

Faculty of Social Sciences
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet

Programteorier om Fælles sprog og organiseringen af
ældreplejen i Danmark.
En tekstanalyse

Jens Ringsmose

og

Morten Balle Hansen

Politologiske Skrifter
No. 7/2005



Indholdsfortegnelse

Forord.....	2
1. Introduktion til Fælles sprog I.....	3
<i>Tekstboks 1.1: Hvad er Fælles sprog I?</i>	4
2. Teoretisk tilgang til analysen.....	5
2.1 Programteori som udgangspunkt.....	5
2.2 Standardisering af kommunikation mellem positioner i et felt.....	6
3. Metode.....	9
3.1 Display-metoden.....	9
3.2 Kildematerialet.....	11
4. Empirisk analyse: Programteoretiske forestillinger knyttet til Fælles Sprog.....	13
4.1 Landspolitikerne og Fælles sprog.....	13
<i>Display 1: Landspolitisk programteoretisk position</i>	17
4.2 Lokalpolitikere og Fælles sprog.....	17
<i>Display 2: Lokalpolitisk programteoretisk position</i>	23
4.3 Visitatorerne og Fælles sprog.....	24
<i>Display 3: Visitatorernes programteoretiske position</i>	28
4.4 Hjemmehjælperne og Fælles sprog.....	29
<i>Display 4: Hjemmehjælpernes programteoretiske position</i>	32
4.5 Brugere og Fælles sprog.....	33
<i>Display 5: De ældres programteoretiske position</i>	36
Refereret litteratur.....	37
Kildemateriale.....	39
Publikationer fra projekt Evaluering af Fælles sprog.....	42

Forord

Nærværende rapport er et led i projekt Evaluering af Fælles sprog, der er finansieret af Socialministeriet og Syddansk Universitet. I 2001 henvendte Socialministeriet sig til CAST (Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning) på Syddansk Universitet med henblik på at få evalueret Fælles sprog i den kommunale hjemmepleje. Evalueringen blev organisatorisk placeret på Institut for Statskundskab med Morten Balle Hansen som projektleder. Evalueringsprojektet gik i gang i efteråret 2002.

Rapporten skal ikke læses som en evaluering, men som en analyse af tekster, der behandler Fælles sprog og ældreplejens organisering i Danmark. Tekstanalysernes resultater vil indgå som en del af baggrundsmaterialet for den endelige evalueringsrapport.

Rapporten er udarbejdet i et samarbejde mellem Morten Balle Hansen og Jens Ringsmose. Rapportens empiriske afsnit og dele af metodeafsnittet er udarbejdet af forskningsassistent Jens Ringsmose med Morten Balle Hansen som sparringspartner. Rapportens opbygning er udviklet af de to forfattere i fællesskab. Teoriafsnittet og afsnittet om displaymetoden er udarbejdet af Morten Balle Hansen. Morten Balle Hansen har forestået en sidste tilretning i den afsluttende redigeringsfase.

Under udarbejdelsen af rapporten har vi fået væsentlige kommentarer og forslag til præciseringer fra professor Evert Vedung, Uppsala Universitet. Også projektets faglige baggrundsgruppe og administrative følgegruppe har bidraget med forslag til præciseringer af og tilføjelser til rapportens indhold. Tak til Lektor Kirsten Schultz-Larsen Københavns Universitet, Konsulent Mette Vinther Poulsen og Claus Nielsen, Kommunernes Landsforening, Souschef Jens Lykke Hansen og udviklingskonsulent Jørgen Løkkegaard, Styrelsen for Social Service, Socialministeriet og Centerleder Jan Sørensen, CAST, SDU for konstruktive kommentarer og forslag til tilføjelser og præciseringer. Ansvar for den endelige publikation påhviler naturligvis udelukkende forfatterne.

Tak endvidere til studentermedhjælperne Karsten Effe Jespersen, Morten Traczyk Larsen, Gunvor V. Olsen, Line Sinding og Klaus Birch Lundgaard, der har medvirket i nogle af undersøgelsens forskellige faser.

Sidst, men ikke mindst en tak til korrespondent Tina Guldbandt Jakobsen, Institut for Statskundskab for korrekturlæsning og opsætning af den endelige publikation.

1. Introduktion til Fælles sprog I

I oktober 1998 udgav Kommunernes Landsforening en publikation med titlen "Fælles sprog på ældre- og handicapområdet. Endelig revideret katalog". Publikationen skal forstås som den formelle beslutning, der markerede afslutningen på fire års udviklingsarbejde og begyndelsen på implementeringen af Fælles sprog i den kommunale ældrepleje. Forud for lanceringen af redskabet var gået en flerårig periode med udvikling og tests, hvor en række forsøgskommuner på forsøgsbasis havde indført standardiseringssystemet. Sigtet med det fælles, sproglige grundlag for kommunikation på hjemmehjælpsområdet var først og fremmest et kommunalpolitisk ønske om at skabe overblik og gennemsigtighed på ældreområdet. I takt med at udgifterne til ældre- og handicapområdet var steget igennem 1970'erne og 1980'erne voksede også de kommunale frustrationer over ikke at have indsigt i, hvad der reelt foregik på området. Kategorierne i det endelige, reviderede katalog skulle således udgøre ryggraden i et fælles begrebsapparat, hvis formål var at styrke kommunikationen såvel internt i den enkelte kommune som i informationsudvekslingen med eksterne interessenter. Fra fødslen havde Fælles sprog-kataloget dermed karakter af at være et standardiseret kategoriseringsredskab.

Som navnet antyder, er der tale om at indføre et fælles sprog inden for ældreplejen. Situationen før Fælles sprog betegnes som en situation uden en sådan fælles, sproglig referenceramme. I nogle tilfælde brugte man forskellige betegnelser om de samme aktiviteter, og i andre tilfælde anvendte man de samme betegnelser om forskellige aktiviteter. Indførelsen af Fælles sprog er således en bestræbelse på at standardisere de begreber, der anvendes i ældreplejen. Men der er samtidig tale om at indføre nogle nye begreber, som ikke blev anvendt før indførelsen af Fælles sprog.

De begreber, som standardiseres, indføres og systematiseres med Fælles sprog, vedrører dels en standardiseret beskrivelse af de ældres funktionsevne, dels en standardiseret beskrivelse af kommunens serviceydelser til de ældre og dels en standardiseret opgørelse af nogle kommunale nøgletal.

I tekstboksen nedenfor er de centrale karakteristika ved Fælles sprog opsummeret.

Tekstboks 1.1: Hvad er Fælles sprog I?

Hvad er Fælles sprog I?

“Fælles sprog” er *et standardiseret kategoriseringssystem* samt retningslinier for anvendelse heraf, der anbefales af Kommunernes Landsforening, til anvendelse inden for det kommunale ældreområde.*

Fælles sprog I består af tre dele:

1. Et skema og retningslinier for anvendelsen heraf i en funktionsvurdering, hvor potentielle brugeres behov vurderes
2. Et skema og retningslinier for anvendelsen heraf i et ydelseskatalog, der beskriver kommunernes forskellige former for indsats, samt
3. En liste med nøgletalskategorier, der bør opgøres ensartet på området

1. Skemaet til funktionsvurderingen er udviklet til at beskrive den potentielle brugers evne på otte funktionsområder: personlig pleje, spise og drikke, mobilitet, daglig husførelse, aktivitet, socialt samvær/ensomhed/netværk, mental og psykisk tilstand samt akut/kronisk sygdom/handicap. Et niende område, som ikke indgår i selve funktionsvurderingen, er boligens betydning for borgerens funktionsevne. Inden for hvert område anvendes fire funktionsniveauer (kan selv, klarer stort set selv, har vanskeligheder, er ude af stand til).

2. Skemaet til ydelseskataloget er udviklet til dels at beskrive de kommunale serviceydelser, der er rettet mod den enkelte bruger (cpr-relateret), og dels de ydelser der er rettet mod grupper af brugere (grupperelateret). Inden for hver gruppe er der 14 ydelseskategorier: personlig pleje; psykisk pleje og omsorg; målrettede pædagogiske opgaver; undersøgelser og behandling; ernæring; medicingivning og administration; praktisk bistand – rengøring; praktisk bistand – tøjvask; praktisk bistand – indkøb; træning; aktivitet; forebyggelse og sundhedsfremme; anden hjælp til brugeren; vurderinger og administrative opgaver. Hver af de 14 kategorier er yderligere opdelt i specifikke opgaver.

3. En liste med kommunale nøgletalskategorier vedrørende:

- Boligforhold (plejebolig og øvrige boliger),
- Personaleforhold (personalekategorierne opgøres på lønforbrug; personaleomsætning; fuldtidsstillinger)
- Driftsøkonomiske nøgletal: (samlede nettodriftsudgifter på ældreområdet; nettodriftsudgifter for +67-årige; nettodriftsudgifter for under 67-årige).
- Øvrige nøgletal: (visitation af beboere i plejeboliger; vejtid inkl./ekskl. visiteret tid).

*Fælles sprog anvendes også på handicapområdet, men i denne bog fokuseres på ældreområdet.

Kilde: Hansen & Vedung 2005 s. 25.

2. Teoretisk tilgang til analysen

2.1 Programteori som udgangspunkt¹

Programteorier defineres² som (sæt af mere eller mindre sammenhængende og udviklede) forestillinger om, hvordan en bestemt intervention (programmet) virker ind³ på en bestemt situation og ændrer eller bevarer denne. I deres mest udviklede form indeholder programteorier tre elementer:

1. Forestillinger om, hvilke kæder af årsag og virkning der skaber og fastholder den nuværende situation (situationsteori).⁴
2. Forestillinger om, gennem hvilke kæder af årsag og virkning en serie af handlinger (interventionen/programmet) kan ændre den givne situation til en anden ny situation eller i nogle tilfælde bevare den nuværende situation (virkningsteori).
3. Begrundelser for at den ændrede eller fastholdte situation er bedre end den situation, der ville være opstået, hvis man ikke havde intervenseret (normativ teori).

Programmet i begrebet “programteori” er altså det indgreb – her Fælles sprog – som skal evalueres, og teorien er dels nogle forestillinger om sammenhænge mellem årsag og virkning og dels nogle begrundelser for, at den ændring eller bevaring, som programmet skaber, er en forbedring (eller en forværring) i forhold til den tidligere situation.

Der kan her være grund til at afmystificere begrebet teori. Teorier er ikke nødvendigvis noget stort og fint, som udvikles i forskningsverdenen. Alle mennesker udvikler teorier med henblik på at forklare og vurdere de hændelser, de kommer ud for. Teorier kan defineres som forestillinger om sammenhænge mellem årsag og virkning, mellem som minimum to variable (enheder som kan antage variabel størrelse).⁵ I programteorier er den ene variabel programmet, som i denne sammenhæng er Fælles sprog.

¹ Afsnit 2.1 er hentet fra Hansen & Vedung 2005.

² Definitionen er udviklet på grundlag af Vedung (1997, 224-227), der bruger betegnelsen interventionsteori i stedet for programteori. I nogle definitioner af programteori udelades den normative del, ligesom sondringen mellem situations- og virkningsteori ikke tydeliggøres. Leonard Bickman (1987, 5) definerer eksempelvis programteori som “konstruktionen af en plausibel og fornuftig model af, hvordan et program forventes at virke”.

³ Den danske evalueringsforsker Peter Dahler-Larsen har derfor brugt betegnelsen “virkningsevaluering” (2003, kap. 4, 7 og 10) om denne evalueringstype. Han inkluderer dog kun virkningsteorien i sin definition af programteori.

⁴ Vi har givet dette element i programteorier overskriften situationsteori. Alternative overskrifter kunne være teorier om problemfeltet, teorier om årsager til hovedproblemer på policyområdet. Problemtæori fanger også en del af det, som elementet handler om – nemlig hvilke årsag-virkningssammenhænge, der skaber de tilstande, som man opfatter som problemer inden for det område, der er tale om.

⁵ Den forståelse af begrebet “teori”, der anvendes her, står i kontrast til to udbredte opfattelser. I hverdagsproget bruger vi ofte ordet teori om noget virkelighedsfjernt og upraktisk, mens det her er noget praktisk, vi gør mere eller mindre dagligt, når vi eksempelvis prøver at forstå en lidt usædvanlig situation. I forskningsverdenen reserverer man nogle gange

I mange tilfælde udvikles de vigtigste programteorier af de mennesker, som arbejder med programmet. Kommunale visitatorer danner sig, gennem deres visitationsarbejde, forskellige opfattelser af, hvordan Fælles sprog indvirker på visitationsprocessen. Gruppeledere danner sig, gennem tilrettelæggelsen af hjemmehjælpernes arbejde, forskellige opfattelser af, hvordan Fælles sprog indvirker på arbejdstilrettelæggelsen og hjemmeplejens udførelse. Social- og ældrechefer danner sig, gennem deres arbejde med at lede og styre ældreplejen, forskellige opfattelser af, hvordan Fælles sprog og de ledelsværktøjer, som bygger mere eller mindre på Fælles sprog, indvirker på ledelsesprocessen. Også politikere og hjemmehjælpere, hvis opgaver på en mere indirekte måde er påvirket af Fælles sprog, kan have udviklet programteorier, som er væsentlige for evalueringen af Fælles sprog. Det er en grundantagelse i dette evalueringsprojekt, at der er megen indsigt at hente i de programteorier, der udvikles i den daglige praksis med organiseringen af den kommunale ældrepleje.

Der er naturligvis også ofte veludviklede programteorier blandt de mennesker, der har igangsat programmet. Kommunernes Landsforening formulerede således en række forestillinger i perioden fra 1994 til 1998, hvor Fælles sprog I blev udviklet, og det samme har været tilfældet i forbindelse med udviklingen af Fælles sprog II, der har fundet sted samtidig med evalueringen af Fælles sprog I.

Men der udvikles også relevante teorier i forskningsverdenen. Ikke lige præcis om Fælles sprog, men om systemer med karakteristika, der minder om Fælles sprog. Der er eksempelvis en række indsigter fra teorier om ledelsesinformationssystemer, implementeringsteori og organisatorisk læring, som er relevante i relation til en evaluering af Fælles sprog.

2.2 Standardisering af kommunikation mellem positioner i et felt⁶

Fælles Sprog er ovenfor beskrevet med ord og begreber fra det praksisfelt, hvori det anvendes og udvikles. Med begrebet programteori blev policy-analysens fokusering på problemer og løsninger introduceret. I dette afsnit knyttes analysen af Fælles Sprog an til tre andre former for teoridannelse.

Det fænomen, der skal evalueres – Fælles sprog – kan på et mere teoretisk plan karakteriseres som *standardisering af kommunikation mellem positioner i et felt*. Gennem denne formulering søges analysen

teoribegrebet til store logisk-deduktive systemer, mens begrebet her inkluderer ethvert bud på at beskrive og forklare et fænomen.

⁶ Afsnit 2.2 er hentet fra Hansen (2002), "Et standardiseret Fælles Sprog i hjemmeplejen. Programteoretiske positioner i det ældrepolitiske felt". Arbejdsrapport forberedt til præsentation i arbejdsgruppe 5 på den XI Nordiske Kommunalforskerkonference, Odense d. 29. november - 1. december 2002.

af Fælles sprog knyttet an til teorier om standardisering, om kommunikation og om relationer mellem positioner i sociale felter.

Inden for organisationsteorien har begrebet “standardisering” i de senere år fået en ny og mere central placering. Standarder er: “... explicit rules formulated by few and offered to many. Standardizers do not refer to hierarchical authority or sanctions; standards are presented as voluntary. They can perhaps best be described as advice given to many.”⁷ Standardisering er måske en ligeså væsentlig ordningsform som hierarki og marked til at forstå, hvorledes organiseringen af sociale relationer opstår og udvikler sig.

Standardiseringsprocesser har både en efterspørgsels- og en udbudsside.

På efterspørgselsiden er standarder noget, man tilpasser sig (mere eller mindre) frivilligt for at få del i de fordele, standarden giver. På udbudssiden udbydes standarder i konkurrence med andre standarder, og der kræves ofte væsentlige ressourcer for at kunne etablere den gennemslagskraft, der skal til for at slå igennem som standard. Fælles sprog er et forsøg på at etablere en sådan standard. Kommunernes Landsforening og Socialministeriet har investeret i at udvikle Fælles sprog til en fælles standard til beskrivelse af efterspørgsels- og udbudssiden på det primærkommunale ældreområde.

Det, som Fælles Sprog standardiserer, er “kommunikation”. Fælles Sprog sætter nogle standarder for, hvordan aktiviteter og tilstande på området kan og skal kommunikeres (sættes i tale). Der er tale om en kvantificering, hvor forskellige aktiviteter eller tilstande med visse funktionelle lighedstræk sammenfattes i et bestemt tal. I den forstand er der tale om (forsøg på) etableringen af et “tællelighedens regime”.⁸

Begrebet “kommunikation” har i de seneste årtier fået en mere central placering inden for samfundsvidenskaben. Teoretisk har eksempelvis Luhmanns kommunikative systemteori og forskellige former for diskursanalyse fået en vis gennemslagskraft. Analytisk kan kommunikationsteorier inddeles i to hovedgrupper. Teorier, der fokuserer på de betydningsstrukturer, der er forudsætningen for, at kommunikationen kan finde sted, og teorier, der fokuserer på de processer, der foregår ved hjælp af disse strukturer.⁹

⁷ Brunsson & Jacobson 2002, 114.

⁸ Mouritsen 1997.

⁹ Fiske 1990.

Kommunikationen foregår mellem “positioner” i et socialt “felt”. Med introduktionen af disse begreber knyttes analysen af Fælles sprog an til Bourdieus sociale optik.¹⁰ Den ændrede kommunikation, som Fælles sprog indebærer, vil ændre relationerne mellem aktørerne i det sociale felt. Det er næppe en overdrivelse at beskrive den intervention, som Fælles sprog udgør – forudsat at den får fuld gennemslagskraft – med Bourdieus begreb “symbolsk vold”. Med standardiseringen, og den visitation der foregår på baggrund heraf, gennemtvinges bestemte centralt definerede betydninger, som på afgørende vis definerer, hvilke ydelser der skal leveres til hvilke ældre borgere.

En forståelse for dynamikken i transformationen af disse relationer er væsentlig for at kunne gennemføre evalueringen af Fælles sprog. Fem hovedgrupper af positioner kan identificeres:

- Landspolitikere, der fastsætter de overordnede lovgivningsmæssige rammer for ydelserne på ældreområdet.
- Kommunalpolitikere og kommunale administrative ledere, der træffer beslutninger om ældreplejens økonomiske rammer.
- Sygeplejersker og terapeuter, der visiterer ydelsesmodtagerne.
- De professionelle hjemmehjælpere, terapeuter og sygeplejersker, der leverer ydelserne.
- De ældre brugere, der modtager de primærkommunale ydelser

De fem hovedgrupper af aktører har forskellige funktioner og relationer til “Fælles sprog”. Selvom de fleste **ældre og deres pårørende** sandsynligvis ikke kender til Fælles Sprog, er de meget direkte involveret i Fælles sprog. Den enkelte ældres fysiske, psykiske og sociale funktionsevne beskrives ved hjælp af kategorierne i Funktionskataloget, og denne beskrivelse danner grundlag for beslutningen om, hvilke ydelser der skal visiteres til den ældre. Det er således **visitatorerne**, der er mest direkte involveret i Fælles sprog. Med afsæt i Fælles sprog standarden udarbejder de beskrivelserne af de ældres funktionsevne, hvorefter **hjemmehjælpere** og **terapeuter** leverer de ydelser, borgeren er blevet tildelt. **Politikerne og embedsmændene** anvender Fælles sprog som et analyse- og beslutningsværktøj. Tallene fra Fælles sprog kan bruges til at dokumentere den indsats, der gøres for skatteborgernes penge, de kan bruges til at danne sig et overblik over, hvordan kommunens ældre fungerer, og hvilke ydelser der leveres til dem. Endelig kan tallene fra Fælles sprog i princippet anvendes til mellemkommunale sammenligninger, som kan danne grundlag for nærmere analyser af årsager til forskelle i kommunalt

¹⁰ Bourdieu & Wacquant 1996; Bourdieu 1997.

service- og omkostningsniveau. Ovenstående anvendelser af Fælles sprog har politikere og embedsmænd i det store og hele til fælles. Der er imidlertid også nogle forskelle mellem politikere og embedsmænds interesse for at anvende Fælles sprog. Mens embedsmændene tager sig af den interne styring og kommunikation, er det i høj grad politikernes opgave at forklare kommunens/statens politik på ældreområdet i offentligheden og profilere sig på denne. Fælles sprog omfatter området med den største og hurtigst voksende vælgergruppe i befolkningen. Politikerne skal kunne markere sig på ældreområdet og har en klar interesse i at bruge Fælles sprog i så henseende.

3. Metode

3.1 Display-metoden

Tekstanalysen er baseret på ideen om at nå frem til et “display” af “programteorier” i det ældrepolitiske felt.¹¹ Ambitionen har været, at de væsentligste programteorier, således som de kan rekonstrueres ud fra den offentlige og halvoffentlige debat, skulle afdækkes. Sigtet har ikke været at afdække kvantitativt, hvor mange aktører der fremfører en given programteori. Ej heller hvor ofte der gives udtryk for en given programteori. Der er ikke tale om en kvantitativ analyse. Formålet har derimod været at afdække de forskellige kvalitative positioner, der offentligt gives udtryk for i tekst, og rekonstruere disse i programteoretiske termer. Analysen har taget udgangspunkt i en klassisk, strukturel antagelse om at “where you stand depends on where you sit”. Ud fra en analyse af forskellige positioner i det ældrepolitiske felt er der søgt efter forskellige programteoretiske positioner blandt lands- og lokalpolitikere, visitatorer, hjemmehjælpere og brugere.

Undersøgelsens problemstilling har således været *at rekonstruere de seneste års ældrepolitiske debat i et programteoretisk perspektiv gennem en idealtypisk konstruktion af et display af de væsentligste programteoretiske positioner.*

Begrebet “display” har således en central rolle i analysen: “Et display er en grafisk eller tabelmæssig fremstilling af kvalitative data i koncentreret form... Displayet er opstillet, så man kan se et helt datasæt på et sted og desuden systematiseret sådan, at displayet hjælper med at besvare et undersøgelsesspørgsmål”.¹²

¹¹ Dette afsnit er i det store og hele taget fra Hansen (2004), “Note om display metoden i kvalitative undersøgelser”. Denne note trækker igen kraftigt på Dahler-Larsen 2002.

¹² Peter Dahler-Larsen 2002, 105.

For at kunne koncentrere analysen af flere hundrede siders tekst på en enkelt eller to A4-sider i en sådan form, at det med gyldighed (validt) kan kaldes et “display”, har forskellige tommelfingerregler været foreslået.

“Jeg har foreslået, at et display bygges op efter autenticitetsreglen, inklusionsreglen og transparensreglen. Hverken brugen af displays eller af disse tre regler er naturligvis universelle mirakelmidler. De kan kun finde meningsfuld anvendelse, når deres mekaniske aspekter sammentænkes med de indholdsmæssige, fortolkningsmæssige aspekter af en undersøgelse.”¹³

Autenticitetsreglen refererer til “... at man så vidt muligt skal basere sit display på data i deres oprindelige form.”¹⁴ Der skal være en form for autentisk sammenhæng mellem displayet og de data, som displayet repræsenterer. I denne undersøgelse består displayet af de små tekstkasser med en eller flere linier, der repræsenterer den enkelte positions normative teori, forklarende teori og virkningsteori. Ud fra autenticitetsreglen må vi vurdere, om der er en autentisk sammenhæng mellem disse linier og den faktiske præsentation af synspunkter i de tekster, vi har analyseret. Præsenterer vi eksempelvis en karikatur af et normativt standpunkt, eller gengiver vi kernen i en normativ stillingtagen? Ville autenticiteten af de enkelte displays blive større gennem omformuleringer, tilføjelser eller udeladelser?

Inklusionsreglen: “Alle data, der falder inden for den eller de kategoriske afgrænsninger, (den celle i matricen), man udtaler sig om, skal medtages på det pågældende sted i displayet. Displayet viser ikke eksempelvis materiale fra et datasæt, men selve datasættet.”¹⁵ Overordnet set indebærer inklusionsreglen i denne undersøgelse, at vore programteoretiske displays ikke bare er eksempler på programteoretiske positioner, men at de tilsammen udgør totaliteten af programteoretiske positioner, sådan som de fremtræder i det analyserede materiale (intern validitet). Givet det valgte generaliseringsniveau, må det samme krav gælde for forskellige positioner inden for den samme overordnede position (politikere, administratorer, professionelle, brugere).

Transparensreglen: “Det skal være gennemskueligt, hvordan displayet er lavet.”¹⁶ Denne regel tilsiger ganske enkelt, at der klart og koncist er redegjort for, hvorledes de mange siders analyseret tekst er kondenseret og reduceret til det display, der hævdes at repræsentere det analyserede datamateriale. Det

¹³ Dahler-Larsen 2002, 105.

¹⁴ Dahler-Larsen 2002, 39.

¹⁵ Dahler-Larsen 2002, 42.

¹⁶ Dahler-Larsen 2002, 45.

skal være gennemskueligt, hvilke valg og fravalg der er foretaget, således at læseren gives mulighed for at vurdere, hvilke små og/eller store validitetsproblemer der måtte være ved etableringen af sammenhængen mellem undersøgelsens problemstilling, det analyserede datamateriale og det fremstillede display.

Ovenstående tre regler bruges således som en slags evalueringskriterier for validiteten af vores undersøgelse. Mens de to første regler i høj grad er en vurderingssag, er den sidste regel relativt håndfast.

3.2 Kildematerialet

Den oven for præsenterede teoretiske tilgang til evalueringsprojektet har været bestemmende for den metode og det kildemateriale, der er blevet taget afsæt i med henblik på identifikationen af relevante programteorier. Sigtet har været at konstruere en række idealtypiske programteorier på baggrund af en gennemgang af faglitteratur, herunder forsknings- og udviklingsrapporter, artikler i fagtidsskrifter (Sygeplejersken, FOA-bladet, Ergoterapeuten, Fysioterapeuten, Lederforum, Danske Kommuner, m.fl.) samt avisartikler (Berlingske Tidende, B.T., Ekstra Bladet, Fyens Stiftstidende, Fredericia Dagblad, Information, Jyllands-Posten, Politiken, Vejle Amts Folkeblad, Ringkjøbing Amts Dagblad).

Kriterierne for udvælgelse af fagtekster og avisartikler til tekstanalyse har taget udgangspunkt i en inddeling af materialet i tre kategorier: tekster der direkte omhandler Fælles sprog, tekster der beskriver Fælles sprogs umiddelbare og nære kontekst, samt tekster hvis fokus er på Fælles sprogs brede kontekst.

Medtaget i tekstanalysen er først og fremmest alle tekster, der udtaler sig eksplicit om Fælles sprog. Det er i disse "kernetekster", at sandsynligheden for at finde fuldtudviklede og eksplicite programteorier med adresse til Fælles sprog er størst. Denne type af tekster rummer således den komplette programteoris tre hovedelementer: normative overvejelser (forestillinger om den gode tilstand i feltet), et forklarende element (hvoraf udspringer den uønskede tilstand) samt antagelser om programmets/interventionens indflydelse på feltet.

Tekster, der beskriver Fælles sprogs nære kontekst uden dog at nævne Fælles sprog direkte eller indeholde en fuldtudviklet programteori, er ligeledes medtaget i evalueringsprojektets indledende tekstanalyse. Denne kategori af tekster er primært tidsskrifts- og avisartikler, der f.eks. udtaler sig om brugen af tidsskemaer og registrering i hjemmeplejen. Også avisartiklen om den ældre dame, der er

nedtrykt, fordi hjemmehjælpen – ifølge den kommunale visitation – kun må bruge tid på praktisk hjælp og personlig pleje, er at finde i denne tekstkategori.

Endelig er en række tekster omhandlende Fælles sprogs brede kontekst udtaget til tekstanalyse. Karakteristisk for disse tekster er, at de hverken beskriver eller analyserer Fælles sprog eller hjemmehjælpen i bredere forstand, men har fokus rettet på forhold, der alligevel har betydelig indflydelse på effekten og brugen af det standardiserede kategoriseringssystem. Indeholdt i denne tekstgruppering er eksempelvis analyser af den demografiske udvikling eller ældrepolitiske positioner, der indirekte er relevante for virkningen og evalueringen af Fælles sprog.

Den konkrete fremgangsmåde i forbindelse med konstruktionen af de idealtypiske programteorier har været at foretage en grundig gennemgang af faglitteratur, fagtidsskrifter og aviser fra tidsrummet 1998 – 2004. Broderparten, af materialet anvendt i nedenstående empiriske afsnit, hidrører fra denne periode.

Tekster, der stammer fra perioden før 1998, er kun blevet udtaget til tekstanalyse, såfremt de rummer programteoretiske positioner, der ikke er at finde i materialet fra 1998 – 2004, eller føjer nye dimensioner til de allerede identificerede positioner. Den principielle arbejdsprocedure i forbindelse med tekstsøgningen blandt artikler forfattet i dette tidsrum har taget udgangspunkt i et kriterium om at søge fra 1998 og tilbage i tiden. Så længe søgningen har blotlagt informationer, der har kunnet bidrage til beskrivelsen af forskellige programteoretiske opfattelser af Fælles sprog, er den blevet fortsat.

Afslutningsvis er det på sin plads at indskyde en advarsel vedrørende datamaterialets eksterne validitet. Anderledes formuleret: Mulighederne for at slutte fra de synspunkter og programteorier, der afdækkes i det følgende, til hele populationens forestillinger om Fælles sprog og hjemmehjælpen. Det kan således ikke afvises, at enkelte af de programteorier, der rekonstrueres i nedenstående, ikke repræsenterer hele populationen, men kun den del af en given aktørgruppe, der artikulerer sig i tekst. Formuleret med begreber fra den kvantitative metodes terminologi: Der er risiko for, at vores stikprøve rummer en bias. Hvornår data indeholder en bias, og i hvilken retning denne bias går, er vanskeligt at generalisere omkring. Lad det blot være sagt, at et gran påpasselighed er hensigtsmæssig, når der drages slutninger med gyldighed for hele populationen med afsæt i nærværende data.

4. Empirisk analyse: Programteoretiske forestillinger knyttet til Fælles Sprog

I ovenstående er de begrebslige og teoretiske udgangspunkter for evalueringsprojektet fremlagt. I forlængelse af disse afklaringer og overvejelser vil der i nedenstående empiriske analyse blive taget afsæt i fire positioner (eller grupper af aktører) med henblik på identifikationen af de væsentligste programteorier med relation til Fælles sprog. Formålet med typologiseringen af de programteoretiske forestillinger er således at skabe overblik over de mest fremherskende opfattelser på området. Afsnittet udgør dermed en form for kortlægning af feltets programteoretiske topografi. De fem aktørgrupper, vi har valgt at strukturere tekstanalysen i forhold til, er: politikere på det nationale niveau, politikere og embedsmænd på det kommunale niveau, visitatorer samt hjemmehjælpere. Vi har valgt at basere analysen på netop disse fire positioner ud fra en antagelse om, at det er disse aktørgrupper, der har en – i tekst – artikuleret forestilling om forholdene på hjemmehjælpsområdet generelt og effekten af Fælles sprog specifikt. For enkelte af de analyserede positioner gælder det, at det ikke har været muligt at identificere én dominerende programteoretisk forestilling. I disse tilfælde er aktørgruppens væsentligste programteorier medtaget.

Nedenstående signalement af feltets mest fremtrædende forestillinger om kausalitet og normer for den “gode” hjemmehjælp er selv sagt resultatet af en betydelig forenkling af virkelighedens kompleksitet. At reducere feltets mangeartede opfattelser af, hvordan området mest hensigtsmæssigt organiseres til fire programteorier, er naturligvis udtryk for en forenkling. Hvad der mistes i nuance, genvindes dog forhåbentligt i overskuelighed. Vi har med tekstanalysen først og fremmest villet uddrage de centrale opfattelser, der har relevans for ældreplejens organisering. I anden række har vi villet skitsere, hvilke aktørgrupper der typisk fremfører bestemte synspunkter. Nuancerne i konkrete aktørers specifikke synspunkter er derved blevet nedprioriteret i analysen.

4.1 Landspolitikerne og Fælles sprog

De landspolitiske programteoretiske positioner vedrørende ældreplejens organisering og anvendelsen af Fælles sprog er vigtige af flere grunde. For det første er det landspolitikerne, der beslutter de lovgivningsmæssige rammer for ældreområdet. For det andet kan Fælles sprog udgøre basis for mellemkommunale sammenligninger, der kan indgå som beslutningsgrundlag i landets overordnede ældrepolitik. For det tredje har den landspolitiske diskussion om ældrepolitik og ældrepleje, sådan som den føres i medierne, en vis betydning for forventningsdannelsen omkring ældreplejen og for arbejdsklimaet i ældreplejen. I dette projekt har det derfor været væsentligt at kortlægge de landspolitiske programteoretiske positioner.

Kortlægningen af de programteoretiske positioner i det landspolitiske felt har imidlertid været vanskeliggjort af, at det kun i ganske få tilfælde har været muligt at identificere artikler eller andet skriftligt materiale, hvori politikerne forholder sig direkte til Fælles sprog. I langt størstedelen af de analyserede tekster udtaler politikere på det nationale niveau sig i vage og generelle vendinger om hjemmehjælpen – og ældreplejen i almindelighed. På trods af at landspolitikerne forestillinger om effekten af Fælles sprog og de dominerende årsags-virkningskæder på området kun sjældent findes ekspliciteret i tekst, så skal der i nedenstående gøres et forsøg på at (re)konstruere sådanne opfattelser og dermed en landspolitisk programteori.¹⁷ Særligt i forbindelse med valgkampen i 2001 var der dog mange landspolitiske udtalelser om ældrepolitik og hjemmepleje, og de synspunkter, der blev forfægtet ved den lejlighed, ser ud til at gå igen i de tilbagevendende diskussioner om ældrepolitik.

Normative forestillinger:

I normativ henseende hersker der en udbredt enighed blandt politikerne på det nationale niveau om, at den gode hjemmehjælp frem for alt er karakteriseret ved fraværet af detailstyring og formynderisk tidsregistrering. Den gode tilstand på hjemmehjælpsområdet er således ifølge de landspolitiske aktører kendetegnet ved en høj grad af fleksibilitet, hvor ydelserne tilpasses den enkelte modtagers behov.¹⁸ Omsorg og nærhed er værdier, der i landspolitikerne øjne bør indtage en helt central position i den ideelle opbygning af den kommunale ældrepleje.

I ugerne umiddelbart før folketingsvalget den 20. november 2001 intensiveredes kritikken af de – påståede – rigide styringsmekanismer i ældreplejen. Den daværende oppositionsleder, Anders Fogh Rasmussen, erklærede således, at “systemerne er ved at være så stive, at mennesker ikke kan arbejde i dem. En ny regering vil stoppe dette regeltyranni”. Også statsminister Poul Nyrup Rasmussen udtrykte ønsker om en mere fleksibel indretning af området. “Vi skal gøre op med de stregkodesystemer, som blev indført i slutningen af firserne...” bekendtgjorde han for tilhørerne på et valgmøde i november.¹⁹ I et interview med Information langede tidligere arbejdsminister Jytte Andersen (S) ligeledes ud efter den kommunale brug af tidsskemaer og den omfattende kontrol af medarbejderne i hjemmehjælpen. Hun sammenkædede således direkte brugen af tidsskemaer med hjemmehjælpernes høje stressniveau og de mange aflysninger.²⁰ Den radikale socialordfører Anders Samuelsen understregede vigtigheden af, at ressourcerne kom tilbage til dem, der har kompetencen: Hjemmehjælperne. Ifølge Samuelsen er den gode hjemmehjælp karakteriseret ved kun at bruge få

¹⁷ Rekonstruktionen af programteorier harmonerer med den her anvendte evalueringsmodel (Vedung 1998, 128; Chen 1990).

¹⁸ Se f.eks. Fyens Stiftstidende og Berlingske Tidende, 4. november 2001.

¹⁹ Jyllands-Posten, 10. november 2001.

²⁰ Information, 15. november 2001.

ressourcer på administration. Hjemmehjælpernes opgaver bør ikke være beskrevet ned til mindste detalje, da en sådan detaljerigdom blot vil animere hjemmehjælperne til kun at udføre de opgaver, der er beskrevet og ikke andet.²¹ Flexibilitet fremhæves igen og igen som en positiv egenskab i hjemmehjælpen, som f.eks. når daværende socialminister Henriette Kjær slår til lyd for, at “det er den ældre selv, der skal bestemme, hvad hjemmehjælpstimerne skal bruges til”.²² Eller når formanden for Socialistisk Folkeparti Holger K. Nielsen foreslår, at “de, der får tildelt hjemmehjælp, får ret til fra gang til gang at ombytte nogle af de tildelte ydelser med andre, som borgeren har mere brug for i den givne situation”.²³

Situationsteori:

Mens det landspolitiske niveau således er præget af en udbredt konsensus, med hensyn til hvordan hjemmehjælpen *bør* organiseres, er der større uoverensstemmelser i spørgsmålet om, *hvorfor* den er blevet, som det rent faktisk er tilfældet. “Hvilke årsags-virkningskæder har ført til den nuværende uønskede tilstand på området?” er spørgsmålet, der deler vandene. Generelt er der en tendens til, at politikere til venstre for midten forklarer det voksende “regeltyranni” med, “at markedsorienterede principper har sneget sig ind i organiseringen af ældreplejen”.²⁴ Ifølge denne opfattelse er det primært udliciteringsbølgen, der har medført et pres for kontrol og registrering. Fordi udliciteringen af hjemmehjælpen fordrer en nøje beskrivelse og kvantificering af de ydelser og behov, der gælder for området, har kommunerne som en nødvendig forudsætning for privatiseringen af hjemmehjælpsområdet introduceret en række registreringssystemer.²⁵ Særligt indførelsen af frit-valgsordninger har i denne udlægning ført til et hastigt voksende behov for dokumentation og administration.²⁶ Henrik Dam Kristensen konstaterede således i november 2001, at “det skriger til himlen, at regeringen på den ene side vil privatisere og på den anden side vil gå til kamp mod stopuret i hjemmehjælpen. Private firmaer bliver jo netop nødt til at bruge stopuret, hvis kommunerne skal vide, hvilken vare de køber.”²⁷

Landspolitikere til højre for den politiske midte fremfører heroverfor, at udlicitering og privatisering ikke fører til et mere tætmasket regelværk. De betoner tværtimod udlicitering og “frit-valgs-ordninger” som et middel til øget flexibilitet. Det har i det her gennemgåede materiale ikke været muligt at finde borgerlige bud på, hvad der er *årsagen* til, at hjemmehjælpen i mange kommuner

²¹ Jyllands-Posten, 9. august 2001.

²² Jyllands-Posten, 29. november 2001.

²³ Politiken, 17. november 2001.

²⁴ Information, 15. august 2001.

²⁵ Berlingske Tidende, 17. august 2001.

²⁶ Politiken, 30. januar samt 2. oktober 2004.

²⁷ Jyllands-Posten 29. november 2001.

udsættes for en overdreven detailstyring. På tværs af de landspolitiske skel er der dog – ikke overraskende – udbredt enighed om, at det er kommunerne, der bærer ansvaret for de utilfredsstillende vilkår i hjemmehjælpen.²⁸

Virkningsteori:

Hvor aktørerne på det landspolitiske niveau er relativt meddelsomme med hensyn til, hvilke forhold der karakteriserer den efterstræbelsesværdige tilstand på feltet, er der kun ganske få, der forholder sig direkte til spørgsmålet om effekten af Fælles sprog. Blandt de gennemgåede tekster, der rummer landspolitiske aktørers syn på hjemmehjælpen, er der således kun én, der udtaler sig direkte om effekten af Fælles sprog. I en artikel i Jyllands-Posten den 9. august 2001 kritiserer Anders Samuelsen Fælles sprog for at fjerne ansvaret fra den enkelte hjemmehjælper: “Det er jo håbløst, hvis alt er beskrevet til allermindste detalje. Så får hjemmehjælperen det indtryk, at hun kun må og skal gøre præcis, hvad der står og ikke mere”. Ifølge Samuelsen fører introduktionen af Fælles sprog endvidere til en markant voksende administrativ byrde. “I dag bruger de [hjemmehjælperne, JR & MBH] op mod halvdelen af deres tid på administrative opgaver, hvor de ikke er ude ved de ældre”. Også Jytte Andersen er skeptisk med hensyn til den udstrakte brug af tidsskemaer, som i vidt omfang er relateret til indførelsen af Fælles sprog. Den tidligere arbejdsminister vurderer således tidsregistreringen som en væsentlig årsag til den megen stress og de mange aflysninger i hjemmeplejen. Uden eksplicit at nævne Fælles sprog er det den samme holdning, der skinner igennem i broderparten af de resterende tekster, hvor landspolitiske aktørers synspunkter er gengivet. At der på det landspolitiske niveau ikke er formuleret en veludviklet virkningsteori i tilknytning til Fælles sprog kan dog næppe undre. Den nationalpolitiske beslutningsproces er således ikke befattet med hjemmehjælpens konkrete udførelse, men udelukkende med overordnede beslutninger med tilknytning til området.

²⁸ Jyllands-Posten, 21. januar 1999.

Display 1: Landspolitisk programteoretisk position

Landspolitisk programteoretisk position:

Normativ teori: Den gode hjemmehjælp er fleksibel, rummer et omsorgselement og er tilpasset individuelle behov.

Situationsteori: Uenighed. Privatisering og frit valg henholdsvis fremmer (Venstre) eller står i vejen for (Socialdemokratiet) målet om den gode, omsorgsfulde, fleksible hjemmehjælp.

Virkningsteori: Stort set fraværende – dog et par ansatser, der vurderer Fælles sprog negativt: Et middel til kontrol, der fjerner ansvaret fra hjemmehjælperen og fører til uhensigtsmæssig megen administration.

4.2 Lokalpolitikere og Fælles sprog

I modsætning til politikere på det nationale niveau har de kommunalpolitiske aktører en langt mere konkret interesse i, hvilke effekter introduktionen af Fælles sprog har haft. Hvor folketingspolitikere således er involveret i beslutningsprocesser, der sætter de overordnede lovgivningsmæssige rammer for kommunernes organisering af hjemmehjælpen, så deltager kommunalpolitikere i beslutningsprocesser, der fører til den konkrete udmøntning af plejen. Det er i kommunerne, at der træffes afgørelse om serviceniveau og ydelsesomfang. Og det er også her, at finansieringen af hjemmehjælpen skal oppebæres. Netop fordi Fælles sprog fra undfangelsen var tænkt som et styringsredskab for kommunalpolitikere og administrative ledere, er der grund til at forvente, at disse aktører har en mere veludviklet virkningsteori i forhold til Fælles sprog standarden end de landspolitiske aktører. Det er i vid udstrækning også tilfældet. I nærværende sammenhæng er den kommunalpolitiske programteori af særlig interesse, fordi den i høj grad har været dagsordenssættende i forbindelse med udviklingen af Fælles sprog.

Normative forestillinger:

Der er en generel tendens til, at lokalpolitikere i højere grad end deres landspolitiske kolleger betoner gennemsikuelighed og transparens på hjemmehjælpsområdet, når den attråværdige tilstand på hjemmehjælpsområdet skal beskrives. I denne optik er den velfungerende hjemmehjælp således præget af omfattende viden om ikke bare den overordnede udvikling i årsværk og timetal, institutionspladser samt antallet af hjemmehjælpsmodtagere, men også om hvilke plejebehov brugerne har, hvilke brugergrupper der modtager hvilke typer af ydelser, og hvor mange ressourcer der anvendes på forskellige ydelsestyper. "Gode" beslutninger med betydning for hjemmehjælpsområdet træffes på

grundlag af detaljeret information og et indgående kendskab til de processer, der finder sted på visitations- og udførerniveau.²⁹ Forbedringer på området kobles derfor i vid udstrækning til forandringer, der øger gennemskueligheden:

Manglen på viden gør os sårbare og øger risikoen for, at der bliver truffet overordnede politiske beslutninger på grundlag af myter og enkeltsager frem for på grund af viden. Vi er nødt til at blive bedre rustet som kommuner. Vi er nødt til at få skabt en større gennemsigtighed over, om ressourcerne anvendes rigtigt, så vi kan dokumentere, hvad vi gør og hvorfor – for os selv og over for omverdenen.³⁰

Ifølge denne forestilling er en høj grad af gennemsigtighed dog ikke alene et element i tilvejebringelsen af et forbedret beslutningsgrundlag, men ligeledes fundamentet for en tilfredsstillende dokumentation i forholdet til såvel brugere som skatteborgere. På det velfungerende hjemmehjælpsområde er den kommunale udbyder i stand til at dokumentere, at ydelsesmodtageren er visiteret efter behov, og at brugeren rent faktisk modtager den hjælp, vedkommende er blevet tildelt i visitationen. Samtidig har kommunen mulighed for over for skatteborgerne at dokumentere, at de ressourcer, der allokeres til området, anvendes på en hensigtsmæssig måde.³¹

Endelig adskiller lokalpolitikere sig fra deres kolleger på Christiansborg, i beskrivelsen af den gode hjemmehjælp, ved i større udstrækning at betone effektivitet og produktivitet. Den gode organisering af hjemmehjælpen omfatter således – i de kommunalpolitiske aktørers øjne – en effektiv udnyttelse af ressourcerne.³² En forudsætning for, at de økonomiske ressourcer anvendes på en forsvarlig måde, er imidlertid tilstedeværelsen af hensigtsmæssige styringsredskaber. Kun gennem brugen af effektive styringsværktøjer er kommunerne i stand til at sikre, at ressourcerne bruges således, at der bliver produceret det størst mulige antal hjemmehjælpstimer.³³

²⁹ Se bl.a. borgmester Henning Jensen (Næstved Kommune), tale på Fælles sprog midtvejskonference 24. februar 1998, <http://www.kl.dk/200763/> samt Jyllands-Posten, 28. maj 1997.

³⁰ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

³¹ Politiken, 28. november 1998; Lederforum, nr. 22, 1999; Berlingske Tidende, 11. december 1998.

³² Dyrhauge, "Servicetjek på ældreområdet – et nyt styringsredskab", Danske Kommuner, nr. 14, 1999.

³³ Se f.eks. Jyllands-Posten, 28. maj 1997, Danske Kommuner, nr. 37, 2003; borgmester Henning Jensen (Næstved Kommune), tale på Fælles sprog midtvejskonference 24. februar 1998, <http://www.kl.dk/200763/> samt Jyllands-Posten, 4. januar 2001.

Situationsteori:

Når lokalpolitikere skal forklare, hvorfor der er forud for introduktionen af programmet – Fælles sprog – var opstået en uønsket tilstand på ældreområdet, er der navnlig ét forhold, der fremhæves: fraværet af effektive styringsredskaber. Behovet for virkningsfulde værktøjer til styring af hjemmehjælpen har i denne udlægning rod i – i hvert fald – tre faktorer. De demografiske forandringer, opgavernes komplekse karakter samt mangel på viden og uigennemsigthed.

Fra et lokalpolitisk synspunkt udgør de demografiske udviklingstendenser en åbenlys udfordring for hele den kommunale ældresektor. Udsigten til en markant voksende efterspørgsel efter hjemmehjælpsydelse samt et – alt andet lige – stagnerende eller faldende skattegrundlag opfattes af størstedelen af de lokalpolitiske aktører som en problemstilling, der kommer til at kaste lange skygger over ældreområdet i de kommende årtier.³⁴ De demografiske prognoser varsler således behovet for en anseelig udbygning af et allerede ganske omfattende – og 100 procent skattefinansieret – kommunalt serviceområde. Og det i en situation, hvor den offentlige debat er domineret af synspunkter, der foretrækker et reduceret skattetryk – eller som minimum et skattestop. At udgiftsstyringen på hjemmehjælpsområdet, allerede inden væksten i antallet af ældre for alvor har sat ind, opfattes som en særdeles vanskelig øvelse, medvirker fra en lokalpolitisk synsvinkel kun til at gøre problemstillingen endnu mere presserende.³⁵ Forventningen om et voksende antal ældre med behov for hjemmehjælp skærper dermed behovet for bedre styringsværktøjer på området.

Det andet forhold, der i de lokalpolitiske aktørers optik er med til at karakterisere den problemfyldte situation på hjemmehjælpsområdet, er knyttet til den kompleksitet, der præger ydelsestypen. Ikke to hjemmehjælpsmodtagere er ens. Dertil kommer, at den enkelte brugers behov kan veksle fra dag til dag:

... Men også *opgavernes karakter* gør ældreområdet til noget særligt, når vi taler styring. På ældreområdet skifter behovene fra dag til dag, ofte fra time til time – og det endda døgnet rundt årets 365 dage. Det stiller store krav til *planlægning og løbende justering* af, hvor kræfterne skal sættes ind. Det stiller først og fremmest krav om *overblik* – overblik over, hvor behovene er størst (og vi snakker jo her om personer, der er afhængige af hjælp) – og overblik over, hvilke ressourcer, der er til rådighed.³⁶

³⁴ Boye, "Både en udgift og en gevinst", Danske Kommuner, nr. 17, 2002.

³⁵ Om vanskelighederne ved effektiv økonomistyring på hjemmehjælpsområdet, se Fyens Stiftstidende, 22. februar 2004.

³⁶ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

Opgavens kompleksitet forstærkes yderligere af, at den kommunale hjemmehjælp ikke alene rummer et element af praktisk hjælp og pleje, men også en omsorgskomponent.³⁷ Hjemmehjælpsområdet karakteriseres som et "blødt" serviceområde, der er langt vanskeligere at kvantificere end en række andre kommunale serviceområder.³⁸ Synonymet for økonomisk styring er imidlertid præcis dokumentation, men hvordan dokumenteres et forøget omsorgsbehov? Vanskelighederne med at kombinere omsorg og økonomistyring kommer klart til udtryk i et læserbrev formuleret af rådmand Villy Larsen (Odense) som et svar på en leder i Fyens Stiftstidende:

Lederskribenten kan udmærket have ret i påstanden om, at omsorg og stregkoder går dårligt i spænd sammen – modsat bør samme leder erindre sig, at dette område i Odense Kommune koster ca. 375 mio. kr. pr. år, og at alle (byråd, Kommunernes Landsforening og Folketinget) har krævet, at vi skal kunne styre økonomien i dette store og dyre område. Altså – gode råd og ideer om, hvordan omsorg og økonomistyring går hånd i hånd, modtages gerne.³⁹

Endelig er behovet for effektive styringsredskaber – ifølge de lokale politikere – forårsaget af en meget begrænset viden om, hvad der rent faktisk rør sig i den kommunale ældrepleje. De lokalpolitiske aktører har af og til oplevelsen af at allokere ganske omfattende ressourcer til et område, hvorom de kun har ganske få og kun delvist anvendelige informationer.⁴⁰ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens) beskriver situationen som paradoksal:

Det betyder, at vi, på trods af områdets betydning og størrelse, i dag kun har meget lidt konkret viden om, hvad der sker på dette store område. Det betyder, at vi har svært ved – med de nuværende styringsredskaber – at svare på spørgsmål som:

- Hvem er brugerne?
- Hvilke behov har de for hjælp?
- Hvor mange har f.eks. problemer med mobilitet?
- Hvor mange bor i boliger, der er uegnede og gør dem mere afhængige af hjælp?
- Hvor stor en del af de tildelte timer ydes til praktisk bistand, og hvor stor en del ydes til pleje?

³⁷ Jepsen, "Behov for nytækning i ældreplejen", Danske Kommuner, nr. 8, 2000.

³⁸ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

³⁹ Fyens Stiftstidende, 22. februar 2004.

⁴⁰ Jyllands-Posten, 15. februar 2001.

- Går hjælpen rent faktisk til de svageste – til dem, der har det største behov?⁴¹

Flere af de lokalpolitiske aktører oplevede forud for introduktionen af Fælles sprog, at det eklatante fravær af brugbare oplysninger på området skabte en situation, hvor det var det faglige personale, der foretog en række prioriteringer, der rettelig var af politisk karakter. Ullerslevs borgmester Erik Christensen konstaterede således i 2002, at “der ingen politiske prioriteringer var på området. Det var det faglige personale, som foretog alle prioriteringerne”.⁴² Informationsfattigdommen på ældreområdet forstærkede dermed det oplevede behov for effektive styringsredskaber.

Virkningsteori:

De lokalpolitiske forestillinger om, hvilken betydning introduktionen af Fælles sprog ville have på de kommunale politisk-administrative processer og beslutninger, lader sig relativt entydigt rekonstruere. Den fælles standard forventes først og fremmest at give adgang til hidtil uset ledelsesinformation. Fælles sprog betragtes således som det instrument, der kan kaste lys over et område præget af kompleksitet og uigennemskuelighed.⁴³ Indførelsen af et fælles kommunikationsapparat åbner muligheder for at kunne føre en styrket dialog ikke bare internt i den enkelte kommune mellem det professionelle og det politiske niveau, men også på tværs af kommunale skel. På den måde skabes der grundlag for en kvalificeret erfaringsudveksling, der kan medvirke til at styrke den politiske prioriteringsproces:

Vi kan få en kvalificeret dialog i stand mellem det udøvende led og det politiske niveau, om hvad det er for en service, vi kan og vil tilbyde i den enkelte kommune. Diskussionen kan gøres ganske *konkret*, i modsætning til i dag hvor større beslutninger, f.eks. omkring budgetlægning, må træffes på grundlag af meget overordnede parametre. Vi vil også kunne inddrage andre dimensioner end bevillingens størrelse i diskussionen, som f.eks. *er det de rigtige, vi giver hjælpen til?*⁴⁴

Det mere detaljerede kendskab til processer og resultater på det operationelle niveau antages dermed at medføre en delvis generhvervelse af den tabte beslutningskompetence, som har været konsekvensen af en række decentraliseringsbølger på ældreområdet.⁴⁵ “Det fælles sprog vil således kunne bruges som et

⁴¹ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

⁴² Johansen, “Prioriteringer kræver politisk mod”, Danske Kommuner, nr. 18, 2002.

⁴³ Lederforum, nr. 22, 1999; Ringkjøbing Amts Dagblad, 5. maj 2001.

⁴⁴ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

⁴⁵ Avnesø, “Fælles sprog på vej ud i kommunerne”, Danske Kommuner, nr. 6, 1999.

redskab til at sikre, at det overordnede ansvar ligger hos politikerne”.⁴⁶ Samtidig forventer de lokale administratorer, at Fælles sprog vil styrke deres mulighed for at dokumentere det arbejde, der udføres på området – både i forhold til borgere og politikere:

... vi har svært ved at kunne synliggøre over for politikerne, hvad vi går og laver. Det er vanskeligt at dokumentere i dag, og det kan Fælles sprog bruges til. Samtidig kan det bruges som dokumentation over for andre, og jeg glæder mig til, at man på landsbasis kan lave bedre sammenligninger.⁴⁷

Udover at styrke politikernes muligheder for at styre hjemmehjælpsområdet, så betragtes Fælles sprog af lokalpolitikere også som et middel til sikring af, at det er de svageste ældre, der modtager den betydeligste hjælp. Dokumentationen af såvel funktionsevne og visiteret ydelse giver således mulighed for at foretage sammenligninger mellem ydelsesmodtagernes situationer – men også mellem hele geografiske områder eller distrikter.⁴⁸ Dermed er der skabt grundlag for en ensartet tildeling af ydelser, hvor brugere med ens funktionsevne og behov tildeles de samme ydelser – uagtet geografi og visitor.⁴⁹ Med socialudvalgsformanden fra Børkop Inge Holsts ord: “I dag er visitationen meget individuel alt efter, hvor meget Jensen og Hansen kan eller ikke kan. Nu får vi i stedet et fælles grundlag at vurdere den enkelte borger på, og det giver mere ensartethed”.⁵⁰ Implementeringen af Fælles sprog forventes også at medføre, at “stærke” velartikulerede ældre med velfungerende sociale netværk ikke tilgodeses i et urimeligt omfang. Gennem brugen af kategoriseringsredskabet antages fordelingen af de begrænsede ressourcer således at blive mere retfærdig.⁵¹

Endelig var der forud for introduktionen af Fælles sprog en forventning om, at standarden ville styrke mulighederne for at gennemføre mellemkommunale sammenligninger med udgangspunkt i en række nøgletal. Ved at spejle sig i andre kommuners behov og ressourceforbrug er det således muligt at opnå værdifuld information om egen produktivitet og effektivitet:

Der er et stort ønske hos mange kommuner om at sammenligne sig med hinanden. Drivkraften bag det er selvfølgelig, at man ønsker at udvikle og forbedre sin service. Det er også det, der er drivkraften, når vi ønsker at bruge Fælles sprog til sammenligninger mellem kommuner. Med Fælles sprog kan vi få meget bedre fat om kernespørgsmålene – hvor mange brugere har vi i

⁴⁶ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

⁴⁷ Avnesø, “Fælles sprog på vej ud i kommunerne”, Danske Kommuner, nr. 6, 1999.

⁴⁸ Dyrhauge, “Servicetjek på ældreområdet – et nyt styringsredskab”, Danske Kommuner, nr. 14, 1999.

⁴⁹ Lederforum, nr. 22, 1999.

⁵⁰ Fredericia Dagblad, 14. februar 2002; Berlingske Tidende, 11. december 2002.

⁵¹ Politiken, 28. november 1998; Ringkjøbing Amts Dagblad, 5. maj 2001; Berlingske Tidende, 11. december 2002.

hjemmeplejen? Hvilke boligtyper bor de i? Hvor meget tid bruges der i gennemsnit på forskellige ydelser for mænd/kvinder?

... Sådanne sammenligninger vil være med til at skærpe opmærksomheden om, hvorfor der er forskelle – er forskellene udtryk for politiske prioriteringer eller for forskellige lokale forudsætninger? Det er de spørgsmål, sammenligningerne rejser, der vil være hovedgevinsten ved, at vi kan sammenligne os.⁵²

Også det administrative niveau peger på, at et fælles, tværkommunalt kategoriseringssystem vil skabe basis for benchmarking og udbredelse af hensigtsmæssige organisatoriske modeller. Carsten Nykjær, afdelingschef i afdelingen for Sundhed og Omsorg, Århus Kommune:

Vi skal have etableret et fælles sprog, så det forhåbentligt kan bruges bredt blandt alle landets kommuner. Og den kommune, der bruger mest tid på planlægning, kan måske gøre det på en mere hensigtsmæssig måde ved at se på de andre. Vi bruger standarden til at belyse, hvordan det ser ud i kommunen, og så lærer vi af hinanden.⁵³

De mellemkommunale sammenligninger forventes med andre ord at føre til spørgsmål og refleksioner, der i sidste ende kan føre til mere hensigtsmæssige måder at organisere sig på.

Display 2: Lokalpolitisk programteoretisk position

Lokalpolitisk programteoretisk position:

Normativ teori: Den gode hjemmehjælp er ensartet, præget af effektiv ressourceanvendelse, gennemskuelig og fleksibel.

Situationsteori: Fraværet af gennemsigtighed har gjort området ustyrligt.

Virkningsteori: Fælles Sprog er et ledelsesværktøj, der gør det nemmere at sikre gennemskuelig, dokumenterbar og ensartet hjemmehjælp.

⁵² Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

⁵³ Jyllands-Posten, 4. januar 2001.

4.3 Visitatorerne⁵⁴ og Fælles sprog

Den gruppe af aktører, der mest direkte er blevet påvirket i det daglige virke af introduktionen af Fælles sprog, er uden tvivl de – primært – sygeplejersker og terapeuter, der fungerer som ældreområdet visitatorer. Indtil 1. januar 2003 var det i mange kommuner stadig hjemmehjælperne, der forestod visitationsprocessen, men fra årsskiftet 2002/2003 har det været bestemt ved lov, at visitationsarbejdet skal være organiseret i en central visitationsenhed. I størstedelen af landets kommuner har disse visitationsenheder baseret visiteringen, og de afgørelser visiteringen munder ud i, på Fælles sprog. Det er i visitationssituationen, at de formelle rammer for ydelsens omfang og karakter fastlægges, og det er også i dette møde mellem den ældre og kommunens repræsentant, at Fælles sprogs kategorier tydeligst finder anvendelse. Visitationsafgørelsen skal dels overdrages den enkelte borger, der har fået tildelt hjemmehjælp, og dels til de organisatoriske enheder, der leverer hjemmehjælpen – “leverandørerne”. De lokalpolitiske beslutningstagere fremhæver Fælles sprogs funktion i visitationen som nøglen til styring af omkostninger og serviceniveau på hjemmehjælpsområdet:

Hvis vi vil opnå en bedre styring af ældreområdet, så er det i den sammenhæng først og fremmest *visitationen*, vi skal koncentrere os om. Visitationen er nøglen til en bedre styring af ældreområdet. Det er i visitationen, (ved den individuelle behovsvurdering og efterfølgende tildeling af ydelsen), at ressourcerne udløses. Vi er derfor nødt til at få bedre styr på visitationen – dels ved at beskrive og fastlægge kriterier for tildelingen af hjælpen, dels ved at beskrive og specificere ydelsens indhold og omfang.⁵⁵

For visitationsprocessen og visitationsafgørelsen indebærer Fælles sprog en standardisering af såvel proces som afgørelse, der ikke eksisterede, før Fælles sprog blev implementeret. Grundlaget for både visitationssituationen og resultatet af mødet – visitationsafgørelsen – er således den i Fælles sprog eksisterende systematik.

Normativ teori:

Når visitatorerne forholder sig normativt til hjemmehjælpsområdet, sker det i helt overvejende udstrækning med adresse til visitationsprocessen samt visitationsafgørelsen. Hjemmehjælpens overordnede rammer og selve hjælpen udførelse er ikke emner, visitatorerne udtaler sig meget om. I

⁵⁴ Eller sagsbehandlerne. Der foregår en bestræbelse i disse år på at indføre den mere generelle betegnelse sagsbehandler til erstatning for den mere specifikke betegnelse visitator, der anvendes i dag. Logikken er, at alle kommunale jobfunktioner, der behandler enkeltsager, hvad enten det er socialrådgivere, visitatorer eller andre specifikke betegnelser, har en række fælles problemstillinger og jobkarakteristika, som de med fordel kan udveksle erfaringer om.

⁵⁵ Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

visitatorernes karakteristik af den gode tilstand på området er der navnlig to forhold, der betones: ensartet vurdering af ens tilfælde samt en faglig korrekt vurdering.

I visitatorernes optik er den mest hensigtsmæssige tilrettelæggelse af hjemmehjælpen baseret på en ensartet tildeling af ydelser. Om den ældre, der søger praktisk eller personlig pleje, er bosiddende i det ene eller andet distrikt i samme kommune, bør ikke influere på størrelsen og karakteren af den ydelse, han/hun tildeles.⁵⁶ Visitationsafgørelsen er således ideelt set uafhængig af visitator og dennes mere eller mindre idiosynkratiske normer og holdninger.⁵⁷ Visitatorerne betragter det som uhensigtsmæssigt, når der opstår store lokale forskelle i tildelingskriterierne:

Da vi var ude at revurdere 600 borgere i 1996, fik vi syn for sagen for, at der var store forskelle på kulturen på de fire centre [kommunale omsorgscentre, JRI & MBH], og det havde betydning for, hvilke ydelser man visiterede til. Der var også store forskelle fra sygeplejerske til sygeplejerske.

... Der er ingen tvivl om, at vi fire visitatorer langt hen ad vejen tænker ens, når vi visiterer, men der eksisterer alligevel altid en risiko for, at der er forskelle i vores vurderinger. Derfor vil vi gerne ensrette endnu kraftigere ved at have nogle nedskrevne kriterier.⁵⁸

Hensynet til borgerens retskrav og en retfærdig fordeling af et begrænset antal hjemmehjælpstimer vejer således tungt, når visitatorerne karakteriserer den gode hjemmehjælp.

Når den ideelle tilstand på området skal beskrives, fremhæver visitatorerne for det andet betydningen af en korrekt faglig vurdering af den ældres behov.⁵⁹ I den forbindelse er det væsentligt, at visitatoren i mødet med ældre anlægger en helhedsvurdering, når behovet for praktisk og personlig pleje skal fastlægges. I sin rolle som "gatekeeper" bør visitatoren derfor inddrage så mange facetter af den ældres problemstilling som muligt. På baggrund af borgerens egen beskrivelse af sin helbredstilstand, en faglig bedømmelse af mulighederne for genoptræning og forebyggelse samt visitatorens vurdering af den ældres fysiske og psykiske tilstand samt boligens indretning og egnethed træffes visitationsafgørelsen. I udgangspunktet betragtes de ældre som en uhomogen gruppe kendetegnet ved særdeles differentierede omsorgs- og plejebehov:

⁵⁶ Løvgren, "Nu kommer sygeplejersken", Fysioterapeuten, nr. 10, 2000.

⁵⁷ Enert, "Fælles sprog kræver faglig kompetence", Sygeplejersken, nr. 50, 2000.

⁵⁸ Kjeldsen, "Fælles sprog. Ensartet visitation i hjemmeplejen", Sygeplejersken, nr. 48, 1999.

⁵⁹ Enert, "Fælles sprog kræver faglig kompetence", Sygeplejersken, nr. 50, 2000.

Der er med andre ord ressourcestærke ældre, som i kraft af fysiske, økonomiske og sociale ressourcer formentlig er i stand til at formulere egne behov. Over for dem er gruppen af marginaliserede ældre, der fremstår som svage pga. manglende fysiske, økonomiske og sociale ressourcer.⁶⁰

Den gode visitationsafgørelse afspejler således et indgående kendskab til den ældres situation.⁶¹ Funktionsvurderingen skal tage højde for forskelligheden blandt de ældre.⁶²

Situationsteori:

I modsætning til såvel lokal- og landspolitikere er visitatorerne særdeles fæmælte med hensyn til, hvilke forhold der kendetegnede området forud for lanceringen af Fælles sprog standarden. Et synspunkt går dog igen i de få tekster, der rummer en beskrivelse af visitatorernes syn på visitationsprocessen samt visitationsafgørelsen: Fra visitatorernes synsvinkel var situation forud for introduktionen af Fælles sprog først og fremmest præget af manglende ensartethed i serviceniveauet.⁶³ I for mange tilfælde var det vilkårligheder og ikke en faglig funderet funktionsvurdering, der lå til grund for tildelingen af ydelser.⁶⁴ For ofte var visitationsafgørelsen således farvet af den enkelte visitors egne holdninger til, hvilken ydelse et givent funktionsniveau skulle udløse:

Visitationen til hjemmeplejeydelser har igennem mange år været genstand for megen debat, mest af alt fordi ydelserne ikke har været tildelt efter ensartede regler. Det har medført, at den person, der har foretaget visitationerne, har kunnet benytte egne normer og holdninger ved visiteringen.⁶⁵

Tidligere har visitationsprocessen ofte bygget på den enkelte visitors personlige holdninger til hjemmeplejeydelser, idet der politisk sjældent har været udmeldt et klart formuleret serviceniveau. Der har heller ikke i tilstrækkeligt omfang været stillet krav til dokumentation af den faglige begrundelse for ydelserne.⁶⁶

Visitatorernes beskrivelse af situationen i tidsrummet indtil introduktionen af Fælles sprog er altså i direkte modstrid med de normative idealforestillinger samme aktørgruppe er bærere af.

⁶⁰ Petersen, "Fælles sprog forringer plejen", Sygeplejersken, nr. 50, 2000.

⁶¹ Brandt, "En styrkelse af den faglige vurdering", LederForum, nr. 22, 1999.

⁶² Petersen & Schmidt (2003).

⁶³ Brandt, "Ikke alt skal dokumenteres", LederForum, nr. 22, 1999.

⁶⁴ Bjørnsson, "Særskilt visitation er dyrere og bedre", Sygeplejersken, nr. 16, 2003.

⁶⁵ Mølsted, "Nyt værktøj til visitationen", Sygeplejersken, nr. 28, 2000.

⁶⁶ Enert, "Fælles sprog kræver faglig kompetence", Sygeplejersken, nr. 50, 2000.

Virkningsteori:

Visitorernes beskrivelse af effekten af Fælles sprog er i helt overvejende omfang positiv. Ifølge hjemmeplejens "gatekeepere" har standardiseringen således ført til en forbedring af netop de forhold, som visitorerne tilskriver særlig betydning, når den ideelle situation på området skal karakteriseres (se ovenfor). Fælles sprog betragtes som et redskab, der medvirker til at skabe såvel ensartethed som til at forbedre den faglige kvalitet i visitationsafgørelserne. Som en visitationsmedarbejder i Græsted-Gilleleje Kommune formulerer det: "Fælles sprog understøtter ensartetheden i visitationen. Når vi skal funktionsvurdere en borger, hjælper de ni strukturerende spørgsmål til, at vi ikke glemmer noget væsentligt".⁶⁷

Det er navnlig mulighederne for at tilvejebringe et mere ensartet serviceniveau i den enkelte kommune, der danner baggrund for den begejstring for visitationsredskabet, som størstedelen af visitorerne giver udtryk for. Dermed lever Fælles sprog op til de teoretiske forventninger, der knytter sig til indførelsen af standarder (se teoriafsnit ovenfor). Flere visitorer beskriver således Fælles sprog som den medicin, der kan kurere ældreområdet for den betydelige uensartethed, der tidligere har præget hjemmehjælpsområdet.⁶⁸ Argumentationen bag forventningerne til Fælles sprog er, at udarbejdelsen og anvendelsen af forskellige ydelsesniveauer vil resultere i en faglig dialog, hvilket vil bidrage til at synliggøre eventuelle uenigheder angående sammenhængen mellem et givent funktionsniveau og ydelse. Når først visitorernes forskellige holdninger til forholdet mellem behov og service er klarlagt, er vejen også banet for en udjævning af disse forskelle og dermed for en mere "retfærdig" fordeling af ressourcerne.⁶⁹ Fælles sprog tvinger med andre ord visitorerne til at sammenligne egne visitationsafgørelser med kollegernes.⁷⁰

Ligesom ydelsestildelingen forventes at blive mere ensartet gennem implementeringen af Fælles sprog, har visitorerne også en forventning til, at standardiseringen vil resultere i en forbedring af såvel visitationsprocessen, som de afgørelser, processen udmønter sig i.⁷¹ Visitorerne forudser således, at introduktionen af Fælles sprog vil have som konsekvens, at visitationsafgørelserne i videre udstrækning vil afspejle samtlige forhold med betydning for den ældres situation. Det klart formulerede skema til

⁶⁷ Kjeldsen, "Fælles sprog. Ensartet visitation i hjemmeplejen", Sygeplejersken, nr. 48, 1999.

⁶⁸ Enert, "Fælles sprog kræver faglig kompetence", Sygeplejersken, nr. 50, 2000; Kjeldsen, "Fælles sprog. Ensartet visitation i hjemmeplejen", Sygeplejersken, nr. 48, 2000; Breinholdt, "Pleje på koder", Danske Kommuner, nr. 14, 2001; Berlingske Tidende, 28. januar 2001; Berlingske Tidende, 30. januar 2004.

⁶⁹ Ringkjøbing Amts Dagblad, 5. maj 2001.

⁷⁰ Kjeldsen, "Fælles sprog. Ensartet visitation i hjemmeplejen", Sygeplejersken, nr. 48, 1999; Brandt, "Detaljeret overblik", LederForum, nr. 22, 1999.

⁷¹ Brandt, "Detaljeret overblik", LederForum, nr. 22, 1999; Ringkjøbing Amts Dagblad, 5. maj 2001.

brug ved funktionsvurderingen sikrer, at visitator ikke overser forhold, som den ældre ikke selv gør opmærksom på:

Jeg ser derfor Fælles sprog som et glimrende middel til at synliggøre både serviceniveau og behovet for ressourcer. Fælles sprogs funktionsvurdering er det altoverskyggende grundlag, der med vurdering inden for ni funktionsområder på udmærket måde sikrer, at alle facetter medinddrages i vurderingen.⁷²

Borgerne kan jo være vældig gode til at snakke, så man kommer hele verden rundt undervejs i visitationssamtalen. Det er en hjælp at have de ni spørgsmål at holde sig til, fordi man er tvunget til at komme igennem alle punkter. Man glemmer ikke noget, fordi man i løbet af samtalen kommer ind på andre emner, og hvis man har meget travlt en dag, falder man ikke for fristelsen til at tænke om en borger, at "du ser jo godt ud, så her kan vi vist blive hurtigt færdige". Borgeren får også fornemmelse af, at man arbejder ud fra et skema, og det er med til at holde begge parter fast i det, visitationen primært handler om.⁷³

Sammenfattende er visitatorernes vurdering af, hvilken effekt Fælles sprog har på visitationsproces og afgørelser, overvejende positiv.

Display 3: Visitatorernes programteoretiske position

Visitatorernes programteoretiske position:

Normativ teori: Gode visitationsafgørelser er ensartede og karakteriseret ved en korrekt faglig vurdering af ydelsesmodtageren.

Situationsteori: For mange visitationer har været influeret af personlige holdninger og værdier.

Virkningsteori: Fælles sprog er et hensigtsmæssigt visitationsredskab, der sikrer ensartede vurderinger og et højt fagligt niveau.

⁷² Enert, "Fælles sprog kræver faglig kompetence", Sygeplejersken, nr. 50, 2000.

⁷³ Kjeldsen, "Fælles sprog. Ensartet visitation i hjemmeplejen", Sygeplejersken, nr. 48, 1999.

4.4 Hjemmehjælperne og Fælles sprog

Mens visitatorerne er i meget direkte kontakt med Fælles sprog standarden i det daglige arbejde, så påvirkes hjemmehjælpernes jobudførelse kun indirekte af standardiseringen. Fælles sprog anvendes således primært som instrument i forbindelse med fastlæggelsen af ydelsesomfanget, hvilket i de fleste kommuner er en funktion, der ligger uden for hjemmehjælpernes arbejdsområde. Brugen af Fælles sprog kan dog få konsekvenser for hjemmehjælpernes arbejdssituation, såfremt standardens indførelse ændrer rammerne for arbejdets udførelse.

I en årrække var "leverandørerne" af hjemmehjælpen udelukkende kommunalt ansatte, men mod slutningen af 1990'erne meldte et voksende antal private udbydere sig på banen. Fra 1. januar 2003 er det lovbestemt, at der i alle landets kommuner skal være mindst en privat udbyder. I det følgende er der ikke sondret mellem private og offentligt ansatte hjemmehjælpere.

Normativ teori:

I hjemmehjælpernes optik tager den gode tilstand i feltet afsæt i to indbyrdes nært forbundne forhold: høj kvalitet i ældreplejen og gunstige arbejdsvilkår for plejepersonalet. Den kvalitetsmæssigt gode hjemmehjælp er kendetegnet ved at bygge på en helhedsorienteret hjælp, der inkluderer hele husholdningen og samtidig prioriterer plejens omsorgsdimension højt. Idealfiguren er den omsorgsfulde husmoder, der med kyndig og kærlig hånd tager vare på husholdningen.⁷⁴ Som en social- og sundhedshjælper formulerer det: "Det vigtigste er, at de [hjemmehjælperne, JRI & MBH] kan lide gamle mennesker. Selvfølgelig også, at de ved noget fagligt, men at de kan lide dem og har indfølelse, det synes jeg, er det vigtigste i første omgang".⁷⁵ Høj kvalitet i hjemmeplejen er også ensbetydende med, at den enkelte hjemmehjælper efterlades et betydeligt rum for en fleksibel tilpasning til den ældres vekslende behov.⁷⁶ Hjemmehjælperen bør have frihed til at foretage en situationsbestemt vurdering af ydelsesmodtagerens aktuelle behov, således at al pleje og omsorg ikke er forudbestemt med afsæt i en visitation foretaget af et centralt visitationskorps.⁷⁷ En hjemmehjælper beskriver den gode tilstand således:

⁷⁴ Lindholm, "Når omsorgen kommer på mål", FOA-bladet, nr. 7/8, 2000.

⁷⁵ Vasegaard, "Selvstyre i hjemmeplejen", Sygeplejersken, nr. 48, 2001.

⁷⁶ Jyllands-Posten, 11. august 2001.

⁷⁷ Breinholdt, "Pleje på koder", Danske Kommuner, nr. 14, 2001.

“Fleksibilitet er et kodeord, når vi skal løse opgaverne for de ældre. Vi kender faktisk ikke ordet nej... Det kan være, en af de ældre har ytret et ønske om at komme på kirkegården. En læge skal måske besøges eller noget helt tredje. Den slags falder på plads om morgenen”.⁷⁸

En forudsætning for, at hjemmehjælperne er i stand til at levere en ydelse, der tager højde for skiftende behov, er imidlertid, at der er afsat tilstrækkeligt med ressourcer til området. Har hjemmehjælperne blot den fornødne tid til at yde en ordentlig pleje, forbedres også arbejdsmiljøet og dermed arbejdsvilkårene. Arbejdsvilkårene er desuden betinget af det råderum og de beføjelser, hjemmehjælperne er udstyret med. Jo større fleksibilitet, jo bedre muligheder for at levere en tilfredsstillende service og omsorg. Dermed forbedres også arbejdsvilkårene.⁷⁹

Situationsteori:

Det er kun ganske få hjemmehjælpere, der udtaler sig eksplicit om Fælles sprog standarden, dens effekter samt vilkårene på hjemmehjælpsområdet forud for indførelsen af Fælles sprog. Ydelsesleverandørerne sonderer således ikke mellem tiden før og efter implementeringen af Fælles sprog, men taler i højere grad om tiden før og efter indførelsen af rigide tidsskemaer, dokumentationsredskaber og strekkoder. Når Fælles sprog en sjælden gang er nævnt af hjemmehjælperne i de analyserede tekster, er det som oftest som et eksempel på en form for dokumentationsredskab.⁸⁰ Det er i lyset af denne forståelse af Fælles sprog, at nedenstående rekonstruktion af hjemmehjælpernes situationsteori skal betragtes.

Hjemmehjælpernes oplevelse af de seneste års udvikling i ældreplejen er, at feltet er blevet offer for en tankegang gennemsyret af et økonomisk, maskulint og profitorienteret rationale.⁸¹ Penge kommer før mennesker, og rationaliseringer foretages på bekostning af hensynet til de ældres velbefindende.⁸² Før denne udvikling tog sin begyndelse var personalet i hjemmeplejen i langt større udstrækning overladt et selvstændigt ansvar for at vurdere ikke blot den ældres funktionsniveau, men også ydelsesbehovet.⁸³ Hvor visitationen i dag udføres af særlige visitatorer, foretog den enkelte hjemmehjælper tidligere en løbende og situationsbestemt vurdering af behovet hos ydelsesmodtageren. Beslutningskompetencen lå således tidligere i organisationens yderste. Med en social- og sundhedsassistents ord:

⁷⁸ Krogh, “Nul aflysninger i Bov Kommune”, Danske Kommuner, nr. 32, 2001.

⁷⁹ Ekstra Bladet, 10. august 2001.

⁸⁰ Ekstra Bladet, 10. august 2001.

⁸¹ Pedersen, “Opplidende forandringer”, FOA-bladet, nr. 2, 2000.

⁸² Jyllands-Posten, 30. marts 2001

⁸³ Ekstra Bladet, 10. august 2001.

“Jeg kan høre på vores leder, at det ikke er meningen, at vi skal bestemme så meget selv mere. I de første år tog jeg bare ud og gjorde det, som jeg syntes, der trængte til at blive gjort... [På spørgsmålet om, hvorvidt hun stadig kunne finde på at gøre det, hun mente var nødvendigt, selv om det ikke var aftalt i forvejen, svarede hun]... Ja, det hænder. Men det hele er helt forandret. Det er mere stramt nu, og jeg tror ikke, at nogle af os tør lade være med at støvsuge eller vaske et gulv”.⁸⁴

En anden hjemmehjælper beskriver situationen forud for rationaliseringer, besparelser og dokumentationspresset således:

Da jeg startede, jamen altså, jeg kan huske, at jeg eksempelvis stod og pakkede porcelæn, fordi der skulle males et sted. Og jeg kunne købe ind og lave mad til tre dage. Det betød meget, når duften af frikadeller bredte sig og vækkede appetitten. Det var livskvalitet. Det er der ikke tid til mere. Nu kommer maden i en bakke med køkkenfilm over”.⁸⁵

Sammenfattende beskriver hjemmehjælperne situationen før lanceringen af Fælles sprog – og den række af kontrolmekanismer og dokumentationsredskaber som Fælles sprog identificeres sammen med – som en tid præget af de værdier, som hjemmehjælperne forbinder med den gode tilstand på området.

Virkningsteori:

De fleste i hjemmehjælpens yderste udførende led betragter Fælles sprog som et kontrolredskab, hvor registrering og standardisering foretages af hensyn til kommunen og ikke den ældre.⁸⁶ Ifølge hjemmehjælpernes programteoretiske forestillinger har kommunerne et overforbrug af kontrol, registrering og standardisering i ældreplejen. Fælles sprog bidrager desuden til en opgavemæssig fragmentering, der fremmer en stram og administrationstung arbejdsgang.

I kraft af det kontrolmæssige overforbrug er både plejen og arbejdsvilkårene for hjemmehjælperne blevet væsentligt forringet.⁸⁷ Omsorgen er ved at forsvinde, fordi der kun er plads til kvantificerbar pleje. Franskbrødsbagning, avislæsning og samtale er der ikke længere tid til inden for rammerne af Fælles sprog.⁸⁸ Hjemmeplejen er blevet til en slags fabriks- og akkordarbejde uden råderum og selvstændige

⁸⁴ Vasegaard, “Selvstyre i hjemmeplejen”, Sygeplejersken, nr. 48, 2001.

⁸⁵ Berlingske Tidende, 10. august 2001.

⁸⁶ Jyllands-Posten, 16. juni 2000; Vesterdal, “Sygepleje eller ydelser”, Sygeplejersken, nr. 21, 2004.

⁸⁷ Jyllands-Posten, 30. marts 2001.

⁸⁸ Berlingske Tidende, 10. august 2001.

tanker. Den er blevet så standardiseret, at de ældres individuelle behov og ønsker om fleksibilitet ikke længere kan imødekommes, uden at hjemmehjælperen bryder visitationsreglerne.⁸⁹

Hjemmehjælperne efterlades i et krydspres, hvor de på den ene side skal opfylde politikerne og skatteydernes krav om dokumentation for, hvad pengene i ældresektoren bruges til, mens de på den anden side har et ønske om at opfylde de ældres krav og behov for en individuel pleje og omsorg.⁹⁰ Den prekære situation, som hjemmehjælperne dermed placeres i, er både med til at forringe arbejdskvaliteten og ikke mindst lysten til at søge et job inden for ældresektoren. Det bliver derfor vanskeligere at rekruttere nye medarbejdere til hjemmeplejen. De pævre udsigter for det kommende arbejdsliv afholder potentielle ansatte fra at uddanne sig til og søge et job som hjemmehjælper.⁹¹

Hvis hjemmehjælpen skal forbedres, må de ældre tilbage i centrum. Hjemmehjælpen skal tilrettelægges sammen med den ældre selv, så der tages hensyn til individuelle ønsker og behov. Fokus skal igen rettes mod plejens omsorgsmæssige aspekter. Hvis denne målsætning skal realiseres, må hjemmehjælperne have mere råderum og frihed. Frem for alt skal politikerne og administratorerne udvise mere tillid til de ansatte og i større udstrækning inddrage dem i beslutningsprocessen.⁹²

Display 4: Hjemmehjælpernes programteoretiske position

Hjemmehjælpernes programteoretiske position:

Normativ teori: God hjemmehjælp tager afsæt i fleksibilitet og tid til at udføre opgaverne – herunder omsorgen – på en fagligt forsvarlig måde.

Situationsteori: Forud for indførelsen af diverse styrings- og kontrolredskaber – herunder Fælles sprog – var hjemmehjælpen karakteriseret ved at råde over flere ressourcer. Der var desuden rum for individuelle skøn.

Virkningsteori: Fælles sprog er et middel i bestræbelserne på at rationalisere produktionen af hjemmeplejens ydelser. Standarden sætter uhensigtsmæssige grænser for fleksibilitet og medvirker til at forøge presset på hjemmehjælperne.

⁸⁹ Astrup, "Trætte af stregkoder og smileys", FOA-bladet, 29. marts 2004.

⁹⁰ Politikken, 8. september 2001.

⁹¹ Jyllands-Posten, 30. marts 2001.

⁹² Astrup, "Trætte af stregkoder og smileys", FOA-bladet, 29. marts 2004.

4.5 Brugere og Fælles sprog

Ikke overraskende er hjemmehjælpsmodtagerne den gruppe af aktører, der i mindst udstrækning udtaler sig om brugen og effekterne af Fælles sprog. Det har således kun været muligt at identificere få tekster, der rummer beskrivelser af ydelsesmodtagernes forventninger til den måde, hvorpå Fælles sprog påvirker hjemmehjælpsområdet. Når de ældres holdninger til hjemmehjælpen er gengivet i aviser og fagtidsskrifter, er fokus i helt overvejende omfang rettet mod, hvilke elementer der karakteriserer den "gode" hjemmehjælp. På trods af at brugernes syn på Fælles sprog kun sjældent er ekspliciteret i tekst, vil vi i nedenstående forsøge at rekonstruere en programteoretisk forestilling med gyldighed for Fælles sprog. Fordi brugernes opfattelse af hjemmehjælpens væsentligste karakteristika kun sjældent er at genfinde i skriftligt materiale, bygger nedenstående i vid udstrækning på udtalelser formuleret af den væsentligste af de ældres interesseorganisationer, Ældre Sagen, der ved flere lejligheder har udtalt sig om effekten af standardiseringer og tidsmålinger.

Normativ teori:

Når de ældre brugere af hjemmehjælpen skal karakterisere den "gode" hjemmehjælp, er der navnlig tre forhold, der går igen i beskrivelsen: mere tid, kontinuitet i plejen (samme hjemmehjælper) og fleksibilitet. For størstedelen af de ældre, der udtaler sig om den kommunale hjemmehjælp, er det et kardinalpunkt, at de bliver visiteret til det antal hjemmehjælpstimer, der opfylder deres oplevede behov. Flere ældre kritiserer således kommunerne for ikke at tildele tilstrækkelig hjemmehjælp til at dække behovet for personlig og praktisk pleje. Et ofte gentaget synspunkt er, at hjemmehjælperen skal have tid til ikke blot de praktiske opgaver, men også til samvær og omsorg.⁹³ "Generelt synes jeg bare, at det er ærgerligt, at de ikke har den smule tid til at sidde ned og drikke en kop kaffe eller te og snakke med dem, de besøger", som en bruger fra København formulerer ønsket.⁹⁴

Et andet ofte fremført synspunkt er, at hjemmehjælpen bør være kendetegnet ved få udskiftninger i personalet. De ældre lægger stor vægt på, at det er den samme person, der træder ind i deres hjem og varetager hjemmehjælpsfunktionen.⁹⁵ Udover at skabe tryghed hos den ældre så forventes en høj grad af kontinuitet også at have en forebyggende effekt. Med Ældre Sagens politiske koordinator Olav Felbos formulering: "En fast hjemmehjælper betyder blandt andet, at sygdomme kan forebygges eller tages i

⁹³ Jyllands-Posten, 21. januar 1999; Jyllands-Posten, 29. januar 2004; Politiken, 29. januar 2004; Weekendavisen, 18. maj 2001; Fyens Stiftstidende, 3. februar 2004.

⁹⁴ Lindholm, "To en halv ud af ni", FOA-bladet, nr. 10, 2001.

⁹⁵ Fyens Stiftstidende, 30. januar 2004.

opløbet, fordi hjemmehjælperen kender den ældre og vil observere ændringer”.⁹⁶ I reglen er det dog argumentet om større tryghed, der ligger bag ønsket om kontinuitet.⁹⁷

Endelig omfatter den gode hjemmehjælp ifølge hjemmehjælpsmodtagerne også en betydelig grad af fleksibilitet. Der skal være mulighed for og plads til, at hjemmehjælperen fra dag til dag kan tilpasse hjælpen, så den svarer til den ældres aktuelle behov. Det bør også være tilfældet, hvis den ældre har udsving i behovet for omsorg og ikke blot i behovet for praktisk og personlig pleje. Derfor er flere ældre også kritiske over for et system, der har fastsat ydelsen i timer og minutter forud for tidspunktet for ydelsesleveringen. “Desværre passer ordet samlebandsarbejde godt på det, som hjemmehjælperne laver og det, de ældre får” udtalte Ældre Sagens administrerende direktør Bjarne Hastrup i januar 2004. Og videre: “Minuttyranniet går ikke, det må vi væk fra. Det er Danmark og ikke Østpreussen under kommunismen, vi lever i.”⁹⁸ Tanken om at standardisere og systematisere aktiviteterne i hjemmehjælpen har i det hele taget ikke megen klangbund hos de ældre. Som formanden for Ældre Sagen i Århus formulerede det i januar 2001: “Der, hvor kæden hopper af, er, hvor ældreplejen generelt er meget regelstyret. Det er stive systemer uden fleksibilitet. I nogle kommuner er man begyndt at lade de ældre selv bestemme over en del af hjemmehjælpstiden, og det kunne man også godt i Århus”.⁹⁹

Situationsteori:

Broderparten af den del af de ældre, hvis synspunkter når frem til den skrevne presse eller fagtidsskrifterne, er kritiske over for den udvikling, hjemmehjælpsområdet har undergået de seneste ti år. Adskillige har således oplevelsen af, at plejen er blevet ringere, end det var tilfældet tidligere. Tiden er blevet knappere, fleksibiliteten presset af rigide systemer, og flere ældre oplever, at et stadigt voksende antal hjemmehjælpere passerer gennem deres stuer.¹⁰⁰ Brugere betragter tiden før indførelsen af tidsregistreringssystemerne og den foruddefinerede hjemmepleje som mere attraktiv end den nuværende situation i feltet. Et ofte gentaget synspunkt er, at hjemmehjælperne havde bedre tid til hjemmehjælpens omsorgsdel i perioden indtil introduktionen af ufleksible styringsredskaber. En væsentlig årsag, til at hjemmehjælpsområdet fungerede mere hensigtsmæssigt tidligere, er ifølge flere ældre samt Ældre Sagen, at feltet ikke, i samme udstrækning som i dag, var præget af en effektivitets- og managementtankegang. Sammenlignet med situationen anno 2004 var hjemmehjælpen tidligere

⁹⁶ Fyens Stiftstidende, 30. januar 2004.

⁹⁷ Jyllands-Posten, 30. januar 2004; Fyens Stiftstidende, 2. februar 2004; Politiken, 29. januar 2004; Politiken, 30. januar 2004; Ørskov 2004; “Ældrepakken – et brugerperspektiv”, Ældre Sagen.

⁹⁸ Politiken, 29. januar 2004.

⁹⁹ Jyllands-Posten, 2. januar 2001.

¹⁰⁰ Jyllands-Posten, 21. januar 1999; Politiken, 29. januar 2004.

kendetegnet ved en større grad af ressourcerigelighed, hvilket gav hjemmehjælperne bedre tid og dermed en bedre pleje og omsorg.¹⁰¹ Når der, som i forbindelse med Ældre pakken fra 2002, afsættes midler til en forbedring af hjemmehjælpen, så anvender kommunerne ikke de tilførte ressourcer på fornuftig vis. Ifølge Ældre Sagen bruges pengene på administration, mens de ældres egentlige ønsker om kontinuitet og mere tid ikke honoreres.¹⁰²

Virkningsteori:

I det skriftlige materiale vi har gennemgået i forbindelse med nærværende tekstanalyse, er vi ikke stødt på udtalelser fra ældre hjemmehjælpsmodtagere, der har eksplicit adresse til Fælles sprog standarden og brugen af denne. Det er ligeledes ganske få ældre, der har en – i skrift – artikulert holdning til standardiseringsredskaber og systematiseringen af hjemmehjælpen. Nedenstående bygger således i vid udstrækning på Ældre Sagens syn på Fælles sprog og brugen af standardiseringsinstrumenter.

På trods af at flere af de ældres interesseorganisationer tegner et dystert billede af, hvorledes ældreområdet i almindelighed og hjemmehjælpen i særdeleshed har udviklet sig det seneste årti, så er synet på dokumentationsredskaber som Fælles sprog ikke entydigt negativt. Det afgørende for de ældre er således, hvilke målsætninger redskabet skal tjene til at realisere. På den ene side anerkender Ældre Sagen, at der er en risiko for, at Fælles sprog bruges til at gennemføre besparelser og effektiviseringer på området – ofte på bekostning af fleksibiliteten i hjælpen – men samtidig medgiver Ældre Sagens politiske koordinator Olav Felbo, at anvendes Fælles sprog hensigtsmæssigt, kan det skabe grundlag for en hjemmehjælp, der i videre udstrækning korresponderer med brugernes behov. Det er med andre ord ikke Fælles sprog som sådan, men en bestemt brug af redskabet, der har ført til forringelser af hjemmehjælpen:

Vi har set en del eksempler på, at Fælles sprog er blevet brugt meget skematisk, men anvendt rigtigt tvinger Fælles sprog II den enkelte visitator til at få oplysninger på en række områder. Dermed håber vi, at nogle af de visitationer, der foregår for hurtigt, bliver fanget. Faren ved Fælles sprog II er på den anden side, at det fortsat vil være det tekniske, som overskygger den helhedsprægede vurdering.¹⁰³

¹⁰¹ Jyllandsposten, 30. januar 2004; Hansen: "Ingen tegn på forbedringer", Ældre Sagen, januar 2004.

¹⁰² Politiken, 29. januar 2004.

¹⁰³ LederForum, nr. 16, 2003.

Det er dog ikke alle, der deler denne opfattelse af Fælles sprog redskabet. Tidligere socialminister, overvismand og nuværende medlem af Pensionist- og Ældrerådet i Næstved Kommune, Bent Rold Andersen, beskriver således Fælles sprog som et redskab, der understøtter “service-managementkulturens” udbredelse i den danske ældrepleje. Bent Rold Andersen beskriver service-managementkulturen som et tankesæt, der har vundet indpas i de danske kommuner – og navnlig i ældreplejen – siden midten af 1980’erne. Det er først og fremmest kendetegnet ved et ønske om effektivitet og økonomisk rationalitet. Alt sammen på bekostning af hjemmehjælpens bløde værdier. Ifølge Rold Andersen, har introduktionen af Fælles sprog ført til, at det faglige skøn, som hjemmehjælpen tidligere blev tildelt med afsæt i, er afløst af en række objektive standarder. Standardiseringen resulterer imidlertid i, at den informationsmængde, tildelingen af hjemmehjælp kommer til at bygge på, bliver særdeles mager. Forhold, der er af mindst lige så stor betydning for hjemmeplejen som de kategorier, der er en del af Fælles sprog kataloget, bliver ikke medtaget i vurderingen af den ældre. Væsentlige parametre som motivation, rollebevarelse, netværksskabelse og netværksfastholdelse kommer dermed ikke til at indgå i den vurdering, der skal danne afsæt for tildelingen af hjemmehjælp. Resultatet er en visitation, der bygger på en række utilstrækkelige kategorier og ikke et kvalificeret fagligt skøn.¹⁰⁴ Hvor Ældre Sagens anke således ikke er rettet mod selve Fælles sprog redskabet, men brugen af det, så er Bent Rold Andersens kritik møntet på redskabet i sig selv.¹⁰⁵

Display 5: De ældres programteoretiske position

De ældres programteoretiske position:

Normativ teori: God hjemmehjælp bygger på fleksibilitet, tilstrækkelig tid og kontinuitet.

Situationsteori: Forud for indførelsen af diverse dokumentationsredskaber – herunder Fælles sprog – var hjemmehjælpen karakteriseret ved at råde over flere ressourcer. Der var større personalemæssig kontinuitet før introduktionen af dokumentationsredskaber.

Virkningsteori: Uenighed. Én virkningsteori beskriver Fælles sprog som et neutralt redskab, der er blevet misbrugt af kommunerne. En anden virkningsteori tilskriver selve redskabet – og ikke blot brugen af det – en række negative egenskaber.

¹⁰⁴ Andersen, 1999, 126ff.

¹⁰⁵ Analysen her bygger på programteorier, som de fremføres i tekst. Bent Rold Andersen har på et møde om Fælles sprog, som KL’s Fælles sprog center har vist et videoklip fra, modereret sine synspunkter på Fælles sprog. Denne modifikation har han imidlertid ikke, så vidt vi har kunnet afdække, fremført skriftligt.

Refereret litteratur

Andersen, Bent Rold (1999). *Ældrepolitik på afveje*. København: Fremad.

Bickmann, Leonard (1987). "The Functions of Program Theory". *New Directions for Program Evaluation*, Vol. 33 (Spring 1987): 5-18.

Bourdieu, Pierre & Loic J.D. Wacquant (1996). *Refleksiv sociologi: mål og midler*. København: Hans Reitzels Forlag.

Bourdieu, Pierre (1997). *Af praktiske grunde. Omkring teorien om menneskelig handlen*. København, Hans Reitzels Forlag.

Brunsson, Nils & Bengt Jacobson (2002). *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Chen, Huey-Tsyh (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, CA: SAGE.

Dahler-Larsen, Peter (2002). *At fremstille kvalitative data*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter & Hanne Kathrine Krogstrup (2003). *Nye veje i evaluering*. Århus: Systime Academic.

Fiske, John (1990). *Introduction to Communication Studies*. Thousand Oaks: SAGE.

Hansen, Morten Balle (2002). *Et standardiseret Fælles Sprog i hjemmeplejen. Programteoretiske positioner i det ældrepolitiske felt*. Arbejdsrapport forberedt til præsentation i arbejdsgruppe 5 på den XI Nordiske Kommunalforskerkonference, Odense, 29. november - 1. december 2002.

Hansen, Morten Balle (2004). *Note om display metoden i kvalitative undersøgelser*. Upubliceret notat.

Hansen, Morten Balle & Evert Vedung (2005). *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Hansen, Sanna Kjær (2004). "Ingen tegn på forbedringer". Ældre Sagens hjemmeside:
<http://www.aeldresagen.dk/informationpage.asp?id=8A185FE6-ED10-4480-870E-36E3E72CE9C4&query=undefined>

Mouritsen, Jan (1997). *Tællelighedens regime*. København: DJØF forlaget.

Petersen, Lone & Marianne Schmidt (2003). "Standarder i omsorgsarbejdet". *Projekt Falles sprog*. Red. Lone Petersen & Marianne Schmidt. København: Akademisk Forlag. Kap. 4.

Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, Evert (1997). "Uses and Utility of Evaluation". *Public Policy and Program Evaluation*. Red. Evert Vedung. New Brunswick: Transaction Publishers. 265-289.

Ørskov, Pia (2004). "Ny hjemmehjælper hele tiden". *Ældre Sagen*, nr. 1, 2004.

Ældresagen (2004). *Ældrepakken – fra et brugerperspektiv*. Rapport for Ældre Sagen:
<http://www.aeldresagen.dk/bin/E9159A42-BB23-4C10-B57E-987BD1C12B34.pdf>

Kildemateriale

Aviser

Berlingske Tidende

11. december 1998.

28. januar 2001.

10. august 2001.

17. august 2001.

4. november 2001.

11. december 2002.

30. januar 2004.

Ekstra Bladet

10. august 2001.

Fredericia Dagblad

14. februar 2002.

Fyens Stiftstidende

4. november 2001.

30. januar 2004.

2. februar 2004

3. februar 2004.

22. februar 2004.

Information

15. august 2001.

15. november 2001.

Jyllands-Posten

28. maj 1997.

21. januar 1999.

16. juni 2000.

2. januar 2001.

4. januar 2001.

15. februar 2001.

30. marts 2001.

9. august 2001.

11. august 2001.

10. november 2001.

29. november 2001.

29. januar 2004.

30. januar 2004.

Politiken

28. november 1998.

8. september 2001.

17. november 2001.

29. januar 2004.

30. januar 2004.

2. oktober 2004.

Ringkjøbing Amts Dagblad

5. maj 2004.

Weekendavisen

18. maj 2001.

Fagtidsskrifter

Lederforum

Brandt, Irene, "Detaljeret overblik", nr. 22, 1999.

Brandt, Irene, "En styrkelse af den faglige vurdering", nr. 22, 1999.

Brandt, Irene, "Ikke alt skal dokumenteres", nr. 22, 1999.

Nr. 22, 1999.

Nr. 16, 2003.

Danske Kommuner

Avnesø, Birgitte, "Fælles sprog på vej ud i kommunerne", nr. 6, 1999.

Boye, Sidsel, "Både en udgift og en gevinst", nr. 17, 2002.

Breinholdt, Mette, "Pleje på koder", nr. 14, 2001.

Dyrhauge, Kim, "Servicetjek på ældreområdet – et nyt styringsredskab", nr. 14, 1999.

Jepsen, Søren Bjerregaard, "Behov for nytækning i ældreplejen", nr. 8, 2000.

Johansen, Gitte, "Prioriteringer kræver politisk mod", nr. 18, 2002.

Krogh, Niels Ole, "Nul aflysninger i Bov Kommune", nr. 32, 2001.

Nr. 37, 2003.

FOA-bladet

Astrup, Merete, "Trætte af stregkoder og smileys", 29. marts 2004.

Lindholm, Peter, "Når omsorgen kommer på mål", nr. 7/8, 2000.

Lindholm, Peter, "To en halv ud af ni", nr. 10, 2001.

Pedersen, Ingrid, "Opslidende forandringer", nr. 2, 2000.

Fysioterapeuten

Løvgren, Mette, "Nu kommer sygeplejersken", nr. 10, 2000.

Sygeplejersken

Bjørnsson, Kirsten, "Særskilt visitation er dyrere og bedre", nr. 16, 2003.

Kjeldsen, Susanne Bloch, "Fælles sprog. Ensartet visitation i hjemmeplejen", nr. 48, 1999.

Mølsted, Lotte, "Nyt værktøj til visitationen", nr. 28, 2000.

Petersen, Lone, "Fælles sprog forringer plejen", nr. 50, 2000.

Enert, Ingrid, "Fælles sprog kræver faglig kompetence", nr. 50, 2000.

Vasegaard, Lone, "Selvstyre i hjemmeplejen", nr. 48, 2001.

Vesterdal, Anne, "Sygepleje eller ydelser", nr. 21, 2004.

Taler

Borgmester Henning Jensen (Næstved Kommune), tale på Fælles sprog midtvejskonference, 24. februar 1998, <http://www.kl.dk/200763/>.

Borgmester Vagn Ry Nielsen (Horsens Kommune), tale på Fælles sprog evalueringskonference, 10. juni 1998, <http://www.kl.dk/200762/>.

Publikationer fra projekt Evaluering af Fælles sprog

Hansen, Kasper Møller, Morten Balle Hansen og Poul Skov Dahl (2004). "Spørgeskemaundersøgelse af brugen af Fælles sprog i de danske kommuner". *Politologiske Skrifter* 9. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2005). *Fælles sprog og ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag (projektets afsluttende publikation).

Hansen, Morten Balle og Gunvor Vincents Olsen (2005). "Et komparativt perspektiv på Fælles sprog og organiseringen af den danske ældrepleje". *Politologiske Skrifter*. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Jørgensen, Henrik D. og Morten Balle Hansen (2005). "Fælles sprog og hovedproblemerne i ældreplejens organisering. En undersøgelse baseret på fokusgruppeinterviews". *Politologiske Skrifter* 3. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Olsen, Gunvor Vincents og Morten Balle Hansen (2004). "Fælles sprogs anvendelse i kvalitetsstandarder i den kommunale ældrepleje". *Politologiske Skrifter* 4. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Ringsmose, Jens og Morten Balle Hansen (2005). "Programteorier om Fælles sprog og organiseringen af ældreplejen i Danmark. En tekstanalyse". *Politologiske Skrifter* 7. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Ringsmose, Jens og Morten Balle Hansen (2005). "Fælles sprog og ældreplejens organisering i et historisk perspektiv". *Politologiske Skrifter* 1. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Politologiske Skrifter fra Institut for Statskundskab	Political Science Publications from Department of Political Science and Public Management
--	--

Appeared earlier in this series:

1/1988	Mogens N. Pedersen	The Birth, The Life, and the Death of Small Parties in Danish Politics: An Application of a Lifespan Model.
2/1988	Mogens N. Pedersen	Fluctuations in Recruitment Patterns in Connection with a Critical Election: Denmark 1973.
3/1988	Karsten Ronit	Den Eliteorienterede Traditions Syn på Organiseringen af Private Erhvervspolitiske Interesser i Danmark.
4/1988	Henrik Larsen	Business and Politics in Denmark. A policy mosaic without pattern.
5/1989	Karsten Ronit	The Danish Bankers Association Facing De- and Reregulation: Effects on Neo-Corporatist Interpretations.
6/1989	Kurt Klaudi Klausen	Organizational Development and Environmental Change.
7/1989	Kurt Klaudi Klausen	Fungerer idrættens organisationer? Om organisering, brugergrupper og behov i idrætten.
8/1990	Mogens N. Pedersen	European Topics in the Curriculum of European Political Science: Structural Peculiarities and National Idiosyncracies.
9/1990	Kurt Klaudi Klausen	Political Integration and Institutional Change. The Nordic Countries and the EEC.
10/1990	Karsten Ronit	Micro-Corporatism and the Political Strategy of Large Corporations: The Case of Novo-Nordisk.
11/1990	Kurt Klaudi Klausen	Convergence or Divergence? Consequences of Strategic Choice in Small Voluntary Organizations.
12/1990	Erik Beukel	Integration og Kulturpolitik: Autonomi vs. 'Spill-over'.
13/1990	Henrik Larsen	The Second Wave of Decentralization. The New Regime of Self-governing Institutions in Denmark.
14/1990	Henrik Larsen	Evaluering af erhvervsfremmeordninger i Danmark: Muligheder og problemer.
1/1991	Kurt Klaudi Klausen & Lars Thore Jensen	EF og kommunerne.

2/1991	Kurt Klaudi Klausen	Om teoretiske problemer ved studiet af frivillige organisationer.
1/1992	Lars Thore Jensen	Decentral Internationalisering.
2/1992	Kurt Klaudi Klausen & Annie Evertsen	Alternativ Velfærdsproduktion? Rapport om rådgivnings- og krisecentre for kvinder.
3/1992	Kurt Klaudi Klausen	Management and Marketing in Sportsassociations.
4/1992	Kurt Klaudi Klausen	Paragovernmental Organizations, the Extension of the Welfare State - voluntary and nonprofit centers for women in Denmark.
5/1992	Kurt Klaudi Klausen	Danish Research on Europe. Proceedings from a conference held at Odense University.
1/1993	Kurt Klaudi Klausen & Lars Thore Jensen	Primærkommunerne og EF.
2/1993	Erik Beukel	Global miljøbeskyttelse som kollektivt gode i international politik.
1/1995	Erik Beukel	America Approaching the Soviet Successor States: Between Idealism and Realism.
1/1996	Erik Beukel	Miljø og handel. En introduktion til samspillet mellem miljøpolitik og handelspolitik.
1/1999	Erik Beukel	Greening the GATT/WTO Regime? Trade Governance, Environmentalism, and Structural Power.
2/1999	Anne Marie & Peter Dahler-Larsen	Fokusgrupper i Teori og Praksis.
1/2001	Johannes Michelsen & Villy Søgaard	Policy Instruments Promoting Conversion to Organic Farming and Their Impact in 18 European Countries - 1985-97.
2/2001	Mogens N. Pedersen	The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics.
1/2003	Ulrik Kjær & Steffen Petersen	Kan exit poll surveys anvendes til vælgeradfærdsforskning? Erfaringer fra en undersøgelse gennemført ved valgene den 20. november 2001.
2/2003	Peter Dahler-Larsen & Hanne Foss Hansen	Organising Evaluation: A Review of Danida's Evaluation Practice Compared to Practices in Other Danish Policy Areas.

3/2003	Johannes Michelsen & Mads Meier Jæger	Danske økologiske landbrugere 1995. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse.
4/2003	Johannes Michelsen & Hanna B. Rasmussen	Nyomlagte danske økologiske jordbrugere 1998. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse.
1/2004	Søren Riishøj	National Identitet, Europæisering og Euroskepticisme - erfaringer fra Tjekkiet og Polen.
2/2004	Johannes Michelsen, Kurt Klaudi Klausen & Carsten Strømbæk Pedersen	Kommunernes styring af de store institutionsområder – en spørgeskemaundersøgelse af et repræsentativt udsnit af danske kommuner.
3/2004	Martin Ejnar Hansen, Robert Klemmensen and Peter Kurrild-Klitgaard	PAPPA. Parties and Policies in Parliament. Version 1.0 (August 2004) Data Description.
4/2004	Gunvor Vincents Olsen & Morten Balle Hansen	Fælles sprogs anvendelse i kvalitetsstandarder i den kommunale ældrepleje.
5/2004	Rikke Berg	Kommunale Styreformer - erfaringer fra ind- og udland.
6/2004	Anna Leander	African States and the Market for Force: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies.
7/2004	Anna Leander	Globalisation and the State Monopoly on the Legitimate use of Force.
8/2004	Anna Leander	Private Agency and the Definition of Public Security Concerns: the Role of Private Military Companies.
9/2004	Kasper Møller Hansen, Morten Balle Hansen & Poul Skov Dahl	Spørgeskemaundersøgelse af brugen af Fælles sprog i de danske kommuner.
1/2005	Morten Balle Hansen & Jens Ringsmose	Fælles sprog og ældreplejens organisering i et historisk perspektiv.
2/2005	Peter Kurrild-Klitgaard, Robert Klemmensen og Martin Ejnar Hansen	Blokpolitik og det "samarbejdende folkestyres" fire gamle partier, 1953-2005.
3/2005	Henrik D. Jørgensen & Morten Balle Hansen	Fælles sprog og hovedproblemerne i ældreplejens organisering. En undersøgelse baseret på fokusgruppeinterviews.
4/2005	Peter Kurrild-Klitgaard	The Equivocal "Will of the People".

- 5/2005 Anna Leander A Minestrone of World Order Constructions: Reflections on Disciplinary Change in IPE.
- 6/2005 Anna Leander Enduring Conscription: Vagueness and *Värnplikt* in Sweden.



Morten Balle Hansen er lektor ved Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet. Hans forskning koncentrerer sig om organisationsteori og offentlig forvaltning, policyanalyse og evaluering, informationssystemer og organisatorisk læring i den offentlige sektor.



Jens Ringsmose er cand.mag. i historie og samfundsfag og forskningsassistent ved Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet. Hans interesser går primært i retning af nyere dansk, politisk historie, politiske partier samt offentlig forvaltning.

Yderligere information

Yderligere informationer om projekt evaluering af Fælles sprog findes på projektets hjemmeside: www.Faellessprog.net

Institut for Statskundskab
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
Syddansk Universitet
Campusvej 55
5230 Odense M

Telefon: 6550 1000

Fax: 6550 2280

E-mail: politics@sam.sdu.dk

ISSN 1399-7319