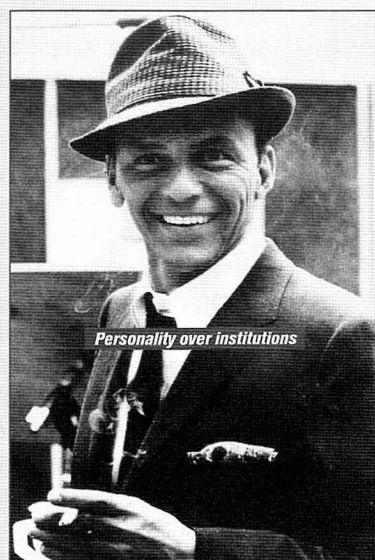


McDonaldisering af omsorgsarbejdet

McHjælp og Omsorg

Af Anne Skov og
Bente Hansen Kermenoglou

Der er dagligt eksempler i pressen på hvorledes hjælpen til de ældre og svageste borgere svigter. For næsten tre år siden trådte Lov om social service og Lov om retssikkerhed og administration (socialreformen) i kraft. Lovene præciserer at information, brugerindflydelse og kvalitetskontrol danner rammen for den enkelte borgers forhold og rettigheder. Målene til at nå dette er kvalitetsstandarder, individuelle tildelinger, tilbud om planer, øget skriftlighed og ankemuligheder. Socialreformen har mange gode intentioner om, at mennesket skal komme i centrum, at de stive normer og rutiner skal afløses af menneskelige relationer, værdighed og accept af det anderledes og unikke i hvert enkelt menneske. Men socialreformen kan bruges til andet. Den kan også være et led i en udvikling, hvor kvantiteten og overholdelse af standarder og normer bliver begrænsende og nedværdigende for det enkelte menneske. Der er også tale om at hjælpen, omsorgen i det sociale arbejde måles, således at mennesker bliver tal. Dette medvirker til, at menneskene kommer i kasser, hvor de skal indpasses efter standarder m.m. Medarbejderen, der skal hjælpe fru Jensen, møder dagligt dilemmaet i socialreformens modstridende intentioner. Hvad tæller mest og hvad er det vigtigste - er det individet eller er det de rationelle standarder?



Gennem de sidste år har vi arbejdet med implementering af "Lov om social service" og "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område". Vores opgave har været at deltage i implementeringen af socialreformen både på det administrative niveau i forvaltningen og gennem udviklingsarbejde være med til implementere lovgivningen i det yderste led, altså der hvor borgeren møder systemet gennem frontmedarbejderne.

Vi har erfaret at lovene har mange målsætninger og konkrete bestemmelser om at styrke retssikkerheden og sikre den enkelte borgers indflydelse på tilbuddet, at synliggøre de sociale tilbud og tilrettelægge dem ud fra den enkeltes behov. Alle disse idealer svarer umiddelbart til mange af de intentioner, vi har haft i vores arbejde gennem de sidste årtier, nemlig intentioner om brugerinddragelse, om at gøre omsorgsarbejdet synligt, at den enkeltes behov skulle være udgangspunktet for vores arbejde og at vi skal sikre borgernes rettigheder overfor systemet.

Vi står med en socialreform, der bærer mange af de intentioner, vi har arbejdet for. Intentioner om, at mennesket skal komme i centrum, at de stive normer og rutiner skal afløses af menneskelige relationer, værdighed og accept af det anderledes og unikke i hvert enkelt menneske. Men vi oplever også at socialreformen kan bruges til andet end det vi mente var rigtigt. Den kan også være et led i en udvikling, som vi ikke havde tænkt os, nemlig en markedsorientering og en McDonaldisering af det sociale arbejde, hvor kvantiteten og overholdelse af standarder og normer bliver begrænsende og nedværdigende for det enkelte menneske. Der er også tale om at hjælpen, omsorgen og det sociale arbejde måles, således at mennesker bliver tal. Dette medvirker til, at menneskene skal indpasse sig efter standarder m.m.

Vi har undersøgt disse modsætninger nærmere i forbindelse med vores studie på Den sociale Kandidatuddannelse. Vi har sat fokus på socialreformen og de modsætningsfyldte intentioner om individualisering og standardisering, specielt set på hvilken betydning intentionerne har for implementeringen af socialreformen for de svageste grupper.

Udfordringen har været at finde ud af, om loven er udtryk for nogle af de idealer, som vi sætter højt, eller om det er helt andre kræfter

og samfundsudviklinger, der spiller ind her. Eller om loven er udtryk for modsætninger og dilemmaer mellem det rationelle og det unikke individuelle, og om disse modsætninger fortsat er i spil.

Baggrund

1.7.1998 trådte tre nye love i kraft: "Lov om social service" (efterfølgende benævnt service-loven), "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område" (efterfølgende benævnt administrationsloven), "Lov om aktiv socialpolitik" (efterfølgende benævnt aktivloven).¹⁾

Lovene afløste "Lov om Social bistand" (efterfølgende benævnt bistandsloven). I begrundelsen for lovforslagene beskrives reformens hensigt således:

- at styrke den forebyggende indsats
- at sætte fokus på og tilgodese de svagestillede gruppers behov
- at styrke den enkeltes ansvar og muligheder
- at brugeren får større indflydelse på tilrettelæggelsen af servicetilbud
- at opnå større sammenhæng i og størst mulige forenkling af regelsættet
- at give bedre gennemskuelighed i forhold til opgave- og ansvarsfordelingen samt af finansieringsreglerne²⁾

Det er præciseret at information, brugerindflydelse og kvalitetskontrol danner rammen for den enkelte borgers forhold og rettigheder. Målene til at nå dette er krav om kvalitetsstandarder, individuelle tildelinger, tilbud om planer, øget skriftlighed og ankemuligheder.

Disse hensigter og målsætninger generaliserer vi i to hovedbegreber. Det ene handler om en øget individualisering, mens det andet handler om øget standardisering.

Vi forstår individualisering som den samfundsmæssige proces, der danner individet som en social enhed med bestemte rettigheder og ansvar. Standarder forstår vi som en rettesnor, et mønster, der er oprettet og fastsat af en offentlig myndighed, fx regler eller anvisninger der enten er tvungne eller som frivilligt kan følges, hvis det er i modtagerens interesse.

Målsætningerne og metoderne i lovene opfattede vi umiddelbart som svært forenelige modsætninger, der enten hørte til i kategorien

standardisering eller individualisering.

Som illustration for vores opfattelse opdelt vi dem således:

Standardisering

Kvalitetsstandarder
Kvalitetskontrol
Ligebehandling
Brugerinformation
Øgede krav til den formelle sagsbehandling
Skemaer til individuel tildeling

Individualisering

Individuelle tildelinger
Individuelle planer
Brugerindflydelse
Retssikkerhed
Øgede ankemuligheder

Der er bred enighed i samfundet om, at både individualisering og standardisering er positive begreber, som alle vil arbejde hen imod, men er der også en bred enighed om, hvad disse begreber indeholder og hvordan det konkret skal foregå?

Socialreformen er blevet til i en periode, hvor der sættes fokus på den effektive udnyttelse af de offentlige ressourcer, specielt på det sociale område. Baggrunden for dette er bl.a., at det sociale område gennem en årrække er blevet udsat for en kraftigt hetz om at løsningen af opgaverne var unødvendigt ressourcekrævende og at bureaukratiet voksede på alle områder uden at den enkelte borger fik glæde af dette.

Tore Jacob Hegland fastslår i sin bog: "Fra de tusind blomster, til en målrettet udvikling" at:

Omkring 1980 begyndte så tvivlen og kritikken at brede sig, også indenfor de mere magtfulde og bestemmende, politiske og administrative cirkler. Ikke mindst kom socialpolitikken til at stå i centrum for omvurderingen af de hidtidige, velfærds- og socialstatslige strukturer og politikker.

Hegland vurderer, at denne kritik havde en sammenhæng med en række parallelle og tildels synlige krisesyntomer i det socialstatslige projekt:

Ressourcekrisen på baggrund af en økonomisk udmatning, større efterspørgsel efter social- og sundhedsmæssige ydelser og en høj arbejdsløshed.

Funktionskrisen på baggrund af en umiddel-

bar forøget afstand mellem de socialstatslige ydelser og de behov ydelserne skulle dække. Nye sociale problemer syntes at dukke op oftere og oftere.

Legitimationskrisen som et sammenbrud i den folkelige solidaritet.

Noget måtte gøres! Rationalisering og direkte økonomiske indgreb var en af metoderne. Omstillings- og udviklingspolitikken var også et meget anvendt middel. Hegland nævner specielt følgende områder:

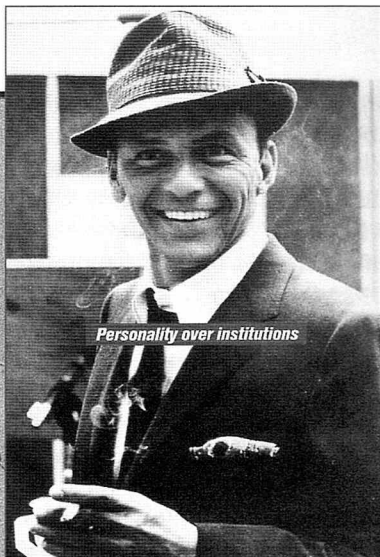
- Decentralisering
- Forebyggelse
- Afinstitutionalisering og afprofessionalisering
- Netværksopbygninger
- Frivilligt arbejde
- Forsøgs- og udviklingsarbejde.

Som en konsekvens af den voksende fælles opfattelse i samfundet af krise på det sociale område, opstod der et ønske om, at den offentlige sektors ydelser skulle kunne vejes og måles. Der skulle være synlighed, alle skulle kunne se, hvad ressourcerne bruges til og hvad man kan få hjælp til fra det offentlige. Mål og rammestyring har i begyndelsen af 90erne været enhver offentlig organisations udtalte styreform. Det er dog ikke mange, der har styret på andet end rammen.

Socialreformen følger op på tendenserne i retning af at sætte fokus på løsning af legitimitets- og funktionskrisen. Borgeren skal nu kunne se, hvad der ydes i den enkelte kommune eller amtskommune gennem kvalitetsstandarder for hjælpen og plejen. Disse standarder skal ifølge serviceloven vedtages af de kommunale politikere hvert år. Desuden skal der gennem et skema tildeles den personlige hjælp og støtte, og tilbydes individuelle planer. Der skal foreligge servicedeklarationer for de enkelte tilbud.

Ønsket om at gøre hjælpen synlig og at sikre at borgerne kan se, hvad der ydes, hvordan det ydes og hvorfor (formål) det ydes, er et af hovedelementerne i kravet om kvalitetsstandarder,





servicedeclarationer og skemaer til tildeling af individuel hjælp. I §110 i Lov om social service, der handler om skema til den individuelle hjælp står der at

“Skemaet skal som minimum indeholde oplysninger om, hvilke opgaver hjælpen omfatter, formålet med hjælpen og for hvilken periode hjælpen gives” (Vejledning. Sociale tilbud...:31).

McHjælp og McOmsorg

Max Weber analyserede allerede i begyndelsen af dette århundrede rationaliteten og bureaukratiet, hvorledes de indvirker på organiseringen og tilrettelæggelse af tilbuddene.

For at analysere disse tendenser i nutiden, har vi set på hvad George Ritzer skriver i bogen “McDonaldiseringen af samfundet”. Med McDonaldisering mener Ritzer

“den proces, hvorved fast food-restaurantens principper bliver dominerende i forhold til flere og flere sektorer i såvel det amerikanske samfund som resten af verdenen.”

Ritzer mener, at McDonaldiseringen breder sig til flere og flere områder i samfundet. Han analyserer denne udviklingstendens med baggrund i Max Webers bureaukrati teori og den formelle rationalitet, der betyder, at menneskers søgen efter det optimale middel til et givent mål formes af regler, reguleringer og mere overordnede sociale strukturer. Individuer overlades ikke til sig selv i deres søgen efter det bedste middel til at nå et givent mål (Ritzer: 39).

Ritzer giver på baggrund af Max Webers teorier et bud på fire grundlæggende dimensioner af rationaliseringstendenser i nutiden:

- effektivitet
- kalkulerbarhed
- forudsigelighed
- kontrol over mennesket

Disse fire dimensioner ses tydeligt i scientific management³⁾, som blev udviklet ved århundredeskiftet af F.W. Taylor og er nogenlunde de principper som Henry Ford brugte til udvikling af sin masseproduktion af biler.

Collage med brug af fotos af Pelle Rink Jørgensen, McDonalds logo og Frank Sinatra

Vi har analyser socialreformen med udgangspunkt i de fire dimensioner, som Ritzer har analyseret McDonaldiseringen ud fra. Vi har ladet os inspirere af hans talrige eksempler på disse tendenser i nutidens samfund. Vi har set på, om der er lignende tendenser i socialreformen, dens intentioner og implementering. Herigennem har vi givet nogle bud på udviklingsmuligheder og retninger for den fremtidige sociale indsats overfor de svageste grupper.

Effektivitet

Effektivitet har Ritzer defineret som at vælge det optimale middel til et givent mål. Det optimale middel findes meget sjældent, så det optimale betyder snarere et forsøg på at finde det bedst mulige middel, eller at søge efter et bedre middel til at nå et bestemt mål. (Ritzer: 58)

Vi ser effektivisering som en evig bestræbelser på at finde et bedre middel til at nå målet.

Udmøntningen af serviceloven har ikke kun ét middel til at nå målet, der er ikke kun en måde at opnå målene på. Der vil også være mange meninger om, hvordan målene nås og hvornår de er nået. Servicelovens formål med indsatsen til voksne med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne er

- at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres
- at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder
- at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling og omsorg
- at yde helhedsorienteret indsats (Servicelovens § 67).

Indsatsen er rettet mod vilde problemer⁴⁾, karakteriseret som socialt komplicerede problemer, hvor der ikke findes objektive kriterier for vurdering af målsætningen. Det er kendetegnende for vilde problemer, at der ikke er én løsning, der er den bedste. Der er mange forhold, der skal spille sammen.

Indsatsen hen imod målene kræver en dynamisk interventionistisk løsning, som er kontekst- og procesorienteret. Løsningsmulighederne er mangfoldige og komplicerede, og det er svært eller umuligt at sige, hvad der er den bedste løsning. Det er også svært at adskille servicelovens målopfyldelser fra andre social-

politiske mål eller udviklingstendenser. (Krogstrup: 29,30 og 48,49)

I folketingsdebatten om behandlingen af ændringsforslag til serviceloven om kvalitetsstandarder for indhold, omfang og udførelse af hjælp efter §71-73, var talerne optaget af effektivisering.

Erik Larsen (V) sagde bl.a.: *"I venstre har vi været optaget af, at flere af de penge, der bliver brugt på hjemmehjælpsområdet, kommer de ældre til gode ude i hjemmet."* Karen Højde Jensen (KF) fortsatte: *...alt for mange af de penge, der bruges på hjemmehjælpsområdet, kommer ikke de ældre til gode"*, og SFs Anne Bastrup: *"det handler om dårlig planlægning ..."*

Selve forslaget til ændringer til serviceloven om kvalitetsstandarder har også mange elementer af effektivisering. I bemærkningerne står, at kvaliteten af hjælpen skal forbedres, derfor skal der fastsættes regler om, at den enkelte kommunalbestyrelse skal træffe detaljeret beslutning om indhold, omfang og udførelse af hjælpen efter §71-73, samt følge op på disse beslutninger. Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af serviceniveau (indhold og omfang).....Det skal være en så præcis beskrivelse, at der samtidig kan opstilles operationelle mål, som indsatsen skal bedømmes på. Formålet er bl.a. at sikre ensartede afgørelser, de ældre skal kende deres rettigheder og hvad de kan forvente af kommunen, sikre overensstemmelse mellem de politisk fastlagte mål og den faktiske myndighedsudøvelse og opgavefordelingen..... (Uddrag af Lov nr. 454 af 10. juni 1997 ændringer af §110 som stk. 2, bemærkninger til lovforslaget).

I følge Ritzer er de vigtigste elementer i effektivitet: (Ritzer:60)

- Strømlining af processen
- Forenkling af procedure
- Kunden sættes i arbejde

Strømlining af processen

Strømlining af processerne forstås, ifølge Ritzer, som ensretning og enkelthed i processen (produktionen).

Der udarbejdes mange procedurer for, hvorledes man skal "behandle" mennesker. På tilbud for voksne handicappede er der som oftest ugeplaner, dagplaner, beskrivelser af hvorledes og hvornår der vaskes, bades, spises o.s.v. Samtidig er der en tendens til, at disse

mange procedurer ikke altid overholdes, at der ofte sker et fravalg af procedure og et tilvalg af andre handlinger. Personalet vælger af mange årsager at lave noget andet eller at gøre ting på en anden måde. Det er ikke noget der normalt fører til negative sanktioner overfor personalet. I en analyse foretaget på en gruppe af botilbud for voksne udviklingshæmmede i Vestsjællands Amt i 1997, viste det sig, at på nogle botilbud, blev planerne for aktiviteter overholdt i ca. 50% af tilfældene (argumenter for manglende udførelse var sygdom, kurser, afspadsering, beboere der skulle noget andet m.m.). Personalet opfattede det ikke som et disciplinært problem, men mere som en undren over, hvorfor de ikke nåede de mål, der var sat for deres indsats.

Socialreformen strammer op på procedurer, som fx tildelings- og sagsbehandlingsprocedurer, gennem deres direkte og konkrete udformning i standarder og skemaer. Personalet har ikke den samme frihed til at vælge at gøre noget andet. Borgeren har retskrav på den tilkendte indsats, mens kommunen eller amtskommunen har interesse i, at tilbuddet ikke indeholder mere, end hvad der er tildelt, fordi det vil blive svært at kalkulere med udgifter og andre ressourcer.

Alle kommuner og amtskommuner skal efter servicelovens §110 udarbejde skemaet til brug for afgørelser om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. efter kapitel 14.

“Skemaet skal som minimum indeholde oplysninger om hvilken opgaver hjælpen omfatter, formålet med hjælpen, og for hvilken periode hjælpen gives.”(Vejledning. Serviceloven:31)

Den franske idéhistoriker Michel Foucault omtaler også standarder i bogen “Overvågning og straf”. Han mener, at det normale får fodfæste som tvangsprincip, når der indføres standarder. Der dannes standardiseringer som en ny kodificering af mennesker. Med en beskrivelse af de individuelle egenskaber, som bliver konstateret ved udfyldelse af skemaet og den efterfølgende tilkendelse af hjælp og visiteringen, opstår således en ny kode for hvordan mennesker (de svageste) bliver inddelt i båse i forhold til nogle beskrivelser af, hvilken hjælp de har brug for:

“Dataer samles og ordnes i serier, der organiseres i sammenlignelige sagsområder,

som gør det muligt at regne gennemsnit og fastsætte normer.”(Foucault:166)

På denne måde kan man gå fra det individuelle over til standardiserede normer. Kommunernes Landsforening har i 1997/1998 gennemført et projekt Fælles Sprog. Som en del af dette projekt er der lavet en model for funktionsvurdering. Modellen er et redskab for funktionsvurdering af borgernes funktionsniveau. Der indgår 11 vurderingsområder. Gennem et sådant materiale dannes der et fælles grundlag for at strømline processerne. Nu er borgerne kommet ind i kategorier og der kan ud fra disse kategorier tages stilling til, hvilket produkt der skal tilbydes.

Sådanne skemaer findes i mange udgaver og betragtes som et nødvendigt redskab. Men nu stilles der krav i loven om, at der skal være et specielt skema til tildeling af hjælp og pleje m.v. Skemaet skal indeholde oplysninger om, hvilke opgaver hjælpen omfatter, formålet med hjælpen og for hvilken periode. Nu bliver det grundlaget for afgørelsen om tildeling af hjælpen. Det skal overholdes ellers kan borgeren klage over, at afgørelsen ikke overholdes.

Alle disse skemaer og bedømmelsesredskaber er en række koder for beskrivelse af enkelt individet, som muliggør en ensartet beskrivelse af individuelle egenskaber, nemlig individets mangler og heraf følgende behov. En fysisk kode bliver signal for behov.

Kravet om skemaer, sammenholdt med kravet om at lave kommunale kvalitetsstandarder, vil have tendenser til, at tildelingen af hjælp bliver samlet i serier, at der organiseres sammenlignelige sagsområder og at der derudfra bliver fastsat normer for, hvad hjælpen skal indeholde.

Med sådanne beskrivelser af mennesker, mener Foucault, at der kan opstå to muligheder:

Det kan lade sig gøre at konstruere individet som et objekt, der kan beskrives og analyseres. Det kan gøres for at fastholde individets egenskaber og opnå en varig viden om disse.

Med denne viden kan det også lade sig gøre at lave et komparativt system for helheder, som gør det muligt at beskrive grupper og karakterisere kollektive kendsgerninger, bedømme individernes indbyrdes afvigelser og fordeling i en befolkning. (Foucault:171)

Spørgsmålet er, hvem disse forsøg på at gøre det uhåndterlige håndterligt er en fordel for – brugerne eller organisationen?

Forenkling af produktet

Forenkling af produktet betyder, at den vare, der kommer ud af processen, ikke er unik. "Få ingredienser.. enkle at tilberede (lavet).. på én bestemt måde, der fører til et bestemt resultat". (Ritzer 63-64)

Alene det faktum, at der skal laves standarder og skemaer, nødvendiggør en forenkling af produktet. Det er ikke muligt at beskrive alle de forskellige faktorer, der har indflydelse på kvalitetsstandarder og den enkeltes individuelle behov. Derfor bliver det forenklinger og rationaliseringer, der bliver normen.

Målsætningerne i serviceloven og det retlige krav om at få en plan for hjælpen og plejen, skal ske indenfor de samme ressourcerammer eller med færre ressourcer end tidligere. Denne begrænsning i ressourcerne skubber også i retning af forenkling. Forenklede procedurer og begrænsninger i det daglige arbejde er hverdag for frontmedarbejderne. Planlæggerne planlægger hvorledes man rationelt kan forenkle procedurerne og der er fare for, at der ikke gives plads til frontmedarbejderens umiddelbare skøn og vurderinger.

I Kongens Enghave Bydel har politikerne opsat mål for indsatsen i 1999. Heri er en gennemgribende omlægning af hjælpen og støtten til borgere, der ikke kan klare sig selv. Med det mål at få mere tid til opgaver i hjemmene og sammen med borgerne har der været sat fokus på indkøbsydelse, dels for at reducere, dels for at effektivisere. Der blev bevilget indkøb til i alt 832 borgere ud fra normen og skønnet, at borgeren ikke selv kunne handle. En væsentlig faktor i vurderingen var, om borgeren kunne komme på gaden. Kriterierne blev lagt om og herudfra kunne 434 af de 832 borgere selv klare indkøbene. Der blev nu lagt vægt på, om borgeren kunne handle ved at ringe og bestille varer. Hermed blev en tidligere og anerkendt norm i lokalområdet brudt.

I de tilfælde, hvor der stadig gives hjælp til indkøb, er der sket en effektivisering. Tidligere kørte den faste hjemmehjælper på cykel i byen og handlede to eller flere gange om ugen. Der var også plads til et smut til bageren efter et par basser, hvis borgeren fik lyst til det. Med den nye indkøbsordning, som hjælpen til indkøb nu hedder, handles der ind én gang om ugen i hver hjemmehjælpsgruppe. Den faste hjemmehjælper laver listen sammen med borgeren dagen før. 2-3 hjemmehjælper i en

gruppe samler alle listerne og kører i en leaset bil til en forretning en time før åbningstid og henter varerne, hvorefter de kører ud med varerne til borgerne.

På botilbud for voksne handicappede har der i mange år været arbejdet for, at maden skulle laves der hvor borgerne boede, således at dette kunne blive en del af den oplevelse, man kunne tilbyde beboerne – lugten, smagsprøverne, de små opgaver o.s.v. Gennem det sidste år har der været en del snak om det ineffektive ved at lave mad i hvert lille hus med f.eks. 5-6 beboere. Administrationen mener, at det er bedre at lave et stort fælles køkken, hvorfra alle beboernes mad kan komme. Det ville være en mere effektiv produktion, måske kunne beboerne få flere retter at vælge imellem o.s.v.

I de fleste kommuners hjemmepleje er dette sket for mange år siden. Man kan ikke få hjælp til at lave sin mad, hvis man ikke selv kan.

Kunden sættes i arbejde

Det betyder, at den der modtager ydelsen i højere og højere grad selv skal være med til at producere nogle af delene. På McDonald skal man selv hente maden på en bestemt måde, man skal selv putte i affaldskurv o.s.v.

Hvis vi igen kikker på formålsbestemmelserne i serviceloven står der i §1 stk. 2:

"Formålet med hjælpen efter denne lov er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten."

§1 stk. 3 står der:

"Hjælpen bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie..."(Vejledning. Sociale tilbud til:21)

Formålet med at yde hjælpen er, at borgeren selv skal sættes i arbejde, borgeren skal selv klare sig. De borgere i hjemmeplejen der selv kan, bliver sat til at ringe efter varerne. De mange eksempler på udviklingsplaner og træningsprogrammer for handicappede er alle gode eksempler på, at man skal lære, så man selv kan udføre arbejdet. Spisetræning, opvask, toiletræning o.s.v. Med dette formål for øje, er der mennesker der gennem 10-15 år af deres liv, har toiletrænet uden resultat. Det normative argument for, at det skulle være en god ide, står i den efterfølgende sætning i lo-

vens målsætning: "at lette den daglige tilværelse og give livskvalitet" (Serviceloven §1 stk.2). Det har det sikkert også gjort for mange, men det virker sikkert ikke sådan efter 15 års toilettræning.

Det kan konkluderes, at effektiviteten er et politisk mål med socialreformen. Det er direkte udtrykt. Med udarbejdelse af standarder er der en stor sandsynlighed for, at der vil ske en strømning og forenkling af processen og at denne effektivisering også vil sætte "kunden" i arbejde. Effektiviseringen slår også igennem i implementeringen af socialreformen.

Kalkulerbarhed

Ritzer beskriver kalkulerbarhed som "en orientering mod det, der kan tælles." Kalkulerbarheden indebærer, at der rettes fokus mod kvantificeringen. Kan det tælles, vejes og måles.

Den økonomiske styring af det sociale område er højt prioriteret, som vi tidligere har været inde på. Denne satsning på ressourcestyring, betyder at kalkulerbarheden bliver vigtig i implementeringen af reformen.

Denne tendens kan klart ses i socialreformen bl.a. i bemærkninger til ændringsforslag til serviceloven (kvalitetsstandarder):

"Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau (indhold og omfang), som kommunalbestyrelsen træffer beslutning om. Kvalitetsstandarden skal indeholde en så præcis beskrivelse, at der samtidig opstilles operationelle mål, som indsatsen skal bedømmes på."

Nogle kommuner opstiller allerede nu tidsmål for, hvor lang tid det tager at vaske et toilet og at hjælpe med at spise o.s.v. På denne måde kan der laves en beregning af, hvor meget tid medarbejderen skal bruge hos den enkelte borger. Vurderer medarbejderen, at der en dag er behov for at lave om på det, der er kalkuleret med, skal dette indberettes til administrationen. Det kræver tid og en ekstra indsats og det lægger op til, at den enkelte medarbejder ikke skal foretage den slags vurderinger. Det fremmer et system, hvor medarbejdere ikke tænker og reflekterer over deres indsats. Flere kommuner har indført ressourcestyrings-systemer f.eks TOP⁵) som er en elektronisk registrering af personaleresourcer, samt hvad der er visiteret af ydelser – det nye ord for

hjælp efter §71 –73. Efter en kode bliver hjælpen udmålt i tid kaldet udmålte timer. Som styringsredskab for det daglige arbejde udprintes der dagligt kørelister, der viser hjemmehjælperne, hvor de skal være, på hvilken tid og hvad de skal lave der. Efter arbejdsdagens oplysninger skal hjemmehjælperne indrapportere ændringer i forhold til det, der står på listerne. For at gøre dette mere rationelt er der nogen steder koblet et stregkodesystem til. Hjemmehjælperen sætter sit kort i ved borgerens dør, og hendes tidsforbrug bliver automatisk målt op.

Ser man på de former for hjælp, der er registreret i systemet, er der en stor overvægt af koder for hjælp af fysisk karakter (90% – 95%), men kun lidt koder for hjælp af social eller psykisk karakter. Fokus er på det, der kan måles og vejes. Det er sværere at give mål for, hvor lang tid, det tager at vise omsorg til et menneske, der lige har mistet sin søn, hjælpe og støtte en borger, der er bange for at dø, eller forsøge at skabe tryghed for den demente dame, som oplever at verden er uforståelig og kaotisk. Det er de svageste borgere, der har brug for sådanne former for hjælp.

Mange af de elementer, der er beskrevet under afsnittet om effektiviseringer, er elementer og tiltag, der har til formål at gøre systemet mere kalkulerbart, altså at styre de offentlige udgifter og indsatsen på det sociale område.

Processen i retning mod kvantificering var i gang inden socialreformen, men lovens krav om operationelle mål og de politiske budskaber om effektivisering præciserer kravene om kalkulerbarhed.

Kalkulerbarheden er et meget tydeligt element i socialreformen, der giver sig udtryk i, at der skal styres efter et fastlagt ressourceforbrug på alle måder.

Forudsigelighed

Rationalisering indebærer øgede bestræbelser på at sikre forudsigeligheden. Dette sker bl.a. gennem: (Ritzer:112)

- * disciplin, bl.a. som planer og skemaer
- * orden, bl.a. som øget skriftlighed
- * systemer, bl.a. som øgede ankeligheder
- * rutine, bl.a. som standarder
- * metodisk fremgangsmåde, bl.a. som standarder

Mennesker i et sådant system foretrækker ofte at vide, hvad de kan forvente på forskellige tidspunkter og i forskellige omgivelser.

Set fra brugernes synspunkt sikrer forudsigeligheden en ro i de daglige aktiviteter. Forudsigelighed sikrer også, at behovet for forsyninger, personale, omsætning og indtjening er kendt. Men til gengæld fører det nemt til åndssløvende rutiner.

For mennesker, der har behov for hjælp til store dele af deres liv, er det selvfølgelig godt at vide, hvad man har ret til at få hjælp til. Når man ikke kan vaske sig selv, er det godt at være sikker på, at der kommer en for at hjælpe med at vaske. Hvis man har spildt en masse mad på gulvet og ikke selv kan feje det op, og først er bevilget fejning om 3 dage, så er det vel vigtigere at få fejret op her og nu, end at vide hvornår man har ret til en fejning.

Forudsigeligheden er med til at gøre systemet kalkulerbart. Det giver mulighed for at man kan synliggøre de offentlige ydelser og sikrer muligheden for at styre ressourcerne, og dermed økonomien.

Tidligere kunne kunden aldrig vide, om det var et godt eller et dårligt hotel, om man selv skulle have sæbe og håndklæder med. Hos en hotelkæde er standarden ens, lige meget hvor i verden man befinder sig.

Det samme kan siges om servicetilbuddene til handicappede eller ældre. Nogle havde en høj standard, mens andre havde en ringe standard. Der kunne også være forskel på, hvem der kom for at udføre hjælpen, nogle ydede lige det som netop den borger ville have, mens en anden medarbejder havde helt andre værdier.

En datter til en dement dame beskriver den gode hjemmehjælper, som "*en der sørger for og tager hånd om det, min mor ikke kan magte.*" For den demente dame kunne det variere meget fra dag til dag, men hjemmehjælperen havde indlevelsesevnen og vurderingssansen med sig og gav derfor forskellige ydelser ud fra, hvad der var brug for. De gode hjemmehjælpere er kendetegnet ved, at de først har fokus på at gøre det rigtige og dernæst på at gøre det på den rigtige måde, som kunne variere fra dag til dag (Skov: 52, 54, 71).

Når der bliver lavet standarder som gælder bredt, kan man på forhånd vide, hvad der kan forventes og hvad man ikke skal forvente. (Ritzer:112-114)

Samtidig har det ofte en tendens til, at standardiseringen foregår på et lavt niveau, eller ikke giver mulighed for at tilgodese specielle individuelle behov, fordi forudsigeligheden gør tilbuddet ens hver dag og alle steder. Standarder kan være med til at menneskene tilpasser deres behov til disse og dermed forsøger at leve op til at modtage service efter den standard, der er vedtaget.

Ritualiseringen gennem rutiner og manuskripter er netop noget af det, som standarder og skemaer kan føre til. Disse manuskripter kan blive magtbaser, og give mulighed for kontrol af interaktionen mellem mennesker. Servicen (hjælpen) skal ikke ydes ud fra menneskelige relationer, men ud fra standarder og rutiner. Verden bliver mere forudsigelig, hvis vi skal følge forskrifterne og menneskene må leve op til denne forudsigelighed og ikke bryde normerne.

Som tidligere beskrevet bryder personalet i det yderste led beskrevne rutiner og normer og vurderer, hvad der er rigtigt at gøre i den konkrete situation. Vil personalet blive ved at have denne mulighed eller vil den faglige refleksion blive en værdi, der ikke værdsættes.

Kunden (borgeren der har brug for hjælp og pleje) ensrettes dermed nemt til en forudsigelig adfærd. De ser signalerne, de strukturelle begrænsninger, det påvirker borgerens normer og ensretter behovet. Alle behandles ens, hvis de har behov for den samme målbare ting. Skal man hjælpes med bad, så er standarden o.s.v.

Menuen, eller rettere de muligheder der er for hjælp bliver færre. De ting, der er nævnt på skemaet, er den menuliste, der kan gives hjælp ud fra. Man kan ikke vælge noget, der ikke er på menulisten (skemaet). Måske kommer der flere retter på menukortet, men alle retterne er standardiserede. På McDonald betyder det, at der ikke kan købes en rød bøf i burgeren, selvom der er mange at vælge imellem. For den ældre borger kan det betyde, at den madordning der er bevilget har flere retter mad at vælge imellem, men ingen af dem er lavet på traditionel gammeldags vis. Den ældre svækkede dame, der har mistet sin appetit, kan kun spise den hjemmelavede mad, som datteren kommer med. Datteren har købt mikroovn og lavet det hele i små bakker, men hjemmehjælpen vil ikke varme det, fordi den svækkede dame er bevilget madordning og ik-

ke opvarmning af mad. Der er fare for, at medarbejderen ikke mere vælger sin metode. Den metode der passer borgeren, medarbejderen, konteksten det foregår i og de særlige forhold, der gør sig gældende i dag eller for den pågældende person.

Kontrol

Ritzer definerer ikke kontrol direkte, men betegner det som tiltag, der sikrer at uvished og uforudsigelighed ikke indgår i processen. Han siger videre, at når den ikke-menneskelige teknologi erstatter den menneskelige⁶⁾, bliver mennesket der udfører arbejdet som en maskine. Samtidig er mennesket den største kilde til uvished, uforudsigelighed og ineffektivitet i ethvert rationalitetsbaseret system (Ritzer:137). Derfor bliver kontrol og styring af mennesket vigtigt, så uvisheden, uforudsigeligheden og ineffektiviteten undgås.

Vi er enige med Ritzer i at kontrollen tager nye former. Tidligere var det mennesker der kontrollerede mennesker. Det er meget omkostningskrævende og vil ofte fremkalde fjendtlige følelser. Ritzer mener at kontrollen gennem fastsættelse af procedurer og teknikker, bureaukratiske regler og vejledninger erstatter den menneskelige kontrol.

Kontrollen af både medarbejdere og borgere skærpes gennem regler, procedurer og teknikker. Det er nemt at se, om procedurerne overholdes og det bliver ligegyldigt, om det giver bedre kvalitet at undlade at overholde reglerne, fordi kvaliteten primært bliver noget, der måles kvantitativt.

Der bliver behov for medarbejdere, der ikke reflekterer over deres arbejde, men alene udfører rutiner og procedurer. Der er ikke behov for medarbejdere med høj uddannelse, men ufaglærte arbejdere, der kan skiftes ud og som bare følger rutiner, der er enkle og derfor nemme at overtage.

Ritzer citerer Taylor for at sige: *"At anvende mennesker med minimal intelligens og minimale evner"* (Ritzer:147). Men også veluddannede lader sig standardisere og følger meget snævre vejledninger. McDonaldiseringen er på dette område endnu mere udtalt end Taylors teorier forudså.

En anden tendens er en lagdeling af socialarbejdere mellem dem, der laver standarder og dem der udfører dem. På nogle botilbud for

handicappede arbejder man bevidst med, at ansætte fagligt uddannede til at tilrettelægge arbejdet for medarbejdere, der ikke har uddannelse. Og hvor man bevidst vælger personer uden uddannelse, da de er nemmere at få til at følge det, der er tilrettelagt.

Teknisk innovation forbinder man med kontrol af lavere niveau, men i McDonaldiseringen styres ledere også af koncepter og stramme standarder. Der er ikke behov for, at de selv skal foretage vurderinger eller beslutninger.

Det nye i lederens opgave bliver at ændre sig fra at have menneskelige færdigheder, evner og viden og til at følge en række ikke menneskelige regler, reguleringer og formler. (Ritzer:137-146). Individets data skal kontrolleres gennem observationer og nye kategoriseringer.

Med Foucaults ord vil handleplaner og skemaer være en ny form for eksamen, en eksamination hvor den enkelte borger skal op til en prøve på, hvad hun/han kan/ikke kan og dermed opstår en ny type "diagnoser". I stedet for at sætte et sygdomsprædikat på den enkelte, bliver der sat en funktionsprædikat på.

Foucault skriver, at fængslerne indsamlede data om de indsatte for at kategorisere dem. Nu samler vi data og observationer for at kategorisere de udviklingshæmmede, de gamle, de handicappede, de demente og de psykisk syge i kategorier, der opdeles efter: Dem der ikke kan vaske sig selv, dem der ikke kan købe ind, dem der ikke kan o.s.v. I disse kategorier kan man så være fortjent til en bestemt ydelse af hjælp.

Spørgsmålet er, om der herved opstår *"en ny type herredømme, hvor enhver får sin egen individualitet som status, og hvor han er status-mæssig bundet til de egenskaber, mål, afvigelser og "karakterer" som karakteriserer ham og, under enhver omstændighed gør ham til "kasus"* (Foucault:173).

Herredømmet er produktivt, det frembringer noget reelt, nemlig emneområder og sandhedsritualer. Individet og kundskaben om individet udspringer af dette herredømme.

Alle instanser for individkontrol fungerer på en dobbelt måde – amter / kommuner deres og lovens krav om beskrivelse og kontrol af, hvad den enkelte kan eller ikke kan, som

grundlag for tildelingen af ydelsen. Det tvedeler mennesker og stempler dem som:

Svage	ikke svage
dårlig psykisk og fysisk fungerende	psykisk og fysisk velfungerende.

Der sker en konstant skelnen mellem det normale og det unormale og tildelingen af hjælp sker ud fra normalitets vurderinger, ikke efter diagnoser.

Der er tale om en anden måde at udpege det unormale hos mennesket og dermed på at forsøge at forandre menneskene til normale:

- Hvem er hun?
- Hvordan kan hun karakteriseres? Hvordan er hendes signalement?
- Hvad skal vi gøre for at få hende til at leve så normalt som muligt?

Vi gør brug af den individualiserende disciplins taktik (Foucault:179). Disciplinen betyder for staten, at borgerne gøres mere funktionsduelige og passes ind i standarderne for at få hjælp.

Kvalitetssikring gennem standarder kan også føre til en ny disciplinering af socialarbejdere. Kvalitetsstandarder kan føre til ny defensivitet, en autoritetstro og en mindre eksperimentel og kreativ virksomhed. Socialarbejdere bliver teknikere, der laver planer, d.v.s. forkoder procedurer og rutiner. Det bevirker, at det bliver overfladisk, og at mål bliver surrogatmål, som f.eks. frister for hvornår og hvordan man skal svare, hvornår og hvordan man skal gøre, mens selve indholdet i handlingerne bliver ligegyldigt. De bløde værdier forsvinder.

De ansatte får ikke mulighed for at bruge deres færdigheder og evner, som er irrationelle set fra en organisations synsvinkel. De bliver forhindret i at tænke. Det er nemt at skifte medarbejdere. Det umenneskeliggør også kunden, borgeren, der f.eks. fodres som kvæg efter faste rutiner og procedurer. Det har en negativ effekt på menneskelige relationer. Det kan også betyde en ny disciplinering af borgerne eller måske en stempling eller ny marginalisering.

Der sker en homogenisering, en ensartethed og mangfoldigheden mindskes. (Ritzer:175-187) For brugerne, der har behov for hjælp og støtte, viser undersøgelser at netop relationer mel-

lem borgere og hjælpere er altafgørende for hjælpens virkning. Borgeren oplever hjælpen som positiv, hvis hjælperen kan udvise engagement, menneskelighed og ærlighed (Uggerhøj: 36-45).

Socialreformen fører til yderligere kontrol af både medarbejdere og brugere i det sociale system. Kontrollen giver sig udtryk i standarder, skemaer, planer og øgede ankesystemer til kontrol af standarderne. Det kan nemt kontrolleres om standarderne og skemaerne overholdes. De kan medføre, at personalet reflekterer mindre over deres handlinger, hvorledes de udfører deres arbejde og hvilken virkning deres arbejde har. Denne tendens kan igen føre til en dårligere faglig kvalitet af servicen overfor de svageste og en begrænsning i det unikke og individuelt tilrettelagte tilbud. De menneskelige relationer mellem bruger og medarbejder begrænses.

Fløjlsburet eller jernburet

Service-loven indeholder mange elementer af McDonaldisering. Service-loven er et godt billede på, hvilke tendenser der er i gang i samfundet. Loven er et produkt af disse tendenser, samtidig med at den selv er med til at sætte skub i disse tendenser. Der er en effektivisering af hele den offentlige service i gang. Service-loven skubber til denne udvikling gennem standarder og procedurer for, hvordan, hvornår og hvorledes hjælpen skal gives og er dermed med til at legalisere velfærdsstaten eller måske rettere ændre velfærdsstaten til en rationel kontrolstat.

Fremtiden kan som Max Weber beskriver det gennem sin rationalitets- og bureaukratiteori, blive til et jernbur, hvor vi ikke har mange muligheder.

Vi ser ikke så sort på fremtiden, men er enige i, at det kan blive virkelighed i den yderste konsekvens. Vi ser flere forskellige muligheder, som alle betegnes som bure, men som ikke i samme grad er begrænsende eller hæmmende for det enkelte menneske

- et fløjlsbur, som det bløde, mulighedernes ramme
- et gummibur, som elastik, hvor man kan spænde den ud i de retninger, man ønsker
- et jernbur, hvor alle rammer er sat og hvor der ikke er andre muligheder end dem i buret.

Vi ser at socialreformen kan rumme alle tre muligheder for udvikling.

Fløjlsburet kan blive en realitet, hvis standarder og skemaer bliver redskaber til en dialog med de svageste borgere om deres behov og ønsker. Hvis standarder bliver inspiration til "menuer" og sikrer, at borgernes ønsker tages alvorligt, kan det blive en god ramme for indsatsen for de svageste.

Gummiburet kan udvikle sig, hvis mulighederne for den enkelte formindskes gennem indsnævrede standarder. Et gummibur kan give lidt mere ressourcestærke brugere mulighed for at vælge andre ting end det, der står på menuen hos det offentlige. De kan vælge kvalitet på de områder, de prioriterer højt i deres liv, f.eks. hvis man prioriterer rengøring højt, kan man vælge en anden standard end den, der tilbydes på menukortet hos det offentlige. For de svageste kan gummiburet blive snævert. De er afhængige af, at andre hjælper dem og giver dem flere muligheder.

Jernbur bliver det til, hvis rammerne, de målbare standarder bliver de dominerende og den eneste værdi der "tæller". Hvis socialreformen betyder, at det bliver vigtigere at overholde standarder, end at tænke og handle ud fra den kontekst man står i. Jernburet opstår, hvis standarder bliver snævre og mennesker skal tilpasses disse standarder, fordi der ikke findes andre muligheder. I dette bur bliver det svært at gøre en ekstra indsats for de svageste.

Anne Skov er formidlingskonsulent i Formidlingscenter Øst. Bente Hansen Kermenoglou er souschef i Skole- og socialsekretariatet i Vestsjællands Amt.

Læs også:

Bente Hansen Kermenoglou og Anne Skov

"Serviceloven: *McDonaldisering af omsorgsarbejdet – Individualisering og standardisering i serviceloven*" 104 sider

Dafolo

Tlf. 9620 6666

E-mail: bt@dafolo.dk

Litteraturliste

- Foucault, Michel. *Overvågning og straf. Det moderne fængselsvæsens historie*. København: Rhodos radius. 1977.
- Hegland, Tore Jacob. *Fra de tusind blomster. Til en målrettet udvikling*. Aalborg: Forlaget ALFUFF. 1994.
- Ketcher, Kirsten. *Almindelige principper: Retssikkerhed og administration*. København: GadJura. 1998.
- Kommunernes Landsforening. *Fællessprog. På ældreområdet. Samlet katalog over funktionsvurderinger, ydelser og øvrige data*. 1998.
- Mundt, Bente og Kermenoglou, Bente Hansen. *Sagsbehandling på det sociale område*. Slagelse: Vestsjællands Amt. 1999.
- Ritzer, George. *McDonaldiseringen af samfundet*. Åbyhøj: Vidvinkel. Hans Reitzels forlag. 1996.
- Skov, Anne. *Demensbilleder i Næstved Kommune*. Næstved Kommune 1996.
- Socialministeriet. *Vejledning. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*. Haslev: Socialministeriet. 1998.
- Socialministeriet. *Vejledning. Sociale tilbud til voksne handicappede. Lov om social service*. Ry: Socialministeriet. 1998.
- Uggerhøj, Lars. *Hjælp eller afhængighed*. Thy. Aalborg Universitetsforlag. 1996.
- Weber, Max. *Ekonimi och samhäll. Forståendesociologins grunder*. Bind 3. Afsnit IX. Herravaldets sociologi. Lund. Forlaget Argos. 1987.

Noter:

1. Efterfølgende er de tre love tilsammen benævnt socialreformen.
2. Lov nr. 454 af 10. juni 1997. **Lov om social service** og bemærkninger til lov om social service
3. Scientific management bygger på en række principper udformet til at rationalisere arbejdet. Via studier af tid og bevægelser blev arbejdet gjort mere effektivt.
4. Krogstrup, Hanne Kathrine. *Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor*. Århus: Forlaget Systime A/S. 1997.
5. Tids-OpgavePlan indført i Social og Sundhedsforvaltningen i København 1995, beskrevet i TOP-Nyt 1/95.
6. Ritzer beskriver *ikke-menneskelig teknologi*, som teknologi der kontrollerer mennesker (fx samlebånd hvor mennesket må indrette sig efter teknologien). Hvorimod menneskelig teknologi (fx skruetrækker) kontrolleres af mennesker.