

Den fleksible *hjemmehjælper*

Hjemmehjælpen har gennemgået store forandringer siden den i 1949 blev konstitueret som et selvstændigt velfærdsområde og senere blev lovfæstnet som velfærdsydelse i 1964. Fastlæggelsen af, hvad der er de vigtigste og mest centrale opgaver samt måden, hvorpå dette arbejde er blevet organiseret har forandret sig markant siden. Indenfor de sidste 10 år er det især projekt "fælles sprog" og indførelsen af "aftale skemaer" i hjemmehjælpen, som har haft betydning for hjemmehjælpens organisering. Og senest er der med lovforslaget om "den fleksible hjemmehjælper" endnu engang fra politisk side lagt op til nye måder at organisere og indholdsbestemme hjemmehjælpens velfærdsydelser.

Artiklens formål er for det første at anskueliggøre, hvordan disse omstillinger på hjemmehjælpsområdet har været fulgt af en standardisering af de grundlæggende strukturer i hjemmehjælpen. De nye organisationsformer, og den turbulens de har medført, er blevet modsvaret af en række administrative reformer, der har fasttømret de basale beslutninger omkring plejens udmåling og udførelse.

For det andet er det hensigten at anskueliggøre, hvordan de administrative standardiseringer af hjemmehjælpen har skabt en ny og uforudset turbulens omkring kernefunktionerne i hjemmehjælpsarbejdet. Det skyldes, som vi vil argumentere for, at standardiseringerne støder mod nogle historisk og fagligt bestemte omsorgsværdier, og at artikulationen af disse værdier er blevet forstærket, fordi de har været fremført igennem massemedierne.

Dette leder til artiklens tredje hovedpunkt, nemlig en diskussion af socialministerens politiske håndtering af turbulensen. Der vil blive argumenteret for, at socialministeren med lovforslaget om "den fleksible hjemmehjælp" reagerer på kritikken af hjemmehjælpen, men at reaktionen danner en paradoks (politisk) konstruktion, som nok knytter an til nogle basale værdier på hjemmehjælpsområdet omkring fleksibilitet og lydhørhed overfor den enkelte ældres behov, men mangler en forståelse for de grundlæggende arbejdsbetingelser på hjemmehjælpsområdet.

Vores konklusion er, at lovforslaget er udtryk for et misforstået forsøg på at konstruere en fleksibilitet, som umuliggøres af nogle fundamentalt set gennemstandardiserede arbejdsstrukturer. Derfor vil den videre konklusion også være den pessimistiske, at lovforslaget på sigt vil skabe en ny (og uforudset) turbulens, som igen må håndteres af hjemmehjælpsområdet såvel som af det politiske system. Om det konkret vil afstedkomme nye paradoksale politiske initiativer i rækken af apparadokseringsforsøg, kan man kun gisne om. Men om ikke andet kan vi her drage en række tentative teoretiske konklusioner om udviklingen på velfærdsstatens delområder: Måske den i virkeligheden er styret af ikke-intenderede sideeffekter i ligeså høj grad som af velovervejet planlægning.

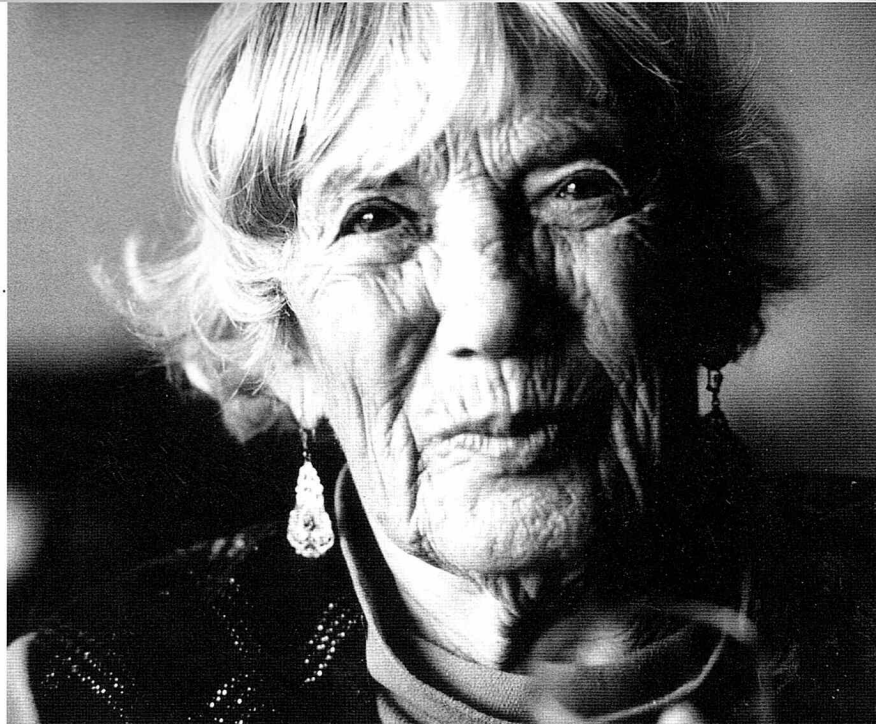
Af Anders la Cour og Holger Højlund.....
Modelfotos: Pelle Rink Jørgensen

Forhistorie: Voksende kompleksitet, fastere strukturer, men mindre enhed

Med loven om husmoder afløsning fra 1949 får hjemmehjælpsområdet sin egentlige konstituering som selvstændigt velfærdsområde. Områdets retslige konstituering forstærkes i 1950-erne og 1960-erne, hvor der også sker en reorientering af områdets opgaver i retning mod hovedsageligt ældre og invaliderede. Fra begyndelsen af 1970-erne og frem til nu konsolideres området som selvstændigt felt med særligt uddannede professioner, egne arbejdsrutiner, selvstændig regeldannelse, administration og informationsopsamling.¹⁾

Overordnet set er det kendetegnende for hjemmehjælpsområdets uddifferentieringsproces, at den har medført en stigende specialisering af områdets arbejdsopgaver samt en fastere administration af disse. Den indre kompleksitet er vokset over årene, og samtidigt har området fået en stærkere fasttømring af sin egenart. Alt dette kan anskues ud fra en saglig, tidlig såvel som social dimension.

Ser vi først på den saglige, er det væsentligt at hæfte sig



ved, at hjemmehjælp de første mange år alene er specificeret som afløsning af husmoderens naturlige opgaver i hjemmet. Retten til at definere opgavernes substantielle indhold ligger med andre ord hos modtagerne. Først med en række reformer i begyndelsen af 1970-erne sker der en ændring af dette forhold, og hjemmehjælperne (eller rettere visitatorerne) overtager herefter retten til at definere opgaverne. Der sker ydermere en egentlig opdeling og specialisering af opgaverne i henholdsvis omsorgsopgaver og praktisk bistand. Det er denne begyndende opdeling som i dag kan ses som en stærk differentiering i både fastlæggelsen af de ældres behov og udformningen af ydelser (Højlund & Højlund 2000).

Ser vi herefter på hjemmehjælpens uddifferentiering i tidsmæssigt perspektiv, er det første afgørende træk, at de tidsmæssige strukturer på området er relativt rummelige de første mange år. Specificeringen af tidsforbruget er ikke detaljeret, og i praksis gælder tildelingen af ydelser for livstid (når der er tale om længerevarende hjælp). Således er der, hverken når det gælder arbejdstiden, eller når det gælder specificeringen af, hvornår og hvor ofte tildelingen skal revurderes, formuleret faste tidslige procedurer.

Først i slutningen af 1970'erne konstrueres der en egentlig tidslighed på området, hvor en enkel tidsmæssig dikotomi mellem "midlertidig" og "varig" hjælp indføres og udvikles i stadig mere kompleks retning. I dag er tidsligheden både på det praktiske plan og i administrationen stærkt differentieret. Eksempelvis er der i dag faste procedurer for revurderinger af ydelsestiden i alle kommuner. Mange steder planlægger man ydermere tidsforbruget ud fra vejledende tidsstandarder, hvor der er afsat et nøje bestemt minuttal på hver ydelses varighed.

Analysere vi til sidst hjemmehjælpsområdets udvikling ud fra et socialt perspektiv, tegner det samme billede sig som skitseret i både sags- og tidsdimensionen, nemlig billedet af en udvikling gående fra lav til høj kompleksitet. I hjemmehjælpens første år er giver- og modtagerrollerne ikke fastlagt i egentlige dikotome modstillingspar. Således afløser den offentlige repræsentant blot husmoderen og agerer altså alene som en tidsafgrænset erstatning for denne.

Med den stigende professionalisering af

hjemmehjælperen sker der en udskilning af en egentlig giver- og modtagerrolle. Det sociale indhold af de to roller går fra at være duplikeret til at være komplementær. De to roller defineres med en egen socialitet, som modsvares af hinanden. Modtageren af hjemmehjælp defineres med egne (individuelle) behov, og der hæftes krav til rollen om mere end blot ubehjælpelighed, eksempelvis hæftes der krav om deltagelse, udvikling og indordning på²⁾. Giveren, dvs. hjemmehjælperen, uddannes og får en professionel autonomi, som flytter autoritet fra modtageren. Hjemmehjælpen defineres i dag ud fra trangs og behovskriterier samt hjemmehjælperens personlige og professionelle skøn.

Den ovenstående omplacering af social autoritet kan videre hæftes til en udvikling, hvor hjemmehjælpsituationen er gået fra at være situations- til at blive forhåndsdefineret. I dag er hjemmehjælperens sociale rolle defineret af professionelle standarder (uddannelse) og af på forhånd fastlagte opgaver, mens ældrerollen er defineret af den individuelle behovskodificering, der finder sted i visitationssituationen (Højlund 2001).

Denne indledningsvise skitsering af hjemmehjælpsområdets historiske udvikling anskueliggør den samtidige kompleksitetsforøgelse og konstitutionproces, området har været igennem. Områdets grundlæggende arbejdsopgaver er blevet specialiseret, den tidslige strukturering mere minutøs og rolledannelsen mere nuanceret.

Kompleksitetsstigningen på velfærdsområderne modsvares af en kompleksitetsstigning i det politiske. Her skabes der programmer og initiativer, som rettes mod områderne (og deres udvikling), som svarer igen med initiativer, der viser, at man har forstået de politiske signaler. Man ruster sig, beskytter sig mod afvikling ved at udvikle sig med nye reformer.

På hjemmehjælpsområdet munder de politiske reaktioner på behovet for nye organiseringsformer ud i en række institutionelle reformer, hvor hjemmehjælpen placeres i såkaldte områdecetre med selvstændig organisering og ressourcestyring. Det højner ikke enheden, snarere tværtimod. Med ansvaret, der lægges ud, følger nemlig også krav om ny og bedre styring. Der må udvikles styringsinstrumenter og administrative rutiner. Det sker på ukoordineret

vis i hver enkelt områdecenter. Der skabes en mængde ny kompleksitet i form af programmer, der har til formål at styre og nedbringe kompleksiteten, men samtidig er enheden truet. På overordnet plan må der afsættes særlige ressourcer til at styre udviklingsinitiativerne, så de ikke trækker hjemmehjælpsområdet fra hinanden.

Når kompleksiteten stiger, og enheden samtidig er ved at gå tabt, er det vigtigt at kunne sende de rigtige signaler, hvis udviklingen skal vendes. Til omgivelserne må man kunne sende signaler om ikke at være handlingslammet – at man har forholdsregler overfor kompleksitetspresset. Til egne rækker må man kunne signalere, at man stadig har et fælles grundlag at udvikle sig på.

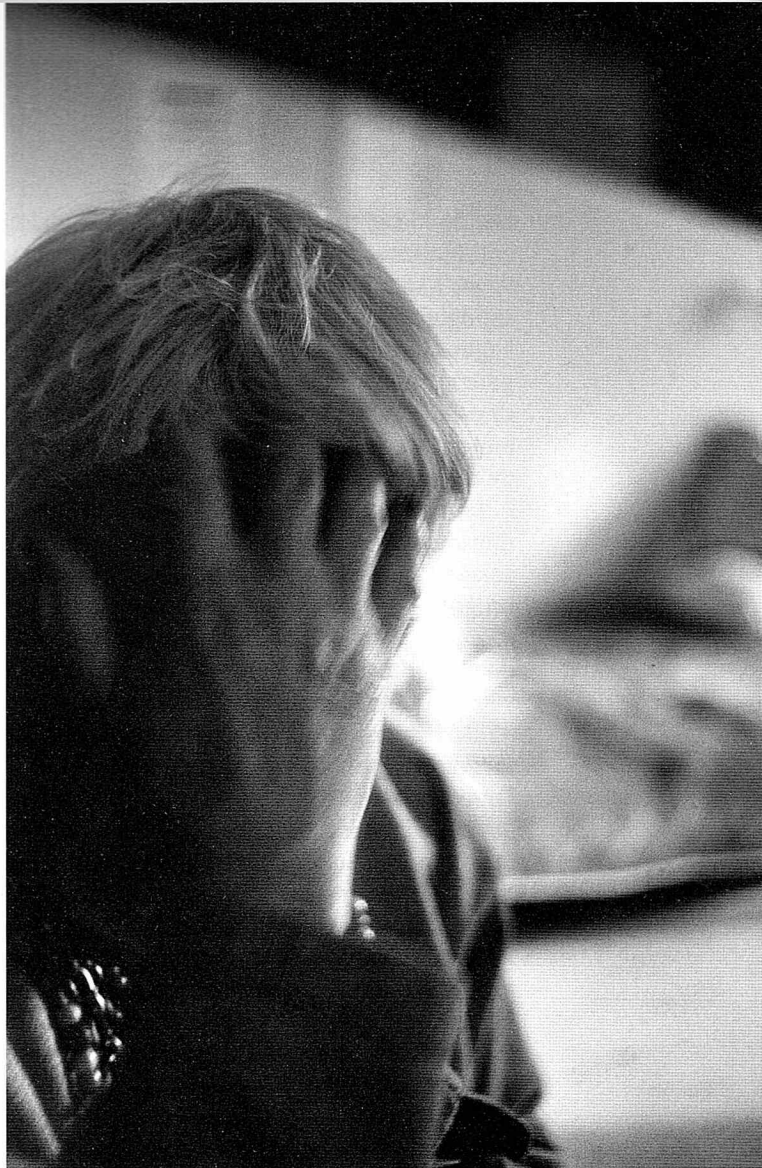
På hjemmehjælpsområdet er det ovenstående forsøgt gjort med flere reformer op gennem 1990'erne. Vi skal i det efterfølgende koncentrere analyserne om to af de seneste. De har det fællestreæk, at de indføres ud fra håb om at kunne standardisere (og formalisere) hjemmehjælpen til enhed.

"Fælles sprog"

Ser vi nærmere på hjemmehjælpsområdets bestræbelser på at standardisere sig til enhed, er det første væsentlige reformtiltag "fælles sprog", som formuleres mellem 1994 og 1999, og som i dag implementeres i flere af landets kommuner.³⁾

Udgangspunktet for "fælles sprog" er en række diskussioner, som tages i Kommunernes Landsforening i starten af 1990'erne, og som i relation til hjemmehjælpsområdet især fokuserer på dets manglende dokumentation af ressourceforbrug og manglende fælles informationsopsamling. Hjemmehjælpsens sprog skal standardiseres. Og man går direkte mod områdets mest grundlæggende og sprængfarlige bestemmelser, nemlig ydelses- og behovsdefinitionerne. Disse definitioner danner kernen i hjemmehjælpsens strukturer og er knyttet til dets økonomiske såvel som værdimæssige grundlag.

Efter flere års strabadser munder udviklingsarbejdet i 1998/99 ud i en strategi



bestående af tre dele: Et fælles sprogkatalog, en database og en hjemmeside. Hovedvægten ligger i kataloget, hvor de sproglige standardiseringer og de fælles administrative modeller ligger placeret. Databasen skal alene muliggøre en fælles informationsopsamling og erfaringsudveksling, mens hjemmesiden har til formål at understøtte projektets mere overordnede udvikling og sammenhæng.

Kataloget indeholder en funktionsvurderingsmodel og en ydelsesfortegnelse, samt en sektion med plads til nøgletal for ressourceforbrug. Funktionsvurderingen er dannet af en række overordnede behovskategorier, i hvilken de ældres behov kan indplaceres. Der er ni hovedområder, som specificerer, hvilke behov de ældre kan have. Områderne dækker over så forskellige områder som "personlig pleje", "praktisk hjælp", "nedsat mobilitet", dårligt socialt netværk og reduceret mental tilstand, for bare at nævne de vigtigste.

I ydelsesfortegnelsen oplistes 14 overordnede ydelsesområder, som alle skal tilslutte sig. Hertil knyttes der specielle underkategorier med mulighed for regionale forskelle. Eksempelvis kan der under den fælles ydelse "øvre toilette" kategoriseres ydelser som hårvask, neglerensning, næsehårsklipning m.m., og der knyttes vejledende tidsstandarder til hver kategori. Ideen er, at de enkelte decentraliserede hjemmehjælpskollektiver skal underlægge sig de overordnede ydelsesområder, samtidig med at de har frihed til selv at specificere de underliggende ydelsestyper.⁴⁾

Et af de væsentligste karakteristika ved "fælles sprog" er, at det sigter bredt. Intentionen er, at det skal forme alle kommunikationer på hjemmehjælpsområdet. Administratorerne skal administrere efter "fælles sprog" skabelonen, hjemmehjælperne skal planlægge og udføre plejen med "fælles sprog", og endelig skal de ældre formulere deres behov i koderne fra "fælles sprogs" funktionsvurderingsmodel og ydelsesfortegnelse.

"Fælles sprogs" standardisering af hjemmehjælpsrådets praktiske og administrative kommunikationer har til formål at skabe en enkelhed, der er ens for alle. Håbet er, at det kan føre til en objektivisering af omsorgen og en enhed i udviklingen. Synlighed og sammenlignelighed er nøgleord. Katalogets koder skal udstikke rammerne for, hvordan der kan tales,

og databasens informationsopsamling skal afgrænse, hvad der kan vides noget om. Det sætter nye rammer for den medløbende meningsproduktion, der finder sted, når hjemmehjælpsrådets grundlæggende processer forløber.

Hvis vi koncentrerer os særligt om interaktionen mellem hjemmehjælperne og de ældre bliver den væsentligste konsekvens her, at omsorgens tyngdepunkt flyttes væk fra de daglige meningsudvekslinger og placeres i katalogernes faste forhåndskodificeringer. Eller mere præcist formuleret: Det er ikke længere hjemmehjælperen og den enkelte ældre, der står i situationen, der afgør, hvad situationen kræver af hjælp. Behovet for hjælp er derimod allerede på forhånd defineret gennem en visitation, der støtter sig til katalogernes detaljerede behovsdefinitioner.

Set i sagsdimensionen betyder det, at hjælpens mulighedsrum indskrænkes. De beføjelser, hjemmehjælperne og de ældre før havde til at definere omsorgens indhold, placeres i et formaliseret regelværk. Herved opstår der en risiko for, at de dele af hjælpen, som kun kan bestemmes helt konkret (fra gang til gang) og som ikke kan opgøres i faste kategorier, langsomt forsvinder ud af omsorgen. Fordi disse sider af hjælpen kun sikres af hjemmehjælperne og de ældres faktiske kommunikationer, og fordi de hverken kan formuleres i katalogernes officielle termer eller tildes vejledende tid, bliver de usynlige. Det kan for eksempel være behovet for "en snak", et lille indkøb der skal gøres eller trangen til en ledsaget gåtur.

Set i relation til spørgsmålet om tidslighed, er det afgørende, at "fælles sprog" bevæger hjemmehjælpen fra i overvejende grad at være situationsdefineret til i højere grad at blive forhåndsdefineret. Tiden fastlægges ikke af de implicerede, men af personer udenfor den faktiske omsorgssituation. Herved flyttes tiden uden for de ældres og hjemmehjælpernes rækkevidde og bliver i stedet noget, der virker ind på deres interaktion. Brugen af tidsstandarder underbygger denne tendens til, at tidsligheden fra at have været afledt af indholdet i situationen bliver styrende for dette. Der flyttes så at sige definatoriske beføjelser fra sags- og socialdimensionen til tidsdimensionen. Forankringen af omsorgen bliver tidsmæssig og ikke substantiel eller social.

I socialdimensionen kan dette ses som en dobbeltsidet umyndiggørelse af hjemmehjælperne og de ældre. En del af deres fælles sociale autoritet flyttes ind i katalogerne (og disses tidsstandarder).

I tillæg til den kollektive umyndiggørelse forstærker katalogernes faste begrebsunivers også den autoritet, hjemmehjælperne besidder overfor de ældre. Deres faglige autoritet understøttes af de videnskabelige koder og paragrafer. Behovskommunikationerne bevæger sig fra de ældres begrebshorizont og over i et reservoir af offentlig skriftlighed. Her understøtter de den professionelle autoritet, som tidligere blev flyttet fra de ældres og over på visitatorernes skuldre.

Konkluderende kan man sige, at "fælles sprog" varslar en øget synlighed i omsorgen, men kun på ganske bestemte præmisser. Praktisk set betyder "fælles sprog", at rationaliteten omkring den konkrete omsorg ændres, og administrativt betyder "fælles sprog", at hjemmehjælpen opnår en rationaliseringsgevinst, fordi dens organisering og vidensopsamling systemiseres og effektiviseres. Men ansvaret flyttes. Omsorgsrummet baseres ikke længere på det gensidige skøn hos hjemmehjælperne og de ældre, men på fælles kataloger og omsorgsstatistik. Den fælles informationsopsamling underbygger en ny omsorgskultur, der støtter sig til en administrativ fælleshed og mindre til de daglige omsorgsprocesser.

I sagsdimensionen betyder det, at der opstår blinde pletter, der hvor den ikke-standardiserbare omsorg er placeret. Den kan ikke kommunikeres i "fælles sprogs" faste koder. Og det kan dens ikke-kommunikation heller ikke. Hjemmehjælpsområdet er blind overfor, at kommunikationen overhovedet kan indeholde sådanne blinde pletter og kan altså ikke se, at det ikke kan se, hvad det ikke kan se.

En lignende blindhed kan spores i tidsdimensionen. Der afsættes ikke tid, til det der ikke er tidsstandarder for. Derfor bliver det hjemmehjælperen og den ældres problem at bøjle tiden, når den ikke slår til. Det kræver en sideløbende mestring af ikke-tiden, et eget tidsregnskab for den tid, der ikke figurerer nogen steder. Denne sideløbende tid bliver omsorgens tidslige blinde plet.

Socialt set har der før ligget en fælles autoritet i den daglige omsorgssituation. Denne au-

toritet er flyttet og efterlader en blind plet, der hvor den nødvendige sociale koordinering alligevel lægger sig. Denne koordinering (og de sociale beslutninger, den kræver) ligger skjult for resten af hjemmehjælpsområdet (og politikerne udenfor dette). Her taler man i stedet om en objektivering af beslutningsstrukturerne, ud fra et ideal om, at det er politikerne, der tager beslutningerne, og at administrationen alene kommunikerer dem videre til hjemmehjælperne, der udfører dem.

"Fælles sprog" er stadigvæk i en tidlig implementeringsfase, og man skal derfor være varsom med at spå alt for skråsikkert om dets fremtid. Lad os derfor nøjes med, at tegne omridset af de nye præmisser. Vigtigst: "fælles sprog" medfører, at hjemmehjælpen indsættes i en standardiseret sproglig struktur, hvor fælles begreber og vidensdannelse former udviklingen. Det skaber ro, men også muligheder for nye konflikter. På den ene side sker der en afparadoksering af hjemmehjælpsrådets grundlæggende beslutninger om behov og ydelser, men på den anden side skabes der også nye blinde pletter i både sags-, tids- og socialdimensionen. Så selvom standarderne umiddelbart beskytter mod omverdenens pres og styrker sammenhængskraften indadtil, kan "fælles sprog" også producere nye og uforudsete konflikter. Det sker, hvis programmet ikke på overbevisende måde kan knytte områdets basale processer til dets faste beslutningsprocedurer. I så fald vil det hverken indadtil eller udadtil kunne signalere, at beslutningerne tages på et objektivt grundlag. Der vil komme saglige og sociale argumenter imod, og det vil bremse tiden. Ressourcer vil skulle afsættes til at overbevise om "fælles sprogs" hensigtsmæssighed.

Aftaleskemaer

Det andet standardiseringstiltag, som vi her vil diskutere, indføres på hjemmehjælpsområdet med serviceloven fra 1995/97. Her bliver det bestemt, at plejen skal fastlægges i visitationsituationen og herefter forankres i en aftale mellem den ældre og hjemmehjælpssystemet (Lov nr. 1114, 20. dec. 1995).

Umiddelbart er der ikke noget nyt i, at ydelsestildelingen hæftes til nogle formaliserede

rammer. Fra hjemmehjælpens første år har der været forskellige former for styring (formalisering) af behovsfastsættelsen og den dertil knyttede ydelsestildeling (Dahl 2000: 162ff). Det nye ligger i, at behovsfastlæggelsen og ydelsestildelingen formaliseres i en kontraktlignende aftale mellem den enkelte ældre og systemet. Rationalet bag aftalerne er dobbeltsidet. På den ene side ønsker man at sende signaler om *anerkendelse* og *sikring* af den enkelte ældre, på den anden side beskytter man sig mod opslidende forhandlinger i det daglige. Man kan henvise til faste procedurer og afgrænsede tidspunkter for hjælpens fastlæggelse, og det muliggør en vis kontinuitet i planlægningen, og som det formuleres, kan et højt informationsniveau endvidere sikre, at alle parter ved, hvad de går ind til. Det har også en konflikt-dæmpende effekt.

Aftaleskemaerne er på en gang udtryk for en *formalisering* og *individualisering* af relationen mellem de ældre og hjemmehjælpssystemet. Formaliseringen bygger på et normativt retsligt ideal om, at de ældre uanset social status og intellektuel formåen sikres af kontrakten. Individualiseringen bygger på et økonomisk ideal om den frie forbruger, der selv vælger at indgå sine aftaler.

De ældre skal med andre ord ikke længere kæmpe for deres rettigheder (de er nu kontraktsikrede), men til gengæld om aftalernes substantielle indhold. De er parter i formaliserede forhandlingsspil, hvor den direkte aftaleform peger i retning af en individuel ansvarliggørelse, mens de formelle rammer peger i retning af alles lighed for loven. Denne spænding (mellem aftalernes individuelle rettethed og deres fælles grundlag) kommer også til udtryk på anden vis. Nærmere bestemt spænder visitations-situationen sig ud mellem to poler: på den ene side en konkret stillingtagen til den enkelte ældre, og på den anden lige vurderingspræmisser for alle. Fordi der i visitationen både foretages et ekspertbaseret skøn (baseret på professionelle standarder og objektive kriterier), samtidig med at de ældre (i henhold til selve aftale-ideen) gives konkret medbestemmelse i beslutningerne, skabes der et uløseligt spændingsforhold mellem de professionelle kriterier og de ældres oplevede behov.

Også i relation til det daglige arbejde skaber aftaleskemaerne nye spændinger. Især en

tendens skal fremhæves. Relationen mellem hjemmehjælperne og de ældre formaliseres og bindes eksplis-

cit til en instans udenfor omsorgssituationen. Eller anderledes formuleret; aftaleskemaernes juridifisering af det sociale rum skaber en formel sikkerhed, men også risiko for, at dets rationalitet ændres fundamentalt. Socialt set betyder det, at omsorgssituationens oprindelige tillidsrelation mellem hjemmehjælperne og de ældre erstattes af et markedslignende tillidsforhold, hvor tilliden alene baserer sig på en abstrakt tillid til kontraktmediet. Tidligere hvor hjemmehjælperen og den ældre sammen fastlagde, hvad den aktuelle situation krævede af hjælp, var der mulighed for emergensen af en tillidsskabende proces, som muliggjorde en gensidig stabilisering af en personlig tillid. Denne form for tillidsdannelse, erstattes nu af en upersonlig tillid. Det vil sige en tillid, der ikke retter sig mod de nærværende i kommunikationen, men en upersonlig tillid til, at hjemmehjælpssystemet fungerer som forventet. Det vil sige, at hjemmehjælperen kommer til den fastsatte tid, at de visiterede opgaver udføres etc. Uanset, at der ikke behøver at være tale om, at det er den samme person, der udfører opgaverne.

Set i relation til tidsligheden, tager aftaleskemaerne også afsæt i en lignende forståelse af omsorgssituationen. Nærmere bestemt antages det, at omsorgen kan fastlægges på forhånd. Det er besnærende. For det første bliver fremtiden lettere at administrere, for det andet opnås en tempogevinst i øjeblikket. Spørgsmålet er blot om ikke både administrationseffektiviseringen af fremtiden og tempogevinsten i nuet spises op af de sideordnede procedurer, der må skabes for at opfange undtagelserne. Hvis der må fastlægges sideordnede præmisser for styringen af de daglige udsving i omsorgsbehov og for fikseringen af deres tid, og hvis der må lægges standarder ind for, hvornår en ændring i de ældres sundhedstilstand er omfattende nok til, at det på længere sigt kræver ændringer i aftalerne, så optager programmet også plads på steder, hvor det ikke umiddelbart var beregnet. F.eks. tager det tid at ændre tidstildelingene, og jo flere tidspunkter der skal indlægges





for gen-visitationer, jo flere ressourcer må der på forhånd afsættes til tilpasningen af den fikserede tidslighed. Paradokset er, at jo mere minutiøst man specificerer tidsforbruget på forhånd, jo mere kan potentielt skulle respecificeres. Jo mere minutiøs tidsfastlæggelsen bliver (for at hindre overraskelser), jo større risiko er der for at kommunikationen skuffes.

Det samme gælder for så vidt i sagsdimensionen. Her fremkalder den minutiøse udspecificering af hjælpens indhold, stik mod dens intentioner, nye potentielle stridspunkter. Hjælpens indhold fæstnes skiftligt, men i stedet for, at det demonterer dens konfliktpotentiale, skaber det nyt grundlag for konflikt. Ydermere skaber de skriftlige aftaler jo en risiko for, at omsorgen bliver mere statisk, hvilket kan blive et konfliktpunkt i sig selv. Ofte vil de konkrete sagsspecificeringer og de generelle formaliseringstendenser tages op på en gang og derfor producere et ekstra højt konfliktniveau. Medierne vil med afsæt i en sag om urimelig tildeling producere konflikt, der retter sig mod sagen såvel som principperne bag.

Konkluderende kan man sige, at aftaleskemaernes formalisering erstatter det situationsbestemte skøn med en forhåndsformuleret omsorg, hvor mindre overlades til hjemmehjælpernes praktiske dømmekraft og de ældres viden om sig selv. Man omplacerer så at sige autoritet fra omsorgssituationen til aftalesituationen, og erstatter herved det konkrete ansvar med en formaliseret ansvarlighed. Aftaleskemaerne skaber på dobbelt vis mere synlig sikkerhed for hver enkelt ældre, samtidig som han/hun gøres medansvarlig for omsorgen. De ældre sikres en formel sikkerhed og der skabes en aktivitetkultur, hvor de ældre kan se sig selv ikke som passive modtagere men som aktive agenter med kontraktbundne rettigheder og forpligtelser.

Overfor denne synlige sikkerhed kan dog også sættes en usynlig usikkerhed. Især hæfter

en blind plet sig til de situationer, hvor man må fravige aftaleskemaerne. Beslutningerne om at følge aftaleskemaerne formaliseres i medløbende anden ordens paragraffer, mens beslutningerne om at fravige aftaleskemaernes fastlæggelse får en ikke-italosat status. At der ydermere indsættes en ikke-italosat fordring om forandringsvillighed hos de ældre, understøtter denne skævvridning til beslutningssiden. Det bliver lettere at beslutte på forhånd, men sværere at beslutte at fravige beslutningerne i situationen, samtidig med, at det overordnet set bliver lettere at beslutte ændringer på sigt. De ældre kan forvente en omsorg, der, fordi den kun er bundet af ordlyden i aftalerne, kan ændres med dem.

De tabte omsorgsværdier

Den øgede standardisering og formalisering af hjemmehjælpen, har indenfor de seneste år afstedkommet kritik fra forskellige sider. Indenfor massemedierne har der verseret en række enkeltstager, hvor ældre ikke har fået tildelt den hjælp, de følte sig retmæssigt berettiget til.⁵⁾ I denne sammenhæng har flere interesseorganisationer været på banen og ytret sig kritisk. For eksempel involverede "Ældre Sagen" sig forrige år med sagsanlæg på vegne af en række ældre, der havde fået frataget deres hjemmehjælp, uden at kommunerne havde udført deres lovpligtige individuelle skøn. Og senest har den samme interesseorganisation færdiggjort en undersøgelse, der viser, at ældre undlader at benytte deres klagemuligheder, fordi de er bange for kommunernes reaktioner.

Ligeledes har forskellige velfærdsstats-revsere ytret sig i debatten. Således har for eksempel Hanne Reintoft (1998) og den tidligere socialdemokratiske socialminister Bent Rold Andersen bidraget med kritiske kommentarer, dels

gennem pressen og dels gennem bogudgivelser. I 1999 meldte Rold Andersen sig under stor mediebevågenhed ud af socialdemokratiet i protest over de sociale forringelser, han så på ældreområdet. Og i bogen "Ældrepolitik på afveje" (1999) samt senere i artikler (Andersen 2001), kritiserer han den danske ældrepolitik, for at være præget af, hvad han kalder en servicemanagement kultur, der ikke tager hensyn til de ældres individuelle behov.

Inden for forskningen har udviklingen på hjemmehjælpsområdet afstedkommet kritiske analyser (Videnscenter på ældreområdet 2001; Fuglsang 2000). Mest direkte kommer det til udtryk i en AKF-undersøgelse fra 1999 (Hansen et al. 1999), hvor standardiseringerne bliver kritiseret for at skabe beslutningsstrukturer, der ikke er lydhøre over for de ældres egne ønsker til hjælpens udformning. I undersøgelsen analyseres to kommuners forskellige organisering af hjemmehjælpen, og det konkluderes, at kun et mindretal af hjemmehjælperne er alment kontaktorienterede og udviser selskabelighed, mens endnu færre er mere bredt interesserede i de ældre og deres livshistorie (Hansen et al. 1999:14). Undersøgelsens enkle konklusion er, at jo mere fleksibel den enkelte hjemmehjælper evner at være, jo mere tilfredse er de ældre med servicen.

Den ovenstående konklusion følges op i en senere pjese med den sigende titel "Fleksibel hjemmehjælp er guld værd" (AKF 1999). Her understreges det, at de ældre giver udtryk for et generelt behov for fleksible hjemmehjælperne, det vil sige en hjemmehjælper, der giver sig tid til at lytte til den ældres aktuelle behov og som tør, kan, eller har overskud til på baggrund heraf at afvige fra de på forhånd standardiserede og detaljerede forventninger til arbejdets omfang og indhold. Man er således fra Kommunernes Landsforening blevet opmærksom på, at der er grænser for hvor langt standardiseringen meningsfyldt kan udvikles. Især koncentrerer pjecen sig om ét grundlæggende spørgsmål, nemlig "om det sociale aspekt i hjemmehjælpernes indsats er vægtet tilstrækkeligt tungt gennem de sidste 15 års forandringer i hjemmehjælpen?" (AKF 1999:3).

Kritikken af hjemmehjælpen havde mange facetter, men den koncentrerede sig især om to hovedkritikpunkter, dels enkelte kommuners alt for restriktive fortolkning af den nye lov om

social service, dels at standardiseringsforsøgene af hjemmehjælpen via indførelsen af fællesprog og aftaleskemaer, havde undermineret den enkelte ældres muligheder for sammen med hjemmehjælperen selv at definere, hvad der i situationen kræves af hjælp.

Som reaktion på den omfattende kritik, iværksatte regeringen i foråret 2000 en række ældrehøringer vedrørende hovedproblemerne på ældreområdet.⁹ Nogle af de spørgsmål, der blev taget op var personalets holdninger til omsorgsplejen, tidspresset i hjemmehjælpen og de generelle nedprioriteringer af den praktiske og sociale omsorg. I Socialministeriets egen opsamling på folkehøringerne, lyder en af hovedkonklusionerne på hjemmehjælpsområdet således:

"Personalet er for stresset og har ikke tid til samvær og omsorg, lød det gang på gang. Mange ældre føler sig snydt og som ofre for vilkårlige beslutninger. Det er samtidigt et irritationsmoment for dem, at der kun er meget få muligheder for at improvisere med hensyn til hjælpen. Og personalets oplysninger om, at de kun må bruge et nøje udmålt antal minutter hos den enkelte pensionist virker direkte provokerende på mange ældre" (Socialministeriet 2000:3).

Kritikken af hjemmehjælpen som den fremkom under høringerne var grundlæggende den, at de ældre ønsker et opgør med klientgørelsen, til fordel for en hjemmehjælp, hvor de ældre bliver behandlet med værdighed og respekteres som individuelle personer. Desuden blev der efterlyst mere valgfrihed, og mulighed for, at de ældre kunne få medindflydelse på, hvordan deres hverdag blev tilrettelagt.

Ældrehøringerne og den voldsomme kritik, der fremkom af ældrepolitikken på hjemmehjælpsområdet, viste at den ovenover skitserede udvikling, har fjernet sig mere og mere fra de grundlæggende værdier hjemmehjælperne har til deres arbejde. Uanset den anonyme bureaukratisering af hjemmehjælpen, ændrer dette ikke på, at hjemmehjælpen stadig udføres i de ældres private hjem, hvilket er med til at fastholde privatsfærens normer og værdier. Den enkelte hjemmehjælper er ifølge denne tankegang på besøg hos en vært. De kan derfor ikke bare henholde sig til overordnede visiteringsydelse, hvis den ældre ønsker noget andet, uden at komme i konflikt med den grundlæggende re-

spekt for den ældres integritet og medindflydelse på, hvad hjemmehjælperen skal udføre af arbejde, i den ældres private hjem. Ofte repræsenterer hjemmet samtidig den sidste arena, hvor den ældre stadig har noget at skulle have sagt. Respekten og lydhørheden for de ældres daglige og situationsrelaterede behov, har været en vigtig forudsætning for hjemmehjælperens faglige identitet og for deres værnen om, at deres arbejde fremtræder værdigt både i egne og i andres øjne. Det kan derfor ikke overraske, at den ovenskrevne udvikling på hjemmehjælpsområdet, blev genstand for voldsom kritik, om manglen på respekt for de ældres integritet og muligheder for medindflydelse på hjemmehjælps udførelse.

Som reaktion på høringerne fremsatte socialministeren den 10. november 2000 forslag til lov om ændring af lov om social service. Formålet med lovforslaget er at skabe de lovgivningsmæssige rammer for en mere fleksibel tilrettelæggelse og udførelse af hjemmehjælpen, der åbner op for muligheden af en større brugerinddragelse og medindflydelse. Med lovforslaget forpligtes den enkelte kommune til at give den ældre mulighed for at bytte eller erstatte de visiterede ydelser til andre ydelser. Eksempelvis nævnes der i Socialministeriets bemærkninger til lovforslaget, at den ældre kan "fravælge dele af rengøringen, fordi der den pågældende dag ikke skønnes at være behov for lige præcis den hjælp, til fordel for en anden ydelse, også selvom denne ydelse ikke er omfattet af kommunens afgørelse om hjælp" (Socialministeriet 2001). Dermed får den ældre mulighed for at vælge ydelser, som for eksempel ledsagede gåture, omsorgssamtaler eller lignende, der ligger udover den visiterede hjælp.

Da disse ønsker om anden hjælp, typisk vil komme frem i det konkrete møde mellem hjemmehjælperen og den ældre, bliver det i lovforslaget pålagt hjemmehjælperen løbende at vurdere, i hvilket omfang det er acceptabelt og forsvarligt at tilsidesætte den tildelte hjælp helt eller delvist til fordel for andre ønsker hos modtageren. Forslaget ændrer imidlertid ikke på, at det fortsat er kommunen, der har det overordnede ansvar for, at den enkelte ældre får den nødvendige hjælp. Det er i den forbindelse den enkelte hjemmehjælperes opgave at vurdere, i hvilket omfang det er forsvarligt at tilsidesætte den tildelte og visiterede hjælp

helt eller delvist til fordel for andre ønsker hos den ældre. Hvis der således skulle opstå uenighed mellem hjemmehjælperen og den enkelte ældre om, hvilken hjælp der skal ydes i situationen, skal der ydes den hjælp, der er visiteret til (Forslag til lov om ændring af lov om social service; lovforslag nr. L 109, fremsat den 10. november 2000).

Samtidigt understreges det, at lovforslaget er udgiftsneutralt, hvilket vil sige, at en sådan "anden ydelse" nødvendigvis må ske på bekostning af den i forvejen visiterede hjælp, idet tidsrammen fortsat er den samme for hjemmehjælperen. Lovforslaget blev vedtaget i foråret 2001 og trådte i kraft den 1. april 2001.

Lovforslagets mulighedsbetingelser

Idéen om den fleksible hjemmehjælper, er et eksempel på en beslutning om at omgå beslutninger. For eksempel forestiller socialministeren sig, at selv om den enkelte ældre er blevet visiteret til en række detaljerede og standardiserede ydelser, så skal den enkelte hjemmehjælper alligevel have mulighed for at afvige fra det besluttede ved i samråd med den ældre at beslutte, at i dag skal tiden hellere bruges til noget andet, for eksempel en gåtur eller en kop kaffe. Det er derfor tanken, at selvom det konkrete møde mellem hjemmehjælperen og den ældre på forhånd er defineret gennem visiterede behovsydelser sementeret i et aftaleskema, så skal der åbnes op for muligheden af, at hjemmehjælperen sammen med den ældre kan beslutte at omgå de eksisterende beslutninger.

Lovforslaget er en politisk reaktion på de kritiske reaktioner, som udviklingen indenfor hjemmehjælpen de seneste år har afstedkommet. Reaktionen er således en reaktion på de uheldige sideeffekter som er resultatet af det politiske systems egne beslutninger. Dette har afstedkommet en paradoksal udvikling, idet lovforslaget på den ene side forsøger at imødegå kritikken af hjemmehjælpen og på den anden side fastholder de grundlæggende strukturelle betingelser, der har affødt kritikken. I de sidste årtier har udviklingen således indenfor hjemmehjælpen gået mod en øget standardisering og bureaukratisering, hvilket har haft den konsekvens, at man ikke længere anerkender, at hjemmehjælperen og den ældre, som står i

situationen, kender den bedst og derfor også bedst ved, hvad der skal gøres. Udviklingen har derimod defineret dette ansvar ud af den enkelte hjemmehjælperes arbejdsområde og over på formaliserede procedurer indenfor den særlige visitationspraksis. Senest er det imidlertid gået op for politikerne, at der er grænser for, hvor langt denne bureaukratisering af hjemmehjælpen meningsfuldt kan gå. Med idéen om, at det er den enkelte hjemmehjælper, der skal vurdere om det er i nærværet med den ældre, at behovet for hjælp skal vurderes, eller om det er de på forhånd besluttede ydelser, der skal leveres, lægger man de ældres forventninger om at få en større medindflydelse og muligheden for individuel behandling, over på den enkelte hjemmehjælper. Selvom det retslige ansvar for kvaliteten af den givne omsorg i sidste ende er placeret i kommunen, er det ikke vanskeligt at forestille sig den risiko enhver hjemmehjælp må tage, hver gang denne vælger at omgå de bureaukratiske og professionelt baserede beslutninger, for at følge, hvad der i situationen og i nærværet med den ældre synes at gøre sig gældende af behov. Den konkrete beslutning om at omgå de formelle beslutninger vedrørende den ældres behov, vil altid være en beslutning, der binder særlige forventninger til hjemmehjælperen som person og dennes dømmekraft. Dermed vil hjemmehjælperen nødvendigvis løbe en risiko for, at blive stillet til ansvar for de konsekvenser en sådan eventuel omgåelse vil få, når dette sker på bekostning af de visiterede ydelser. Risikoen bliver ikke mindre af, at de skrappe visiteringsregler og den nedsatte tid til hver enkelt ældre, er ensbetydende med, at enhver afvigelse fra de nøje fastlagte og standardiserede ydelser, ofte vil være grænsende til misrøgt. Derfor er det heller ikke overraskende, at undersøgelser viser, at kun ganske få hjemmehjælpere evner at påtage sig rollen som fleksibel hjemmehjælper (AKF 1999), langt de fleste hjemmehjælpere har mere end travlt med at leve op til de på forhånd fastlagte opgaver og tidsskemaer som der på kontraktbasis er sket hjemmel for.

De paradoksale kommunikative betingelser for implementeringen af lovforslaget, øger samtidig risikoen for, at den enkelte hjemmehjælper oplever en slags rollestress. Idéen om den fleksible hjemmehjælper, bygger nemlig på

en fordring til den enkelte hjemmehjælper om, at denne skal kunne beslutte hvornår beslutningerne på programniveau skal omgås. Det er ikke muligt at være en fleksibel hjemmehjælper, uden at det er ensbetydende med, at det sker på bekostning af de visiterede opgaver. På den ene side mødes hjemmehjælperen af de ældres forventninger om at få medindflydelse på den givne hjælp, på den anden side står hjemmehjælperen til ansvar for, at dette ikke går udover den servicestandard som kommunen politisk har hæftet sig for. Loven fordrer således af den enkelte hjemmehjælper, at denne kan håndtere forskellen mellem sin person og rollen som hjemmehjælper. Eller mere præcist formuleret; kommunen forventer af den enkelte hjemmehjælper, at denne professionelt kan håndtere, hvornår denne skal falde ind i rollen som den der udfører de visiterede opgaver, og hvornår denne skal være lydhør overfor den ældres individuelle behov.

En beslutning om afvigelser fra de programmerede beslutninger stiller både hjemmehjælperen og den ældre i en umulig situation. Set fra den enkelte hjemmehjælper, er der derfor risiko for en slags "rollestress", idet rollen nogle gange bliver at manipulere med rollen, det vil sige at bestemme om rollen nu er at skulle være lyttende eller holde fast i de på forhånd fastlagte opgaver, eller om man helt skal undgå den. I socialministerens lovforslag om den fleksible hjemmehjælper, er fleksibilitet noget der ensidigt befinder sig på personsiden af forskellen person/rolle. Det vil sige, at muligheden for at udøve fleksibilitet er noget, der alene tilskrives den enkelte hjemmehjælperes individuelle egenskaber, mens standardiseringen alene knytter sig til den professionelle rolle som hjemmehjælper.

Set fra den enkelte ældres synspunkt stiller kravet om, at den ældre selv skal formulere forslag til nye opgaver, et krav om, at den ældre kan bringe sin egen iagttagelse og dermed sin egen situationsdefinition ind i kommunikationen. Dette kan imidlertid kun ske under den eksisterende kommunikations egne betingelser, gennem muligheden for at beslaglægge tid hertil, gennem selvtilsynegørelse og selveksponering – noget der har deprimerende svære vilkår under de betingelser som hjemmehjælpen udføres under i dag, hvor der kun er sat en nøje afmålt tid af til en række præcist

definerede opgaver. Med andre ord lægger den på forhånd fastlagte situationsdefinition, ikke op til diskussioner af, hvorledes de sociale, saglige og tidslige strukturer skal være for netop dagens hjemmehjælp. Ligeledes stiger usandsynligheden for en sådan selveksponering i takt med den ældres fysiske og psykiske svaghed. Når det samtidigt må tages i betragtning, at de ældre ikke har noget krav på at blive hørt, men kun gives mulighed herfor, hvis den enkelte hjemmehjælp vurderer, at det er realistisk ud fra situationens mulighedsbetingelser, opstår der her en vilkårlighed i plejen af ældre, idet imødekommenhed bliver afhængig af, hvor godt et forhold hjemmehjælperen og den ældre evner at etablere.

Vi skal ikke udelukke, at fleksibilitet binder sig til personlige evner hos både hjemmehjælperen og den ældre, men det er ikke ensbetydende med, at mulighederne for at være fleksibel alene skal tilskrives de nærværende personers individuelle evner for fleksibilitet. Det må også være et spørgsmål om, hvilke mulighedsbetingelser der eksisterer for, at sådanne individuelle evner kan komme til sin ret. Eller mere præcist formuleret: Hvilke kommunikative betingelser, der eksisterer for en sådan fleksibilitet. Den ovenover beskrevne udvikling af bureaukratiseringen og standardiseringen af hjemmehjælpen, samt AKF's egne undersøgelser, viser, at de kommunikative betingelser ikke alene vanskeliggør en sådan fleksibilitet, den er med selve sin struktur og dens referencer til beslutningsstandarder, visitationspraksisser og aftaleskemaer, antagonistisk med en kommunikation, der processerer på nærværets betingelser og som således finder sin dynamik hos de tilstedeværende i situationen og ikke i på forhånd fastlagte behovsdefinitioner.

Videre perspektiver

Med idéen om den fleksible hjemmehjælper, forsøger socialministeren, trods mange års udvikling i den modsatte retning at finde plads til en situationsbetinget omsorg, hvor den ældre kan få en større daglig indflydelse på hjælpens udformning. Vi har i det foregående vist, at lovforslaget under de nuværende strukturelle betingelser, kun har ganske ringe mulighed for at få den ønskede effekt.

En mulig vej ud af denne fastlåste situation, ville være hvis man på programniveau beslutter, at der bliver visiteret til en ikke på forhånd fastlagt og defineret opgave, som det er op til den enkelte hjemmehjælper og ældre selv, at beslutte hvad skal være. Det ville imidlertid betyde, at der blev afsat de nødvendige ressourcer til endnu en selvstændig post ved siden af de i forvejen eksisterende opgaveområder, med andre ord en sådan beslutning ville ikke længere være udgiftsneutral. Derfor er beslutningen om et autonomt beslutningsrum da også lident realistisk.

Hvis ikke ressourcerne til hjemmehjælpen øges, vil den eneste løsning være den, enten ikke at kunne yde den service der efterspørges, eller at flytte ansvaret herfor ud af den offentlige sektor og over på familien, de frivillige organisationer eller private leverandører. Et andet perspektiv er om Socialministeriet ikke har overhalet sig selv i sine forsøg på at omgå sideeffekterne af sine egne beslutninger. Den sociale omsorg er allerede blevet defineret ud af den kommunale hjemmehjælp. Det er i dag blevet en selvfølgelighed, at den offentlige sektor ikke kan tage sig af menneskers ensomhed, på trods af, at det ikke er mere end 20 år siden, at den sociale omsorg – også kaldet den mentalhygiejniske pleje, var en integreret del af hjemmehjælpen. Der er ikke længere levnet plads til den sociale omsorg indenfor hjemmehjælpen, og den lader sig ikke messe frem af socialministerens gode intentioner, men kræver som ovenstående ekstra ressourcer, hvilket vil betyde enden på udgiftsneutrale forslag.

Spørgsmålet er om opgaven ikke allerede bliver forsøgt lagt ud i de frivillige organisationer. Med Socialministeriets øgede opmærksomhed på det frivillige sociale arbejdes potentialer for løsningen af sociale opgaver, har man således blandt andet fokuseret på de frivillige besøgstjenester, der netop retter sig mod ældre der allerede modtager hjemmehjælp. I denne forstand ser Socialministeriet de frivillige besøgstjenester som et "supplement til den eksisterende hjemmehjælp" og som en "velfærdsforlængende indsats" (Socialministeriet 1997), der netop kan være en omsorg, der i højere grad indstiller sig på, hvad den aktuelle situation kræver. Således forsøger man fra Socialministeriets side at definere de opgaver, der netop indebærer en større grad af lydhørhed

overfor de ældres forventninger, som for eksempel behovet for en fortrolig samtale eller en gåtur, ud af hjemmehjælpen og over i det frivillige sociale arbejde. I Socialministeriets betænkninger fremhæves de frivillige besøgstjenester således som eksemplarske for muligheden for at supplere den eksisterende hjemmehjælp. Desværre synes dette perspektiv at indeholde klare begrænsninger, dels fylder det frivillige arbejde på dette område stadig meget lidt, det er således ganske få ældre der i dag har en besøgsven, dels er det et spørgsmål om det frivillige arbejde har en sådan karakter, at det lader sig instrumentalisere til at være en del af en "sammenhængende velfærdsindsats" (la Cour 2001; la Cour 2001a).

Ingen kan vel være uenige i, at mere fleksibilitet, som synonym for større lydhørhed for den enkeltes behov og ønsker i situationen, er et gode. Men socialministerens forsøg på at lovgive på området, og fremhæve behovet for hjemmehjælperens lydhørhed for den enkelte ældres behov og ønsker, må kontrasteres med de strukturelle mulighedsbetingelser, der eksisterer på hjemmehjælpsområdet i dag, og som er et resultat af de seneste 20 års udvikling mod en stadig større standardisering på hjemmehjælpsområdet. Set i lyset af denne udvikling fremstår det nye lovforslag om "den fleksible hjemmehjælper", og dens fokusering på øget beslutningskompetence i det daglige møde mellem hjemmehjælper og bruger, som et forsøg på at negligere det forhold, at netop denne mulighed er blevet stærkt forringet indenfor de sidste 20 års politiske lovgivning på området.

Anders la Cour, adjunkt i forskning og udvikling, Institut for ledelse, politik og filosofi, Handelshøjskolen, København.

Holger Højlund, Ph.D.-stipendiat, Institut for ledelse, politik og filosofi, Handelshøjskolen, København.



Litteraturliste:

- AKF (1999): *Fleksibel hjemmehjælp er guld værd*, pjece udsendt fra AKF-Forlaget.
- Andersen, Bent Rold (1999): *Ældrepolitik på afveje*, København: Forlaget Fremad.
- Andersen, Bent Rold (2001): "Kvalitetsmåling og kernefysik", i Høeg Dorte (red.) (2001): *Ældreomsorg – management eller menneskelighed? Kvalitetsbegrebet til diskussion – antologi*, København: Videnscenter på Ældreområdet, s. 21-35.
- Cour, Anders la (2001): *Frivillighedens Pris – en undersøgelse af Niklas Luhmanns teori om sociale systemer og dens anvendelse på området for frivilligt socialt arbejde*, Ph.d.-afhandling indleveret på Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Cour, Anders la (2001a): "Den forlegne organisation", fortokommende i Jensen Carsten (red): *Det civile Samfund*, Roskilde: Roskilde Universitets Forlag.
- Dahl, Hanne Marlene (2000): *Fra kitler til eget tøj – Diskurser om professionalisme, omsorg og køn*, Århus: Forlaget Politica.
- Fuglsang, Lars (2000): "Handlingsrummet for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel i hjemmehjælpen – om mellemlederens ændrede rolle", i *Tidsskrift for arbejdsliv*, 2. Årg. Nr. 3, 2000, s. 7-27.
- Hansen, Eigil Boll & Eskelinen, Leena & Madsen, Jan Kargaard (1999): *Hjemmehjælp og Ældres Velbefindende – en analyse af hjemmehjælpernes arbejdsprincipper i to kommuner*, København: AKF Forlaget.
- Høeg, Dorte (red.) (2001): *Ældreomsorg – management eller menneskelighed? Kvalitetsbegrebet til diskussion – antologi*, København: Videnscenter på Ældreområdet.
- Højlund, Holger (2000): New ways of Communicating the Old Self: Three Quality reforms in the Danish welfare sector for Elderly Care, paper på konference om *Luhmann og Foucault: perspektiv magt og styring*, 23. Maj 2000, Foreningen Kritisk Profil, Århus Universitet.
- Højlund, Holger (2001): "Kvalitetsudvikling og velfærdsparadokser", i Høeg Dorte (red.) (2001): *Ældreomsorg – management eller menneskelighed? Kvalitetsbegrebet til diskussion – antologi*, København: Videnscenter på Ældreområdet, s. 83-100.
- Højlund Holger & Chresten Højlund (2000): "Velfærdsparadoks og kommunikation. "Fælles sprog": En anden ordens strategi på hjemmehjælpsområdet", i *GRUS*, 2001, nr. 61, s. 18-39.
- Lützhøft, Rita (1994): *Ældresektoren – behov for sammenhængende IT-løsninger*, København: Kommunernes Landsforening, august 1994.
- Lützhøft, Rita (1996): *Ældreområdet: Forslag til fælles sprog vedr. behov og ydelser*, København: Kommunernes Landsforening.
- Lützhøft, Rita m.fl. (1998): *Fælles sprog på ældre- og handicapområdet, revideret katalog, juni 1998*, København: Kommunernes Landsforening.
- Reintoft, Hanne (1998): *Træd varomt – dansk socialpolitik ved en skillevej*, København: Hans Reitzels forlag.
- Socialministeriet (1997): *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*, København: Statens Information.
- Socialministeriet (2000): *Opsamling på Ældrehøringerne*, <http://www.socialministeriet.dk/publikationer/index.html>, 2000.
- Socialministeriet (2001): *Forslag til lov om ændring af lov om social service*, http://www.folketing.../lovforslag_som_fremsat/L109html

Noter:

1. For den retslige udviklingsproces se (Lov nr. 175 af 12. april 1949); (Lov nr. 100 af 18 april 1958); (Lov nr. 140 af 26 april 1972); (Lov nr. 333, 19 juni 1974) og (Lov nr. 1114, 20. dec. 1995).
2. Dette sker fra de tidligere 1970-ere (Dahl 2000: 201ff). Men tendensen er forstærket de seneste år (Højlund 2000).
3. For strategiens udvikling se Lützhøfts "fælles sprog" rapporter (1994; 1996; 1998). For "fælles sprogs" implementering se KL's særlige "fælles sprog- hjemmeside", www.kl.dk For en samlet analyse af "fælles sprogs" udviklingsproces se Højlund og Højlund (2000).
4. Som yderligere illustration kan det bemærkes, at man i nogle kommuner har udviklet op til 300-400 sideres manualer med udspecificering af de underliggende ydelser.
5. Illustrative eksempler er der nok af, for et af de mere spetakulære, se sagen om den ældre dame i Århus, der ikke kunne få tørret støv af, fordi hun havde for meget nips (BT den 7. Og 9.10.1999).
6. Der blev afholdt i alt fem ældrehøring. Én national høring i København den 2. marts og fire regionale høring fandt sted den 26. april i Bogense, den 28. april i Viborg, den 8. maj i Fakse og den 15. maj i Ribe, alle i året 2000 (Socialministeriet 2000).