring og deres reaktioner på ændringerne. En fælles tendens synes at være, at de

støtter ændringer, der udvider deres selvstyring, og de modarbejder ændringer, der indskrænker deres selvstyring. Men en påvirkning af deres selvstyring kan ske på flere måder, og de betingede forhold omkring hvordan påvirkningen sker, og til en vis grad om der er tale om selvstyrende eller integrerede grupper synes at spille en rolle for deres reaktioner. Umiddelbart synes der også at være en forskel på dette punkt mellem professionelle forvaltningsmedarbejdere og institutionsmedarbejdere.

Intentionen bag strukturændringerne lægger ikke op til en ændring i de professionelles tekniske kontrol, men til gengæld er der en tendens til, at der skal ske forandringer i den ideologiske kontrol både i organisations- og produktionskredsløbet. Det kommer til udtryk ved den generelle bevægelse mod de responsive elementer, jeg har påpeget. Det større medansvar betyder altså ikke entydigt, at den enkelte professionelle eller profession skal have større indflydelse, men at indflydelsen skal skubbes ned i systemet fra politikere og administrative ledere til mellemledere, medarbejdere og eventuelt brugere. Midlerne er decentralisering både internt i forvaltninger (fx psykologenhederne) og til institutionerne sammen med en øget målstyring, samt nye ledelsesstrukturer og kompetencefordelinger. For de enkelte professioner eller for den professionelle kan det meget vel betyde en indskrænkning i deres ideologiske kontrol, idet brugere, ufaglært personale, andre professionelle grupper og ikke-faglige ledere får større indflydelse på, hvad de skal lave. Og i den empiriske undersøgelse ser vi, at det er tilfældet på forskellig vis for alle grupperne, og at de reagerer i forhold til dette.

Materialet viser, at især de integrerede grupper reagerer imod og fortsætter med at modarbejde ændringer i organisationskredsløbet, der fører til en indskrænkning af deres selvstyring. Denne indskrænkning opfattes især at ske, når der kommer en ikke-faglig leder på deres områder, og når der kommer et ekstra ledelsesled ind på deres område. Deres opmærksomhed er meget rettet mod dette kredsløb, og der lægges stor vægt på den faglige ledelse. De er da også meget afhængige af dette kredsløb i deres arbejde. Lærerne reagerer også umiddelbart imod en tilsvarende ændring på deres område i organisationskredsløbet (den ikke-faglige leder), men med tiden synes denne modstand at »opgives« (på nær i én kommune, hvor særlige forhold gør sig gældende) ud fra argumentet

om, at det ikke har haft betydning for deres selvstyring. Lærerne er altså ikke i deres daglige arbejde så afhængige af organisationskredsløbet, som de integrerede grupper er. Psykologerne bliver især ved integration i forvaltningerne mere afhængige af organisationskredsløbet, end de har været tidligere. Psykologerne er den gruppe, der mest aktivt støtter de responsive forandringer i forbindelse med deres ideologiske kontrol i organisationskredsløbet. Men de støtter forandringerne på en måde, så de selv er med til at definere, hvordan ændringerne skal se ud.

I produktionskredsløbet gælder det for alle grupper, at intentionen bag ændringerne lægger op til, at andre professionelle eller ikke-professionelle skal have indflydelse på det professionelle arbejde bl.a. gennem det tværfaglige samarbejde. Det kan ligeledes betragtes som en indskrænkning af den ideologiske kontrol. Umiddelbart synes der at være en forskel i reaktionerne mod denne indskrænkning afhængig af, om det er forvaltningsmedarbejdere eller institutionsmedarbejdere, der er tale om. For forvaltningsmedarbejdernes vedkommende (psykologer og socialrådgivere) inddrages flere professionelle grupper og brugere (politikere og ledere) i den ideologiske kontrol, og psykologer og socialrådgivere er selv med til at inddrage andre grupper i deres arbejde. Men de sørger samtidig for, at netop kompetenceområder fastlægges formelt i forhold til de nye samarbejdspartnere. De har erfaringer med dette på grund af deres tværfagligt prægede arbejdsopgaver. De professionelle forvaltningsmedarbejdere betragter ikke denne udvikling som en indskrænkning af deres selvstyring. De ser det snarere som en kvantitativ ændring, frem for en kvalitativ ændring i den ideologiske kontrol. Det er mere af den samme form for »indblanding«, og ikke så meget en ny form for »indblanding«, der er tale om.

For de professionelle institutionsmedarbejderes vedkommende (lærerne og sygeplejerskerne) er der en tendens til at modarbejde, at der sker en indskrænkning af deres ideologiske selvstyring i produktionskredsløbet, dels gennem mere samarbejde med andre professionelle grupper eller ufaglært personale, dels gennem en større brugerindflydelse. Det er dog især lærerne, der er skeptiske overfor en større brugerindflydelse. Reaktionerne kan ses i forhold til den særlige autonome prægning, der karakteriserer produktionskredsløbet for disse to grupper. Der er tale om mere »lukkede« autonome områder, end det er tilfældet for psykologer og

socialrådgivere. Lærerne samarbejder og styrer indbyrdes hinanden i det daglige arbejde, mens sygeplejerskerne er en del af sundhedsområdets faglige hierarki, hvor lægerne er øverste myndighed og sygeplejerskerne den næste myndighed i forhold til de ufaglærte personalegrupper. En inddragelse af andre professionelle eller ikke-professionelle grupper i styringen af det daglige arbejde mødes derfor med stor modstand af disse to grupper.

Den skelnen, jeg har lavet på dette punkt, mellem forvaltnings- og institutionsmedarbejdere kunne forlede én til at lave en konklusion om, at professionelle forvaltningsmedarbejdere vil forholde sig mere positivt til en større responsivitet i styringen af deres arbejde, end det er tilfældet for institutionsmedarbejderne. Det kan være, at der er noget om snakken ud fra en begrundelse om, at forvaltningsmedarbejderne på grund af arbejdets karakter (hovedsagligt sagsbehandling) er vant til en større interaktion med politikere og den øverste administrative ledelse i det daglige arbejde, end institutionsmedarbejderne er. Det kan især gøre sig gældende for socialrådgivernes vedkommende, men holder ikke helt i forhold til psykologerne. Et andet argument kan lige så vel være, at forklaringen skal søges i sammenhængen mellem strukturændringernes indhold og gruppernes vidensgrundlag og arbejdsmåde, som jeg har været inde på. Socialrådgiverne og psykologerne oplever faglige fordele ved forandringerne i styringen af deres arbejde, mens lærerne og sygeplejerskerne ikke oplever det samme. Materialet lægger op til, at begge forklaringer kan gøre sig gældende for de grupper, jeg har undersøgt.

Ét er de professionelles reaktioner på ændringerne og en forståelse af disse. Noget andet er konsekvensen af ændringerne for deres viden og selvstyring.

Intentionen bag ændringerne er, at helhedsløsninger, det tværfaglige samarbejde, nye styringsmåder osv. skal sætte sig spor i de professionelles vidensgrundlag, så de løser deres opgaver anderledes. Det er dog i ringe grad, at der kan registreres ændringer i de professionelles vidensgrundlag som følge af strukturændringerne. Hvor der sker ændringer, og det gælder især hos psykologerne og sygeplejerskerne, kan man betegne ændringerne som justeringer i den konkrete faglige viden (især nye opgaver) og i den generelle viden, der omhandler arbejdsorganiseringen. Det er dog svært at vurdere for både psykologer og sygeplejersker, om

der er tale om justeringer eller brud. For socialrådgivernes vedkommende er der snarere tale om en understøttelse og udvikling af deres viden, mens der for lærernes vedkommende synes at ske en fastholdelse af deres vidensgrundlag.

Mine formodninger om vidensændringer var, at sammenstødet mellem forskellige former for viden, fx gennem nye formelle samarbejdsrelationer og ikke-faglige ledere, kunne føre til i det mindste justeringer i vidensgrundlaget. Desuden at den konkrete faglige viden er lettere at ændre end den generelle viden, og at ændringer især vil ske, hvor der i strukturændringernes indhold er taget højde for vidensforskelleghederne.

Materialet viser ingen entydige konklusioner på disse antagelser. De nye formelle samarbejdsrelationer og de ikke-faglige ledere danner ikke entydigt grundlag for vidensændringer. Især ikke de nye ledere. Det ses tydeligt hos lærerne, socialrådgiverne og sygeplejerskerne, der tager afstand fra ikke-faglige ledere på deres arbejdsområde og ikke ændrer deres vidensgrundlag af denne grund. Der er snarere tale om en større fokusering på eget vidensgrundlag i modsætning til lederens. Og netop de forskellige vidensgrundlag bruges som argument for at få de faglige ledere tilbage.

Med det formelle tværfaglige samarbejde er billedet lidt anderledes. De ændringer, der trods alt kan registreres i de professionelles viden, må nok især tilskrives det nye formelle samarbejde. Det gælder for både psykologer, socialrådgivere og sygeplejersker. De professionelle mener selv, at det tværfaglige samarbejde kan fungere uanset strukturer. Men materialet lægger op til, at det er en sandhed med modifikationer. I hvert fald tyder det på, at der opstår mere samarbejde gennem den nye formalisering. Sygeplejerskerne er det tydeligste eksempel på dette. Med tiden ser de faglige fordele i det nye samarbejde på ældreområdet, og det har indflydelse på udviklingen af deres generelle viden om arbejdsorganiseringen på deres område. Socialrådgiverne og psykologerne er generelt selv meget aktive med at skabe nye formelle samarbejdsrelationer i de nye strukturer og vægter netop formaliseringen. For dem er det et middel til at udvikle den faglige viden. Lærerne er dog et eksempel på, at de formelle samarbejdsrelationer ikke fører en ændring i vidensgrundlaget med sig, hvis de professionelle ikke selv ser en faglig fordel i det. Her kan det betingede forhold omkring de selvstyrende og integrerede grupper gøre sig gælden-

de. Sygeplejerskerne er i deres daglige arbejde tvunget til og afhængige af samarbejdet med de øvrige grupper på området. Det samme er ikke tilfældet for lærerne. De kan varetage deres daglige arbejde uanset det nye samarbejde.

Konklusionen på sammenhængen mellem videns- og strukturændringer synes altså at være, at nye former for formelt samarbejde kan danne et væsentligt grundlag for vidensændringer, især hvis indholdet i samarbejdet af de professionelle skønnes at have faglig relevans for arbejdet. Vi har da også i én kommune set, at man ved at tage højde for vidensforskelligheder og sætte en dialog i gang blandt de professionelle om disse forskelligheder, har opnået de største resultater med hensyn til målopfyldelsen. Omvendt synes de ikke-faglige ledere ikke at have nogen særlig betydning for vidensændringer. Et andet element, der derimod har vist sin betydning, er den fysiske struktur. I de professionelles udsagn går det igen, at en tæt fysisk kontakt mellem medarbejderne skaber basis for tillid og respekt for andres viden og en større åbenhed over for ændringer i egen viden.

Resultaterne viser det vanskelige i at ændre på de professionelles vidensgrundlag gennem strukturændringerne. Det er ikke gjort ved at sammenlægge forvaltninger og forvente eller eventuelt beordre mere samarbejde. Tager man diskussionen fra kapitel 3 i betragtning, hvor det beskrives hvordan og hvorfor de professionelle har udviklet deres videngrundlag – og det gælder både den rolle, deres viden spiller i vores samfund, og den måde den opbygges og indlæres på – er det forståeligt, at vidensændringer ikke umiddelbart følger af strukturændringerne. Men samtidig viser resultaterne, at tager man i gennemførelsen af ændringerne højde for vidensgrundlagets betydning for de professionelle og for de ydelser, de producerer, kan strukturændringer være med til at sætte en proces i gang, der på længere sigt kan betyde ændringer i vidensgrundlaget.

Ser man på de professionelles selvstyring, kan der ikke registreres ændringer i deres tekniske kontrol. Intentionen bag ændringerne synes da også at ligge i en ændring af den ideologiske kontrol. Der er ingen tvivl om, at strukturændringerne betyder forandringer i den ideologiske kontrol hos de professionelle, og det gælder både i organisations- og produktionskredsløbet. Det er de nye ikke-faglige ledere, omfordelinger af kompeten-

cer, nye administrative styringssystemer (især ved decentraliseringen), nye samarbejdsformer osv., der påvirker de professionelles ideologiske kontrol. I disse ændringer ligger også en intention om at indskrænke de professionelles selvstyring. Men materialet lægger ikke op til, at der er tale om en indskrænkning. Forandringer sker uden tvivl, men der er ikke tegn på, at det er ensbetydende med en indskrænkning.

Mine antagelser på dette punkt var, at ændringer i selvstyringen var lettere at gennemføre end vidensændringer, og at de nye ledelsesstrukturer og formel inddragelse af ikke-faglige aktører i styringen af arbejdet kunne føre til i hvert fald forskydninger i de traditionsbundne monopoldannelser hos de professionelle. Desuden at de selvstyrende grupper ville have størst succes med modstand mod disse ændringer. Yderligere antagelser var, at styringskrydspres kunne intensiveres med ændringerne og udvikle sig til dilemmaer. Det kunne både være mellem decentralisering og centralisering og mellem den politiske og administrative styring og den faglige styring. Forsøg på håndtering af dilemmaet kunne fra organisationens side føre til en afkobling af strukturer og kulturer, øget ikke-faglig styring, afskærmning af produktionsenheder osv.

Der er ingen tvivl om, at det synes lettere at ændre på forhold omkring de professionelles selvstyring, end at ændre på deres vidensgrundlag. Lærerne får nye administrative ikke-faglige ledere; den samme tendens ses for socialrådgiverne. Desuden får lærerne nye lovbestemte brugerbestyrelser, og det er en af grundene til den udvidede decentralisering i kommunerne. Brugerne skal have større indflydelse. Psykologerne indgår i nye styringsforhold, og sygeplejerskerne styres i det daglige arbejde i højere grad af ikke-faglært personale. At det er muligt at foretage disse ændringer, må igen tilskrives det forhold, at der er tale om professionelle ansat i den offentlige organisation. Strukturændringerne kan ikke påvirke de legale monopoldannelser, som især sygeplejersker og lærere har. Men der kan ændres på de traditionsbundne monopoler, og det ser vi ske i kommunerne.

Min formodning om, at ikke-faglige ledere og formel inddragelse af ikke-faglige aktører i styringen af det daglige arbejde, kunne føre til indskrænkninger i monopoldannelser og selvstyring, er kun delvist blevet bekræftet. Materialet viser, at på trods af de ikke-faglige ledere lykkes det i stor grad de professionelle at fastholde deres selvstyring. Det gælder

især lærerne og socialrådgiverne. De får i flere tilfælde nye ledere, men synes at kunne »styre« udenom disse ledere og bevare selvstyringen. For lærernes vedkommende skal dette også ses i sammenhæng med den samtidige decentralisering. De bliver mindre afhængige af de administrative ledere, jo flere opgaver der lægges ud til skolerne. Det samme gælder ved inddragelse af ikke-faglige aktører i styringen af det daglige arbejde. Det ses tydeligt for lærernes vedkommende i forhold til brugerne og andre professionelle grupper, hvor der ikke kan registreres særlige forandringer, og for sygeplejerskernes vedkommende i forhold til de ufaglærte grupper. For sygeplejerskerne betyder det umiddelbart en indskrænkning af deres selvstyring, men med tiden synes de at genvinde deres selvstyring.

Tesen om, at især de selvstyrende grupper ville have succes med at modsætte sig indskrænkninger i deres selvstyring holder ikke stik. Både socialrådgivere og sygeplejersker har succes med at fastholde deres selvstyring – især når udviklingen betragtes over tid. En generel betragtning viser, at forsøget på at integrere flere administrative og politiske styringselementer og styrke bevægelsen mod større responsivitet kun delvis lykkes i kommunerne. Det lykkes især på psykologernes og til dels på sygeplejerskernes arbejdsområde, og i mindste grad på lærernes område. Psykologerne og til dels sygeplejerskerne (især i forhold til brugerne) støtter denne udvikling, mens socialrådgiverne og især lærerne ikke gør det i samme grad. Det kan betragtes som et udtryk for styringsdilemmaet mellem den politiske administrative styring og den faglige styring. Og vi ser i én kommune, at det håndteres ved en delvis afkobling mellem strukturer og kulturer, og at man i flere kommuner justerer i ledelsesstrukturen, hvor den faglige ledelse vinder mere indpas igen.

Men i den forbindelse kommer også styringsdilemmaet mellem decentralisering og centralisering ind. Min tese om, at de professionelle generelt ville støtte decentraliseringen holder ikke stik. De støtter decentraliseringen afhængig af hvor stor grad af selvstyring, der følger med decentraliseringen. I kommunerne synes der i høj grad at opstå et styringsdilemma i forbindelse med decentraliseringen, hvor der ikke er enighed om indholdet i decentraliseringen, og det gælder også internt i det politiske og administrative netværk. Hvor konsekvensen af decentraliseringen er, at de politiske og administrative styringselementer bliver dominerende, ser vi

en modstand fra de professionelle mod decentraliseringen. Men hvor den faglige styring kan fastholdes, på trods af ændringer i den politiske og administrative styring, synes de professionelle at indgå mere villigt i denne ændring. Jeg mener, at det er tilfældet for psykologernes og sygeplejerskernes vedkommende, mens især lærerne oplever en tendens til overvægt af den politiske og administrative styring med decentraliseringen. Det kan være forklaringen på deres reaktioner mod decentraliseringen, hvor vi ser det i kommunerne. Håndteringen af dette dilemma er meget forskelligt i kommunerne, og i to af kommunerne kan dette dilemma være årsagen til, at decentraliseringsprocessen har trukket ud i flere år med konstante forhandlinger.

Spørgsmålet er, hvilken konsekvens dette har for effektbilledet i kommunerne? Der er ingen tegn på, at man er nået særlig langt med en nedbrydning af sektor- og faggrænser. Det er forståeligt, når ovennævnte tages i betragtning. Målet må opfattes som et delmål i forhold til at opnå flere helhedsløsninger. Der er dog opnået helhedsløsninger især i enkeltsagsbehandlingen og på institutionerne. Den større helhed i enkeltsagsbehandlingen tilskrives især psykologernes, socialrådgivernes og til en vis grad sygeplejerskernes mere helhedsorienterede arbejde efter ændringerne. Som det er fremgået, er det ikke i særlig grad en konsekvens af en ændring i deres vidensgrundlag eller arbejdsmåde, men snarere konsekvens af en understøttelse af det vidensgrundlag, som de i forvejen har og som udnyttes bedre efter strukturændringerne. At der ikke er fuld målopfyldelse kan tilskrives netop det forhold, at de grupper, der ikke har det helhedsorienterede vidensgrundlag eller arbejdsmåde ikke forandrer dette forhold i særlig grad. Det gælder lærerne på begge elementer og sygeplejerskerne på elementet om det tværfaglige samarbejde med ufaglært personale. Over tid synes der dog som omtalt at være en ændring i dette for sygeplejerskernes vedkommende, og effektbilledet viser da også over tid en bevægelse mod større helhed på ældreområdet, mens det ikke er tilfældet på børne- og ungeområdet.

Det står værre til med helhedsløsninger på områdeniveau, især på børne- og ungeområdet. Materialet lægger op til, at der mangler målformuleringer fra den administrative og politiske ledelse i kommunerne, men også at de professionelle ikke selv er aktive eller igangsættende for udvikling af mål, og at de i flere tilfælde underminerer gennemsættelsen

af de helhedsorienterede mål, hvis de går imod deres viden og/eller selvstyring. Det er især tilfældet på børne- og ungeområdet, hvor det må betragtes som betydningsfuldt, at der er mange professionelle grupper involveret, og hvor lærerne som en selvstyrende gruppe af allerede nævnte grunde i flere tilfælde modarbejder ændringerne. På ældreområdet er man generelt længere fremme med helhedsløsninger på områdeniveau, og her er ændringsprocessen foregået meget topstyret. Jeg har nævnt flere forklaringer, fx at ændringerne har været i gang i længere tid end på børne- og ungeområdet, at ældreområdet har stor politisk bevågenhed i kommunerne i disse år, og at området er præget af meget ufaglært personale og kun én integreret professionel gruppe.

Med hensyn til brugerindflydelsen er der en vis målopfyldelse især gennem decentraliseringen. Det kan ikke i særlig grad henføres til forandringer i de professionelles selvstyring, som det ovennævnte viser. Man må nok snarere konstatere, at den øgede brugerindflydelse sker på bekostning af den administrative og politiske ledelse i kommunerne. Der er en tendens til, at brugerne allierer sig med de professionelle mod det administrative og politiske netværk i kommunerne. De berører ikke de professionelles selvstyring eller vidensgrundlag, og kan snarere ses som understøttende for dette.

Sidst er der målet om større medansvar. Effektbilledet viser, at især decentraliseringen har givet et større medansvar i de udførende led i de kommunale forvaltninger og institutioner. Det falder i tråd med de ovennævnte betragtninger, og her skal man også finde forklaringen på de flere helhedsløsninger på institutionerne. Det større ansvar lagt ud til institutionerne har givet bedre mulighed for at opnå helheder på de enkelte institutioner. Ved forvaltningsændringerne er billedet mere broget, men især over tid synes det større medansvar at slå igennem. Her spiller nok det forhold ind, at flere af grupperne, som omtalt, i første omgang følte en indskrænkning af deres medansvar, fordi ændringer ikke var ensbetydende med, at alle grupperne hver især fik mere ansvar. Men som jeg har været inde på, har grupperne i stor grad »genvundet« deres medansvar (selvstyringen) ved gennemførelsen af ændringerne over tid, og det præger besvarelserne.

De professionelle har altså generelt succes med at fastholde både deres viden og deres selvstyring i forbindelse med strukturændringerne, og det

præger tydeligt effektbilledet i kommunerne. Jeg har været inde på, hvad forklaringer kan være på deres reaktioner, men jeg mangler at samle op på årsagen til, at det lykkes dem at have denne påvirkning. Det kan man forstå ved at se på, hvilke strategier de anvender for at opnå deres interesser, og hvad der danner grundlaget for, at de kan anvende disse strategier.

Der er fællestræk at finde i de strategier, de professionelle bruger, når de reagerer aktivt i forhold til strukturændringerne. Fællestrækket er, at de alle forsøger at påvirke strukturudviklingen gennem deres arbejdssituation, lederpositioner og formelle eller uformelle magtnetværk. Det har jeg omtalt som de individuelle strategier, og min antagelse om, at disse strategier ville have stor betydning for de professionelle holder stik. Når de individuelle strategier anvendes til at modarbejde ændringerne, er der en ekskluderende tendens i strategierne, både omkring vidensaspektet og selvstyringen. Men de professionelle grupper anvender også kollektive indflydelsesmuligheder gennem deres organisatoriske rettigheder i forbindelse med strukturændringerne. Det gælder især, når de modarbejder ændringerne, og igen står eksklusionen central. De kollektive indflydelsesmuligheder anvendes også generelt, hvis der sker ændringer i deres arbejdsbetingelser ved strukturændringerne. Mine formodninger holdt også på dette punkt stik.

Men min formodning om, at især integrerede grupper ville benytte sig af de kollektive strategier holdt ikke stik. Det er især sygeplejerskerne, men også lærerne, der bruger deres organisatoriske rettigheder i forbindelse med ændringerne. Disse to grupper er da også i stor grad orienteret mod deres faglige organisation og finder den væsentlig i forhold til deres arbejdsområdes udvikling. Psykologerne og socialrådgiverne anvender kun i ringe grad deres organisatoriske rettigheder ved strukturændringerne, og synes i højere grad at lægge afstand til deres organisation. Hos socialrådgiverne er der dog delte holdninger til dette.

Alle grupperne forsøger at øve indflydelse på ændringerne både i beslutningsfasen og i gennemførelsesfasen. Men generelt set er det især psykologerne, der inddrages i beslutningsfasen, mens de øvrige grupper først synes at blive inddraget og få indflydelse, når ændringerne skal gennemføres.

En yderligere formodning var, at især integrerede grupper ville benytte

sig af tilpasnings- og alliancestrategier. Materialet lægger ikke op til en sådan entydig konklusion. Ved en umiddelbar betragtning har jeg været inde på, at socialrådgivere og sygeplejersker i højere grad accepterer de topstyrede beslutninger vedrørende deres arbejdssituation. Det tyder på en vis form for tilpasning. Men samtidig ser vi, at disse grupper ved gennemførelsen af ændringerne modarbejder ændringer, der ikke ligger i forlængelse af deres viden og selvstyring. Derfor kan man ikke generelt tale om, at der sker en større tilpasning for disse gruppers vedkommende. Det samme gælder alliancedannelsen. Alle grupperne allierer sig på forskellig vis med andre aktører, hvor de finder det muligt og nødvendigt.

Skal man forstå, hvorfor de professionelle grupper anvender forskellige strategier med forskellig succes, skal man igen inddrage en række strukturelle og betingede faktorer.

Ét betinget forhold er de muligheder, som de profesionelle har for at anvende forskellige strategier. Et andet er hvorvidt de skønner det nødvendigt at anvende strategierne.

Socialrådgiverne og psykologerne støtter langt hen ad vejen indholdet og udformningen af de strukturelle ændringer, mens lærerne og sygeplejerskerne ikke gør det i samme grad, og dette forhold kan i sig selv forklare, at sidstnævnte grupper anvender alle de indflydelsesmuligheder, de har, i deres forsøg på at påvirke strukturudviklingen. Men selv om psykologerne og socialrådgiverne havde været imod ændringerne, ville det være begrænset i hvor høj grad, de kunne anvende de kollektive indflydelsesmuligheder, da strukturændringerne ikke i særlig grad berører emner, der er omfattet af deres organisatoriske rettigheder. Lærernes og sygeplejerskernes arbejdsområde er præget af langt større aftalevirksomhed og legale monopoldannelser, end det er tilfældet for socialrådgiverne og psykologerne. Lærerne og sygeplejerskerne har derfor stor mulighed for at trække på de kollektive rettigheder, hvis de ønsker det, og det ser vi er tilfældet i kommunerne.

Materialet lægger ikke op til en forklaring på, hvorfor netop lærerne og sygeplejerskerne har denne udbredte aftalevirksomhed og monopoldannelse på deres område. Det ville kræve en undersøgelse af de forskellige gruppers udviklingsforløb i det danske samfund, og det ligger uden for dette projekts rammer. Her kan jeg blot konstatere denne forskel, og at forskellen har betydning for, hvilke midler grupperne anvender i deres

reaktioner på strukturændringerne.

Jeg kan til gengæld samle op på, hvad der danner grundlag for, at de professionelle i så stor udstrækning kan anvende de individuelle og kollektive strategier med så stor succes i kommunerne. Sammenfaldet mellem på den ene side den rolle, de vidensbaserede grupper har i Danmark, og på den anden side den rolle, de offentlige organisationer har i det danske velfærdssamfund, er væsentlig i denne sammenhæng. Det samme er den form for politikdannelse, der er i det danske samfund, og det forhold, der har udviklet sig mellem arbejdsgiver og lønmodtager i Danmark.

Gennemslaget i praksis af den sociale struktur mellem vidensbaserede og ikke-vidensbaserede grupper har ført til en stor vægt på ekspertviden og en stor grad af selvstyring til de vidensbaserede grupper i det danske samfund. Det betragtes som væsentligt for etablering af det »gode« liv. Især på det sociale og kulturelle vidensområde står ekspertviden og selvstyring stærkt. På den anden side har vi den sociale struktur mellem politiske institutioner og det omgivende samfund, hvor denne struktur i det danske samfund har ført til, at de offentlige organisationer har fået en væsentlig rolle i udviklingen af det »gode« velfærdssamfund. Den politiske institution som en social struktur i sig selv har ført til, at de offentlige organisationers autonomi er vidtrækkende og meningsdannelsen central i det danske samfund. Koblingen mellem vægten på ekspertviden og den offentlige sektors organisering med baggrund i denne vægtning, (der bl.a. betyder en autonom prægning af sociale og kulturelle forvaltningsområder) gør, at de professionelle netop på det sociale og kulturelle forvaltningsområde i kommunerne har en særlig mulighed for en succesfuld anvendelse af faglige argumenter og individuelle strategier i deres reaktioner på strukturændringer i kommunerne. Der er et stort sammenfald mellem de professionelles normer og værdier og den kommunale meningsdannelse på det sociale og kulturelle område. Og netop måden den offentlige forvaltning af opgaver på dette område er organiseret på, giver de professionelle muligheder for især at gennemsætte deres interesser ved gennemførelsen af ændringerne.

Men vi skal også have andre forhold ind for at forklare deres mulighed for at anvende de kollektive strategier. Det handler om måden, der føres politik på i Danmark, hvor interesseorganisationer spiller en stor rolle.

Det har betydning for, hvordan relationen mellem vidensproducent og vidensforbruger udvikler sig i dansk sammenhæng. For de professionelle betyder det, at en måde at gennemsætte interesser på er den kollektive organisering, som vi ser udbredt for de professionelle grupper. Forholdet mellem vidensproducenten og vidensforbrugeren i det tilfælde, jeg undersøger, udvikler sig gennem kollektive forhandlinger mellem stat/kommune og professionelle organisationer, og det er et væsentligt grundlag for fastlæggelse af monopoldannelser for de enkelte grupper, hvor omvendt staten går ind i styringen af uddannelser, autorisationer osv. I den sammenhæng spiller også det strukturelle forhold mellem arbejdsgiver og lønmodtager ind. Måden man i det danske samfund har organiseret køb og salg af viden på følger det samme mønster som køb og salg af anden arbejdskraft. Og med interesseorganisationernes centrale rolle i det danske samfunds udvikling, ser vi, at de danske professioner udvikler fagforeningsorganisationer, der kollektivt forhandler ikke blot professionsorienterede emner for den enkelte professionelle, men også emner vedrørende arbejdsbetingelser generelt set for den professionelle som lønmodtager. Konsekvensen er, at de professionelles arbejdsområder i de kommunale forvaltninger er dækket af et bredt spektrum af aftalevirksomhed på forskellig vis.

Denne udvikling danner baggrund for, at de professionelle ved siden af de individuelle strategier også har mange muligheder for at anvende kollektive indflydelsesmuligheder, når der sker forandringer i deres arbejdssituation som følge af strukturændringerne.

Noter

1. Tendensen slår også igennem i kommuner, hvor der ikke foretages strukturændringer.

2. En anden forskel mellem psykologerne indbyrdes er, at skolepsykologerne traditionelt er tjenestemandsansatte, mens de kliniske psykologer er overenskomstansatte. Dette forhold vil dog i stigende grad ændre sig med de nye forhold for skolepsykolgerne i kommuner, hvor flere bliver overenskomstansatte med tiden. Men det vil tage lang tid, da der i skolepsykologernes aftalesystem er indbygget en fastholdelse af tjenestemandsprincippet i et karriereforløb. Man taler om den »lukkede gruppe« af skolepsykologer, der vil fortsætte i tjenestemandssystemet. Det sætter de kliniske psykologer i en dårli-

gere situation end skolepsykologerne, fx ved en faldende efterspørgsel efter psykologydelser. Det kan give meget forskellige holdninger hos de to typer af psykologer til et forhold som den indtægtsdækkede virksomhed, som er gennemført i casen. Samtidig fastholder skolepsykologerne deres ledelsesmonopol, hvor der er skoler involveret. Og det udgør et stadigt konfliktemne mellem de to typer af psykologer.

3. Efter flere års forhandling med Undervisningsministeriet om en større synliggørelse af lærernes arbejde vedtog man i 1993 en ny tjenestetidsaftale, der bl.a. indebærer, at lærernes tid opdeles i forskellige puljer af opgaver, fx skole-hjemsamarbejde, forberedelse, undervisning osv. Det betyder, at lærerne skal registrere deres arbejdstid i forhold til disse puljer, og overholde tidsanvendelsen i forhold til de tildelte puljer.

4. Det samarbejde, der generelt er, er gennem skolefritidsordningen, som ikke har noget med strukturændringerne at gøre.

5. I forbindelse med oprettelsen af skolefritidsordningerne i kommunerne ser vi betydningen af fagforeningernes ekskluderende strategier og kampen om ledelsesretten. Danmarks Lærerforening og BUPL kæmpede om ledelsesretten i disse ordninger, og den ret vandt lærerne. De er i dag ledere af de pædagoger, der er ansat i ordningen.

6. De forskellige dimensioner i den integrerede ordning er baseret på et notat fra Kommunernes Landsforening (1994).

6 Konklusion

I dette projekt har jeg søgt svar på, hvilken rolle de professionelle spiller i forbindelse med gennemførelsen af de strukturændringer, der foretages i kommunerne i disse år. Der er tale om sammenlægninger af forvaltninger og politiske udvalg, etablering af nye ledelsesstrukturer, decentralisering internt i forvaltningerne og til institutionerne osv. Målene er bl.a. at opnå flere helhedsløsninger, større effektivitet, større brugerindflydelse og øget medansvar til medarbejderne. Tankegangen bag strukturændringerne er, at de formodes at føre til en adfærdsændring hos de kommunale aktører, så målene kan opfyldes.

Hovedtesen i projektet har været, at de professionelle med deres særlige egenskaber i form af deres specialiserede og abstrakte viden, selvstyring i arbejdssituationen og monopoldannelser på deres arbejdsområde, har særlige muligheder for at understøtte, modarbejde eller forandre en forventet målopfyldelse af strukturændringerne i kommunerne. Desuden at de professionelles rolle er stærkest ved implementering af strukturændringer, og at netop implementeringen har stor betydning for målopfyldelsen. Der er stillet to hovedspørgsmål, som tesen er undersøgt på baggrund af. Det ene er, hvordan professionelle støtter/modarbejder strukturændringerne, og det andet er, hvordan de professionelle påvirkes af strukturændringerne.

For at besvare hovedspørgsmålene er der udviklet en teoretisk ramme, der danner udgangspunkt for den empiriske undersøgelse i kommunerne. Den teoretiske ramme indeholder to forskellige teoretiske synsvinkler på problemstillingen: en organisationssynsvinkel og en professionssynsvinkel. De er valgt ud fra de centrale emner i problemstillingen.

Set fra organisationssynsvinklen var især det nyinstitutionelle perspektiv relevant som en indfaldsvinkel til at forstå den strukturelle

udvikling i offentlige organisationer som kommunale forvaltninger og institutioner. Vægten på kulturbestemte regler og meningsdannelse samt en passendehedslogik som handlingsstyrende åbnede muligheden for at forstå, hvorledes professionelle normer og værdier kan have betydning for den kommunale organisations udvikling. De nyinstitutionelle diskussioner af den offentlige organisations organisering, der forklarer den egenlogik og autonomi, som offentlige organisationer udvikler, og dermed understreger det væsentlige i processen i offentlige organisationer, gjorde det også muligt at forstå, hvorfor de professionelle kan gøre deres indflydelse gældende ved gennemførelsen af strukturændringer i forvaltninger og institutioner i kommunerne. Sidst gav de nyinstitutionelle overvejelser om den offentlige organisations aktive samspil med omgivelserne mulighed for at forstå, hvordan den kommunale strukturudvikling skal ses i sammenhæng med enkelte aktørgruppers interessevaretagelse både i og uden for organisationen, men også i sammenhæng med generelle holdningstendenser og modefænomener omkring offentlig forvaltning i det danske samfund, der påvirker aktører i og uden for organisationen.

Det nyinstitutionelle perspektiv beskæftiger sig meget overordnet med, hvad der særligt karakteriserer en offentlig organisation, og hvor man skal rette sin opmærksomhed hen i konkrete studier af offentlige organisationer. Der lægges netop vægt på, at en videre teoretisering må ske på baggrund af konkrete adfærdsstudier i offentlige organisationer i forskellige sammenhænge. Det er forsøgt i dansk sammenhæng i et studie af statslige organisationer. Med udgangspunkt i det nyinstitutionelle perspektiv er der udviklet konkretiseringer og begreber til at forstå særligt danske offentlige organisationer. Her er tale om teoretiseringer på et mellemniveau, hvor de konkrete betingelser i en given sammenhæng danner grundlag for generaliseringerne. Jeg har forsøgt at overføre disse overvejelser til den kommunale sammenhæng. De var anvendelige til at få en generel ramme for, hvilke aktører og netværk der kan have særlig betydning i forskellige dele af den offentlige organisation, hvilke karakteristika der kan præge den offentlige organisation afhængig af hvilke opgaver, der varetages, og hvilke forskellige former for krav og forventninger med eventuelle dilemmaer til følge for organisationen, der kan præge den offentlige organisation på forskellige områder.

Anvendelsen af det nyinstitutionelle perspektiv havde dog også sine

begrænsninger i projektets sammenhæng. I perspektivet forsøger man at tage højde for en reduktion fra strukturer til aktører i den teoretiske forståelse ved at inddrage aktørers adfærd, normer og værdier som betydende for strukturernes udvikling i den offentlige organisation. Men der er ikke mange systematiske overvejelser over, hvordan netop dynamikken mellem strukturer og aktører kan se ud i forskellige sammenhænge, og heller ikke om hvordan man metodisk opfanger denne dynamik i en konkret undersøgelse. Det rejser spørgsmål som fx, hvad der bestemmer den særlige meningsdannelse og autonomi i en offentlig organisation i en given samfundsmæssig sammenhæng. Eller hvordan dannelsen af kulturbestemte regler, mening og bestemte passendehedslogikker egentlig foregår i den offentlige organisation. Hvad er det særligt i organiseringen af den offentlige organisation, der understøtter internaliseringen af bestemte normer og værdier hos forskellige aktørgrupper og giver dominans til visse normer og værdier i forskellige offentlige sammenhænge. Det har særlig relevans i projektets sammenhæng, idet jeg på den ene side har forsøgt at afdække netop samspillet mellem og dominansen af henholdsvis professionelle normer og værdier og politiske og administrative normer og værdier. Og på den anden side har prøvet at afdække om netop den nye strukturelle organisering i kommunerne har betydet bevægelser i disse normer og værdier som styrende for den kommunale organisation. Det danske bidrag til videreudvikling af det nyinstitutionelle perspektiv gav som omtalt en mere konkret ramme til forståelse af danske offentlige organisationer, men der fokuseres generelt på udviklingen på statslig niveau og på andre problemstillinger, end de der står centralt i projektet. Det lokale offentlige forvaltningsniveau og professionerne behandles ikke særskilt.

I professionsforskningen var især de nyeste professionsteoretiske overvejelser relevante. Her opgiver man at opstille en generel professionsteori, og koncentrerer sig i stedet om at forstå bestemte vidensbaserede erhvervsgruppers rolle i forskellige samfundsmæssige og organisatoriske sammenhænge. Også her lægges der vægt på teoretiseringer på et mellemniveau, hvor konkrete betingelser inddrages som afgørende for generaliseringer. De professionsteoretiske diskussioner forgrener sig vidt både teoretisk og med hensyn til problemstillinger. Jeg har især fokuseret på de retninger og studier, der beskæftiger sig dels med

professionernes samfundsmæssige rolle, dels med de professionelles rolle i offentlige organisationer givet min problemstilling. I den nyeste forskning trækker man på erfaringer fra tidligere forskning, og her fandt jeg, at især de funktionalistiske og neo-weberianske teoretiseringer hver for sig havde væsentlige budskaber om professionernes samfundsmæssige rolle.

Rationalisering og videnskabeliggørelse, bureaukratisering og specialisering, samt den form som institutionalisering af viden antager, er grundlæggende forhold, der giver ekspertviden og de grupper, der besidder denne, en særlig rolle i det moderne samfund – også i det danske. Professioner og professionel udvikling må netop ses som et betinget forhold ved vidensbaserede erhvervsgruppers udvikling i det moderne samfund. Gruppernes professionelle status afhænger af den konkrete sammenhæng, de indgår i.

En definition af professionelle er ikke interessant i sig selv. Definitionen må udvikles på baggrund af den konkrete sammenhæng (være relationelt bestemt) og skal bruges som et element til at forklare empiriske fænomener, hvor vidensbaserede grupper er involveret. I diskussionen af danske professioner og de professioner, jeg sætter fokus på i kommunerne, var det muligt at trække på professionsforskningens diskussioner af bestemte egenskaber (viden, uddannelse og eksamensbeviser, titler osv.), bestemte handlingsmønstre (monopol- og autonomibestræbelser) og en bestemt selvforståelse (altruisme, serviceorientering). En orientering mod disse elementer i de konkrete studier har været et væsentligt grundlag for at forstå de professionelles handlinger i kommunerne. Samtidig fandt jeg i professionsforskningen overvejelser om konsekvensen af forskellige konkrete sammenhænge for professionel udvikling. Det være sig bestemte samfundstyper (kontinental europæisk og nordisk sammenhæng), bestemte tidsperioder (efterkrigstiden) og bestemte organisatoriske sammenhænge (den bureaukratiske organisation). Det er i projektet forsøgt at overføre disse overvejelser til danske forhold.

Men også de professionsteoretiske overvejelser har sine begrænsninger i projektets sammenhæng. I den dominerende professionsforskning har man teoretisk siden 1970'erne hovedsagligt diskuteret professioner ud fra et magt- og interesseperspektiv. Diskussionerne er meget ideologisk prægede. Det har betydet, at den indholdsmæssige side af vidensaspektet

og dette aspekts betydning for professioner og samfund er nedtonet i forskningen. I den nyeste forskning bliver aspektet mere dominerende igen, men som sagt ud fra meget forskellige baggrunde og problemstillinger. Samtidig anvendes professionsperspektivet stort set ikke i Danmark, hverken til forståelse af vidensbaserede erhvervsgruppers betydning i det danske samfund eller i den offentlige sektor. Jeg fandt det vigtigt i studiet af professioner i den lokale offentlige forvaltning at anlægge et mere nuanceret syn på problematikken, end magt- og interesseperspektivet lægger op til. Men det er altså begrænset, hvad der foreligger af teoretiske overvejelser på dette punkt, og det gælder især i dansk sammenhæng.

Den teoretiske ramme har dog gjort det muligt at finde frem til forskellige strukturer og deres årsagsmekanismer, der kan danne grundlag for de professionelles handlinger i kommunerne. Jeg har i projektet omtalt dem som strukturelle nødvendigheder. Men identifikationen af disse forhold er ikke ensbetydende med, at man kan forudse effekten af dem i en konkret sammenhæng. Det vil afhænge af de konkrete betingelser. I de teoretiske diskussioner har jeg da også fremhævet forskellige konkrete betingelser, der kan have sin betydning i kommunerne i denne sammenhæng. Disse overvejelser har ført til forskellige antagelser om sammenhængen mellem professioner og strukturudvikling i kommunerne, der er undersøgt i praksis.

Jeg har forsøgt at inddrage en forstående indfaldsvinkel i analysen, og det har konsekvenser for karakteren af det empiriske materiale. Det empiriske materiale indeholder informationer om aktørernes adfærd og holdninger og meninger i kommunerne. Jeg har valgt at lægge hovedvægten på to empiriske metoder. Den ene er casestudiet, hvor kommuner og professioner udgør cases. Den anden er kvalitative interview, der er foretaget med politikere, ledere, professionelle og øvrige medarbejdere samt brugere i kommunerne. Begge metoder giver mulighed for at komme i dybden med problemstillingen, få de konkrete betingelser frem og inddrage aktørernes egen forståelse af deres handlinger. Jeg giver et billede af det fænomen, jeg undersøger, og trækker tråde fra det almene til det unikke. Resultatet af analysen er en form for teoretisering på mellemniveau, som jeg har kaldt betingede abstraktioner. Disse betingede abstraktioner skal ses i forhold til den konkrete meningssammenhæng, der

er dannet i projektet.

Undersøgelsen viser generelt, at hovedtesen er blevet bekræftet. Det har stor betydning for effekter af strukturændringer, hvordan de professionelle reagerer på ændringerne, og denne betydning ses især ved gennemførelsen af ændringerne. Reaktionerne kan i høj grad henføres til de professionelle egenskaber. Det interessante er dog at forstå, på hvilken måde betydningen slår igennem, og hvorfor det forholder sig sådan.

Strukturændringerne og deres mål berører på flere måder de professionelles viden og selvstyring. Der er generelt en tendens til, at der fra politisk og administrativ side i forbindelse med strukturændringerne efterstræbes en mere helhedsorienteret viden og større responsivitet i styringen af de professionelles arbejde i kommunerne. De professionelle grupper reagerer helt tydeligt i forhold til, hvordan denne udvikling falder sammen med deres vidensgrundlag og deres selvstyring.

En generel konklusion på, hvordan de professionelle støtter/modarbejder ændringerne er da også, at det afhænger af, hvordan indholdet i og udformningen af ændringerne falder sammen med deres vidensgrundlag, arbejdsmåde, selvstyring og beslutningskultur. Og det er der stor forskel på indbyrdes mellem grupperne. Derfor er deres reaktioner meget forskellige. Fælles er dog, at de faglige argumenter og koblingen til bevarelse af en stor grad af selvstyring står centralt i de professionelles begrundelser for deres handlinger. Selvstyringen opfattes som grundlaget for at udøve den bedst mulige viden til gavn for brugerne.

Omvendt viser undersøgelsen, at strukturændringerne påvirker de professionelle meget forskelligt afhængig af indholdet i strukturændringerne, og at konsekvensen i forhold til ændring af deres viden og selvstyring afhænger af sammenfaldet mellem indholdet i ændringerne på den ene side og de professionelles vidensstatus samt graden af monopoler og selvstyring på den anden side. Et fællestræk for strukturernes påvirkning er dog, at de professionelle på forskellig vis umiddelbart underlægger sig administrative og politiske beslutninger om ændringer i opgaver og i selvstyringen. Det er dog ikke ensbetydende med, at de professionelle accepterer eller entydigt tilpasser sig ændringerne. De sætter som omtalt i stedet deres indflydelse igennem ved gennemførelsen af ændringerne. Et andet fællestræk er, at de professionelle i stor grad fokuserer på de formelle (beslutnings)strukturer og anvender disse til enten at støtte eller

modarbejde ændringerne.

Undersøgelsen viser desuden generelt, at der ikke sker væsentlige forandringer i de professionelles vidensgrundlag og selvstyring som følge af ændringerne. Det er svært at konstatere nogen former for brud i deres viden og selvstyring, men på visse områder sker der dog justeringer. Hvor der kan konstateres effekter af strukturændringerne, må det ses i forhold til disse forskydninger, men også i høj grad i forhold til den understøttelse af bestemte gruppers vidensgrundlag og bestemte former for selvstyring, der er resultat af ændringerne.

For at forstå, hvorfor dette generelle billede tegner sig, var det vigtigt først at se på de strategier, de professionelle anvender i forbindelse med ændringerne. De professionelle anvender i stor udstrækning individuelle strategier, hvor de gennem deres arbejdssituation, deres lederpositioner og formelle og uformelle magtnetværk søger at påvirke strukturændringerne. Men de anvender også kollektive strategier gennem brug af deres organisatoriske rettigheder, der dækker både faget og arbejdsbetingelserne.

Forklaringen på den succesfulde brug af disse strategier var at finde ved at koble ekspertvidens og professioners betydning i det danske samfund med måden de offentlige organisationer udvikler sig på og den rolle, de tillægges i udviklingen af det danske velfærdssamfund. I den diskussion kunne der trækkes på de professions- og organisationsteoretiske overvejelser om, hvad der danner grundlag for professionel udvikling, og hvordan offentlige organisationer udvikler sig.

De professionsegenskaber og handlingsmønstre, jeg opstillede som en slags orienteringspunkter for den konkrete undersøgelse, er genkendelige for udviklingen af professionelle grupper i dansk sammenhæng, og også for de grupper jeg fokuserer på i kommunerne.

I det danske velfærdssamfund lægges der vægt på ekspertviden som et grundlag for udviklingen af et »godt« samfund og et »godt« liv. De professionelle har en central rolle i formidlingen af sociale og kulturelle værdier i det danske samfund. Deres viden og selvstyring fastlægges gennem forhandling mellem dem selv og deres omgivelser. I Danmark foregår forhandlingerne hovedsagligt mellem staten og de professionelle organisationer, hvor vidensindhold (gennem offentlig uddannelse) og formelle monopoldannelser fastlægges. Men også sammenstødet mellem de professionelle gruppers vidensgrundlag og mellem de professionelle og

organiserede »lægmands«-interesser spiller en væsentlig rolle for fastlæggelse af gruppernes viden og selvstyring. Selvstyringen i form af monopoldannelser kan være legalt bundet, men også bundet til traditioner, der udvikles gennem offentligheden eller arbejdstedet. Det viste sig desuden, at den måde, som viden institutionaliseres på i det danske samfund, har betydning for professionel udvikling og den samfundsmæssige rolle. I Danmark er der en stærk kobling mellem offentlige, autoriserede uddannelser og vidensudøvelse. Der lægges vægt på uddannelseslængde og specialisering (grad af videnskabelighed) i fastlæggelse af de professionelles status og selvstyring.

Hos de danske professioner ser man også, at deres udvikling er præget af bestræbelser på at danne monopoler på arbejdsområdet og selvstyring i arbejdssituationen. Monopoldannelsen kommer især til udtryk gennem aflukninger i forhold til andre grupper. Karakteristisk for dansk professionel udvikling er en kollektiv organisering med basis i uddannelser, hvor organiseringsformen er fagforeninger, der varetager medlemmernes interesser både vedrørende faget og arbejdsbetingelserne. Men man ser også en tendens til alliancedannelse især på organisationsniveau mellem grupperne. Alliancedannelsen bruges især til at forbedre arbejdsvilkår for grupper af professionelle, men også til at få en større politisk indflydelse på et fælles arbejdsfelt. Kartellisering og politisering er sammen med eksklusion udbredte strategier for danske professioner.

Der sker en konstant bevægelse i de professionelles vidensgrundlag og deres selvstyring, og denne bevægelse fremkommer netop gennem forhandling mellem de professionelle og deres omgivelser. Det har ført til, at de professionelle grupper udvikler sig forskelligt, både i forhold til graden af videnskabelighed og uddannelseslængde og i forhold til graden af monopoler og selvstyring. Undersøgelsen i kommunerne viser, at forhandlingen mellem professionerne og deres omgivelser om deres viden og selvstyring også sker i forbindelse med strukturændringerne, og at resultatet af denne forhandling som omtalt påvirker effekter af strukturændringer. Undersøgelsen lægger samtidig op til, at det har stor betydning for forhandlingen og dens resultater, at den offentlige kontekst danner rammen.

De offentlige organisationer spiller en central rolle i det danske samfunds udvikling. Den danske velfærdsstat har en væsentlig

formidlende rolle for de sociale og kulturelle værdier i det danske samfund, og det giver en særlig vægtning af det meningsdannende i de offentlige organisationer både for aktører i og uden for organisationen. I organisationen er aktørernes normer og værdier centrale for organisationens udvikling, og i en dansk sammenhæng med vægt på ekspertviden og en organisering af den offentlige sektor på baggrund af denne ekspertviden, bliver de professionelles normer og værdier en integreret del af de offentlige organisationers kulturbestemte regler og meningsdannelse. Disse normer og værdier skal dog netop ses i sammenhæng med andre dominerende normer og værdier i den offentlige sektor, og her står selvsagt de politiske og administrative normer og værdier centralt. Det ses i kommunerne ved fx de professionelles vægt på de formelle beslutningsstrukturer og en umiddelbar underlæggelse i forhold til politiske og administrative beslutninger. Det er konsekvens af den offentlige ansættelse. Men der er også forskel på, hvilke normer og værdier der er dominerende i den offentlige organisation afhængig af de opgaver, der varetages. Især på det sociale og kulturelle forvaltningsområde i kommunerne er der tale om en autonom prægning af opgavevaretagelsen, hvor faglige normer og værdier har stor vægt. Det giver de professionelle en særlig mulighed for at have succes med de individuelle strategier i forbindelse med gennemførelsen af strukturændringerne. I kommunerne ser man, at den politiske og administrative ledelse gennem strukturændringer til en vis grad forsøger at bryde med denne autonome prægning. Det lykkes kun delvist netop på grund af de særlige forhold omkring de professionelles viden og selvstyring på det sociale og kulturelle område.

Både når man taler om de professionelle og de politiske og administrative normer og værdier må dannelsen og udviklingen af disse ses i forhold til det samspil, der er mellem organisationen og omgivelserne. Professionernes vidensgrundlag er opbygget uden for den kommunale organisation og udfoldes og udvikles i organisationen. De faglige professionelle netværk i og uden for organisationen bliver dermed et væsentligt netværk for den offentlige organisation. Den særlige måde, som dansk politikdannelse foregår på, har også sin betydning for netværksdannelsen. Interesseorganisationer står centralt i den danske politikdannelse, og for de professionelle betyder det udvikling af stærke fagforeningsor-

ganisationer, der opbygger udbredt aftalevirksomhed mellem stat og profession på deres arbejdsområde. De faglige interesseorganisationer bliver dermed et væsentligt netværk for den offentlige organisation. Dette forhold understøtter de professionelles muligheder for især at bruge de kollektive strategier, når strukturændringerne berører områder, der er dækket af kollektive aftaler.

Kombinationen af vægten på ekspertviden og på offentlige organisationers rolle i det danske samfund, sammen med den særlige politikdannelse (interesseorganisationers rolle) og den særlige organisering af varetagelse af offentlige opgaver på det sociale og kulturelle område i kommunerne (den autonome prægning) er altså væsentlige konkrete forhold, der må tages i betragtning for at forstå, hvorfor de professionelle i kommunerne har stor succes med deres strategier i deres bestræbelser på at opnå deres interesser.

Disse overvejelser er dog udtryk for en meget generel betragtning af, hvad der sker i kommunerne og hvorfor. Det er væsentligt i højere grad at fokusere på nuancer og forskelligheder for at forstå den komplekse sammenhæng mellem professioner og strukturudvikling.

Som omtalt støtter de professionelle ændringerne, når der er et sammenfald mellem deres viden og arbejdsmåde. I undersøgelsen er det især tilfældet for socialrådgiverne og psykologerne. Helhedsorienteringen og det tværfaglige samarbejde står centralt både i de nye strukturer og i disse gruppers vidensgrundlag og arbejdsmåde. De opfatter strukturændringerne som en faglig forbedring af deres arbejde. De støtter derfor aktivt ændringerne og er selv med til at etablere formelle tværgående kontakter og samarbejde. Strukturerne bruges aktivt af disse grupper for at opnå den faglige forbedring. Der er ikke tale om ændringer i deres vidensgrundlag, men snarere om en understøttelse af og bedre mulighed for at udnytte og udvikle den viden og arbejdsmåde, grupperne har. De tillægges da også en stor betydning for de helhedsløsninger, der er opnået især i enkeltsagsbehandlingen på børne- og ungeområdet efter strukturændringerne.

Men de kan ikke gøre det alene. De er afhængige af de øvrige gruppers reaktioner på området. Og her opstår der især problemer omkring lærerne, der er centrale aktører på området. Helhedsorientering og tværfagligt samarbejde ligger ikke i forlængelse af lærernes viden og

arbejdsmåde. De arbejder med et afgrænset område (undervisning af børn), og de arbejder meget individuelt eller samarbejder med hinanden. Lærerne modarbejder da også strukturændringerne, og der kan ikke registreres ændringer i deres viden og arbejdsmåde som følge af strukturændringerne. Her kommer strukturændringerne til kort, og det præger effektbilledet på børne- og ungeområdet, hvor helhedsorienteringen i enkeltsagsbehandlingen og især på områdeniveau blokeres af lærernes manglende deltagelse.

Intentionen om større helhed på ældreområdet ligger godt nok i forlængelse af sygeplejerskernes vidensgrundlag, og de støtter denne intention. Men det ligeværdige samarbejde mellem ufaglært personale og sygeplejerskerne som en måde at opnå helheden på, ligger ikke i forlængelse af sygeplejerskernes arbejdsmåde, og de modarbejder på dette punkt ændringerne. Ved den umiddelbare gennemførelse af ændringer på ældreområdet fremhæves det som én af grundene til, at der ikke opnås den forventede helhed. Over tid synes der dog at ske forbedringer i det tværfaglige samarbejde, og det betragtes som en væsentlig årsag til, at man med tiden opnår flere helhedsløsninger på ældreområdet. Forandringerne kan forstås på baggrund af to forhold. Dels at der sker bevægelse i sygeplejerskernes opfattelse af arbejdsorganiseringen på deres område. Dels at de oplever, at deres selvstyring ikke trues på længere sigt, og de derfor går mere positivt ind i det nye samarbejde.

Undersøgelsen viser også, at det kan gøre en forskel, på hvilken måde der ved gennemførelsen af ændringerne i kommunerne, tages hensyn til vidensaspektets centrale betydning for de professionelle og deres arbejde. Det kan være i den måde, som strukturændringerne gribes an på, i processens forløb og i det indhold, der lægges i strukturændringerne. Det giver en forskel i de professionelles reaktioner og dermed for effektbilledet.

Det synes især at have betydning, hvor klare indholdsmæssige udmeldinger, der kommer fra den politiske og administrative side om formålet med ændringerne. Det handler om målformuleringer i kommunerne. Strukturændringer uden formelt defineret indhold giver de professionelle større mulighed for at gennemsætte egne interesser, især på så autonomt et præget forvaltningsområde som det sociale og kulturelle. Det synes også at have betydning, på hvilken måde beslutnings-, implementerings-

og målformuleringsprocessen forløber. Hvor man forsøger at give strukturændringerne indhold og mening i forhold til de forskellige gruppers viden og arbejdssituation og inddrager dem aktivt i denne meningsdannelse, fx som en del af gennemførelse af ændringer, er der opnået de største effekter af strukturændringerne. Der sker en tydeliggørelse af det faglige indhold i gruppernes arbejde og af dette indholds sammenhæng med intentionen i strukturændringerne. Forskelle og ligheder kommer tydeligere frem og kan dermed diskuteres af de forskellige aktører i den kommunale organisation. En kombination med vægt på efteruddannelse har også en stor betydning i den sammenhæng.

Undersøgelsen viser dog mest det vanskelige i at opnå vidensændringer som resultat af den form for strukturændringer, der foretages i kommunerne. Vidensændringer er ikke et eksplicit udtrykt mål for ændringerne. Men pointen er, at en målopfyldelse (især med hensyn til helhedsløsninger) vil kræve forskellige former for vidensændringer hos visse grupper. Og det bliver der ikke generelt taget hensyn til i kommunerne ved gennemførelse af ændringerne. De tendenser, der trods alt synes at være til ændringer i gruppernes viden som følge af strukturændringerne, fremkommer især ved, at nogle grupper pålægges nye opgaver og gennem det tværfaglige samarbejde.

Det er muligt at pålægge de professionelle nye arbejdsopgaver grundet deres ansættelsesforhold. I undersøgelsen gælder det især psykologerne (flere sociale opgaver) og sygeplejerskerne (flere administrative opgaver). De nye opgaver kan være med til at udvikle nye perspektiver hos de professionelle. Et eksempel er psykologernes forståelse for og arbejde med forskellige »forklaringssystemer« hos de professionelle. Et andet er de ledende sygeplejerskers vægt på den administrative synsvinkel sammen med den faglige i styringen af ældreområdet.

Tendensen til vidensændringer gennem det tværfaglige samarbejde er ikke entydig. De professionelle udtrykker selv, at det tværfaglige samarbejde kan fungere uanset de formelle strukturer. Undersøgelsen lægger op til, at det ikke helt forholder sig sådan. De nye strukturer synes i hvert fald at virke understøttende for, at der kommer mere tværfagligt samarbejde i gang, og at dette samarbejde er med til at rokke ved professionernes opfattelse af deres egen og andres viden. Men hvorvidt der sker bevægelser i vidensgrundlaget synes især at afhænge af, hvad indholdet

i samarbejdet er, hvor konkret indholdet er, og hvorvidt de professionelle betragter det konkrete indhold som en faglig forbedring af deres daglige arbejde.

Undersøgelsen viser altså, at vidensændringer er vanskelige at »påtvinge« de professionelle, og det må netop ses i sammenhæng med den status, som ekspertviden har i forvaltninger og på institutioner, og den måde som de professionelles vidensgrundlag udvikles på.

Samtidig viser undersøgelsen, at det er lettere at »påtvinge« ændringer i de professionelles selvstyring grundet deres ansættelsesforhold i den offentlige organisation. De legale monopoldannelser kan kommunerne ikke røre ved, men de kan forsøge at ændre på de traditionsbundne monopoler og selvstyringsformer, og det sker da også i kommunerne. Der er ikke tale om ændringer i de professionelles tekniske kontrol. Men til gengæld sker der forandringer i deres ideologiske kontrol. Det er et udtryk for den omtalte bevægelse mod større responsivitet på det autonomt prægede sociale og kulturelle område.

De professionelles støtte til ændringer, der ligger i forlængelse af deres vidensgrundlag, har helt tydeligt en sammenhæng med og en grænse i forhold til konsekvensen af ændringerne for deres selvstyring. Opfatter de, at der sker en væsentlig indskrænkning af deres selvstyring, ophører deres støtte til ændringerne, selv om der er overensstemmelse i forhold til vidensgrundlaget. Det slår igennem både hos sygeplejersker, lærere og socialrådgivere.

For lærernes og socialrådgivernes vedkommende sker en indskrænkning især i organisationskredsløbet, hvor der er en tendens til, at de får ikke-faglige administrative ledere. For sygeplejerskernes vedkommende sker det især i produktionskredsløbet gennem det nye ligeværdige samarbejde med de ufaglærte grupper. Lærerne ser de ikke-faglige ledere som en umiddelbar indskænkning af deres selvstyring, og de modarbejder denne ændring. Men med tiden ændres deres opfattelse, fordi de ikke mener, at ændringen har haft betydning for deres selvstyring. Det skal nok i høj grad ses i forhold til den samtidige decentralisering, der gennemføres i kommunerne. Det samme er ikke tilfældet for socialrådgivere og sygeplejersker. De fortsætter med at modarbejde ikke-faglige ledelsesændringer på deres område, og det synes over tid at lykkes dem at vinde deres selvstyring tilbage. Der er en tendens til i case-kommunerne, at de

faglige ledere for disse grupper med tiden vinder indpas igen. Kun psykologerne modsætter sig ikke den større responsive udvikling, der sker både i produktions- og organisationskredsløbet for deres vedkommende. De støtter den tværtimod selv aktivt på forskellig vis. De er da også selv med til at definere, hvordan forandringerne skal ske, og føler det ikke som en indskrænkning. Selvstyringen forandrer sig, men den synes ikke at blive indskrænket.

På dette punkt ser man tydeligt konsekvensen af, at undersøgelsen omfatter offentligt ansatte professionelle. De professionelle opfatter det som centralt at fastholde den faglige formelle beslutningskompetence i den kommunale organisation. Og der opstår styringskonflikter ved ændringer i den ideologiske kontrol, der opfattes som en indskrænkning af selvstyringen. Det har fx konsekvenser for deres reaktioner på decentraliseringen: de støtter decentraliseringen afhængig af, om den fører til en fastholdelse eller udvidelse af den faglige styring. Det har konsekvenser for opfyldelse af målet om større medansvar: de er mest villige til at påtage sig et større ansvar, hvis det er ensbetydende med, at deres faglige gruppe får et større eller ikke fratages noget af deres ansvar. Det giver et meget varierende effektbillede af strukturændringerne både i og mellem kommunerne omkring målet om større medansvar. Og det har konsekvenser for opfyldelse af målet om større brugerindflydelse: brugerne får især større indflydelse på ikke-faglige områder. Brugerne synes at udgøre alliancepartnere for de professionelle, snarere end en trussel mod de professionelles selvstyring. Brugerindflydelsen betragtes især som større efter decentraliseringen til institutionerne, og den større indflydelse synes at være på bekostning af den politiske og centraladministrative indflydelse på institutionerne.

Der er ingen tvivl om, at de professionelle tillægger strukturernes påvirkning af deres styringsforhold større betydning, end strukturernes påvirkning af deres vidensgrundlag. Alle grupper er meget aktive med at få de formelle kompetenceforhold på plads, og der er en udbredt ekskluderende tendens i disse bestræbelser, men også en opfattelse af, at hvis kompetencen mellem grupperne ikke er på plads, er det svært at skabe en faglig vidensudvikling i de nye strukturer.

I casekommunerne er der stor forskel på, hvordan man håndterer styringsproblemer og -konflikter i forbindelse med strukturændringerne.

I nogle tilfælde vælger man igen at indføre faglige ledere og der vælges at ændre i kompetence- og arbejdsfordelingsplaner. I nogle kommuner har decentraliseringsprocessen kørt over flere år, fordi man ikke kan blive enige om kompetencefordelingen osv. I de kommuner, hvor man ved gennemførelsen af strukturændringerne, har forsøgt at tage højde for den professionelle vægtning af styringsforholdene, synes man også at have opnået de største resultater. Det kan fx være en aktiv inddragelse af de professionelle i udarbejdelse af kompetence- og arbejdsfordelinger, i konkrete målformuleringer osv. Det gør altså en forskel, på hvilken måde ændringer i selvstyringen gribes an i kommunerne i forhold til de professionelles reaktioner på ændringer. Og det gælder både når ændringer resulterer i en udvidelse eller indskrænkning af deres selvstyring. Generelt ser man dog ikke, at der tages højde for dette ved strukturændringerne i kommunerne.

I projektet har jeg som en antagelse lavet en skelnen mellem de selvstyrende professioner (psykologer og lærere) og de integrerede professioner (socialrådgivere og sygeplejersker). Jeg har antaget, at der vil være en forskel på, hvad de især reagerer over for, hvilke strategier de især vil bruge og med hvilken konsekvens for effektbilledet. Undersøgelsen viser, at disse antagelser kun til dels holder stik.

I de to professionstypers reaktioner på strukturændringerne viser der sig en forskel på to punkter. Det ene punkt er, at de selvstyrende grupper især synes at reagere i forhold til, om de inddrages både i beslutnings- og gennemførelsesprocessen. Hvor de integrerede grupper især synes at fokusere på at søge indflydelse i gennemførelsesprocessen. Psykologerne inddrages i beslutningsprocessen omkring ændringer på deres arbejdsfelt, og det kan være én af grundene til, at de stiller sig velvillige over for de rimelig omfattende ændringer, der sker i organiseringen og styringen af deres arbejde. De er selv med til at definere de nye rammer. Lærerne inddrages ikke, og de fremhæver det selv som en årsag til, at de ikke i udgangspunktet er særlig velvillige over for ændringerne. Den topstyrede ændringsproces står i modstrid med lærernes meget demokratisk prægede beslutningskultur. For de integrerede gruppers vedkommende synes der at være en større accept af de topstyrede beslutninger, og der synes at blive grebet mere omfattende ind med ændringer på deres arbejdsområde. Både sygeplejersker og socialrådgivere har da også en mere hierarkisk

præget beslutningskultur, hvor de i deres daglige arbejde i større grad er underlagt et fagligt hierarki og/eller et politisk og administrativt hierarki. Der sker en større grad af tilpasning til ændringerne hos disse grupper. Men denne tilpasning har som omtalt sine grænser, hvor deres viden eller selvstyring bliver gået for nær.

En anden forskel, der tegner sig mellem de to typer af professionelle, er deres vægt på ledelsesforholdene. De integrerede grupper synes at lægge størst vægt på at skabe overensstemmelse mellem den formelle beslutningsstruktur og den faglige ledelsesdominans. Forklaringen kan netop være de integrerede gruppers større afhængighed af ledelsesforholdene i deres daglige arbejde, end det er tilfældet for de selvstyrende grupper. På ovennævnte punkter er antagelserne hovedsagligt blevet bekræftet.

Men med hensyn til anvendelse af strategier og organiseringsformer kan forskellene mellem grupperne ikke bindes til de to typer. Anvendelse af strategier må snarere ses i forhold til, hvilke strategier grupperne har mulighed for at anvende, og hvilke der skønnes nødvendige.

Det er især sygeplejerskerne og lærerne, der benytter sig af de kollektive strategier, mens psykologerne og socialrådgiverne ikke gør det.

Sygeplejerskerne og lærerne er de to grupper, der har den mest udbredte kollektive aftalevirksomhed og monopoldannelse på deres arbejdsfelt. Begge grupper tillægger deres fagforening stor vægt for udviklingen på deres arbejdsfelt, og hvor de skønner det nødvendigt ved strukturændringerne, benytter de sig af deres organisatoriske rettigheder og de kollektive strategier. På den måde kan deres organiseringsform og strategier betegnes som præget af den fagbaserede kollektivisme. Da både lærerne og sygeplejerskerne på mange punkter er imod konsekvensen af strukturændringerne på deres arbejdsfelt, har de da også god grund til at anvende alle til rådighed værende strategier.

Psykologerne og socialrådgiverne har kun i ringe grad organisatoriske rettigheder og monopoldannelse på deres arbejdsfelt. Rettighederne ligger især omkring arbejdsvilkår. Begge grupper anvender da også næsten udelukkende de individuelle strategier. Ingen af grupperne tillægger deres fagforening særlig vægt for udviklingen på arbejdsfeltet – hos socialrådgiverne er der dog delte holdninger til dette. Psykologerne er den gruppe, hvor man tydeligst kan genkende den professionalistiske organi-

sationsform og de professionalitiske strategier, jeg har opstillet som karakteristiske for de selvstyrende grupper. Intentionen i ændringerne ligger da også i stor grad i forlængelse af socialrådgivernes og psykologernes ønsker, så de har ikke i samme grad som sygeplejersker og lærere grund til at benytte sig af de kollektive strategier.

En yderligere forståelse af, hvorfor grupperne har så forskellige muligheder for at anvende bestemte strategier (hvorfor nogle fx har legale monopoler, mens andre ikke har det), kræver et studie af de enkelte professioners udvikling i det danske samfund. Det ligger uden for dette projekts ramme.

Gennem projektet er det forsøgt at komme nærmere en forståelse af, hvad der foregår på medarbejderplan, når der gennemføres strukturændringer i den kommunale organisation. Projektet har generelt vist, at betragter man disse forandringer på et område som det sociale og kulturelle i kommunerne, så kan et fokus på medarbejdernes viden og selvstyring (professionsaspektet) bringe én langt i forståelsen af de effekter, der opnås af ændringerne. Men som omtalt må det tages i betragtning, at der er tale om professioner og strukturændringer i en offentlig organisation og på et bestemt opgaveområde i denne organisation.

Fastholdes fokus på de højere uddannede medarbejdere i den offentlige sektor, lægger projektet op til emner, der forskningsmæssigt synes at være et behov for at give større opmærksomhed, når man skal forstå den offentlige sektors udvikling. Bredt set handler det om studier inden for forskningsfeltet om sammenhængen mellem ekspertkundskaber og politikdannelse og -gennemførelse i den danske offentlige sektor.

På den ene side finder jeg det vigtigt at opnå en større forståelse af, hvad det er for en viden, de forskellige grupper besidder, og hvorfor de besidder netop denne viden. Det er mere overordnet et spørgsmål om, hvordan forskellige videnssystemer udvikler sig i det danske samfund, og hvordan de vidensbaserede erhvervsgrupper udvikler sig i forhold til disse videnssystemer – hvordan de opnår deres vidensstatus og selvstyring. Dette må ses i sammenhæng med deres problemløsende rolle i det danske samfund.

På den anden side finder jeg det vigtigt at få en nærmere forståelse af, hvordan denne viden udøves i praksis i det daglige arbejde i den offentlige sektor, og hvilke konsekvenser det får for den offentlige opgave-

varetagelse. Med den megen tale om ændringer i den offentlige organisering i disse år med fx nye styringsformer og øget brugerindflydelse synes der at være et behov for studier af, hvad der egentlig sker i den daglige opgavevaretagelse på forskellige områder i den offentlige sektor. Det være sig i mødet mellem de professionelle og administrative ledere og politikere, og det være sig i mødet mellem de professionelle og brugerne. Især forholdet mellem de professionelle og brugerne er et forholdsvis uopdyrket forskningsfelt i dansk sammenhæng.

Bilag 1

Interviewliste

Kommune A

Fokusgruppeinterview i 1992
Fællesinterview: 9 deltagere
3 politikere, 3 administrative ledere, 3 medarbejdere.

Medarbejdere: 9 deltagere
2 institutionsledere, projektkoordinator, 6 medarbejdere fra daginstitutioner og skoler, ældreinstitutioner og den sammenlagte forvaltning på det sociale og kulturelle område.

Brugere: 10 deltagere
2 fra skolebestyrelser, 2 fra forældreråd, 2 fra børne- og ungeprojekt, 1 fra socialt brugerråd.

Ledelse: 9 deltagere
4 politikere, 1 forvaltningschef, 4 afdelingsledere.

Enkeltinterview i 1992
4 professionelle medarbejdere fra børne- og ungeområdet og ældreområdet, 1 ufaglært fra ældreområdet.

Fokusgruppeinterview i 1994
Ledelse: 6 deltagere
4 politikere og 2 forvaltningschefer.

Medarbejdere: 7 deltagere
3 afdelingsledere, 2 institutionsledere, 2 medarbejdere.

Brugere: 8 deltagere
2 fra skolebestyrelse, 2 fra daginstitution og dagpleje, 1 fra aktivitetscenter, 3 fra ældre- og handicaprådet.

Enkeltinterview i 1994
5 professionelle medarbejdere fra børne-og ungeområdet og ældreområdet, 1 ufaglært fra ældreområdet.

Kommune B

Fokusgruppeinterview i 1992
Fællesinterview: 9 deltagere
3 politikere, 3 administrative ledere, 3 medarbejdere.

Medarbejdere: 10 deltagere
4 institutionsledere, 6 medarbejdere fra børne- og ungeinstitutioner, ældrecentre og den sammenlagte forvaltning på det sociale og kulturelle område.

Brugere: 9 deltagere
2 fra ældreområdet, 3 fra skolebestyrelser, 2 fra forældreråd på daginstitutioner, 2 fra dagplejeområdet.

Ledelse: 8 deltagere
4 politikere, 4 afdelingsledere.

Enkeltinterview i 1992
4 professionelle medarbejdere på børne- og ungeområdet og ældreområdet, 1 ufaglært fra ældreområdet.

Fokusgruppeinterview i 1994
Ledelse: 9 deltagere
4 politikere, 5 forvaltningschefer.

Medarbejdere: 7 deltagere
2 institutionsledere, 1 afdelingsleder, 2 forvaltningsmedarbejdere, 2 medarbejdere fra ældreområdet.

Brugere: 6 deltagere
2 fra ældre- og handicaprådet, 2 fra skolebestyrelser, 2 fra forældrebestyrelse på daginstitutioner.

Enkeltinterview i 1994
5 professionelle fra børne- og ungeområdet og ældreområdet, 1 ufaglært fra ældreområdet.

Kommune C

Fokusgruppeinterview
Fællesinterview: 10 deltagere
4 politikere, 3 administrative ledere, 3 medarbejdere.

Forvaltningsmedarbejdere: 6 deltagere
medarbejdere fra alle afdelinger i fællesforvaltning.

Institutionsmedarbejdere: 6 deltagere
institutionsledere og -medarbejdere fra ældreområdet og børne- og ungeområdet.

Enkeltinterview
6 professionelle medarbejdere fra børne- og ungeområdet og ældreområdet, 1 ufaglært fra ældreområdet.

Kommune D

Fokusgruppeinterview
Fællesinterview: 12 deltagere
1 politiker, 4 forvaltningschefer, 3 afdelingsledere, 2 institutionsledere, 2 forvaltningsmedarbejdere.

Medarbejdere: 10 deltagere
6 afdelingsledere, 4 forvaltningsmedarbejdere.

Medarbejdere: 8 deltagere
5 forvaltningsmedarbejdere, 3 institutionsmedarbejdere.

Enkeltinterview
6 professionelle medarbejdere fra ældreområdet og børne- og ungeområdet, 1 ufaglært fra ældreområdet.

Telefoninterview

Dansk Sygeplejeråd
Dansk Socialrådgiverforening
Danmarks Lærerforening
Skolepsykologernes Landsforbund
Dansk Psykologforening
Den Almindelige Danske Lægeforening

Bilag 2

Interviewguide

1. Baggrundsdata

Uddannelse (*hvilken, hvornår*), tidligere job, ansættelsestidsrum, stilling?

2. Produktion

Arbejdsopgaver nu? (*ledelse, administration, produktion/sagsområder*) arbejdsopgaver før? Hvilke opgaver har ændret sig? Hvilke er der blevet færre/flere af? Er sagsmængden steget? Er dit arbejde blevet mere effektivt? (*produktivitet/effektivitet*) Hvilke konsekvenser har det? Hvordan håndterer du det større sagspres? Hvilke prioriteringer foretager du? Hvilke sætter organisationen/ledelsen? Beskriv et tidspunkt i dit arbejde, hvor du oplevede noget meget positivt/negativt? Hvilke faktorer gjorde det? Hvordan blev udøvelse af dit arbejde og opfattelse af fag påvirket?

3. Faglighed

Hvem tæller mest i bedømmelse af dit arbejde? (*klienter, leder, kolleger, prof/ikke-prof*) hvordan måles/vurderes din arbejdsindsats? (*processen, metode/ydelserne, kvantitet/kvalitet*) hvem er det, der måler og vurderer? ændrer målingerne din sagsbehandling/prioriteringer i arbejdet? hvad er din faggruppes væsentligste karakteristika? (*lovmæssig, mennesker, helhed, afgrænset, økonomi, administration/bureaukrati*) hvordan udnyttes disse efter omstilling? er der uuddannet arbejdskraft indenfor dit område? fordele/ulemper ved det? er den faglige kvalitet af arbejdet blevet bedre? (*gennem samarbejde, opgaver, kurser*) er der tale om større helhedsorientering i arbejdet? hvad vil en helhedsorientering sige i dit arbejde? er servicen til borgerne blevet bedre? opfylder ændringerne dine for-

ventninger til bedre service? hvordan kan det blive bedre? hvor ser du overlapninger til andre fag? udnyttes de gennem omstillingen? er indfaldsvinklen til dit arbejde og din faglighed ændret efter omstillingen? (*helhed/ afgrænset*) har du ændret din opfattelse af andre faggrupper efter ændringen? hvilken efteruddannelse har du fået generelt/ift omstilling? hvorfor har du valgt din uddannelse/arbejde?

4. Styring

Hvad kan du selv bestemme i dit arbejde? (*øko., planlægning, fagligt*)? hvad (*arbejdsbetingelser/output, tilrettelæggelse/metode input*) er lagt fast af hvem? (*love, hierarki, bureaukrati, uformelt, prof normer*) har omstillingen givet dig mere medansvar? er det mere effektivt? er medansvaret tilstrækkeligt for din/org opfattelse af bedre service? på hvilke områder kunne det blive større? hvem er din nærmeste overordnede? (*sektor/uddannelse*) har det ændret sig? (*fag, kompetence, ansvar, opgaver*) hvordan er dit fag repræsenteret på ledelsesplan (*afd, forv, insti, pol*)? har det ændret sig? fordele/ulemper ved ledelse? har ledelsen placeret sig centralt i forbindelse med omstillingen? har ledelsens holdning til ændringer haft betydning? har ledelsens engagement været det samme i hele forløbet (*initiativ, beslutning, gennemførelse, evaluering*)? hvilke forventninger har du til ledelsen i en omstilling? er de opfyldt?

5. Interaktion

Hvem arbejder du sammen med i udførelse af arbejde? af og til? (*operationelt/administration: brugere, prof. kolleger, ledelse/adm., andre*) hvad består samarbejdet i? (*udførelse, koordinering/planlægning*) hvordan er samarbejdsrelationerne ændret efter omstillingen? (*internt: på tværs af grupper, ledelse, externt: brugere, pol*) fungerer samarbejdet godt? (*konstruktivt/lærerigt, konflikt*) hvad er fordelene ved samarbejdet? (*effektivitet, helhed, bedre service*) hvad er ulemperne (*generalist, konflikt, kompetence, utryghed*) er sektor- og faggrænserne blevet nedbrudt? er arbejdspladsen blevet bedre?

På hvilken måde er du i kontakt med brugerne? (*klient, borger, bruger, kunder*) har dit arbejde med/opfattelse af brugerne ændret sig? (*borger i centrum, lydhør, respekt, alliance, modstander*) hvilken indflydelse har de på dit arbejde? (*direkte/indirekte*) er indflydelsen blevet større efter

ændringer? fordele/ulemper ved brugerindflydelse?

6. Interesser

Har du/din profession haft indflydelse på ændringerne? (*informeret, hørt, forhandling, beslutning*) har du haft tillidshverv ved omstillingen? var omstillingen organiseret, så der var mulighed for indflydelse? var informationerne tilstrækkelige? hvilke mærkesager har dit fag haft og opnået? (*stillinger, opgaver, indholdet, arbejdsvilkår*)? på hvilken måde har du øvet indflydelse på ændringer? (*arbejdssituation, fagforening, bruger, ledelse*) hvad oplevede du som udgangspunkt for ændringer? hvad burde have været udgangspunktet? er der modsætninger mellem org. mål? hvilke mål prioriterer du selv? har du mulighed for det i dit arbejde? hvilke problemer/konflikter har der været? (*åbne/lukkede*) er der nogle faggrupper, der er blevet favoriseret? hvad er fordele/ulemper for din faggruppe? har der været opfølgning på ændringerne? er du medlem af fagforening? hvorfor? (*ideologi, tvungen, vilkår*) andre faglige sammenslutninger? deltager du i aktiviteter/læser fagblade? har din fagforening været inddraget ifm ændringerne? (*høring, forhandling*) om hvilke emner? (*vilkår, løn, opgaver, kompetence*) hvad har fagforeningens hovedargumenter været? er det rigtigt? hvad er fagforeningens holdning til medansvar, helhed og brugerindflydelse? er du enig? hvilke muligheder ser du for dit fag i den sammenhæng? (*indflydelse, stillinger, status, kvalitet*) hvad gør din fagforening for at sikre dit fagområdes eksistens? (*udd, beviser, lovgivning*) er det nok? er den faglige orientering (*løn- og ansættelsesforhold*) eller den prof orientering (*viden, kvalitet*) fagforeningens vigtigste opgave? føler du generel respekt for dit fag? hvordan kommer det til udtryk? (*løn, status, vilkår, indflydelse/lydhørhed*)

Bilag 3

Eksempel på spørgeskema anvendt ved fokusgruppeinterview

Evaluering af effekter af organisationsændringer i _____ kommune

Har kommunen opfyldt følgende målsætninger:	Som følge af ændring i udvalgsstruktur				Som følge af ændring i forvaltningsstruktur				Som følge af decentralisering til institutioner			
	Ja	Nej, men forventet effekt i år eller i 1993	Nej	Uaktuel	Ja	Nej, men forventet effekt i år eller i 1993	Nej	Uaktuel	Ja	Nej, men forventet effekt i år eller i 1993	Nej	Uaktuel
1. Har organisationsændringen medført *øget effektivitet*?												
2. Er det lykkedes at *forbedre ressourcestyringen* (personale/økonomi)?												
3. Har strukturændringen indebåret *bedre service* til borgerne?												
4. Er *borgerne* kommet mere *i centrum* i den nye struktur?												
5. Er *brugerindflydelsen blevet større* i kraft af ændringen?												
6. Træffes der *flere beslutninger i institutionerne* efter strukturændringen?												
7. Er *sektor- og faggrænser blevet nedbrudt*?												
8. Har man som følge af organisationsændringen opnået *helhedsløsninger*?												
9. Er *arbejdspladsen blevet bedre* efter strukturændringen?												
10. Har medarbejderne fået mere *medansvar*?												

Har kommunen opfyldt følgende målsætninger:	Som følge af ændring i udvalgsstruktur				Som følge af ændring i forvaltningsstruktur				Som følge af decentralisering til institutioner			
	Ja	Nej, men forventet effekt i år eller i 1993	Nej	Uaktuel	Ja	Nej, men forventet effekt i år eller i 1993	Nej	Uaktuel	Ja	Nej, men forventet effekt i år eller i 1993	Nej	Uaktuel
11. Har kommunen opfyldt *andre målsætninger* gennem strukturændringer? (angiv hvilke) _____ _____												

	Ja	Nej	Ved ikke
12. Har der været problemer med *prioriteringen* af målene?			
13. Har der i ændringsprocessen vist sig at være *konflikter* mellem én eller flere af målsætningerne?			
14. Er én eller flere af målsætningerne blevet *præciseret over tid*?			
15. Er én eller flere af målsætningerne *ændret over tid*?			

Udfyldt af:

- ☐ Politiker
- ☐ Forvaltningschef
- ☐ Forvaltningsmedarbejder
- ☐ Institutionsleder
- ☐ Institutionsmedarbejder
- ☐ Bruger

Tak for hjælpen.

Bilag 4

Eksempel på spørgeskema anvendt i anden runde af fokusgruppeinterview

Evaluering af organisationsændring i _____ Kommune. Medarbejder skema

Har kommunens organisationsændringer opfyldt følgende målsætninger:	**Som følge af forvaltningsændringen**				**Er det din vurdering, at målopfyldelsen indenfor det sidste år er blevet:**			
	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Meget større	Lidt større	Uændret	Mindre
1. Har organisationsændringen medført øget effektivitet?								
2. Er det lykkedes at forbedre ressourcestyringen?								
3. Har strukturændringen indebåret bedre service?								
4. Er der opnået flere heldhedsløsninger?								
5. Er brugerindflydelsen blevet større?								
6.Har medarbejderne fået et større ansvar som følge af omstillingen?								
Som følge af udvalgsændringen - Som følge af udvalgsændringen - Som følge af udvalgsændringen - Som følge af udvalgsændringen								
7. Har udvalgsændringen medført øget effektivitet?								
8. Er der opnået flere helhedsløsninger?								
9. Er brugerindflydelsen blevet større?								
Som følge af decentralisering - Som følge af decentralisering - Som følge af decentralisering - Som følge af decentralisering								
10. Har decentraliseringen medført øget effektivitet i institutionerne?								
11. Har decentraliseringen indebåret bedre service til borgerne?								
12. Er der opnået flere heldedsløsninger?								
13. Er brugerindflydelsen blevet større efter ændringerne?								

Konsekvenser og årsager	Som følge af forvaltningsændring			
	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke
14. Træffer du selv flere beslutninger i dit arbejde efter ændringerne?				
15. Har du fået nye arbejdsopgaver?				
16. Har du i kraft af omstillingen fået nye samarbejdspartnere?				
17. Er kvaliteten i dit arbejde blevet bedre efter ændringerne?				
18. I hvilken udstrækning har forvaltningsledelsen været centralt placeret i forvaltningsændringen?				
19. Har forvaltningsledelsens adfærd ændret sig som følge af ændringen?				
20.Har ledelsens engagement været det samme gennem hele ændringsforløbet?				
21. I hvilken udstærkning har du fået en løbende tilbagemelding om erfaringer og resultater i forbindelse med omstillings-processen?				
22. I hvilken udstrækning har du brugt erfaringer fra omstillingsprocessen i dit daglige arbejde?				
Som følge af udvalgsændringen - Som følge af udvalgsændringen - Som følge af udvalgsændringen				
23. Er politikernes målsætninger blevet mere synlige efter udvalgsændringen?				
24. Har omstillingen ændret samarbejdet og dialogen mellem politikere og forvaltningens medarbejdere?				
Som følge af decentralisering - Som følge af decentralisering - Som følge af decentralisering				
25. Er ledelsesformen i institutionerne ændret som følge af decentraliseringen?				
26. Er samspillet mellem forvaltning og institution ændret i kraft af decentraliseringen?				

Bilag 5

Effektbilledet i 6 kommuner

Tabel 1 illustrerer en samlet vurdering af effekter af strukturændringer i seks kommuner. Tabellen er udarbejdet i forbindelse med bearbejdning af materialet fra forskningsprojektet: Nye organisationsformer i kommunerne. Derfor har denne tabel en anden karakter, end de effektoversigter, der præsenteres i kapitel 5. I tabellen er sammenkædet tre forskellige forhold. Det er ændringstyper, målsætninger (de bedst dækkede i det empiriske materiale) og de forskellige aktørgruppers opfattelse af virkninger i kommunerne.

Tabel 1 Oplevede effekter af strukturændringer i 6 kommuner

Mål	Udvalgsændring	Forvaltningsændring	Decentralisering	Samlet vurdering
Bedre service	Brugere: - Medarbejdere: Pol/chefer: +/-	Brugere: +/- Medarbejdere: + Pol/chefer: ++	Brugere: +/- Medarbejdere: - Pol/chefer: +	+/-
Brugerindflydelse	Brugere: Medarbejdere: Pol/chefer: --	Brugere: Medarbejdere: -- Pol/chefer: -	Brugere: +/- Medarbejdere: + Pol/chefer: ++	+/-
Øget effektivitet	Brugere: Medarbejdere: Pol/chefer: +/-	Brugere: Medarbejdere: + Pol/chefer: ++	Brugere: + Medarbejdere: +/- Pol/chefer: ++	+
Bedre ressourcestyring	Brugere: Medarbejdere: Pol/chefer: +/-	Brugere: Medarbejdere: + Pol/chefer: ++	Brugere: ++ Medarbejdere: ++ Pol/chefer: ++	++
Flere helhedsløsninger	Brugere: Medarbejdere: + Pol/chefer: +	Brugere: +/- Medarbejdere: + Pol/chefer: ++	Brugere: + Medarbejdere: - Pol/chefer: --	+
Nedbrydning af sektor- og fag-grænser	Brugere: Medarbejdere: + Pol/chefer: +	Brugere: Medarbejdere: - Pol/chefer: +	Brugere: - Medarbejdere: - Pol/chefer: -	-
Bedre arbejdsplads	Brugere: Medarbejdere: Pol/chefer: +/-	Brugere: Medarbejdere: - Pol/chefer: +	Brugere: Medarbejdere: - Pol/chefer:	-
Mere medansvar	Brugere: Medarbejdere: Pol/chefer: +/-	Brugere: Medarbejdere: +/- Pol/chefer: +	Brugere: Medarbejdere: +/- Pol/chefer: ++	+

Kilde: Sehested, m.fl. (1992), s. 54.++
Angiver næsten fuld enighed om, at ændringerne har haft en effekt på den gældende målsætning.
\+ Der er overvægt af ja-besvarelser.
\- Der er overvægt af nej-besvarelser.
-- Beskriver næsten fuld enighed om, at ændringen ikke har haft effekt på målsætningen.
+/- Der er ikke noget klart mønster på baggrund af besvarelser.
Blank For spinkelt materiale til tegngivning.

Det fremgår af tabellen, at især politikere og chefer mener, at der er opnået en stor målopfyldelse af strukturændringerne. Politikere og chefer har også den bredeste vurdering af effekterne. Deres vurderinger er dog i flere tilfælde bygget på fornemmelser og skøn. De har sværest ved at komme med konkrete eksempler på visse effektområder. Medarbejdere og især brugerne opfatter færre virkninger af omstillingen. For brugernes vedkommende kan man se, at de ikke i særlig grad registrerer effekter af udvalgs- og forvaltningsændringer.

Effektbilledet er meget varieret med kun få fællesstræk. Det viser dog, at som ændringstype er det decentraliseringen, der generelt synes at give den største målopfyldelse på de fleste af målene. En undtagelse er helhedsløsninger på områdeniveau. Ser man på de mål, jeg sætter fokus på, i projektet, opnås brugerindflydelsen især gennem decentraliseringen. Nedbrydningen af sektor- og faggrænser er ikke i særlig grad opfyldt gennem ændringerne, og forventningen til målets opfyldelse med tiden gennem ændringerne er ikke stor i kommunerne. Besvarelsen omkring helhedsløsninger dækker over, at helhedsløsninger især registreres i enkeltsagsbehandlingen i forvaltningerne og på de enkelte institutioner. Det er især politikere og chefer, der mener, at der er opnået helhedsløsninger på områdeniveau, mens medarbejderne og brugerne ikke helt har samme opfattelse. Målet om større medansvar har ingen fælles tendenser. Det er forskelligt både mellem kommuner og i kommuner på forskellige områder, hvor meget medansvar, der opfattes at være lagt ud til medarbejdere. Et sidste fællestræk der skal nævnes, for de seks kommuner er en tendens til, at målopfyldelsen synes højere på ældreområdet end på børne- og ungeområdet.

Litteratur

Abbott, Andrew (1988): The System of Professions. An Essay on The Division of Expert Labour.
The University of Chicago Press, Chicago & London.

Albertsen, Niels (1988): Storbyen, sociologiens »forsvindings«-objekt?
I: J.C. Tonboe (red.): Storbyens Sociologi.
Aalborg Universitet, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.

Bak, M. og A. Ravn (1979): Kvalitetskriterier for forskningsarbejde.
I: T. Broch m.fl. (red.): Kvalitative metoder i dansk samfundsforskning.
Sociologforeningen, København.

Bakka, Jørgen Frode og Egil Fivelsdal (1988): Organisationsteori. Struktur, kultur og processer.
Nyt Nordisk Forlag, København.

Biker, Birthe Darting og Ulla Hovgaard Jacobsen (1990): Rationelle relationer.
Specialerapport, Roskilde Universitetscenter.

Bild, Tage; Bolette Christensen og Jens Hoff (1992): Blæksprutterne, stjernerne og de stille eksistenser.
HK/Kommunal, København.

Blomquist, Helle (1993): Staten og lægeprofessionen.
I: Blomquist og Ingesman (red.): Forvaltningshistorisk antologi.
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Bogason, Peter (1989): Nyinstitutionalisme set med politologiske briller.
I: Christian Knudsen: Institutionalismen i samfundsvidenskaberne.
Samfundslitteratur, København.

Brante, Thomas (1987): Sociologiska föreställningar om professioner.
I: Bergryd, Ulla (red.): Den sociologiska fantasin.
Stockholm.

Brante, Thomas (1990): Professional Types as a Strategy of Analysis.
I: Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (red.): Professions in Theory and History.
SAGE Publications Ltd., London.

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.) (1990): Makten att reformera.
Carlsson, Stockholm.

Burrage, Michael; Konrad Jarausch og Hannes Siegrist (1990): An Actor-based Framework for the Study of The Professions.
I: Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (red.): Professions in Theory and History.
SAGE publications Ltd, London.

Caiden, G.E. (1976): Implementation – the Archilles Heel of Administrative Reform.
I: A.F. Leemans (red.): The Management of Change in Government.
Institute of Social Studies, The Hague.

Carr-Saunders, A.M. og P.A. Wilson (1933): The Professions.
Univesity Press, Oxford.

Cohen, Michael D. og James G. March, Johan P. Olsen (1972): A Carbage Can Model of Organizational Choise.
I: Administrative Science Quarterly. Vol. 17, nr. 1.

Collins, Randall (1990a): Market Closure and the Conflict Theory of The Professions.
I: Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (red.): Professions in Theory and History.
SAGE Publications Ltd., London.

Collins, Randall (1990b): Changing Conceptions in the Sociology of The Professions.
I: Torstendahl, Rolf og Michael Burrage (red.): The Formation of Professions.
SAGE Publications. Ltd., London.

Dalsgaard, Lene og Henning Jørgensen (1994): Det offentlige – sektorens og de ansattes værdier og værdighed.
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Derber, Charles (red.)(1982): Professionals as Workers: Mental Labor in Advanced Capitalism.
G.K. Hall and Co. Boston, Massachusetts.

Derber, Charles (1990): Power in the Higest Degree: Professionals and the Rise of a New Mandarin Order.

Dich, Jørgen (1973): Den herskende klasse.
Borgens Forlag, København.

Dubey, S.M. (1988): The Sociology of The Professions. Major Theoretical Issues.
I: Lal, Kumar Sheo (red.): Readings in the Sociology of the Professions.
Dian Publishing House, Delhi.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1990): Man kan kun gå på to ben.
Danmarks Lærerforening, København.

Egeberg, Morten (red.) (1989): Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling.
Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Især kapitel 1 og kapitel 4.
Tano, Oslo.

Enderud, Harald (1976): Beslutninger i organisationer. I adfærdsteoretisk perspektiv.
Fremad, København.

Etzioni, Amitai (red.) (1969): The Semiprofessions and their Organizations. Teachers, Nurses, Social Workers.
The Free Press, N.Y.

Finansministeriet (1993): Nyt syn på den offentlige sektor.

Finansministeriet (1994): Servicedeklarationer.

Fisker, Jesper og Frank Rechendorff Møller (1992): Lokalsamfund og forvaltning.
AKF Forlaget, København.

Flyvbjerg, Bent (1988): Aktuelle tendenser i videnskabsteori og byplanforskning (udvalgte dele).
Notat fra Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg.

Flyvbjerg, Bent (1991): Rationalitet og magt.
Bind 1. Akademisk Forlag, Odense.

Freidson, Eliot (1970): Professional Dominance.
University of Chicago Press.

Freidson, Eliot (1984): Are Professions Necessary ?
I: Haskell, Thomas L. (red.): The Authority of Experts. Studies in History and Theory.
Indiana University Press.

Giddens, Anthony (1987): Social Theory and Modern Sociology. (Kapitel 1, 2 og 3).
Stanford University Press, California.

Gjelstrup, Gunnar og Erik Albæk (1990): Forskelle og ligheder mellem frikommuner, andre forsøgskommuner og kommuner uden forsøgsvirksomhed i Danmark.
Paper til den 9. nordiske Statskundskabskongres i Reykjavik.

Goode, Wiiliam J. (1957): Community within a Community: the Professions.
I: American Sociological Review 1957, nr. 22, s. 144-200.

Greenwood, Ernest (1988): Attributes of a Profession: Revisited.
I: Lal, Sheo Kumar (red.): Readings in the Sociology of the Professions.
Gian Publishing House, Delhi.

Gullestrup, Hans; Tore Jacob Hegland og Bjarne Herskin (red.) (1975): Experterne og magten. Professionelles rolle i organisation og samfund.
Nyt Nordisk Forlag, København.

Hansen, Poul og Anne Kirstine Nielsen (1991): Den hvide verden er ikke hvad den har været.
Specialerapport i samfundsfag. RUC.

Hatch, Nathan O. (1988): The Professions in American History. (Introduktion).
University of Notre Dame Press, Indiana.

Helander, Voitto (1989): Professionellt inflytande og professionell styrning.
I: Sjöblom, Stefan (red.): Den mångtydiga styrningen.
Åbo Akademi.

Helander, Voitto (1992): Professionerna i professionsforskningen.
I: Stolpe, Claus (red.): Professioner, politik och forvaltning.
Åbo Akademi.

Hellberg, Inga (1989): Rapport från projektet: Styring og kompetens i offentlig verksamhet.
Göteborg.

Hellberg, Inga (1991): Professionalisering og modernisering.
Arbetslivscentrum, Stockholm.

Hovik, Sissel og Terje Kleven (red.) (1992): Staten styrer og kommunene bestemmer.
NIBR. Notat 1992:113, Oslo.

Hovik, Sissel (1994): Kommunale styringsmodeller.
NIBR-Rapport 1994:9, Oslo.

Jacobsson, Bengt (red.) (1994): Organisationsexperiment i kommuner och landsting.
Nerenius og Santerius Förlag, Stockholm.

Jansson, Håkan og Stig Montin (1993): Utvärdering i offentlig verksamhet – 8 rubriker om utvärdering.
Novemus, Örebro.

Jarausch, Konrad H. (1990): The Unfree Professions. German Lawyers, Teachers and Engineers 1900-1950. (Introduktion).
Oxford University Press.

Johnson, Terence J. (1972): Professions and Power.
The Macmillan Press Ltd., London.

Jones, Anthony (ed) (1990): Professions and the State. Expertise and Autonomy in the Soviet Union and Eastern Europe.
Temple University Press, Philadelphia.

Jørgensen, Birte Beck (1988): Hvorfor gør de ikke noget.
I: C. Bloch m.fl.: Hverdagsliv, kultur og subjektivitet.
Kultursociologiske skrifter nr. 25, København.

Jørgensen, Torben Beck og Preben Melander (red.) (1992): Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked.
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Kommunernes Landsforening og Finansministeriet (1991b): Ad nye veje.
Kommunernes Landsforening, København.

Kommunernes Landsforening og den Kommunale Højskole i Danmark (1991c): De nye politiske strukturer. Erfaringer og perspektiver.
Kommunernes Landsforening, København.

Kommunernes Landsforening og den Kommunale Højskole i Danmark (1991a): Ledelses- og organisationsudvikling i kommunerne. På vej mod nye forvaltningsstrukturer i kommuner. 11 eksempler.
Kommunernes Landsforening, København.

Kommunernes Landsforening (1994): Hvad forstår man ved den integrerede ordning i kommunerne ?
Kontoret for Sociale- og Arbejdsmarkedsforhold.
Kommunernes Landsforening, København.

Kvale, Steinar (1984): Det kvalitative interview.
I: H. Enderud (red.): Hvad er organisationssociologisk metode? Den 3. bølge i metodelære. Bind 2.
Samfundslitteratur, København.

Larsen, Henrik (1992a): Evaluering af Odense Kommunes selvstyreforsøg. 17 daginstitutioners forsøg med selvstyre.
Odense Kommune.

Larsen, Henrik (1993): Nye organisationsformer i kommunerne: Hvad sker der? Med hvilke effekter? Og hvorfor?
Nordisk Administrativt Tidsskrift, 74. årgang, nr. 2/1993.

Larsen, Henrik (1992b): Evaluering af Odense Kommunes selvstyreforsøg. 35 skolers forsøg med selvstyre.
Odense Kommune.

Larson, Magali Sarfatti (1990): In the Matter of Experts and Professionals, or how Impossible it is to Leave Nothing Unsaid.
I: Torstendahl, Rolf og Michael Burrage (red.): The Formation of Professions.
SAGE Publications Ltd., London.

Larson, Magali Sarfatti (1977): The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis.
University of California Press. Berkeley & Los Angeles.

Launsø, Laila og Olaf Rieper (1993): Forskning om og med mennesker. Forskningstyper og forskningsmetoder i samfundsforskningen.
Nyt Nordisk Forlag, København.

Leemans, A.F. (1976): A Conceptual Framework for the Study of Reform of Central Government.
I: Leemans. A.F. (red.) (1976): The Management of Change in Government.
Institute of Social Studies, The Hague.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.
The Free Press.

McClelland, Charles E (1991): The German Experience of Professionalization.Cambridge University Press.

Mintzberg, Henry (1983): Structures in Fives. Kapitel 10.
Prentice-Hall. Inc., Englewood Cliffs. New Jersey.

Montin, Stig (1994): Kommunale organisationsförändringar: Lösningar och nya problem.
Novemus. Högskolan i Örebro. Kapitel som skall indgå i Lennart J. Lundqvist och Jon Pierre (red.): Kommunal förvaltningspolitik (Prel.-titel). Udgives i 1995.

Montin, Stig (1993): Svenska kommuner i omvandling.
Novemus, Högskolan i Örebro.

Montin, Stig, Marie Fridolf och Torgny Sköldborg (1993): Radikale organisationsförändringar i kommuner och landsting.
Rapport till Lokaldemokratikommittén. Publiceret som
SOU 1993:73.
Allmänna förlaget, Stockholm..

Mouritzen, m.fl. (1993): Mod en fælles fremtid ? De kommunale chefforeninger i en brydningstid.
Odense Universitet.

Murphy, Raymond (1990): Proletarization or Bureaucratization: the Fall of the Professional ?
I: Torstendahl, Rolf og Michael Burrage (red.): The Formation of Professions.
SAGE Publications Ltd., London.

Olesen, Henning Salling m.fl. (1993): Kvalifikationer. En søgemodel.
Almenkvalificeringsprojektet.
EVU-gruppen, RUC.

Parsons, Talcott (1968-1979): Professions.
I: International Encyclopedia of the Social Sciences.
N.Y.

Parsons, Talcott (1939): The Professions and Social Structure.
I: Social Forces, vol. 17.
University of North Carolina Press.

Pedersen, Ove K. (1989): Nine Questions to the New-Institutionalism.
Center for offentlige organisation og styring, København.

Petersen, Esther (1993): Sygeplejersker mellem kald og profession.
I: Årbog for Arbejderbevægelsens Historie. Tema: Køn og klasse.

Prahl, Arne (1993): Tredie decentralisering. En strategi til lokalsamfundsudvikling? (Resumé).
Psykologisk Laboratorium, Københavns Universitet.

Rieper, Olaf (1993): Gruppeinterview i praksis – brug af fokusgruppeinterview i evalueringsforskning.
AKF memo, København.

Sayer, Andrew (1992): Method in Social Science – a Realist Approach.
Second Edition, London.

Scheuer, Steen (1985): Fagforeninger mellem kollektiv og profession.
Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.

Schön, Donald A. (1983): The Reflective Practitioner.
Basic Books, USA.

Scott, Richard W. (1992): Organizations. Rational, Natural and Open Systems.
Prentice-Hall Inc. 3. udgave.

Sehested, Karina; m.fl. (1992): Effekter af strukturændringer kommuner. Oplevede virkninger af ændringer i organisationsstruktur i seks danske kommuner.
AKF Forlaget, København.

Sehested, Karina; m.fl. (1985): Privatisering – fornyelse eller forarmelse.
Specialerapport, Socionomi, RUC.

Simonsen, Kirsten (1993): Hverdagspraksis og byteori.
Akademisk forlag, København.

Sjöblom, Stefan og Krister Ståhlberg (red.) (1989): Den mångtydiga styrningen.
Åbo Akademi.

Socialrådgiveren, nr. 26, 1993.

Statistisk Årbog, 1994. Tabel 202.

Stolpe, Claus (1991): Professionalism bland förtroendevalda.
Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning Ser. A:326. Professionalismprojektet Rapport 4.

Ståhlberg, Krister (1990): Den professionalistiska förvaltningspolitiken.
Finsk Tidsskrift. Häfte 6/1990.

Svensson, Lennart G. (1990): Knowledge as a Professional Resource: Case Studies of Architects and Psychologists at Work.
I: Torstendahl, Rolf og Michael Burrage (red.): The Formation of Professions.
SAGE Publications Ltd., London.

Sørensen, Grethe (1987): En professions udvikling.
Den sociale Højskole, København.

Torstendahl, Rolf (1990b): Introduction: Promotions and Strategies of Knowledge-based Groups.
I: Torstendahl, Rolf og Michael Burrage (red.): The Formation of Professions.
SAGE Publications Ltd., London.

Torstendahl, Rolf (1990a): Three Approaches to Theories of Professionalism.
I: Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (red.): Professions in Theory and History.
SAGE Publications Ltd., London.

Wilensky, Harald L. (1964): The Professionalization of Everyone?
I: The American Journal of Sociology, vol. LXX, nr. 2.

Øveraas, Hans H. og Niels A. Kjærgaard (1993): Omstrukturering i kommunerne – en spørgeskemaundersøgelse omfattende perioden 1989-1993/94.
Execon Management Konsulenter, København.

Åmark, Klas (1990): Open Cartels and Social Closures: Professional Strategies in Sweden, 1860-1950.
I: Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (red.): Professions in Theory and History.
SAGE Publications Ltd., London.