

Faculty of Social Sciences  
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet

Fælles sprog og ældreplejens organisering i et  
historisk perspektiv

Jens Ringsmose  
og  
Morten Balle Hansen

Politologiske Skrifter

Nr. 1/2005



## Indholdsfortegnelse

### Forord

<b>1. Indledning</b> .....	4
<b>2. Den lange historie – indtil 1980: Fra familie og almisse til offentlig organisering</b> ....	6
2.1 Lovgivningen .....	7
2.2 Rammebetingelser: Demografi og arbejdsmarked .....	12
2.3 Problem-løsningsopfattelser.....	16
<b>3. Den korte historie: Fra offentlig opbygning til ombygning</b> .....	20
3.1 Lovgivningen .....	21
3.2 Rammebetingelserne .....	27
3.3 Problem-løsningsopfattelser.....	28
<b>4. Udviklingen i Fælles Sprog</b> .....	31
4.1 1994-1998: Fra undfangelse til praktisk anvendelse.....	32
4.2 1998 – 2004: Implementering og videreudvikling.....	35
<b>Referencer</b> .....	38
Tabel 1.....	7
Tabel 2.....	13
Tabel 3.....	21
Tabel 4.....	32
Tabel 5.....	35
Figur 1 .....	13
Figur 2.....	14
Figur 3 .....	15
Figur 4.....	27
Figur 5 .....	28
Figur 6.....	28

## 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 ældreplejens organisering i et historisk perspektiv. Den historiske analyse vil indgå som en del af den endelige evalueringsrapport.

Rapporten er udarbejdet af forskningsassistent Jens Ringsmose med Morten Balle Hansen som sparringspartner. Rapportens opbygning og centrale begreber er udviklet af de to forfattere i fællesskab. Enkelte afsnit er omarbejdet af Morten Balle Hansen i den afsluttende fase af redigeringsarbejdet.

Under udarbejdelsen af rapporten har vi fået væsentlige kommentarer og forslag til præciseringer fra professor Jørn Henrik Petersen, Syddansk Universitet (særligt til kapitlet om den lange historie) og professor Evert Vedung, Uppsala Universitet. Også projektets faglige baggrundsgruppe og administrative følgegruppe har bidraget med forslag til præciseringer af og tilføjelser til rapportens indhold (særligt til kapitlet om den korte historie og om Fælles sprog). 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.

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

## 1. Indledning

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. En implementeringsproces, der sammen med en række andre tiltag, har bidraget til at omforme ældreplejens organisering i Danmark. Hæftet, der indeholdt en række kategorier til beskrivelse af hjemmehjælpsmodtagernes behov og af kommunernes ydelser, var dels præget af et kommunalt ønske om at skabe overblik og gennemsigtighed, dels af ambitioner om indførelse af IT-systemer til styring af ældreområdet. I takt med, at udgifterne til ældre- og handicapområdet var steget igennem 1970’erne og 1980’erne, voksede også de kommunale frustrationer over mangelfuld indsigt i, hvad der reelt foregik på området. Kategorierne i det endelige reviderede katalog skulle således udgøre rygraden i et fælles begrebsapparat, hvis formål var at styrke kommunikationen såvel internt i den enkelte kommune som i informationsudvekslingen med eksterne interessenter. Fra starten havde Fælles sprog kataloget dermed karakter af at være et standardiseret kategoriseringssystem.

En af opgaverne i forbindelse med evalueringen af Fælles sprog har været at udarbejde en analyse af Fælles sprogs historiske udvikling set i lyset af de generelle udviklingstendenser på ældreområdet. Dette formål er i sig selv baggrunden for denne publikation. Den historiske analyse er imidlertid også en vigtig del af selve evalueringen af Fælles sprog.

For at opnå en forståelse af, hvilke effekter introduktionen af Fælles sprog har haft eller kan få, er det nødvendigt at have et vist kendskab til den danske ældresektors historiske kontekst. Organiseringen af den danske ældrepleje har historiske rødder langt tilbage i tiden, der sætter nogle rammer for introduktionen af nye tiltag på området. Gårsdagens situationsbestemte valg sætter visse grænser for, hvilke beslutninger det er muligt, eller i hvert fald fornuftigt, at træffe i dag. Der er, med andre ord, udlagt nogle spor og trådt nogle stier, der både sætter rammer og skaber muligheder for organiseringen af nutidens og fremtidens ældrepleje. Derfor denne retrospektive analyse af ældreområdet.

Fremstillingen er først og fremmest struktureret med afsæt i en periodisering, der inddeler historien om den danske ældrepleje i to tidsrum: Den lange og den korte historie. Vi har valgt at tildele perioden frem til 1980 prædikatet ”den lange historie”, mens årene fra 1980 til i dag udgør den korte. At vi har

lagt snittet ved 1980 skyldes dels, at de grundlæggende træk ved det kommunale selvstyre, der står for organiseringen af ældreplejen i Danmark, var på plads fra slutningen af 1970'erne, og dels at der i begyndelsen af 1980'erne fandt en betydningsfuld forandring sted i de fremherskende opfattelser af problemer og dertil hørende løsningsmodeller,<sup>1</sup> der dominerede det ældrepolitiske område. I lighed med en række andre velfærdspolitiske områder blev ældreområdet således udsat for nye vinde, der blandt andet indebar et voksende krav om individualiserede ydelser, produceret så effektivt som muligt. Responsivitet, lydhørhed og "value for money" bliver dermed kampråb, der i denne fremstilling markerer overgangen fra den lange til den korte historie.

Fremstillingens struktur er for det andet tilrettelagt med udgangspunkt i en tematisk inddeling. I både den korte og den lange historie vil der således være tre temaer: Udviklingen i lovgivningen på ældreområdet, udviklingen i de demografiske rammebetingelser samt udviklingen i de væsentligste konfigurationer af problem-løsningsopfattelser. Endelig rummer fremstillingen afslutningsvis en beskrivende analyse af Fælles sprog katalogets tilblivelse, implementering og videreudvikling.

---

<sup>1</sup> I sit kapitel om problemfasen i policyanalyse citerer Rune Premfors (1989 p. 48) danskeren Piet Hein: "At formulere et problem er at løse det". Denne tendens til at bestemte formuleringer af et problem har en tendens til at pege i retning af bestemte typer af løsningsmodeller sammenfattes i denne publikation i begrebet "problem-løsningsopfattelser."

## 2. Den lange historie – indtil 1980: Fra privat organisering til offentlige tjenesteydelser

Den lange historie, om udviklingen i den danske ældrepleje, er dybt indlejret i fortællingen om, hvorledes sociale foranstaltninger – i en bredere forstand – historisk set er blevet frembragt. I kraft af ældreomsorgens position som et velfærdsmæssigt kernefelt er beretningen om den danske velfærdstats opståen og udvikling således på mange måder lig fortællingen om ældreplejen. Fra en groft generaliserende synsvinkel er historien om den danske velfærd i perioden indtil 1980 præget af ét overordnet udviklingstræk: Opbygningen af en offentlig sektor med ansvar for tilvejebringelsen af velfærdsydelser.

I middelalderen blev fattighjælp, ældreomsorg og andre former for velfærdsydelser i helt overvejende omfang bragt til veje i familien. Den, der ikke længere var i stand til at underholde sig selv, vendte sig i første omgang mod de nærmeste pårørende. I de tilfælde, hvor den nødlidende af den ene eller anden grund ikke kunne finde hjælp i familien, trådte kirke og klostre til. Med reformationen i 1536, og den dermed følgende inddragelse af kirkens jordbesiddelser, ændredes dette. Fremdeles var den sociale forsorg lagt over i fattigkasser, der var finansierede gennem frivillige donationer (Jensen 1999: 16; Rostgaard & Fridberg 1998: 88ff). I århundrederne efter reformationen påtog det offentlige sig i et langsomt stigende omfang en sikring af socialt udsatte grupper. Og i årene efter den højliberalistiske periode i anden halvdel af det 19. århundrede voksede accepten af, at det offentlige påtog sig rollen som den primære velfærdsagent. Særligt i perioden fra 1945 til 1980 steg antallet af offentligt finansierede, organiserede og leverede velfærdsydelser betydeligt. Denne udvikling afspejler sig tydeligt i størrelsen på det offentliges udgifter i forhold til BNP. Hvor de samlede offentlige udgifter beløb sig til ca. ¼ af landets samlede BNP i 1956, så udgjorde de offentlige udgifter ca. 56 procent af BNP i 1980 (Kristensen 1987: 15).

Samlet set er den danske velfærds historie kendetegnet ved – først en langsom og senere accelererende – overflytning af velfærdsopgaver fra familien, markedet og de frivillige organisationer til det offentlige. Kimen til denne udvikling blev lagt i slutningen af 1800-tallet og kulminerede i Danmark i 1970'ernes kraftige udbygning af velfærdsstaten. Dermed var der etableret en dansk version af den særlige skandinaviske velfærdsstatsmodel, der adskiller sig fra andre velfærdsstatsregimer ved i relativt ringe

omfang at basere sig på andre velfærdsagenter end det offentlige.<sup>2</sup> Det er i denne bredere sammenhæng, at ældreplejens historiske kontekst indlejrer sig.

## 2.1 Lovgivningen

I en lovgivningsmæssig henseende beskriver udviklingen i ældrepolitikken i årene indtil 1980 en bevægelse fra en situation, hvor det var fattigdom og ikke alder, der udløste den offentlige ydelse, til en tilstand karakteriseret ved – i en international målestok – generøse, universelle ydelser med begrænset hensyntagen til modtagerens økonomiske formåen. Fra regulering, der havde til hensigt at sikre overlevelse, til lovgivning kendetegnet ved en ambition om, at give den ældre en tryk og værdig alderdom i eget hjem. Med aspirationen om at give den ældre mulighed for at tilbringe de sidste år i hjemmet opstod også behovet for hjemmehjælp. Bevægelsen kan følges i skematisk form i nedenstående skema (tabel 1).

*Tabel 1: Udviklingen i lovgivning med relation til det ældrepolitiske område, 1891-1974.*

År	Lovgivning
1891	Estrups socialreformer: ”Lov om alderdomsunderstøttelse til værdige trængende uden for fattigvæsenet”
1922	Aldersrenteloven
1933	K.K. Steinckes socialreformer
1949	Lov om Husmoderafløsning
1956	Den universelle folkepension vedtages
1958	Lov om Folkeforsikring: Der åbnes mulighed for varig hjemmehjælp til ældre
1964	Lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister: Hjemmehjælpen begynder gradvist at afløse husmoderafløsningsordningen
1974	Socialbistandsloven: Loven om husmoderafløsningen afløses endeligt af hjemmehjælpen

Med vedtagelsen i 1891 af lov om alderdomsunderstøttelse til værdige trængende uden for fattigvæsenet blev alder for første gang anvendt som eksplicit tildelingskriterium. Alder blev med andre ord

<sup>2</sup> For en typologisering af velfærdsstatsregimer, se Esping-Andersen (1990), Erikson m.fl. (1987), Kuhnle (2000) samt Klausen (2001). For en tilbundsående oversigt over politologisk og sociologisk forskning med fokus på de politisk-institutionelle dynamikker bag den skandinaviske velfærdsmodel, se Green-Pedersen, Klitgaard & Nørgaard (2004). Mens den danske udvikling er gået i retning af en offentlig opgavevaretagelse, så er opgaverne i de angelsaksiske lande i videre udstrækning overtaget af markedet (primært gennem forsikringsordninger). I de sydeuropæiske lande er en relativ stor del velfærdsopgaverne stadig håndteret af familien.

adgangsbillet til alderdomsunderstøttelse, men alderen var ikke den eneste betingelse. Loven anvendte samtidig et sæt af såkaldte værdighedsbestemmelser, som blandt andet betød, at den enkelte skulle have holdt sig fri af ydelser fra fattigvæsenet i ti år forud for ansøgning om alderdomsunderstøttelse. Det var en indrømmelse til tidens krav om, at der – den offentlige støtte til trods – fortsat skulle være et element af selvhjælp, om end den blev udmøntet i en indirekte form.

Ordninger med særligt henblik på de gamle havde været flittigt diskuteret i de forudgående 40 år (Petersen, 1985). Når loven så dagens lys i 1890, og når 1890'erne blev et gennembrudstår for dansk sociallovgivning, hang det sammen med flere forhold.

For det første var der sket et gennemgribende skift i landbrugets – gårdmændenes – ideologiske position fremkaldt af de forringede økonomiske vilkår for erhvervet. De var igen en følge af stigende salgspriser i kølvandet på den såkaldte kornkrise kombineret med stigende lønninger fremkaldt af en reduktion af arbejdsudbuddet i landbruget.

For det andet gjorde forskellige politiske katalysatorer sig gældende. På et overordnet plan kan loven ses som et modtræk fra Det moderate Venstre og Højre overfor presset fra den voksende arbejderklassens krav og dermed et forsøg på at dæmme op for det samfundsomstyrtende tryk, socialistiske kræfter i samfundet repræsenterede. Blandt de sociale reformer, Det moderate Venstre og Højre kunne enes om, var en offentligt finansieret alderdomsunderstøttelse. En alliance mellem borger og bonde – der blandt andet materialiserede sig i loven om alderdomsunderstøttelse – tjente således til at sikre den eksisterende samfundsorden (Petersen 1996: 17f). I den forstand minder overvejelserne bag reformen om de strategiske forestillinger bag Bismarcks socialreformer i 1880'erne i Tyskland – at forandre for at kunne bevare (Hirschman 1991).

På et mere konkret plan gjorde en række specifikke politiske katalysatorer sig gældende. Den ene var Højres behov for at medvirke til "positive reformer", idet det var vanskeligt vedvarende at forene partiets selvforståelse som forfatningsbærende parti med en lovgivning, som i vid udstrækning hvilede på provisorier. Den anden var de vedvarende splittelser i Venstre, som bl.a. betød, at den moderate fløj måtte reagere på Socialdemokratiets stærkere profilering, der fx ytrede sig i krav om en normalarbejdsdag, som rimede dårligt med landbrugsinteresserne. Den tredje var bestræbelser i begge partier for at tilvejebringe ordnede forfatningsmæssige spørgsmål, idet man så en social lovgivning som en murbrækker på vejen mod et forlig. Den fjerde var valget i 1890, og den femte – ganske vigtige – var



et forslag fra Berg og Hørup om en egentlig alderdomsforsørgelse. Uden dette initiativ, der sigtede på at vanskeliggøre tilnærmelsen mellem regeringen og de moderate venstrekræfter, ville man med stor sandsynlighed have gennemført en alderdomsforsørgelse som et specialtilbud inden for rammerne af den fattiglov, der også blev reformeret i 1891.<sup>3</sup>

Med lov om alderdomsunderstøttelsen til værdige trængende uden for fattigloven blev ”ældrepolitikken” for første gang et selvstændigt politik- eller sagområde (Jensen 1999: kap. 7; Møller 1996: 32, Petersen 1985).

Loven af 1891 hvilede på

- Adgang betinget af statsborgerskabet (universalitet i henseende til personkredsen);
- Alder, trang og indirekte selvhjælpskrav (værdighedsbestemmelser) som tildelingskriterier;
- Udmåling af ydelser baseret på et skønsmæssigt trangskriterium, der dog var mere liberalt end fattiglovens;
- Finansiering gennem den kommunale beskatning med et statstilskud inden for et maksimum;
- Anvendelse af her-og-nu-finansiering (og afvisning af forsikringstankegangen);
- Decentral administration.

Mens værdigt trængende ældre fra slutningen af 1800-tallet således blev garanteret en skønbestemt offentlig ydelse, via en lovgivning der gik uden om fattigvæsenet, så var ældre, hvis behov ikke alene var af økonomisk art, stadig henvist til fattiggårdene. Den, der ikke længere var i stand til at tage vare på sig selv og havde brug for pleje og støtte, var nødsaget til at dele tag med byens/sognets fattiglemmer. Først i 1920'erne og 1930'erne begyndte alderdomshjem, der i videre udstrækning var gearet til at tage sig af de ældre, at vokse frem. Indtil 1950'erne var det dog fortsat familien, der var hovedansvarlig for, at ældre familiemedlemmer modtog den pleje og omsorg, de havde behov for (Daatland 1997: 19).

I 1922 blev Estrups ”lov om alderdomsunderstøttelse” afløst af den såkaldte aldersrente. Den væsentligste ændring bestod i, at skønprincippet blev erstattet af et retsprincip. Med K.K. Steinckes ord skulle fremtidens sociale ydelser ikke baseres på et almisseprincip, men være retsbestemte (Møller 2000: 85; Hansen & Henriksen 1980: 80-91). Hvor de lokale myndigheder i årene indtil 1922 fra sag til sag skønnede, hvor stor en ydelse den ældre havde behov for, så blev der med aldersrenten indført faste

---

<sup>3</sup> Samspillet mellem baggrund og katalysatorer er udviklet i Petersen (1985).

takster for pensionen. Pensionen var rigtignok stadig indkomstafhængig, men den ældre var ikke længere overladt til den vilkårlighed, der implicit var indeholdt i skønsprincippet (Jonasen 1998: 109f). Steinckes socialreformer fra 1933 – der, for en stor dels vedkommende, tog afsæt i et ønske om, at forenkle de efterhånden mange sociale love – byggede videre på retsprincippet, men indbefattede samtidig ”et obligatorisk, bidragydende medlemskab af sygekassen som vilkår for aldersrenten” (Petersen 1996: 21; Rostgaard & Fridberg 1998: 90). Denne bestemmelse var Steinckes (modificeret fra medlemskab til ”bidragydende medlemskab” af Det radikale Venstre) svar på den forudgående periodes intense debat om forsikring vs. forsørgelse. Ved den formelle sammenknytning med sygeforsikringen var det muligt for Steincke at betegne en af socialreformens hovedlove ”Lov om Folkeforsikring” og derved drage nytte af forsikringsbegrebets folkelige appel.

Indtil umiddelbart efter 2. Verdenskrig omfattede de velfærdsydelser, der specifikt rettede sig mod gruppen af ældre medborgere, således udelukkende overførselsindkomster samt ophold på alderdomshjem. Først i 1949 introduceredes for første gang en form for offentlig hjemmehjælp. Med loven om husmoderafløsning blev en ny type af ”fysiske” ydelser dermed bragt i spil.<sup>4</sup> Ordningen – der først og fremmest var tænkt som midlertidig aflastning til familier, hvor husmoderen for en periode var ude af stand til at varetage husholdningen – blev fra begyndelsen udvidet til også at omfatte funktionshæmmede ældre med behov for pleje. I argumentationen for den nye ydelse hed det blandt andet, at denne form for hjælp ofte ville overflødiggøre andre mere indgribende og dyrere hjælpeforer. ”Man kan derved undgå Indlæggelser på Hospital af Patienter, som kunne behandles hjemme, hvis der fandtes fornøden Hjælp...” (Fuglsang 2000: 3). I tidsrummet frem til 1958, hvor Lov om Folkeforsikring af 18. april blev vedtaget, kunne hjemmehjælp til ældre dog kun tildeles midlertidigt. Personer med varigt behov for støtte var fortsat henvist til alderdomshjemmet. Dette ændredes i 1958 med beslutningen om, at ældre med et varigt hjemmehjælpsbehov i fremtiden skulle have mulighed for at få permanent hjælp.

To år forud for vedtagelsen af loven om folkeforsikring – i 1956 – var aldersrenten blevet erstattet med folkepensionen. Udover pensionens nye sproglige gevandter indebar lovændringen frem for alt, at gruppen af modtagere blev udvidet til at omfatte alle mænd over 65 år samt kvinder over 60.<sup>5</sup> Der var dog alene tale om gennemførelse af det såkaldte mindstebeløb, som alle var berettiget til, mens

---

<sup>4</sup> Allerede fra 1920'erne eksisterede der dog forskellige typer af husmoderafløsning på lokalt niveau. Oftest i privat regi. Et eksempel herpå er Husmoderhjælps Korps i København fra 1920 (Fuglsang 2000: 2f; Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen 1980: 89f).

<sup>5</sup> Klaus Petersen, s. 147. Det blev samtidigt vedtaget at hæve pensionsalderen gradvist i perioden frem til 1961, så pensionsalderen fremover var 67 år for mænd og 62 år for kvinder.

ordningen i øvrigt fortsat hvilede på en aftrapning med stigende indkomst. Hermed var ydelsen ikke alene universel i henseende til den dækkede personkreds, men den var også – hvad mindstebeløbet angik – universel og ensartet for alle.<sup>6</sup> Med 1956 loven havde man lagt dejen til et større brød. Det blev bagt i perioden 1965 til 1970, hvor man gradvis forøgede det fradragsfrie beløb, indtil alle fra 1970 var berettiget til folkepension – men dog kun i form af folkepensionens grundbeløb. Her oven på byggede man så et pensionstillæg, der fortsat udmåltes efter de samme grundprincipper, der havde været virksomme siden 1922-vedtagelsen af aldersrenten. I 80'erne introducerede man fornyet aftrapning af grundbeløbet, hvis den ældre havde arbejdsindkomst og i forbindelse med bruttoficeringen af pensionerne tildelte pensionstillægget en større vægt i den samlede pension. Tanken om den samme pension for alle er således aldrig blevet gennemført, og udviklingen de sidste 20 år har været en bevægelse i retning af større vægt på indkomstaftapning eller ”behovsprøvning”.

Det næste betydningsfulde skridt på vejen mod nutidens hjemmehjælpsordninger fandt sted i 1964. I dette år vedtog Folketinget lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister, der pålagde kommunerne at etablere en hjemmehjælp inden 1. april 1968 (Fuglsang 2000: 8). I 1968 blev loven fra 1964 fulgt op med et nyt lovkompleks, der samlede bestemmelser om husmoderafløsning og hjemmehjælp inden for rammerne af ét lovkorpus. Udover at stadfæste beslutningen om at gøre det obligatorisk for kommunerne at oprette hjemmehjælpsordninger, så var 1968-loven præget af en spirende vægtlægning af hjemmehjælpens omsorgsdimension. De kommunale myndigheders forpligtigelser i forhold til de ældre skulle efterfølgende udvides til at omfatte mere individuelle behov (Stoltenborg 2002: 5). Endelig bidrog loven også til en øget professionalisering af hjemmehjælpshvervet. I et cirkulære tilknyttet loven understregede Socialministeriet således, at kommunerne skulle sikre sig, at så stort et antal hjemmehjælpere som muligt fik adgang til en uddannelse. De ikke-uddannede hjemmehjælperes dage var talte (Fuglsang 2000: 8).

Allerede i 1974 blev der igen foretaget væsentlige ændringer i den lovmæssige regulering af hjemmehjælpen. Som et element i bistandsloven, vedtaget i samme år, blev sondringen mellem husmoderafløser og hjemmehjælper opgivet, og den begyndende prioritering af hjemmehjælpens omsorgsdimension fra 1968 blev yderligere understreget. På samme måde blev også betoningen af behovet for uddannet personale gentaget. ”Det er derfor nødvendigt, at hjælperen har faglig viden...”, hedder det således i et cirkulære om praktisk bistand i hjemmet fra 1975, der tilskyndede kommunerne til at ansætte uddannet personale. Princippet om større professionalisme blev fastholdt.

---

<sup>6</sup> For en analyse af det politiske spil i forbindelse med vedtagelsen af folkepensionen, se Lidgaard (2001).

Hjemmehjælpsgeringen tog dermed endnu en skridt på vejen mod at være et selvstændigt fagområde med tilhørende uddannelse.

Sammenfattende kan den lovgivningsmæssige udvikling på hjemmehjælpsområdet frem til ca. 1980 beskrives som en bevægelse fra små og trangsbestemte ydelser, der tog sigte mod at sikre overlevelse, mod mere omfattende og universelle ydelser, der garanterede de ældre en værdig alderdom. Og helst i eget hjem. Dermed fik hjemmehjælpen en mere og mere central placering i lovgivningen på ældreområdet. At udviklingen i den lovmæssige regulering af ældreområdet tog denne retning, var blandt andet resultatet af ændringer i demografiske og arbejdsmarkeds forhold.

## 2.2 Rammebetingelser: Demografi og arbejdsmarked

En blot nogenlunde forståelse af den danske ældrepleje anno 2004 er næppe mulig uden i det mindste en skelen til udviklingen på det danske arbejdsmarked samt ændringerne i landets demografiske forhold i det 20. århundrede. Demografi og arbejdsmarkedets sammensætning har i vid udstrækning sat rammerne for ikke blot ældreplejens udvikling, men også den samlede velfærdsstat. Navnlig tre forhold har haft betydning for udformningen af dansk ældrepolitik i almindelighed og udviklingen i ældreplejen i særdeleshed: En betydelig vækst i antallet af ældre, en gennemgribende urbaniseringsproces samt en mere ligelig kønsfordeling på arbejdsmarkedet. I nedenstående vil hovedtrækkene i disse udviklingstendenser blive beskrevet.

### *Andelen af ældre:*

Ændringen af den danske befolknings alderssammensætning i tidsrummet indtil 1980 var gennemgribende. I midten af 1800-tallet var den forventede levetid for en nyfødt dreng på 40,9 år, mens en nyfødt pige i gennemsnit kunne se frem til blive knap 44 år. 130 år senere var den gennemsnitlige levetid vokset med ca. 74 procent for mændenes vedkommende (til 71,2 år) og ca. 78 procent for kvinderne (til 77,3 år) (se tabel 1 nedenfor).<sup>7</sup> Særligt fra midten af 1920'erne og frem til begyndelsen af 1950'erne voksede middellevetiden for både kvinder og mænd i et betydeligt omfang. Efter midten af 1950'erne begyndte væksten i den forventede levealder igen at blive langsommere (Velfærdskommissionen 2004: 250).

---

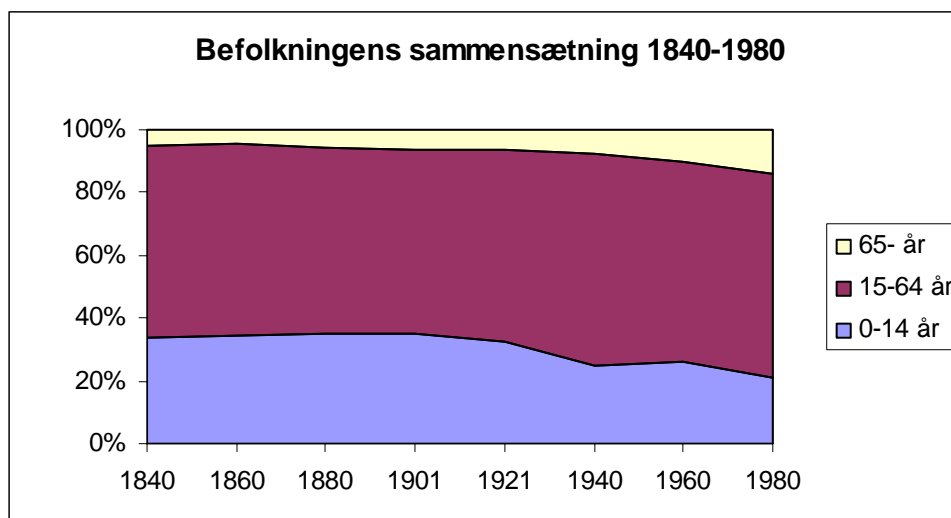
<sup>7</sup> For en grundigere behandling af Danmarks demografiske udvikling, se kapitel 10 i Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. Analyserapport.

*Tabel 2: Udviklingen i den middellevetid for mænd, 1840-1980.*

År	1840-49	1870-79	1901-05	1931-35	1979-80
Mænd	40,9	45,5	52,9	62	71,2

Kilde: Hans Christian Johansen, 1985.

Den stigende middellevetid i årene frem til 1980 havde stor betydning for befolkningens sammensætning fordelt på aldersgrupper. Hvor den andel af befolkningen, der var fyldt 65 år, udgjorde knap 5 procent af den samlede befolkning i 1840, var samme gruppe således vokset til ca. 14,3 procent i 1980. Bedre ernæringsforhold, forbedrede hygiejniske forhold samt medicinske fremskridt bidrog alt sammen til at forhøje den gennemsnitlige levealder og udvide gruppen af borgere over 65 år. Andelen af de 15-65-årige ændrede sig kun i begrænset omfang i perioden indtil 1980. Væksten i andelen af ældre skete således primært på bekostning af andelen af børn under 14 år.<sup>8</sup>



*Figur 1: Befolkningssammensætningen fordelt på tre aldersgrupper, 1840-1980.*

Kilde: Hans Christian Johansen, 1985

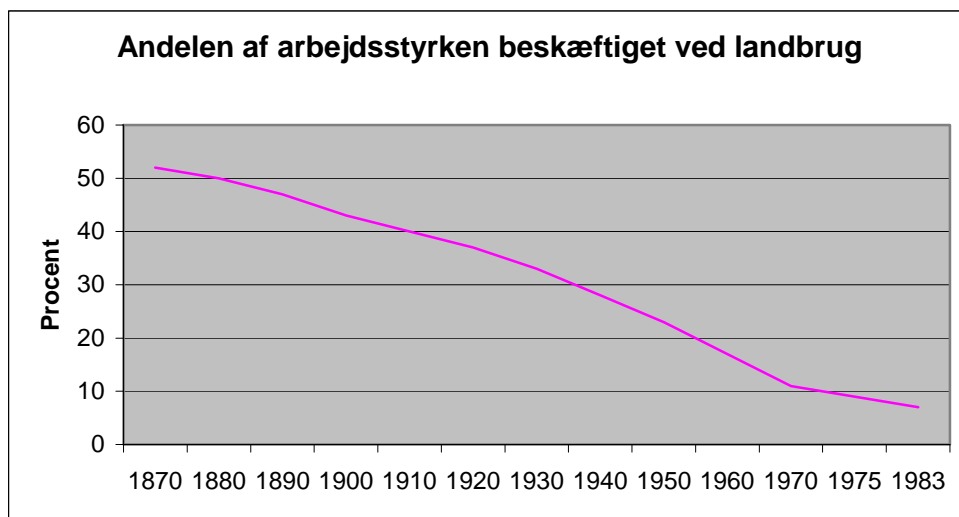
#### *Urbaniseringsprocessen:*

Efterspørgslen efter ældrepleje og ældreomsorg har for det andet været påvirket af en betydelig urbaniseringsproces. Som en konsekvens af den omfattende vandring fra landet mod byerne, er andelen af borgere med bopæl på landet faldet drastisk igennem det 20. århundrede. Mens 43 procent af befolkningen således var beskæftiget ved landbruget i 1900, var det i 1983 ca. hver trettende dansker,

<sup>8</sup> Den demografiske forsørgerbrøk (defineret som antallet af personer yngre end 15 år samt antallet af personer over 65 divideret med antallet af personer mellem 15 og 65 år) har således været stort set uændret i perioden. Deles den demografiske forsørgerbrøk op i en demografisk børnekvote og en demografisk ældrekvote, er det imidlertid tydeligt, at sidstnævnte har været voksende, mens førstnævnte er faldet. Dette har nogle økonomiske konsekvenser, idet det offentlige udgifter til ældre overstiger udgifterne til børn betydeligt (Velfærdskommissionen 2004: 247).

der ernærede sig i landbrugssektoren (se figur 2 nedenfor) (Jonasen 1998: 81ff; Johansen 1985: 32ff). I begyndelsen af århundredet var det navnlig industri og håndværk, der var de største aftagere af den arbejdskraft, der forlod landbruget, mens der mod slutningen af århundredet primært fandt en vækst sted i andelen af beskæftigede i de tertiære erhverv. Antallet af stillinger i handel, transport, administration og servicefagene voksede hastigt fra 1950'erne.

En af konsekvenserne af afvandringen fra landbruget var en opløsning af de traditionelle familiemønstre. Parallelt med at yngre generationsmedlemmer i et stigende omfang bosatte sig i samme lokalområde som den ældre generation, ophørte familien med at være den naturlige ramme om ældreplejen. Den øgede geografiske mobilitet fik dermed stor betydning for faldet i den familiemæssige omsorg for de ældre generationer. Forud for det 20. århundredes store urbaniseringsbølge var familien den primære velfærdsagent, og det var også typisk i familien, at ældreplejen fandt sted. Mens en stor del af den ældre generation boede sammen med – eller tæt på – de yngre familiemedlemmer i begyndelsen af 1900-tallet, så var der langt flere ældre, som boede alene og langt fra de øvrige familiemedlemmer mod slutningen af århundredet. Færre husholdninger med repræsentanter fra flere generationer samt større geografiske afstande mellem familiemedlemmerne havde som konsekvens, at efterspørgslen efter ældrepleje udbudt af det offentlige voksede. Med urbaniseringen fik den traditionelle familieomsorg således trange kår (Daatland 1997: 23; Olsen & Rasmussen 2000: 57f).

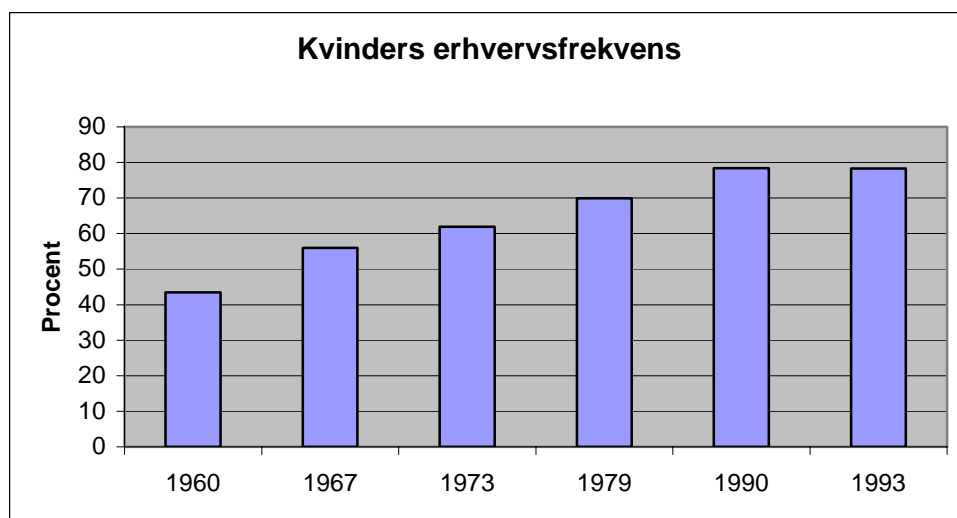


Figur 2: Andelen af den danske arbejdsstyrke beskæftiget ved landbruget i procent, 1870-1983.

Kilde: Jonasen, 1998.

### *Kønsfordelingen på arbejdsmarkedet:*

Et tredje forhold, der i særlig grad fik betydning for organisering af ældreomsorgen i det 20. århundrede, var de danske kvinders indtog på arbejdsmarkedet. I det traditionelle landbrugssamfund deltog de fleste kvinder i arbejdet med bedriften. Familien var i vid udstrækning kendetegnet ved at være en produktionsenhed. I det før-moderne samfund var det således ”synligt, at både kvinde- og mandearbejde var livsnødvendigt og bidrog til familiens økonomi og overlevelse” (Borchorst 2000: 129). Dette ændrede sig med industrialiseringen og den samtidige urbaniseringsproces. Med udbredelsen af lønarbejdet blev det i højere grad husholdningens mandlige islæt, der var den, der blev betragtet som familiens forsørger. Familieformerne ændredes og lønarbejder-husmoder modellen blev den dominerende. Flere og flere kvinder fik status af ”husmoder”, og i slutningen af 1950’erne var ca. 75 procent af alle gifte kvinder registrerede som husmødre (Borchorst 2000: 133). I perioden frem til 1990 ændredes dette markant. Mens andelen af kvinder mellem 15-64 år, der i 1960 var tilknyttet arbejdsmarkedet, udgjorde 43,5 procent, så var den kvindelige erhvervsdeltagelse vokset til 78,4 procent i 1990 (se figur 3 nedenfor) (Borchorst 2000: 134; Andersen 1997: 15).



*Figur 3: Danske kvinders erhvervsfrekvens, 1960-1993.*

Kilde: Andersen, 1997; Borchorst, 2000.

En af konsekvenserne af den hastigt voksende erhvervsfrekvens blandt de danske kvinder i anden halvdel af sidste århundrede var, at ældres plejebehov – der tidligere var tilfredsstillet i en familiemæssig sammenhæng – nu blev søgt organiseret i offentligt regi. I takt med at familien blev løsnet fra de funktioner, den havde dannet ramme om i landbrugssamfundet, trådte kollektivet til med tjenester og ydelser. For mange kvinders vedkommende ændrede arbejdsopgaverne sig dog kun marginalt. Hvor de tidligere i århundredet – ulønnet – varetog ældrepleje og børnepasning i familien, så udførte en stor del

af dem identiske opgaver senere i århundredet. Blot var arbejdet nu lønnet og knyttet til det offentlige (Daatland 1997: 23).

### 2.3 Problem-løsningsopfattelser

De dominerende forestillinger om, hvilke problemer der var forbundet med ældreomsorg, samt hvorledes sådanne problemstillinger kunne afhjælpes, var – som de demografiske og arbejdsmarkedsmæssige rammer – præget af en gennemgribende omkalfatring i perioden frem til 1980. Ved indgangen til 1980'erne var ældrepolitikens problemopfattelser og løsningsmodeller således væsensforskellige fra de problemer og løsninger, der beherskede politikområdet i begyndelsen af århundredet. Udviklingen i løsningerne er allerede kort berørt i ovenstående, idet forandringer i ældrepolitikens lovgivningsmæssige manifestationer i vid udstrækning kan anskues som ændringer i den herskende opfattelse af det foretrukne løsningsalternativ. Lovgivningen, der knytter sig til ældreområdet, kan således betragtes som et resultat af en politisk strid om, hvilke tilstande der skal identificeres og defineres som problemer, og hvilke foranstaltninger der skal iværksættes for at afhjælpe den utilfredsstillende tilstand (Premfors 1989: 48ff). I nedenstående vil omskifteligheden i den dominerende problem-løsningsopfattelse blive søgt uddybet.<sup>9</sup> Med udgangspunkt i en – indrømmet – grov forenkling af ældreområdets komplekse udviklingsforløb, vil de følgende sider være koncentreret om tre særligt betydningsfulde kursændringer.

Det første væsentlige skifte, med ikke bare betydning for ældrepolitikken, men konsekvenser for hele den velfærdsstatslige ramme ældreområdet indgår i, fandt sted i slutningen af 1800-tallet og resulterede i loven om alderdomsunderstøttelse af 1891. Med loven, der blev vedtaget i kraft af et samspil mellem moderate kræfter i Venstre (gårdmandsfløjen) og Højre som led i en bevægelse mod en løsning af forfatningsstridens magtkampe og som reaktion på et mere vidtgående forslag fra de mere radikale venstregrupper, var kimen til den danske version af et primært skattefinansieret, skandinavisk velfærdsregime lagt (Nørgaard 2000; Møller 1992; Baldwin 1990; Petersen 1985). Problemet, hvoraf indførelsen af den skattefinansierede, trangsbestemte alderdomsunderstøttelse udsprang, havde imidlertid ikke indlysende forbindelse til ældreområdet. Reformen var således i høj grad udslaget af bondestandens – i politisk skikkelse af primært Det moderate Venstre – manglende indtjening i slutningen af 1880'erne. Gårdejernes økonomiske trængsler var blandt andet forårsaget af, at en stor del af landarbejderne valfartede mod byerne, samtidigt med at stadig flere søgte lykken og en ny tilværelse hinsides Atlanten. I landbrugets optik bestod problemet i at bremse arbejdskraftens vandring fra land til

---

<sup>9</sup> For en begrebsmæssig og teoretisk analyse af problemer og løsningsmodeller, se Premfors (1989).



by, og dermed lægge en dæmper på de lønstigninger, det faldende arbejdsudbud havde foranlediget. Det skulle gøres mindre attraktivt at forlade landet. I bestræbelserne på at fastholde arbejdskraften i landområderne blev sociale reformer betragtet som et hensigtsmæssigt middel. Tanken var, at den sociale nød på landet skulle afhjælpes, således at færre ville føle sig fristet til at tage del i vandringerne fra landområderne. Mere generøse sociale ydelser blev for det andet betragtet som attraktivt middel i kampen mod et hastigt voksende Socialdemokrati, der i en stemmemæssig henseende, for en stor dels vedkommende, ernærede sig af utilfredsheden med de sociale forhold. Sociale reformer tjente således også som "revolutionsforsikringspolitik" (Møller 1992: 111ff; Baldwin 1990: 71). Der er i litteraturen (Petersen 1985, Nørgaard 2000) forskellige bud på forklaringer på, at en af løsningerne på disse problemer blev en skattefinansieret, kommunalt administreret aldersunderstøttelse. For det første krævede landbruget, at byerne, og i særlig grad hovedstaden, skulle løfte sin del af finansieringsbyrden. Det moderate Venstre havde held og styrke til at presse Højre til en finansieringsmodel, der pålagde staten at refundere halvdelen af udgifterne til aldersunderstøttelse. For det andet hang valget af løsningsmodel sammen med, at det for de grupper, der fandt hinanden i et politisk forlig, var afgørende, at ordningen virkede "straks", og at den respekterede det ofte påpegede "betalingsevneproblem" blandt de dårligt stillede landarbejdere. Det måtte selvsagt udelukke forsikrings- og forsikringslignende ordninger og disponere for en skattefinansieret, her-og-nu baseret finansieringsform. For det tredje har det formentligt også spillet en rolle, at det forhandlende Venstre så et statsligt tilskud som en begyndelse til den skatteomlægning, der slog igennem med indkomstkattens indførelse i 1903. Og for det fjerde var det væsentligt for de forhandlende, at tage vinden ud af sejlene på det Berg-Hørup'ske forslag, som bl.a. byggede på de særlige skattepolitiske diskussioner, der prægede tiden. Det statslige tilskud, som i en årrække var begrænset ved et maksimum, var tydeligvis en indrømmelse fra Højre til det forhandlende Venstre. Dermed var sporet mod skattefinansierede pensioner anlagt.

Med Socialdemokratiets accelererende vækst i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet begyndte nye problemer at blive identificeret og påtrængende. I tidsrummet fra starten af 1920'erne til 1933 blev de nye problemopfattelser så dominerende, at der var politisk vilje og opbakning til at finde løsninger. Et af principperne bag aldersunderstøttelsen af 1891 var, at nok skulle vilkårene for de dårligst stillede forbedres, men hjælpen måtte alene tilfalde værdigt trængende. Ydelsen var trangbestemt. Kun ældre, der vitterligt ikke var i stand til at klare sig selv, og som ikke selv var skyld i

egen kvide, var derfor berettiget til alderdomsunderstøttelsen.<sup>10</sup> Denne skønsmæssige bestemmelse af ydelserne blev hurtigt genstand for kritik. Flere steder – ikke mindst i København og på Frederiksberg – indførte man – ikke ganske overensstemmende med loven – vejledende satser, og flere embedsmænd fremtrådte som kritikere af den skønsmæssige indretning. Også i Folketinget var skønnet genstand for gentagne drøftelser. Det var – selv om mange andre forhold spillede ind – bl.a. en kritik af skønnet, der lå bag nedsættelsen af folkeforsikringskommissionen i 1903. Tilhængerne af en forsikringslignende ordning så netop den som den vej, ad hvilken man kunne realisere en egentlig ret afledt af en betaling. På den anden side var der dem, som i højere grad ønskede at fastholde 1891-lovens principielle grundlag med den ændring, at ydelserne skulle udmåles efter vel definerede kriterier. Ikke mindst en af mellemkrigstidens mest betydningsfulde socialpolitiske figurer, K.K. Steincke, advokerede for dette synspunkt, men der var også mange andre på banen. Allerede i 1912 skrev K.K. Steincke en central publikation med titlen *Almisse eller rettigheder*, hvori han plæderede for skøns/almisse-princippets afskaffelse. Ifølge Steincke skulle fremtidens sociale ydelser i stedet tildeles den trængende på baggrund af et rettighedsprincip karakteriseret ved faste og ensartede kriterier for offentlig hjælp. Skammen og den sociale stigmatisering, der tidligere var forbundet med sociale ydelser, hvis grundsætning var barmhjertighed, skulle erstattes af rets- eller erstatningsprincippet (Hansen & Henriksen 1980: 393). Løsningen på problemet materialiserede sig på ældreområdet i aldersrenteloven fra 1922 samt de bestemmelser i den store socialreform fra 1933, der berørte aldersrenten. Et gennemgående træk i disse nye løsninger var den vægt, der var tildelt kravet om ensartede kriterier, gennemskuelighed og ”retskrav med faste trangsgrenser og faste takster. Ikke beroende på det gode hjerte, men på de forud fastsatte betingelsers tilstedeværelse” (Petersen 1996: 20). At K.K. Steincke og Socialdemokratiet havde held til at definere problem og løsning, afspejledes tydeligt i Dansk Skatteborgerforenings skudsmål af reformerne:

Den ”skamfølelse” eller ”selvfølelse”, som tidligere var absolut fremherskende i befolkningen overfor at modtage hjælp fra det offentlige, er nu godt i færd med at blive fuldstændigt udryddet... Man ansøger altså ikke længere om hjælp eller understøttelse, men man *kræver* sin ret ifølge socialreformen... Efterhånden som dette ”retsprincip”, i forbindelse med ophævelsen af ethvert ”skræmmemoment” bundfælder sig i befolkningen, vil selvopholdelsesdriften og den personlige ansvarsfølelse for sig og sine gradvis undergraves og den almindelige demoralisation brede sig”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Alderdomsunderstøttelsen kunne således kun udbetales til personer ”over 60 år, som ikke ved dom var fundet skyldig i en i den offentlige mening vanærende handling uden at have fået æresoprejsning; som ikke ved egne handlinger eller et uordentlig og ødselt levned havde bragt sig i trang; som i de sidste ti år havde haft fast ophold i landet, og ikke i den periode havde modtaget fattighjælp eller var blevet fundet skyldig i løsgængeri eller betleri” (Petersen 1996: 18).

<sup>11</sup> Her citeret fra Hansen & Henriksen (1980), s. 396f.

Tableau. Ikke alle bifaldt kampråbet om at ”gøre sin pligt og kræve sin ret”.

Den tredje store ændring i den dominerende problem-løsningsopfattelse med betydning for ældreområdet i perioden indtil 1980 fandt sted i 1960'erne og 1970'erne. I midten af forrige århundrede sigtede lovgivningen på ældreområdet primært mod at honorere en *forsørgelsesmålsætning*. Aldersrente og senere pensionsydelse udgjorde lovgivningens tyngdepunkt. I takt med at gruppen af ældre med behov, der rakte ud over de kontante ydelser, blev mærkbart større, steg også efterspørgslen efter *ældrepleje*, og ambitionerne med lovgivningen ændredes i retning mod mere *trivselsorienterede* målsætninger (Jonasen 1998: 152). Problemet – det hastigt voksende antal af ældre med plejehjemsbehov – blev i første omgang søgt imødegået gennem oprettelsen af kommunale plejehjem. I 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne blev antallet af institutionspladser således udbygget betydeligt – fra 28.400 i 1964 til 46.525 i 1975 (Daatland 1997: 34, 175). Da væksten i gruppen af plejehjemsbeboere for alvor fik momentum mod slutningen af 1960'erne, fik behovet for plejeordninger følgeskab af et finansieringsproblem. Det stigende antal ældre med plejehjemsbehov begyndte for alvor at sætte de kommunale kasser under pres, og efterspørgslen på løsninger, der kunne leve op til såvel den trivselsorienterede målsætning som de finansielle rammer, blev intensiveret. I mange af landets kommuner valgte man en løsning, der indebar en omfattende udbygning af hjemmeplejen. ”Længst muligt i eget hjem” blev således sloganet, der dominerede 1970'ernes debat om ældreomsorgen (Johnsen 1991). Udover at lette trykket på de kommunale økonomier havde princippet om at understøtte de ældres mulighed for en værdig alderdom i eget hjem desuden den fordel, at hjemmeplejen imødekom mange ældres ønske om at blive i hjemmet og dermed undgå at tilbringe de sidste år på et plejehjem (Jonasen 1998: 152). I 1976 var der 110.362 brugere af hjemmehjælp i Danmark (Daatland 1997: 176). Hjemmehjælp blev dermed svaret på to problemer: Et økonomisk samt et trivselsmæssigt.

### 3. Den korte historie: Fra offentlig opbygning til ombygning<sup>12</sup>

Den korte historie om udviklingen i den danske ældrepleje er – som den lange fortælling om ældreområdet – nært beslægtet med ændringerne i organiseringen af den danske velfærdsstat i et bredere perspektiv. Hvor perioden indtil 1980 – navnlig 1960'erne og 1970'erne – var karakteriseret ved opbygningen af en skattefinansieret, offentlig servicesektor, så har de seneste årtier været præget af en opbremsning af væksten i de offentlige aktiviteter og en begyndende ombygning af allerede eksisterende offentlige serviceorganisationer. En overordnet udviklingstendens har været et skifte fra opbygning til ombygning. Fra vækst til omlægning. Ombygningen af den offentlige sektor har i særlig grad taget afsæt i to principper: Decentralisering og markedsorientering.

Decentraliseringen af den danske velfærdsstat tog allerede sit første store skridt med kommunalreformen af 1970. Den første decentraliseringsbølge fandt således sted parallelt med udbygningen af velfærdsinstitutionerne, og var medvirkende til 1970'ernes offentlige ekspansion. Et stort antal arbejdsopgaver og ansvarsområder blev, som en direkte konsekvens af kommunalreformen, udlagt fra staten til kommuner og amter, samtidigt med at antallet af kommuner blev drastisk reduceret.<sup>13</sup> Den anden decentralisering indledtes i det små fra begyndelsen af 1980'erne, men fik først for alvor gennemslagskraft i 1990'erne (Klausen 2001: 62f). Hovedelementet i den anden bølge af reformer var en overflytning af opgaver og ansvar fra stat, amter og – særligt – kommunerne til institutionsledelsen. Den enkelte ”velfærdsproducerende” institution fik dermed større frihed til at prioritere økonomisk inden for nogle centralt fastsatte rammer, og samtidig gav reformerne mulighed for at overføre opsparede midler til det efterfølgende budgetår. Målene med decentraliseringen var en mere hensigtsmæssig ressourceanvendelse, produktionsforbedringer og i sidste ende en øget effektivitet på institutionsniveauet. En stigende efterspørgsel skulle ikke længere mødes med en udbygning af eksisterende ordninger, men gennem rationalisering af produktionen. For at opretholde en vis kontrol med de offentlige institutioner blev ansvarsoverførslen fulgt op af nye styringsredskaber. Mål- og rammestyring blev således fast inventar i den offentlige forvaltnings instrumentarium.

Det andet princip, der i vid udstrækning kom til at præge tilvejebringelsen af velfærdsydelser efter 1980, var introduktionen af markedsmekanismer i den offentlige sektor. Igennem 1970'erne havde der meldt sig et stigende antal kritiske røster i debatten om den hastigt omsiggribende velfærdsstat. Den offentlige

---

<sup>12</sup> Overskriften er taget fra Lægheid & Pedersen, 1999.

<sup>13</sup> Forud for kommunalreformen i 1970 var der omtrent 1300 sognekommuner, 88 købstæder og 25 amter. I den nye struktur var antallet af kommuner reduceret til 275, mens sammenlægningen af amterne betød, at der efter 1970 var 14 amter (Bogason 2003: 64).

sektor blev blandt mange andre ting klandret for at være ineffektiv og større end den reelle efterspørgsel kunne retfærdiggøre (Niskanen 1971; Kristensen 1987). Kritikken fandt hurtigt klangbund blandt borgerlige politikere i flere vestlige lande, der lovede at ”rulle statens grænser tilbage” og modernisere velfærdsstatens institutioner. Privatisering, udlicitering, kontraktstyring, frit valg ordninger, resultatløns og etableringen af kvasimarkeder blev den medicin, der skulle øge kvaliteten og udbuddet af offentlige ydelser uden medfølgende skattestigninger. Samlebetegnelsen for de nye reformtiltag blev i løbet af 1990’erne New Public Management (Hood 1991, 1995; Osborne & Gaebler 1992; Prior 1993; Dunleavy & Hood 1994; Olsen & Peters 1996; Kettl 1997; Klausen & Ståhlberg 1998; Rhodes 1997).

### 3.1 Lovgivningen

I en lovgivningsmæssig henseende er ældreområdetets korte historie i høj grad præget af tankerne om at modernisere og effektivisere velfærdsstaten. ”Value for money” blev et mantra, ældresektoren ikke gik ram forbi. Samtidig afspejler lovændringerne på ældreområdet i årene efter 1980 et klart formuleret ønske om at målrette ydelserne mod den enkelte. Resultatet har været øget brugerinddragelse, ”afinstitutionisering” og en individualisering af ældreomsorgen.

*Tabel 3: Udviklingen i lovgivning med relation til det ældrepolitiske område, 1980-2004.<sup>14</sup>*

År	Lovgivning
1987	Ældreboligloven
1995	Lov om aftaleskemaer; Lov om forebyggende besøg til ældre
1999	Krav om kommunal udarbejdelse af kvalitetsstandarder for hjemmeplejen
2000	Lov om fleksibel hjemmehjælp
2001	Ændring af Sygehusloven, §5; Ændring af Serviceloven, §73a (Træningslovene)
2002	Frit valg af ældre- og plejebolig; Ret til erstatningshjælp
2003	Frit leverandørvalg

Den første lovændring af betydning for området fandt sted med ældreboligloven i 1987, og må i vid udstrækning betragtes som en konsekvens af de anbefalinger, ældrekommissionen af 1980 fremlagde i

<sup>14</sup> For en mere detaljeret skematisk oversigt over større ændringer på ældreområdet siden 1970, se Strukturkommissionen, 2004: 181.

kommissionens endelige afrapportering (Fuglsang 2000: 13; Jespersen & Simonsen 1998).<sup>15</sup> Hovedprincippet i lovændringen var, at de ældre i fremtiden skulle tilbydes flere valgmuligheder, når behovet for pleje opstod. Uniforme løsninger skulle erstattes af brugervalg. Indtil implementeringen af ældreboligloven var plejekrævende brugere således henvist til plejehjemmet, men med den nye lov blev det betonet, at plejen skulle følge den ældre og ikke boligformen. Det erklærede sigte var en ”afinstitutionisering” af ældreplejen. Samtidig vedtog Folketinget at stoppe opførelsen af plejehjem – ved behov kunne kommunerne i stedet anlægge ældreboliger. Flexibilitet i boligudbuddet og responsivitet over for brugernes individuelle ønsker var dermed lovens nøgleord. Samlet set havde ældreboligloven som konsekvens, at tilbuddene til ældre i eget hjem voksede markant, mens udbygningen af institutionstilbuddene ophørte (Strukturkommissionen 2004: 181). Lovændringen markerede et markant brud med forestillingen om, at bolig og pleje var del af en helhed – eller samlet plejepakke, samt en afstandtagen til den institutionspleje, der karakteriserede 1960’erne og 1970’ernes ældreområde. Fra 1987 blev boligformen således udskilt og isoleret fra den egentlige plejeydelse – hjemmehjælpen.<sup>16</sup>

Næste gang lovgivningen på ældreområdet blev ændret var i 1995, hvor ”lov om aftaleskemaer” samt ”lov om forebyggende besøg til ældre” introduceredes. Med ”lov om aftaleskemaer” lancerede et flertal i Folketinget et krav om skriftlighed i visitationssituationen, således at tildelingen af hjemmehjælp i fremtiden skulle baseres på aftaleskemaer. Det nye i lovgivningen af 1995 var ikke så meget de formaliserede rammer for ydelsestildelingen – der havde altid eksisteret en form for formaliseret fastsættelse af behov og ydelse i hjemmeplejen – men i højere grad indførelsen af kontraktlignende aftaler mellem den ældre og kommunen. Efter lovens vedtagelse var det ydelsesmodtageren og kommunen – personificeret ved visitatoren – der i fællesskab vurderede behovet for derefter at forankre ydelsens omfang i en skriftlig aftale. Det primære sigte med aftaleskemaerne var at sikre, at brugernes legitime fordring på de aftalte ydelser blev tydeliggjort (Højlund 2002: 13ff; Højlund & la Cour 2001: 100ff). I regeringens argumentation for lovændringen kom ønsket om en eksplicitering af ydelsens omfang og karakter tydeligt til udtryk:

---

<sup>15</sup> Ældrekommissionen af 1980 gav ikke blot inspiration til Ældreboligloven, men kom i bred forstand til at præge udviklingen på ældreområdet igennem det meste af 1980’erne.

<sup>16</sup> I årene efter vedtagelsen af Ældreboligloven blev det med voksende tydelighed klart, at loven ikke fungerede efter hensigten, idet de ældreboliger, der blev opført efter 1987, ikke var målrettet den gruppe af ældre, der i stor udstrækning flyttede ind i de nye boformer. Med henblik på at sikre overensstemmelse mellem de ældres behov og boligen, blev ældreboligerne derfor suppleret med plejeboliger, der nu er omfattet af Lov om social service, mens Ældreboligloven er indeholdt i Boligloven.

Det er regeringens opfattelse, at en række klager på hjemmehjælpsområdet skyldes, at det ved tildelingen af hjælpen ofte ikke tilstrækkelig tydeligt klargøres for modtageren, hvad formålet med hjælpen er, hvilke opgaver der vil blive ydet hjælp til, hvornår hjælpen vil blive revurderet m.v. Disse forhold skal modtageren efter regeringens opfattelse oplyses om på en klar og tydelig måde... For i højere grad at synliggøre for modtageren på hvilket grundlag kommunalbestyrelsen har truffet sin afgørelse om hjemmehjælp, foreslås det derfor, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at meddele ansøgeren skriftligt. Herudover forpligtes kommunalbestyrelsen til i forbindelse med afgørelsen om evt. visitering til hjemmehjælp at anvende skema, der som minimum indeholder de nævnte oplysninger.<sup>17</sup>

Den anden ændring af lovgivningen på ældreområdet førte til iværksættelsen af lovbundne, forebyggende hjemmebesøg til alle ældre over 75 år. Loven forpligtigede således kommunerne til at gennemføre to årlige hjemmebesøg. Ambitionen med besøgene var først og fremmest at forebygge. Erfaringerne fra en række forsøgskommuner tydede på, at en øget vægtlægning af forebyggelse kunne ”modvirke fysisk funktionstab hos de ældre samt hæve deres generelle livskvalitet og mestringssevne” (Højlund 2002: 15; Jonassen 1998: 252). Hensigten med hjemmebesøgene var imidlertid ikke alene en øget fokusering på de ældres fysiske tilstand, men i videre udstrækning en vurdering af den enkeltes samlede livssituation. Loven var – som loven om aftaleskemaer – dermed i pagt med den øgede tilpasning til de ældres individuelle behov, som var skudt i gang med ældreboligloven fra 1987.

Ønsket om at myndiggøre den enkelte ældre er ligeledes afspejlet i en tredje lovændring fra 1995. I perioden frem til 1995 var ældre bosiddende på kommunale institutioner ikke berettiget til at modtage social pension, men udelukkende lomme penge. Med lovændringen i 1995 ændredes dette, således at de ældre institutionsbeboere opretholdt retten til pension, mod til gengæld at skulle ”svare delvis betaling for opholdet på institutionen ud af pensionen” (Strukturkommissionen 2004: 181ff).

Beslutningen om at stille krav til kommunerne om etablering af kvalitetsstandarder på hjemmehjælpsområdet (gældende fra 1. januar 1999) kan betragtes som et led i styrkelsen af dialogen mellem borger og myndighed. Hensigten med introduktionen af kvalitetsstandarderne var således at bidrage til en synliggørelse af borgernes rettigheder og dermed skabe et grundlag for kommunikationen af de krav, hjemmehjælpsmodtageren retmæssigt kan stille til leverandøren. I lovgrundlaget for kvalitetsstandarderne er ambitionerne med kravet til kommunerne desuden formuleret som et ønske om, at ”det er politikerne, der formulerer og udstikker de generelle retningslinier for ældreområdet.

---

<sup>17</sup> Citeret fra Fuglsang 2000: 16.

Hertil kommer en målsætning om, at ... bidrage til ældreområdet styring, [og] forbedre kommunikationen med leverandører” (Olsen & Hansen 2004).<sup>18</sup>

Med vedtagelsen af lov om fleksibel hjemmehjælp i 2000, blev de lovmæssige betingelser for hjemmeplejen igen ændret. Som i forbindelse med lovændringerne fra 1995 var hovedsigtet at styrke den ældres inddragelse i fastlæggelsen af ydelsernes karakter. Hjemmehjælpsmodtageren fik dermed mulighed for at bytte ydelser inden for den i visiteringen fastsatte tidsramme, således at modtageren fra besøg til besøg kunne tilrettelægge hjælpen. I første omgang var det udelukkende de praktiske opgaver, der var omfattet af loven, men fra juli 2002 fik hjemmehjælpsmodtageren også adgang til at lade den personlige hjælp indgå i den individuelle prioritering (Strukturkommissionen 2004: 181ff; Finansministeriet 2003a).

Tilpasning til individuelle ønsker var atter engang ledetråden i loven om frit valg af ældre- og plejebolig fra 2002. Loven giver således mulighed for, at den ældre, der er visiteret til ældre- eller plejebolig, beskyttet bolig samt plejehjemsplads, frit kan vælge mellem tilbud inden for og på tværs af kommunale skel (Finansministeriet 2003b).

Også indførelsen af frit leverandørvalg fra 1. januar 2003 og den stigende brug af udlicitering på hjemmehjælpsområdet har bidraget til at øge hjemmehjælpsmodtagerens valgmuligheder og dermed styrket vægtlægningen af individuelle løsninger. Ifølge loven forpligtes kommunerne til at ”indgå aftaler med alle offentlige og private leverandører, der ønsker at levere personlig og praktisk hjælp i kommunen, og som opfylder kommunens generelle krav til alle kommunale og private leverandører” (Finansministeriet 2003c). Den ældre sikres dermed retten til frit at vælge mellem et kommunalt og privat hjemmehjælpstilbud. Udover at understøtte imødekommelsen af individuelle behov og ønsker kan loven også ansues som et konkret forsøg på – gennem introduktionen af markedsmekanismer – at effektivisere og modernisere den offentlige sektor. Gennem den lovsikrede ”privatisering” af hjemmehjælpsområdet og borgerens exit-muligheder etableres der således konkurrence på et felt, hvor de offentlige tilbud hidtil i vid udstrækning har stået alene. Ønsket om individuel tilpasning og bestræbelserne på at udbrede markedets logik til den offentlige sektor forenes dermed i loven.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ambitionerne bag introduktionen af kvalitetsstandarder er i et betydeligt omfang sammenfaldende med de intentioner der ligger bag Fælles sprog-standarder. For en analyse af anvendelsen af Fælles sprog i sammenhæng med formuleringen af kvalitetsstandarder, se Olsen & Hansen 2004.

<sup>19</sup> Samtidig med beslutningen om at indføre frit leverandørvalg på hjemmehjælpsområdet – der var en del af lovforslag L 130, som blev fremsat første gang i februar 2002 – blev behovet for en klar adskillelse af myndigheds- og producentrolle indskærpet over for kommunerne. For at sikre en effektiv og ægte konkurrence mellem private og kommunale



Endelig er der grund til at omtale to overordnede tendenser, der har præget det ældrepolitiske område de seneste 10-15 år, og som begge – af navnlig kommunerne – er tilskrevet stor betydning for det felt, Fælles sprog finder sin anvendelse i: En stigende, ufinansieret opgaveglidning fra amter til kommuner og en generel bevægelse fra ramme- til detailstyring. Den ufinansierede opgaveglidning har i stor udstrækning været bestemt af et ønske om at finde besparelser i sundhedsvæsnet, men også af introduktionen af ny teknologi i sundhedssektoren. Den knytter sig primært til to opgavetyper på social- og sundhedsområdet: Pleje af tidligt udskrevne sygehuspatienter og genoptræning (Kommunernes Landsforening 2003). Ændringen i førstnævnte opgavekategori dækker først og fremmest over, at et voksende antal ældre udskrives fra sygehusene tidligere i behandlingsforløbet, end det var tilfældet for blot 15-20 år siden, samtidigt med at behandling i daghospitaler samt ambulansbehandling i stigende omfang vinder indpas i sundhedssektoren. De ældre er således gennemsnitligt indskrevet kortere tid ad gangen på sygehuset, inden de vender tilbage til egen bolig, hvilket har haft som konsekvens, at kommunerne oplever en voksende efterspørgsel efter mere komplekse plejeydelser, og dermed et stigende udgiftspres.<sup>20</sup>

Den anden oplevede opgaveglidning knytter sig til genoptræningsområdet (Kommunernes Landsforening 2002; Engberg & Tang 2000; Engberg, Søgaard & Tang 2000; Amtsrådsforeningen 2003).<sup>21</sup> Det er en udbredt opfattelse i kommunerne, at de seneste 10-15 års udvikling på træningsområdet har ført til en overførsel af opgaver fra det amtslige sundhedsvæsen til kommunerne, på trods af genoptræningens retlige kobling til det amtslige niveau:

Genoptræning er et væsentligt element såvel i forbindelse med den forebyggende indsats, som under sygehusindlæggelse og som opfølgning efter indlæggelsen. Men det har igennem en årrække været vanskelig at få genoptræningsindsatsen til at fungere i et samspil mellem sygehusvæsenet og kommunerne, og mange kommuner har oplevet en ufinansieret opgaveglidning på området på trods af, at genoptræningen grundlæggende er et amtskommunalt ansvarsområde.<sup>22</sup>

---

leverandører, var det således af afgørende betydning, at myndigheds- og leverandørrolle blev tydeligt opsplittet (Finansministeriet 2002).

<sup>20</sup> Amtsrådsforeningen har stillet spørgsmålstegn ved denne beskrivelse af forholdene på området (Amtsrådsforeningen 2003). Amterne argumenterer bl.a. med, at de kortere behandlingsforløb er betinget af ny teknologi, der har muliggjort behandlingsformer med kortere rekonvalescens.

<sup>21</sup> Igennem det seneste årti har der været et markant voksende fokus på genoptræning og forebyggende træning på ældreområdet. Træningslovene fra 2001 kan således anskues som den foreløbige materialisering af den voksende interesse for træningsområdet. Vægtlægningen af træningsområdet må endvidere betragtes som delvist motiveret af økonomiske incitamenter. Forebyggelse er mindre udgiftskrævende end kompensering og helbredelse. Træningslovene fra 2001 er i denne sammenhæng af særlig interesse, idet lovændringen i vid udstrækning har dannet afsæt for videreudviklingen af Fælles sprog.

<sup>22</sup> Kommunernes Landsforening 2002.

To love – der trådte i kraft i 2001 – med relation til træningsområdet havde afsæt i et ønske om, at komme den oplevede opgaveglidning til livs. Træningslovenes væsentligste indhold var således en sondring mellem amtskommunal genoptræning og kommunal vedligeholdelsestræning. Dermed søgte man fra centralt niveau at regulere det, der af mange blev betragtet som en gråzone. Trods lovgivningens klare ansvarsfordeling er der dog stadig kommuner, der betragter relationen mellem amter og kommuner på træningsområdet som problemfyldt:

På trods af den nye lovgivning eksisterer der stadig en række problemstillinger på genoptræningsområdet – herunder f.eks. uklar definition af begreberne ”genoptræning” og ”vedligeholdelsestræning” samt manglende standarder i forhold til udveksling af informationer på tværs af sektorerne.<sup>23</sup>

Nok bidrog den nye lovgivning til at præcisere ansvars- og finansieringsbyrderne på området, men en række uklarheder bestod.

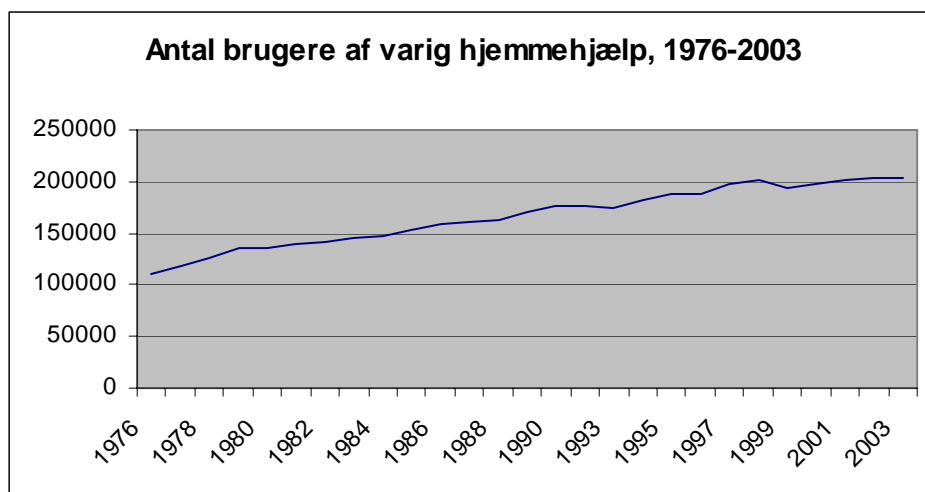
Den anden overordnede udviklingstendens med betydning for ældreområdet generelt og Fælles sprog i særdeleshed, der her kort skal omtales, knytter sig til bevægelsen fra lovmæssig rammestyring til en voksende grad af detailregulering i hjemmeplejen. I begyndelsen af 1980’erne var selve udførelsen og organiseringen af hjemmehjælpen kun i meget begrænset omfang reguleret af lovgivning. Den enkelte kommune og hjemmehjælper havde relativt frie tøjler med hensyn til, hvordan ydelsen blev leveret. Fra midten af 1980’erne og indtil i dag har det nationalpolitiske niveau imidlertid med stigende styrke markeret sig gennem lovgivning om mødet mellem borger og hjemmehjælper. Rammerne for udførelsen af hjemmehjælpen er således blevet indsnævret. Denne udviklingstendens er bl.a. synlig i Lov om aftaleskemaer (1995), Lov om fleksibel hjemmehjælp (2000), Ret til erstatningshjælp (2002) samt Frit leverandørvalg (2003), og har i høj grad været afgørende for de rammebetingelser, Fælles sprog har udviklet sig i forhold til og været formet af.

De seneste tyve års betydelige forandringer i den lovgivning, der sætter rammerne for den danske ældrepleje, har ikke kunnet undgå at trække sig dybe spor i ældreområdets beskæftigelsesprofil. Vægtlægningen af de ældres muligheder for at blive længst muligt i eget hjem har ført til en forøget efterspørgsel efter kommunal hjemmehjælp. Antallet af brugere af varig hjemmehjælp er således vokset fra 110.362 i 1976 til 203.169 i 2003 (se figur 4), mens antallet af årsværk anvendt på danske plejehjem

---

<sup>23</sup> Kommunernes Landsforening, 2002.

har været støt faldende siden midten af 1980'erne (Strukturkommissionen 2004: 183; Daatland 1997: 177).



Figur 4: Udviklingen i antallet af brugere af varig hjemmehjælp i Danmark, 1976-2003.

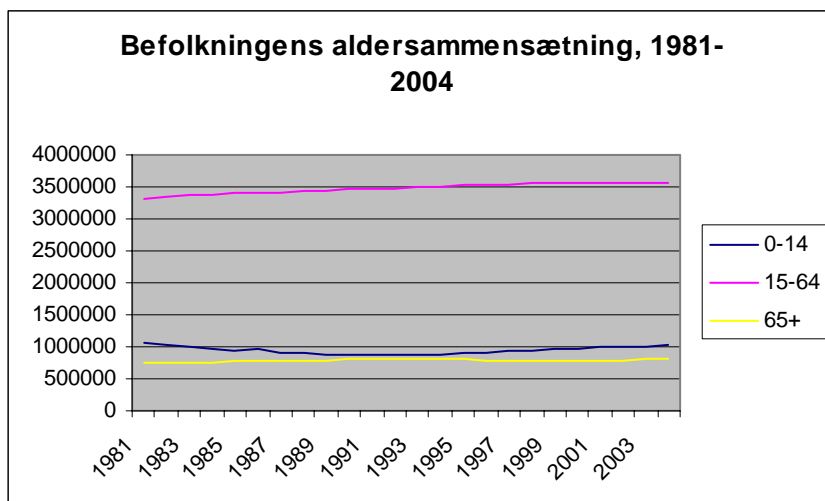
Kilde: Daatland, 1997 samt Danmarks Statistik.

### 3.2 Rammebetingelserne

Det sidste kvarte århundredes udvikling på ældreområdet har ikke blot fundet sted under indflydelse af nye styringsideer og ønsket om øget brugerinddragelse, men også af nogle særdeles håndgribelige ændringer i de demografiske forhold samt ikke mindst forventningerne til fremtidige demografiske forandringer. Overvejelserne om fremtidens indretning af de danske velfærdsinstitutioner har således i meget stor udstrækning taget afsæt i forventningen om, at en voksende andel af befolkningen i de kommende årtier vil bestå af ældre (Velfærdskommissionen 2004; Jonassen 1998: 171ff). I nedenstående er de seneste 25 års udvikling i befolkningens alderssammensætning beskrevet.

#### *Andelen af ældre:*

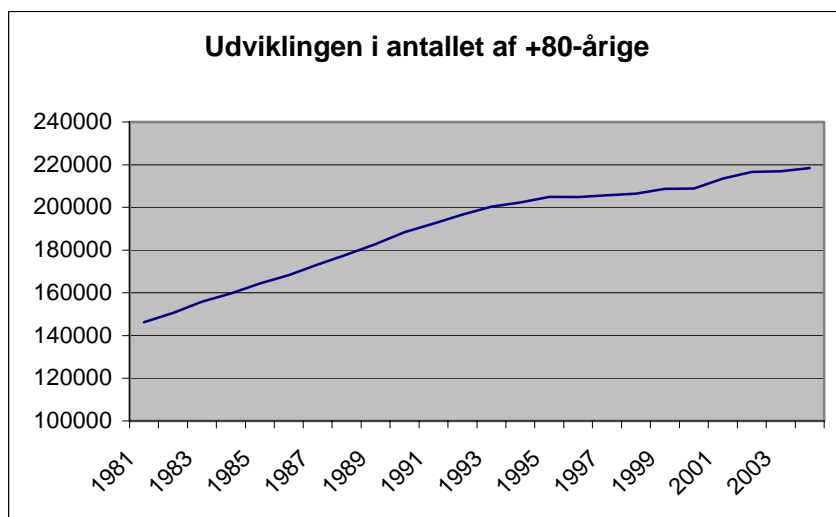
De demografiske udviklingstræk, der dominerede perioden indtil 1980 – længere levetid og et stigende antal ældre – fortsatte ind i 1980'erne og 1990'erne. Væksten i middellevetiden, der i så høj grad prægede de første 80 år af det 20. århundrede, vedblev således i århundredets sidste årtier. Ved indgangen til 1980'erne var den forventede restlevetid for en nyfødt pige på ca. 77 år, mens middellevetiden for en nyfødt dreng var ca. 71 år (se side 9 ovenfor). I 2003 var middellevetiden steget til 79,48 år for kvindernes vedkommende og 74,89 for mændene (Danmarks Statistik 2004: 33).



Figur 5: Den danske befolkning 1981-2004 fordelt på aldersgrupper.

Kilde: Danmarks Statistik, 2004.

Også den tidligere periodes udvikling i befolkningens alderssammensætning fortsatte ind i 1900-tallets sidste årtier. I tidsrummet fra 1980 til 2004 voksede andelen af de +65-årige således fra 14,5 procent af befolkningen til en andel på ca. 15 procent i 2004. Andelen af de +80-årige voksede i samme periode fra 2,9 til 4 procent af den samlede befolkningen (se figur 6).



Figur 6: Udviklingen i antallet af +80-årige fra 1981-2004.

Kilde: Danmarks Statistik, 2004.

### 3.3 Problem-løsningsopfattelser

Navnlig to problemstillinger har domineret det sidste kvarte århundredes ældrepolitiske debatter: Behovet for øget valgfrihed og brugerinddragelse samt håndteringen af et forventet finansieringsproblem som følge af et voksende antal ældre i det 21. århundrede. Mens førstnævnte

problemstilling i vid udstrækning er blevet søgt afhjulpet gennem lov- og regelændringer, så har der endnu ikke krystalliseret sig ét dominerende svar på sidstnævnte problem.

De serviceinstitutioner, der var opbygget på ældreområdet i løbet af 1960'erne og 1970'erne, blev anskuet som producenter af alt for uniforme ydelser, der ikke i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til de ældres individuelle livssituation. Hovedparten af 1980'erne og 1990'ernes reformtiltag på ældreområdet sigtede således mod at øge antallet af tilbud til de ældre, styrke det offentliges responsivitet over for den enkeltes ønsker og tilvejebringe en mere individualiseret ældrepleje. En tostrengt strategi – baseret på henholdsvis exit- og voice-mekanismer – blev taget i anvendelse for at afhjælpe problemet (Hirschman 1970).

Exit-mekanismen har, i hvert fald på det retoriske plan, været det hyppigst anvendte middel i kampen for at skabe en mere fleksibel offentlig service. Den kan blandt andet genfindes i lov om fleksibel hjemmehjælp, lov om frit valg af ældre- og plejebolig samt lov om frit leverandørvalg. I alle tre tilfælde overdrages den ældre beføjelsen til at afgøre, hvilken iklædning den lovsikrede ydelse skal fremstå i. Løsningen på problemet får dermed karakter af en myndiggørelse af ydelsesmodtageren på bekostning af ydelsesleverandøren. I modsætning til exit-instrumentet, så er voice-mekanismen kun blevet anvendt i begrænset omfang. Den væsentligste lovændring, med henblik på at styrke de ældres indflydelse i forhold til det offentlige via kritik, indsigelser, argumenter etc., har uden tvivl været indførelsen af lovpligtige ældre- og klageråd på kommunalt niveau. Fra 1997 har det været pålagt kommunerne at etablere ældre- og klageråd, således at ældreplejens modtagere får mulighed for at artikulere ønsker og kritik over for ydelsesproducenten. I bemærkninger til loven fremgår det tydeligt, at hensigten med loven er at skærpe kommunernes lydhørhed over for brugerne:

Ældrerådene skal medvirke til at udbygge kontakten mellem kommunens ældre borgere og kommunalbestyrelsen, rådgive kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål samt drøfte og viderebringe spørgsmål og synspunkter, der bredt vedrører nuværende og kommende ældre, herunder de initiativer som de ældre selv står for.<sup>24</sup>

Hvor bestræbelserne på at etablere en mere individualiseret ældrepleje således har materialiseret sig i flere lovændringer på ældreområdet, så har den forventede vækst i udgifterne til fremtidig ældreomsorg endnu kun givet sig udslag i få institutionaliserede løsningsopfattelser. En del af de ovenfor beskrevne

---

<sup>24</sup> Her citeret fra Fuglsang 2000.

bestræbelser på at introducere større valgfrihed i ældresektoren kan dog anskues som et middel til at opnå større effektivitet og dermed en nedbringelse af udgifterne til ældreområdet. Indførelsen af lovbestemte exit-muligheder styrker således ikke alene borgerens indflydelse på sin egen situation, men underbygger samtidig introduktionen af markedsmekanismer i det offentlige. Når hjemmehjælpsmodtageren bliver tildelt bemyndigelse til at selv at beslutte, hvem der skal levere ydelsen, så tvinges leverandørerne i højere grad til at agere på markedsvilkår. I denne optik kan frit valg dermed bidrage til øget konkurrence og en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. Denne potentielle effektiviseringseffekt kan dog blive modvirket af det potentielle tab af stordriftsfordele, så det langsigtede økonomiske nettoresultat af ændringerne er vanskeligt at vurdere.

#### 4. Udviklingen i Fælles Sprog<sup>25</sup>

Det er i den ovenfor beskrevne udvikling på ældreområdet, at introduktionen og udbygningen af det standardiserede kategoriseringsredskab, Fælles sprog, indskrives sig. I 1994 blev den første kim til kommunikationsinstrumentet lagt. Fire år efter, i oktober 1998, var det samlede katalog over funktionsvurderinger og ydelser færdigudviklet, og implementeringen af redskabet i landets kommunale hjemmehjælpsordninger kunne indledes. I Fælles sprogs udviklingshistorie er dette endelige reviderede katalog, sammen med beslutningen om at igangsætte udviklingsprojektet Fælles sprog i august 1997, det nærmeste man kommer til en endelig formel beslutning om, hvad det var Kommunernes Landsforening helt præcis ville anbefale sine medlemmer at tage i anvendelse.

Det er således muligt at inddele historien om Fælles sprogs oprindelse og udvikling i to overordnede perioder: En udviklings- og forsøgsperiode fra 1994 til 1998 samt en implementeringsperiode fra 1998 til 2004. I det følgende vil denne periodisering danne udgangspunkt for en kortfattet historisk beskrivelse af Fælles sprog fra dets fødsel til dets nuværende status som et udbredt, om end ikke enerådende,<sup>26</sup> kommunikations- og styringsredskab i den kommunale hjemmehjælp.

---

<sup>25</sup> Afsnittet bygger i vidt omfang på Effe 2003 og Højlund & Højlund 2000.

<sup>26</sup> Godt 80% af kommunerne anvendte Fælles sprog i foråret 2004 (Hansen, Hansen og Skov Dahl 2004).

#### 4.1 1994-1998: Fra undfangelse til praktisk anvendelse

*Tabel 4: Udviklingen i Fælles sprog 1994 - 1998.*

Tidspunkt	Ændring
1994	Udgivelse af publikationen ”Ældresektoren. Behov for sammenhængende IT-løsninger”, baseret på informationsanalyse af ældreområdet i fem kommuner gennemført i vinteren 1993-94.
1994	Omsorgssystem – Rapport fra et kravspecificerende seminar
1995 (april)	Præsentation af IT-leverandørers svar på kravspecifikationerne
1996	Udgivelsen af publikationen ”Ældreområdet. Forslag til Fælles sprog vedr. behov og ydelser”
<i>1997 (juni)</i>	<i>Afholdelse af seminar, hvor det vedtages at igangsætte udviklingsprojektet Fælles sprog med start i august 1997</i>
1997 (okt.)	Indgåelse af samarbejdsaftale med syv systemleverandører
1997 (okt.)	Konsensusseminar vedrørende Fælles sprogs ydelsesdel
1997 (dec.)	Konsensusseminar vedrørende Fælles sprogs behovsdel
1998 (jan.)	Konsensusseminar vedrørende ”øvrige data”
1998 (febr.)	Første udkast til ”Fælles sprog på ældre- og handicapområdet” præsenteres på midtvejskonference
1998 (marts/april)	Første test af Fælles sprog kataloget i 18 kommuner, i alt ca. 900 visitationer
1998 (maj)	Opfølgingsseminar – revision af kataloget
1998 (juni)	”Fælles sprog – revideret version” testes i fem kommuner med fokus på træningsområdet
1998 (juli)	Evalueringskonference
1998 (aug.)	Indgåelse af samarbejdsaftale med ti systemleverandører
<i>1998 (okt.)</i>	<i>Endelig revideret version af ”Fælles sprog på ældre- og handicapområdet”</i>

Kilde: Effe, 2002 samt diverse numre af Projekt Fælles sprog: Nyhedsbrev. Indholdet i tabellen er desuden valideret gennem interview med konsulent Claus Nielsen, KL, den 26.11.2004. To tidspunkter, juni 1997 og oktober 1998, er markeret med kursiv, fordi de markerer nogle formelle beslutninger, der udgør et vendepunkt i Fælles sprogs udviklingshistorie.



Første gang behovet for et standardiseret kommunikations- og styringsredskab i ældresektoren blev klart formuleret af Kommunernes Landsforening (KL) var i 1994. I en publikation med titlen ”Ældresektoren. Behov for sammenhængende IT-løsninger” beskrev konsulent i KL’s Kontor for Teknologi, Rita Lützhøft, den kompleksitet og informationsfattigdom, der på det daværende tidspunkt kendetegnede ældreområdet i de danske kommuner. Med afsæt i en informationsanalyse af ældreplejen i fem kommuner<sup>27</sup> konkluderede Lützhøft således, at kommunernes styringsredskaber langt fra levede op til det stadigt voksende behov i en kompleks og forgrenet organisation. De analyserede kommuner var desuden karakteriseret ved fælles problemstillinger og behov på tværs af kommunal størrelse, geografi, organisering og decentraliseringsgrad. Ifølge forfatteren var sammenhængende IT-løsninger midlet, der kunne sikre overblik og (gen)opbygge styringen på området (Lützhøft 1994).

Resultaterne fra informationsanalysen samt Lützhøfts understregning af den kommunale ældreplejes store forbedringspotentiale fik KL til at organisere et seminar for en række udvalgte kommuner. Sigtet var at udforme en fælles overordnet kravspecifikation til et fremtidigt IT-omsorgssystem. Seminaret udmøntede sig i en rapport forfattet af KL, hvori kommunernes forventninger til et samlet IT-system var specificeret. Kommunernes krav blev derefter overbragt en række IT-leverandører, og i april 1995 afholdt KL en konference, hvor de potentielle leverandører præsenterede deres svar på rapportens krav. På leverandørkonferencen blev det imidlertid tydeliggjort, at de efterspurgte IT-løsninger ikke kunne udvikles uden et klart og utvetydigt begrebsapparat til beskrivelse af områdets kommunikation. Uden et tværkommunalt fælles sprog til registrering af et betydeligt antal ydelser og behov, lod en sammenhængende IT-løsning sig ikke realisere (Højlund & Højlund 2000: 25).

Uforeneligheden mellem kommunernes ønsker til en sammenhængende IT-baseret styring på den ene side og fraværet af et fælles begrebsapparat på den anden side, fik i 1995 KL til at igangsætte et udviklingsarbejde, med henblik på etableringen af et kategoriseringsinstrument til beskrivelse af behov og ydelsestyper i ældresektoren.<sup>28</sup> Babylonisk forvirring skulle afløses af fælles standarder. Fra begyndelsen var arbejdet med det fælles begrebsapparat inspireret af det norsk udviklede kommunikationsredskab, GERIX.

---

<sup>27</sup> Holsted, Græsted-Gilleleje, Rødovre, Aalborg og Odense Kommune.

<sup>28</sup> Behovet for et standardiseret begrebsapparat blev forstærket af vedtagelsen af lov om aftaleskemaer fra 1995 og det deraf følgende krav om øget skriftlighed i ældreplejen (se ovenfor). Dermed var der skabt nye præmisser for kommunikationen mellem leverandøren og brugeren.

I 1996 barslede KL med rapporten ”Ældreområdet. Forslag til fælles sprog vedr. behov og ydelser”, der dermed blev det første bud på et fælles sprog i ældreplejen (Lützhøft 1996). I rapporten fremhæves det, at det fælles sprog skal tjene fire hovedformål: 1) Styrkelse af kommunernes interne styring: ”det skal kunne bruges i dialogen med den enkelte borger, til dokumentation af borgerens situation og kommunens indsats, til faglig dokumentation og kvalitetsudvikling, til planlægning og ressourcestyring” (Lützhøft 1996: 5); 2) formidling af krav til IT-leverandører; 3) mellemkommunalt sammenligningsgrundlag (benchmarking); 4) understøttelse af dialog med eksterne partnere, f.eks. sygehuse, praktiserende læger og apoteker. Fra primært at have været tænkt som et grundlag for kompatible IT-løsninger ved undfangelsen i 1994, fremstod Fælles sprog i 1996 således i højere grad som et redskab til afhjælpning af en række forskellige problemer. Problemfeltet blev udvidet, men løsningen var den samme.

I 1996 og 1997 arrangerede KL en række konferencer og seminarer, hvor den første grove skitse til Fælles sprog blev gjort til genstand for diskussion og evaluering. På et seminar i 1997 blev det formelt vedtaget at igangsætte et udviklingsprojekt med start i august samme år. Projektet blev finansieret af Socialministeriet, Forsknings- og Udviklingscentret for Rehabilitering samt KL. Allerede i oktober blev der indgået samarbejdsaftaler med syv systemleverandører, og i samme måned afholdt KL et konsensusseminar om katalogets ydelsesside. I december blev der afholdt seminar om behovssiden og i januar 1998 om ”øvrige data”.

Efter bearbejdelsen af det første udkast til et fælles begrebsapparat kunne KL i februar 1998 præsentere et andet, revideret udkast til et Fælles sprog katalog. I de følgende måneder blev kataloget afprøvet i atten forsøgskommuner,<sup>29</sup> hvorefter kataloget blev udsat for endnu en revision, inden det blev testet igen – denne gang i fem forsøgskommuner og fokus rettet mod træningsområdet. I oktober 1998 kunne KL så omsider præsentere et endeligt revideret katalog. Dermed var udviklings- og forsøgsperioden afsluttet, og implementeringen af det afpudsede styringsredskab kunne tage sin begyndelse.

---

<sup>29</sup> Broager, Gråsten, Hjørring, Horsens, Kolding, Rødding, Tjele, Aalborg, Nørre Aaby, Odense, Ejby, Gentofte, Gladsaxe, Græsted-Gilleleje, Lyngby-Taarbæk, Næstved, Rødovre og Vallø Kommune.

## 4.2 1998 – 2004: Implementering og videreudvikling

*Tabel 5: Udviklingen i Fælles sprog siden 1998 -2004.*

Tidspunkt	Ændring
1998 (sept.- okt.)	Uddannelse af instruktørkorps på 12 personer
1998 (vinter)	Udarbejdelse af kravspecifikation til landsdækkende database. Udbud, valg af leverandør og indgåelse af kontrakt om udviklingen
1999 (januar)	Udbydelse af kurser i brugen af Fælles sprog for kommunale fagfolk
1999 (maj)	Afholdelse af IT-messe med fokus på præsentationen af IT-systemer, der lever op til Fælles sprog – ca. 20 workshops
2002 (marts)	Udviklingsarbejdet med Fælles sprog II indledes officielt med konference i Fredericia
2003 (marts)	Projektgruppen, der forestår videreudvikling af Fælles sprog, præsenterer et foreløbigt bud på sprogets fremtidige udseende
2004 (juli)	Endelig revideret version af "Fælles sprog II. Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde"

Kilde: Effe, 2002 samt diverse numre af Projekt Fælles sprog: Nyhedsbrev. Indholdet i tabellen er desuden valideret gennem interview med konsulent Claus Nielsen, KL, den 26.11.2004. To tidspunkter, juni 1997 og oktober 1998, er markeret med kursiv, fordi de markerer nogle formelle beslutninger, der udgør et vendepunkt i Fælles sprogs udviklingshistorie.

I maj 1999 afholdt Kommunernes Landsforening en messe under overskriften "Fælles sprog – Styr på Fremtidens Ældreservice". Arrangementet markerede den officielle overgang fra en udviklings- til en implementeringsfase, men allerede i efteråret 1998 påbegyndte Kommunernes Landsforening uddannelsen af et instruktørkorps på 12 personer med henblik på en omfattende kursusaktivitet rettet mod de kommunalt ansatte brugere af Fælles sprog redskabet. I januar 1999 blev de første grundkurser i brugen af Fælles sprog afholdt. Kurserne – der primært rettede sig mod kommunale fagfolk (sygeplejersker) med visitationslignende arbejdsopgaver – indeholdt blandt andre elementer en indførelse i anvendelsen af den teknologi, der knyttede sig til implementeringen af redskabet, samt en casebaseret gennemgang af Fælles sprog. Med afsæt i to videocases blev deltagerne således bedt om at vurdere en række potentielle hjemmehjælpsmodtagere. Allerede i april 1999 havde 600 kommunale medarbejdere fra ældreområdet gennemgået et af de i alt 30 kurser, der var blevet afholdt siden januar (Projekt Fælles sprog 1999).

I 1999, 2000 og 2001 fortsatte bestræbelserne på at udbrede Fælles sprog til landets kommuner. Kursusaktiviteterne intensiveredes, og antallet af kommuner, der benyttede sig af den sproglige standardisering, voksede hastigt. I marts 2000 havde ca. 40 procent af kommunerne således implementeret Fælles sprog, mens andelen af kommuner, der anvendte redskabet ved årsskiftet 2001/02, var ca. 70 procent (Projekt Fælles sprog 2000; Projekt Fælles sprog 2002).

Parallelt med, at et stigende antal kommunale fagfolk fik kendskab til Fælles sprog gennem standardkurserne i det nye redskab, udviklede Kommunernes Landsforening kurset ”Styr på fremtidens ældreservice”, der primært var rettet mod beslutningstagere og ledere. Ledelsesinformation, planlægning af implementeringen af Fælles sprog samt oplæg med en kritisk vinkling på brugen af instrumenter som Fælles sprog var omdrejningspunkterne på disse kurser. Den kritiske indfaldsvinkel til Fælles sprog-redskabet var personificeret ved docent Verner C. Petersen, Handelshøjskolen i Århus.

I marts 2000 – kun halvandet år efter udgivelsen af Fælles sprog kataloget og starten på implementeringsfasen – indledte Kommunernes Landsforening, i skikkelse af et nyoprettet Fælles sprog center, et nyt udviklingsprojekt med henblik på en videreudvikling af sproget og undfangelsen af et Fælles sprog II. Formålet med videreudviklingen var at udvide det allerede eksisterende sprog med kategorier til beskrivelse af komplekse plejeydelser (sygeplejeydelser) samt trænings- og aktivitetsydelser (Projekt Fælles sprog 2000).

På en række arbejdsseminarer i 2001 blev de første erfaringer fra Fælles sprog debatteret, samtidig med at ønsker og visioner for et Fælles sprog II – omfattende træningsområdet samt sygeplejeydelserne – blev identificeret. Udviklingsprojektet blev imidlertid først officielt lanceret på en konference i marts 2002, efter at Socialministeriet, med en økonomisk håndsrækning på tre millioner, skabte det finansielle grundlag for redskabets videreudvikling. Efter konferencen nedsatte Kommunernes Landsforening en projektgruppe bestående af repræsentanter for tolv kommuner, med det formål for at øje at inddrage den kommunale verden i det nye sprogs tilblivelse.<sup>30</sup> I et nyhedsbrev fra februar 2002 formulerede Kommunernes Landsforening ambitionerne med Fælles sprog II på følgende vis:

---

<sup>30</sup> De tolv kommuner var: Billund, Bramming, Esbjerg, Fredericia, Gladsaxe, Helsingør, Herning, Hjørring, Nakskov, Odense og Aalborg. Endelig deltog også Frederiksborg Amt. Samtidigt blev der nedsat fem følgegrupper: En overordnet følgegruppe, Den faglige følgegruppe, Den borgerrelaterede følgegruppe, IT-netværk og Den uddannelsesmæssige følgegruppe (Projekt Fælles sprog 2002).

For det første skal redskabet omfatte oplysninger om borgerens oplevede behov og motivation. Oplysningerne om ydelserne skal videreudvikles, så registreringer skaber gennemsigtighed på træningsområdet og de komplekse plejeydelser. Endelig skal oplysninger i Fælles sprog kunne bruges i dialogen med sygehuspersonalet, hvor der ofte anvendes andre ”sprog”.<sup>31</sup>

Formålet var således dels en forbedring af det allerede eksisterende sprog, og dels en udbygning med henblik på kommunikationen på nye felter.

Kommunernes Landsforening og projektgruppens foreløbige resultater blev præsenteret på en konference i marts 2003. Formålet med konferencen var først og fremmest at informere alle med en interesse i Fælles sprog – primært faglige medarbejdere, ledere og politikere – om den foreløbige status på Fælles sprog II. Endvidere havde interessenter mulighed for at drøfte faglige problemstillinger med relation til Fælles sprog. I månederne efter konferencen fortsatte projektgruppen i samarbejde med Kommunernes Landsforening og følgegrupperne udviklingsarbejdet, og i juli 2004 kunne anstrengelsernes endelige resultat præsenteres: ”Fælles sprog II. Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde”.

Mens Fælles sprog I har vundet stor udbredelse i kommunerne siden introduktionen i 1998, er der ingen praktiske erfaringer med Fælles sprog II. Evalueringen af Fælles sprog har derfor baseret sig på erfaringerne med Fælles sprog I.

Samtidig med udviklingen af Fælles sprog II blev evalueringen af Fælles sprog I, som denne publikation udgør en del af, sat i gang. Evalueringen af Fælles sprog I sigter på at belyse Fælles sprogs historie, nuværende anvendelse og potentielle udviklingsmuligheder. Evalueringen af Fælles sprog fokuserer primært på problemstillinger, der er fælles for Fælles sprog I og II. Herudover vil resultaterne fra evalueringen blive anvendt til at drøfte, om og på hvilke punkter Fælles sprog II er udtryk for en forbedring i forhold til Fælles sprog I.

---

<sup>31</sup> Projekt Fælles sprog 2002.

## Referencer

Amtsrådsforeningen (2003): "Notat. Gråzoner – genoptræning", København: Amtsrådsforeningen.

Andersen, Jørgen Goul (1997): "The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth", *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, No. 1.

Baldwin, Peter (1990): *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bogason, Peter (2003): *Forvaltning og stat*, Århus: Systime.

Borchorst, Anette (2000): "Køn, velfærdsstatsmodeller og familiepolitik", i Larsen, Jørgen Elm og Iver Hornemann Møller (red.) (2000): *Socialpolitik*, 2. oplag, København: Socialpædagogisk Bibliotek.

Daatland, Svein Olav (red.) (1997): *De siste årene. Eldreomsorgen i Skandinavia 1960-95*, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Danmarks Statistik (2004): *Statistisk 10-års oversigt 2004*, København: Danmarks Statistik.

Dunleavy, Patrick og Christopher Hood (1994): "From Old Public Management to New Public Management", pp 9-16, in *Public Management & Money, july-september 1994*.

Effe, Karsten (2003): *Fælles sprog i KL's optikker. En konstruktion af programteorier*, upubliceret speciale, Odense: Institut for Statskundskab.

Engberg, Lars og Katrine Tang (2000): *Genoptræning af ældre i kommunerne – baseret på seks interviews*, København: DSI, Institut for Sundhedsvæsen.

Engberg, Lars, Jes Søgaard og Katrine Tang (2000): *Kortlægning af ressourceforbruget på kommunalt niveau til træning af ældre - en sammenligning af 1996 og 1999 med hovedvægten på genoptræning*, København: DSI, Institut for Sundhedsvæsen.

Erikson, Erik Oddvar, Erik Jørgen Hansen, Stein Ringen og Hannu Uusitalo (eds.) (1987): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, New York: M. E. Sharpe.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Finansministeriet (2002): "Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod år 2010", <http://www.fm.dk/1024/visPublikation.asp?artikelID=4472>.

Finansministeriet (2003a): "En mere fleksibel hjemmehjælp", <http://www.moderniseringsprogram.dk/textversionII/default.asp?artikelID=5306>.

Finansministeriet (2003b): "Frit valg af plejehjem, plejebolig og ældrebolig", <http://www.moderniseringsprogram.dk/textversionII/default.asp?artikelID=5313>.

- Finansministeriet (2003c): "Frit valg af hjemmehjælper og madordning", <http://www.moderniseringsprogram.dk/textversionII/default.asp?artikelID=5308>.
- Fuglsang, Lars (2000): "Menneskelige ressourcer i hjemmehjælpen: fra pelsjæger til social entreprenør". Case-rapport om hjemmehjælpen i Valby", Rapport nr. 4 fra *Serviceudvikling, internationalisering og kompetenceudvikling*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Green-Pedersen, Christoffer, Michael Klitgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard (2004): *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker. En rapport til Velfærdskommissionen*, København: Velfærdskommissionen.
- Hansen, Hansen og Skov Dahl (2004): "Spørgeskemaundersøgelse af brugen af Fælles sprog i de danske kommuner", *Politologiske Skrifter nr. 9*. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Hansen, Svend Aage og Ingrid Henriksen (1980): *Velfærdsstaten 1940-1978. Dansk Socialhistorie Bd. 7*, København: Gyldendal.
- Hirschmann, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organization and States*, Cambridge: Harvard University Press, Cambridge
- Hirschmann, Albert O. (1991): *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hood, Christopher (1991): "A Public Management for all seasons?", pp 3-19 i *Public Administration* Vol. 69, Spring 1991.
- Hood, Christopher (1995): "Contemporary public management: a new global paradigm?", pp. 104-117 i *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No. 2.
- Højlund, Holger (2002): "Velfærdsforskydninger. Dokumentation, fleksibilitet og delagtiggørelse på ældreområdet", *Working Paper No. 12/2002*, Department of Management, Politics and Philosophy, Copenhagen Business School.
- Højlund, Holger og Chresten Højlund (2000): "Velfærdsparadoks og kommunikation: "Fælles sprog": En anden ordens strategi på hjemmehjælpsområdet", *Grus*, nr. 61, årg. 21.
- Højlund, Holger og Anders la Cour (2001): "Standardiseret omsorg og lovbestemt fleksibilitet. Organisationsændringer på et kerneområde i velfærdsstaten", *Norske Organisasjonsstudier* 3(2).
- Jensen, Bent (1999): *Kan det betale sig at arbejde? Danskernes arbejdsudbud i 90'ernes velfærdsstat*, København: Spektrum.
- Jespersen, Karen og Ole Løvig Simonsen (1998): "Gamle 68'ere – nye boliger", Kronik i *Jyllands-Posten*, 8.1.1998.
- Johansen, Hans Christian (1985): *Danmarks Historie Bind 9. Dansk økonomisk statistik 1814-1980*, København: Gyldendal.

Johnsen, E. Boll (1991): *Fra plejehjem til hjemmepleje*, København: Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Jonasen, Viggo (1998): *Dansk socialpolitik 1708-1998*, Århus: Den Sociale Højskole.

Kettl, Donald F. (1997): "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", pp 446-62 i *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 16, No 3.

Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red.) 1998): *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, København: Børsens Forlag.

Kommunernes Landsforening (2002): "KL mener om genoptræning og vedligeholdelsestræning", [www.kl.dk/260560/](http://www.kl.dk/260560/).

Kommunernes Landsforening (2003): "Undersøgelse af ufinansieret opgaveglidning fra amter til kommuner på det sociale område", <http://www.kl.dk/288840/>.

Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Kuhnle, Stein (2000): "The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable", pp 209-228, i *West European Politics*, Vol. 23, No. 2.

Larsen, Jørgen Elm og Iver Hornemann Møller (red.) (2000): *Socialpolitik*, 2. oplag, København: Socialpædagogisk Bibliotek.

Lidegaard, Bo (2001): *Jens Otto Krag*, bd. 1, København: Gyldendal.

Lützhøft, Rita (1994): "Ældresektoren. Behov for sammenhængende IT-løsninger", København: Kommunernes Landsforening.

Lützhøft, Rita (1996): "Ældreområdet. Forslag til fælles sprog vedr. behov og ydelser", København: Kommunernes Landsforening.

Læg Reid, Per og Ove K. Pedersen (red.) (1999): *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, Gentofte: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Møller, Iver Hornemann (1992): *Den danske velfærdsstats tilblivelse. Et studie i klasser, magt og socialpolitik*, København: Samfundslitteratur.

Møller, Iver Hornemann (2000): "De tre socialreformer i moderne tid", i Larsen, Jørgen Elm og Iver Hornemann Møller (red.) (2000): *Socialpolitik*, 2. oplag, København: Socialpædagogisk Bibliotek.

Møller, Kurt Wissendorft (1996): *Den moderne alderdom*, København: Frydenlund.

Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton.



Nørgaard, Asbjørn Sonne (2000): "Party Politics and the Organization of the Danish Welfare State, 1890-1920: The Bourgeois Roots of the Modern Welfare State", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No. 3.

Olsen, Claus B. og Niels Rasmussen (2000): "Socialpolitik – hvad er det?" i Larsen, Jørgen Elm og Iver Hornemann Møller (red.) (2000): *Socialpolitik*, 2. oplag, København: Socialpædagogisk Bibliotek.

Olsen, Gunvor Vincents Olsen og Morten Balle Hansen (2004): "Fælles sprogs anvendelse i kvalitetsstandarder i den kommunale ældrepleje", *Politologiske skrifter*, No. 4., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Olsen, Johan P. og B. Guy Peters (1996): *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo: Scandinavian University Press.

Osborne, David and Ted Gaebler (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley.

Petersen, Jørn Henrik (1985): *Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling I, Oprindelsen*. Odense: Odense Universitetsforlag

Petersen, Jørn Henrik (1996): *Vandringer i Velfærdsstaten. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Petersen, Klaus (1998): *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin: Berlin Verlag.

Premfors, Rune (1989): *Policyanalys*, Lund: Studentlitteratur.

Prior, David (1993): "In search of the New Public Management", pp. 447-460, review article i *Local Government Studies*, Vol 19, No. 3 autumn 1993.

Projekt Fælles sprog (1999): "Nyhedsbrev april 1999". Kommunernes Landsforening.

Projekt Fælles sprog (2000): "Nyhedsbrev marts 2000". Kommunernes Landsforening.

Projekt Fælles sprog (2002): "Nyhedsbrev februar 2002". Kommunernes Landsforening.

Projekt Fælles sprog (2002): "Nyhedsbrev juni 2002". Kommunernes Landsforening.

Rhodes, Richard A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Rostgaard, Tine og Torben Fridberg (1998): *Caring for Children and Older People – A Comparison of European Policies and Practices*, København: The Danish National Institute of Social Research.

Stoltenborg, Hans Ole (2002): "Hjemmehjælp i Danmark. En forskningsoversigt med fokus på lovgivning, omfang, organisering og kvalitet". CCWS Working Paper no. 2002-29.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning*, bd. III, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, København: Velfærdskommissionen.

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



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](http://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](mailto:politics@sam.sdu.dk)

ISSN 1399-7319