

Velfærdsforskydninger

Dokumentation, fleksibilitet og delagtiggørelse på ældreområdet

Holger Højlund

WP 12/2002

April 2002

MPP Working Paper No. 12/2002 ©
April 2002
ISBN: 87-91181-15-1
ISSN: 1396-2817

Department of Management, Politics and Philosophy
Copenhagen Business School
Blaagaardsgade 23B
DK-2200 Copenhagen N
Denmark
Phone: +45 38 15 36 30
Fax: +45 38 15 36 35
E-mail: as.lpf@cbs.dk
www.cbs.dk/departments/mpp

INDHOLDSFORTEGNELSE:

INDLEDENDE	4
TRE SPÆNDINGER I VELFÆRDSSTATEN	5
<i>En enhedsproblematik</i>	5
<i>En vækstproblematik</i>	6
<i>En liberal frihedsproblematik</i>	6
REFORMER I VELFÆRDSSTATEN	7
<i>Reformer som vilje til forandring</i>	7
<i>Reformer som vilje til kvalitet</i>	8
<i>Reformer som vilje til synliggørelse</i>	9
REFORMER PÅ ÆLDREOMRÅDET	10
<i>"Fælles sprog"</i>	10
<i>At dokumentere</i>	11
<i>Medproduceret usynlighed</i>	12
<i>Aftaleskemaer</i>	13
<i>Forebyggende hjemmebesøg</i>	14
<i>At delagtiggøre</i>	16
NYE FORDRINGER TIL DET GAMLE SELV	16
<i>Dokumentation, delagtiggørelse og forandringsvillighed</i>	16
<i>Fleksibilitet</i>	17
AFSLUTTENDE	18
<i>Usikkerhedsabsorption</i>	18
<i>Ny usikkerhed</i>	20
EN EKSURS OM FLEKSIBILITET	21
<i>Synlig installering af usynlig fleksibilitet</i>	22
<i>En stødpude</i>	23
<i>At inddæmme eller eksportere fleksibiliteten</i>	24

Indledende¹

Dette arbejdsrapport er ikke teoretisk, i den forstand at det ikke afklarer begreber eller afdækker deres indbyrdes sammenhænge. Hovedsigtet er empirisk, og papirets teoretiske relevans ligger alene i måden den griber sine empiriske analyser an på.

Arbejdsrapporten bringer begreber sammen fra N. Luhmanns systemteori og gouvernementalitetstraditionen efter M. Foucault. Sigtet er at danne en bred optik, måske snarere tænkemåde, med hvilken man kan stille skarpt på udviklingstræk i velfærdsstaten. Bred skal i denne sammenhæng ikke forstås som det at bidrage til overordnede forklaringer snarere som det at bringe mange perspektiver sammen om beskrivelsen af detaljerede udsnit.

Velfærdsstatens udvikling er mangetydigt, og man kan kun gøre sig håb om at producere snævre indsigter, der må forblive ikke-ambitiøse i deres udsigelseskraft. Disse konklusioner kan til gengæld blive så meget desto mere insisterende: ikke i deres direkte konfrontation med velfærdens praksis, men i deres konstatering af dennes forandrede mulighedsbetingelser. Disse mulighedsbetingelser skal søges på velfærdsstatens organisatoriske delområder, dvs. der hvor velfærden gøres til genstand for konkrete valg og beslutninger.

Arbejdsrapportens analyser retter sig mod ældreområdet og en række reformer, der har været indført her de seneste år. Disse reformer har ændret fundamentalt på præmisserne for områdets udvikling og sat nye betingelser for de ældres involvering i denne udvikling. Nærmere bestemt har reformerne betydet, at der er sket en samtidig bevægelse i retning af distancering og indoptagning af de ældre i hjælpens beslutning og udførsel. I nogle situationer er de gjort til deltagende parter, i andre til passive modtagere.

Formålet med papiret er at diskutere de forskellige styringslogikker, der sættes i spil med reformerne. Det søges godtgjort, at disse styringslogikker kan samles under tre overskrifter, nemlig dokumentation, delagtiggørelse og fleksibilitet. Papirets hovedpointe er, at disse på overfladen forskellige logikker, i virkeligheden er udtryk for en samlet styringsetos, der kun fungerer pga. af logikkernes forskellighed. Denne forskellighed betyder, at styringen kan absorbere sine egne umuligheder og operere længere ind i det sociale. Men forskelligheden betyder også, at styringen hele tiden må være i bevægelse for at fungere. Derfor bindes styringen op på fordringer om løbende forandring – af sig selv og af de ældre, der involveres i styringen.

En anden af papirets pointer er, at denne involvering på den ene side former betingelserne for de måder, de ældre kan forme deres identitet på, men at den omvendt også betyder, at de ældre får afgørende indflydelse på styringens succes. De ældre skal indvilge i at lade sig dokumentere på nye måder. De skal delagtiggøre sig på ny vis. Og en-

¹ Analyserne i dette arbejdsrapport er afsluttet sommeren 2001.

delig skal de skabe en fleksibel identitet, der kan omstille sig til ældrehjælpens forskellige situationer. Alt sammen er det nødvendigt for, at styringen lykkes.

Reformerne på ældreområdet skal ses som områdets forsøg på at give dets vigtigste beslutninger et fast grundlag. Artiklens analyser viser, at reformerne også åbner for sprækker af ikke-afgørbarhed. Disse sprækker udgør vigtige betingelser for ældreområdets videre udvikling.

Tre spændinger i velfærdsstaten

Når man i velfærdsstaten kommunikerer om sig selv og sin udvikling, sker det med udgangspunkt i en fælles reformsemantik, der hovedsageligt dannes i det politiske system. Her tager semantikken afsæt i begreber som *velfærd* og *stat*. Disse to begreber er ikke uden indbyrdes spændinger. Det betyder, at udviklingen, samtidig som den får en begrebsmæssig fasttømring, også installeres med en række spændinger. I hvert fald tre forskellige kan opregnes.

En enhedsproblematik

Når politikerne bruger ordet velfærdsstat, bruger de det i betydningen, det vi er lige og fælles om i samfundet. Ligheden i borgernes politiske og retslige status, understøttes af en ens adgang til velfærden. Velfærdsstaten bliver symbol på samfundets *politiske enhed* og politikerne garanter for velfærdens lighed (Luhmann 1990a; Luhmann 2000c). Problemet er, at denne politisk kommunikerede lighed og enhed kan være ganske svær at få øje på, når velfærden kommunikeres ude på de enkelte velfærdsområder. Her kommunikerer man om velfærden i specialiserede termer, og den rettes mod bestemte grupper i befolkningen. Det skaber forventninger om en individualiseret velfærd, som opfylder hver enkelt borgers personlige behov.

Forskellen mellem det politiske systems løfter om enhed og den faktiske produktion af velfærdsdifferentieringer skaber et irritationsforhold mellem det politiske system, der orienterer sig efter almenheden og i sin selvbeskrivelse forpligter sig på enhed, og de organisationer, som leverer velfærdsydelse og orienterer sig mod konkrete problemer og individuelle klienter. Dette irritationsforhold søges afparadokseret med programmer, der på en ens måde konditionerer adgangen til velfærden og skaber saglige argumenter for de prioriteringer, der sker på velfærdens forskellige områder. Velfærdens manglende enhed skjules med fælles regler og procedurer, der godtgør, at nogle borgere har ret til én velfærd og andre en anden. Hvad reglerne og procedurerne ikke godtgør, er den kompleksitet, de selv producerer. Hertil behøves sideordnede programmer af anden-orden, som producerer enhed på et højere niveau. Disse programmer opsætter fælles regler for regeludviklingen på områderne. De skaber enslydende argumenter for regeludviklingen. Forskellen i forhold til regel- og procedureprogrammer af første orden er, at paradokserne her forskydes opad med argumenter, der er blevet reflekterede. Programmerne lover større synlighed og sammenlignelighed i velfærden, og

heri ligger deres enhedsskabende funktion. Det kan godt være, at der ikke er enhed i den velfærd, der produceres, og det kan også godt være at adgangen til velfærden ikke er ens, men de måder, regeludviklingen sker på, er i hvert fald ens.

En vækstproblematik

Den ovenstående brug af reformer til at skyde enhedsproblemet opad bevirker, at velfærdsstaten vokser. Nye reformer tages i brug for at skjule de paradokser, der knytter sig til de gamle, og fordi brugen af reformer, knytter sig til en semantik, hvor politisk ansvarlighed sættes lig med altid at have en politisk løsning parat, bliver ikke-reform en umulighed. Dette forstærkes yderligere af, at reformerne knyttes til en ganske bestemt krise-semantik, hvor regering og oppositionen gensidigt beskylder hinanden for at være skyld i kriser, som behøver reformtiltag af den ene eller anden art – enten reformer rettet mod at afhjælpe behov i befolkningen eller reformer rettet mod modernisering. I begge tilfælde bruges reformerne, som noget der kan lukke munden på politiske modstandere og sende signaler om moralsk ansvarlighed til borgerne (Luhmann 1990a). Herved får reformsemantikken en særlig ekspansiv logik, der i velfærdsstatens organisationer forstærkes af, hvad man med D. Baecker (1994: 95) kunne kalde, et interventionistisk paradoks. Kun hjælpens positive side anses som legitim valgmulighed, ikke-hjælp betragtes alene som et "tragic choice" – dvs. den tragiske bagside af hjælpesamfundet.

Væksten skaber rum for politiske argumenter om afbureaukratisering, deregulering og afprogrammering af velfærdsstaten, men paradoksalt nok kan disse argumenter kun gøres til virkelighed gennem nye reformer. Velfærdsstaten kan kun reducere kompleksitet ved samtidig at skabe ny. De tragiske valg er flyttet til et højere niveau.

En liberal frihedsproblematik

Velfærdsstatens brug af reformer er underlagt den dobbelte præmis både at skulle respektere borgernes individuelle frihed og tage hensyn til befolkningens samlede velfærd. På den ene side overlades hver enkelt borger et frirum, på den anden side interverneres der i alles privatliv, når der interverneres i det sociale.

Dette liberale paradoks, som A. Greve definerer som "den samtidige tilstedeværelse af de liberale frihedsrettigheder på den ene side, og omfattende administrative praksisser, der intervernerer i det sociale liv, på den anden" (Greve 1995: s. 55), er knyttet til velfærdsstatens social-liberale rødder. Nærmere bestemt er paradokset hægtet til det forhold, at vestlige demokratier er vokset ud af to traditioner: En liberal tradition der vægter det suveræne individ, og en folkeretslig tradition der vægter en befolkning af lige deltagende individer (Mouffe 2000; Foucault 1994a og 1994b; Donzelot 1997).

Dette politiske udgangspunkt indsætter en række uløselige spændinger i det sociale, som velfærdsstatssemantikken søger at opløse. I velfærdsstaten loves ensartet intervention til alle, og det loves samtidig, at den gives i individualiseret form. Disse løfter ud-

jævner spændingerne, men prisen er, at velfærden baseres på et tvetydigt underlag, der må afparadokseres. Det sker i reformer, der inviterer den enkelte borger til at deltage i de interventioner, der rettes mod dennes liv. Velfærdsstatslige eksperter stiller sig til rådighed som vejledere i den enkeltes selvudvikling, og begreberne, de bruger, tager udgangspunkt i en social-liberal ethos om at give den enkelte ansvar for selv at tage ansvar.

Reformer i velfærdsstaten

Ser man nærmere på den velfærdssemantik, som i disse år bruges af de enkelte velfærdsområder, når de reformerer sig, er det kendetegnende, at den på forskellig vis forsøger at mediere eller opløse tre problematikker:

- At enhedsskabelse kun kan ske på præmisserne af specialisering, hvorfor samling bliver lig med dannelsen af *enhed i forskellighed*.
- At forenkling/modernisering kun kan ske gennem dannelse af merkompleksitet, hvorfor forenkling bliver lig med det at bevæge sig fra *uordnet til ordnet kompleksitet*.
- At styring/ledelse kun kan ske på præmisserne af det liberale demokrati, hvorfor styring i det sociale må medtænke borgernes *autonomi og selvstyring*.

Reformer som vilje til forandring

Overordnet set hægter velfærdsstatens reformer sig til en særlig vilje til forandring. Denne vilje ses udtrykt i, at det måske mest stabile træk i velfærdsstaten de seneste mange årtier har været, at man fra tid til anden diskuterer sin egen forandring (Greve 2001; Antonsen og Jørgensen 2000; Ejersbo 1996; Brunsson et al. 1989; Bentzon 1988). Fra det politiske system bliver der løbende udsendt pamfletter og idekataloger med omstilling og udvikling som hovedbudskaber. De har manende titler som "Nyt syn på den offentlige sektor", "Godt på vej" og "En holdbar fremtid" (Finansministeriet 1993; 1998; 2001). I disse udspil opstiller man pejlemærker og prognoser. Som det formuleres, er det kun løbende reformer, der kan sikre fremtiden – ikke fordi man tvivler på denne, blot skal viljen også være til stede – viljen til forandring.

Men der kræves ikke bare grundlæggende forandringsvillighed af de velfærdsområder, som vil forandre sig i takt med politiske udspil som de ovenstående. Områderne skal også udvise en vilje til at forandre de måder, de forandrer sig på. De skal hele tiden blive bedre til at forandre sig. Derfor hægtes refleksive mekanismer på de reformer, der indføres. Man overvejer og evaluerer måderne, man forandrer sig på. Private konsulenter byder sig til med evaluerings-løsninger, og refleksionerne får en næsten rituel karakter (Hansen og Hansen 2000; Hansen 2000 Dahler-Larsen 1998).

Med evalueringerne sker der et skift. Før evalueringerne er forandring pr. definition

et gode, hvorimod stilstand altid ses som problematisk. Med evalueringerne bliver forandring til noget, der både kan være godt og dårligt. Det indsætter en fordoblingsproblematik. Den i udgangspunktet gode forandring kan nu også være potentielt dårlig og for at sikre, at forandringen ikke kun er god i udgangspunktet, hægtes en kvalitetssemantik på forandringssemantikken. Under overskrifter om kvalitetsudvikling sikres den løbende kvalitet af reformerne. Gentagelsesparadokset afparadokseres, og forandring bliver til forandring i en helt sikkert god retning. Kvaliteten udvikles, og udviklingen kvalificeres.

For ikke at blive overmandet af kravene, som nu er blevet udvidet til krav om både kvalitativ forandring og opkvalificering af sine forandringsstrategier, må velfærdsområderne stabilisere deres forandring i programmer. Disse programmer kan sende signaler om, at man er villig til at forandre sig, men også at man selv sætter hastigheden. Programmerne beskytter områdernes identitet. Den er ellers sat voldsomt under pres. På den ene side skal identiteten være foranderlig, på den anden side må den have en stabil side for overhovedet at kunne kaldes identitet. Denne stabile side holdes delvist skjult af programmerne. Nærmere bestemt dækker de over det paradoksale i at have denne skjulte og stabile anden-side som del af sin foranderlige identitet. Det sker med medløbende evalueringer, hvis væsentligste formål er at vise, at de forandringer, der produceres, hele tiden er nye og altså ikke er de samme som i går.

Reformer som vilje til kvalitet

Når nyhedsværdien af reformerne ikke i længden er tilstrækkeligt at hænge det selvfølgeligt værdifulde ved fornyelse op på, må reformernes selvfølgelighed erstattes af kvalitetsmærker, der ikke bare sikrer reformernes fortsatte kvalitet, men også underbygger deres nødvendighed. 1990-erne har været kvalitetens årti, og alle med respekt for sig selv har talt om den. Det har man gjort med nye begreber om kvalitetsstyring, kvalitetsstandarder og kvalitetsmål (Socialministeriet 1999; 1999a; Ældresagen 2000).

Nu kunne man måske fristes til at tro, at kvalitet kun udgør et indholdsløst og uskyldigt begreb, der hægtes på for at skabe legitimitet omkring de offentlige udviklingsaktiviteter. Dette er både rigtigt og forkert. Rigtigt er det, at kvalitetsbegrebet er delvist tomt, men forkert er det af denne grund at dømme det uskyldigt. Netop dets delvise tomhed gør det så meget desto mere virksomt. For at se dette må man tage kvaliteten på ordet og afdække, hvad kvaliteten af begrebet kvalitet egentlig er. Et sådant forsøg gør Lars Henrik Schmidt i sit essay om "Viljen til synliggørelse af kvalitet i det offentlige" (1999). Med slet skjult reference lægger han ud med ordene "Der er gået et spøgelse gennem den offentlige sektor. Kvaliteten spøger" (243). Men rammer herved kun næsten det fænomen, han ønsker at afdække. Rigtigt er det, at kvaliteten har en næsten mytisk eller besværgelsesagtig karakter i velfærdsstaten, men forkert er det at give kvaliteten en spøgelsesagtig gang. Det forholder sig snarere modsat. Kvaliteten bevæger sig ikke som et spøgelse, men sætter sig højest synlige spor, hvor den kommer frem. Og derfor er det

heller ikke særligt rammende, når Schmidt videre fastslår disse spor – som sat på en skæbneagtig måde, uden at nogen egentlig har villet dem (s. 243). Tværtimod sættes de kun, fordi så mange vil dem. Kvaliteten er fremherskende, fordi den udråbes med så stor overbevisning af alle. Det er tvingende nødvendigt, at alle vil den – også de der ikke tror på spøgelse, men omvendt sværger til rationelle kalkuler og håndgribelig materialitet.

Kvaliteten binder sammen og skaber enhed i en velfærdsstat, som er specialiseret om forskellige opgaver og differentieret på forskellige områder. Men kun hvis den kommunikerer højt, og kun hvis alle vil den. I så fald giver den politikerne mulighed for at sende signaler om kvalitativ enhed og velfærdsplanlæggerne for at sende signaler om enhed i kvaliteten trods forskellighed og individualitet i opgavevaretagelsen. Herved bliver kvalitet mere end et symbol på udviklingen, den bliver noget man binder sine grundlæggende operationer op på, noget man iagttager sig selv og hinanden med samt noget, man kan iagttage disse iagttagelser med. Kvaliteten kommer til at indramme iagttagelses- og kommunikationsrummet. Ikke bare som et begreb der siger noget kvalitativt om udviklingen, men som det begreb der overhovedet sætter processerne i gang. Kvalitet afgrænser udviklingen og dens forløb og skaber herved både et før/efter og et indenfor/udenfor. Begge begrebspår lades med en positiv/negativ side, hvorved udviklingen dynamiseres. Kvalitetsreformernes "efter" bliver kvalitativt bedre end deres "før". Det, der ligger "indefor" reformerne, får betegnelsen kvalitet, mens det, der ligger "udenfor", får betegnelsen ikke-kvalitet. Samtidig sættes der medløbende processer af anden orden i gang, hvor netop kvaliteten af det, der foregår, overvejes. Kvalitetsbegrebet kommer herefter også til at betegne, hvordan velfærdsproduktionen skal være, for at der kan reflekteres over den, og hvordan refleksionsprocesserne skal være, for at de udvikler velfærden i den rigtige retning.²

Reformer som vilje til synliggørelse

Viljen til kvalitet er hæftet til en vilje til at synliggøre. Og i samme forstand som at viljen til kvalitet har det særegne karakteristika, at dens kvalitet skal være accepteret af alle, så er viljen til synlighed også behæftet med det karakteristika at skulle være synlig for alle. Borgerne skal kunne se hensigtsmæssigheden af, at velfærden bliver mere iøjnefaldende. Lederne skal indprentes, at kun ved større synlighed kan de lede på et objektivt grundlag. Og endelig skal politikerne overbevises om, at større synlighed rent faktisk letter deres prioriteringer.

I første omgang bærer synligheden en kvalitet i sig selv. Hvem kan være modstander af en synlighed, der hæver borgernes demokratiske muligheder og påvirker medarbejdernes incitamentstrukturer? Relationen mellem kvalitet og synlighed er enkel. Først

²For eksempler på konkrete kvalitetsdiskussioner i ældresektoren, se Merethe Platz et al. (2001).

senere bliver relationen mere flertydig. Nogle reformer får til formål at hæve synligheden kvalitativt, mens andre skal synliggøre kvaliteten. Overgangen mellem de forskellige reformtyper er glidende. Lovkrav om kvalitetsstandarder og kommunal serviceinformation kombineres med initiativer som dannelsen af kvalitetspriser, kompetencespil og andre kvalitetsudviklingsværktøjer. Der skabes nye evalueringsformer, som objektiverer velfærden på nye måder (Socialministeriet 1995; Institut for serviceudvikling 2001; www.sckk.dk; Hansen 2000; Dahlberg og Vedung 2001).

Nu kunne man selvfølgelig nøjes med at opregne stigningen i evalueringsrapporter og udviklingsinitiativer for herefter entydigt at sætte lighedstegn mellem aktivitetsstigningen og graden af synlighed. I så fald ville man dog ikke få med, at de mange evalueringsrapporter ændrer synlighedens karakter snarere end blot at hæve den. Man ville heller ikke få med, at evalueringerne ikke altid har til formål at synliggøre. Lige så tit udgør de sikre steder, hvor man kan gemme sine usikkerheder af vejen.

Vigtigere end blot at tælle rapporter er det derfor at kigge på, hvilke nye former for ansvarlighed der skabes med de nye synliggørelses-initiativer. På hvilke måder gør de velfærden og befolkningen tællelig? Hvilke teknikker/teknologi bringer de i anvendelse, og hvilke subjekter/subjektiveringsformer skaber de?

Reformer på ældreområdet

På ældreområdet har man tilsluttet sig den grundlæggende vilje til forandring, som gennemtrænger velfærdsstaten, og også her har man gjort det med reformer, der har *kvalitet* og *synliggørelse* som ledetråde. Viljen har været høj, for man har længe haft svært ved entydigt at pege på, hvad der kendetegner områdets identitet. Ældreområdets enhed har været udfordret af diskussioner om udlicitering, kontraktstyring og privatisering og derfor er det blevet vigtigt at kunne beskrive sig selv med fælles begreber.

"Fælles sprog"

I Kommunernes Landsforening tager man i begyndelsen af 1990-erne nogle generelle diskussioner om den manglende synlighed i velfærdsstaten. Fokus lægges på de serviceproducerende områder, og især deres manglende sammenlignelighed problematiseres. I relation til ældreområdet er konklusionerne særligt nedslående. Som det formuleres, mangler man sammenhæng i de økonomistyringsinstrumenter, man bruger, især mangles dokumentation for anvendelsen af ressourcer (Lützhøft 1996).

I midten af 1990-erne indleder man et ambitiøst IT- og kommunikationsprojekt. Hensigten er at genoprette synligheden og styringen. Man skal blive bedre til at administrere sig selv på en ensartet måde. Kræfterne må koordinere, så problemet med den manglende enhed ikke gentages i de administrative instrumenter, der sættes ind på at løse problemerne. På en konference i 1995 bliver det klart, at informationsteknologien ikke kan indfri forventningerne. Det skyldes fortrinsvis, at man på hjemmehjælpsområdet mangler fælles begreber for det, man laver, og at man derfor ikke har et sprogligt grundlag for

en digitalisering af sine administrative processer. Man må ændre strategi. Det sker i 1996. Et nyt projekt indledes, og det får navnet "fælles sprog". Man orienterer sig ikke længere kun mod brugen af IT, men mod sin samlede begrebsudvikling. Ambitionen er at skabe et redskab, der sikrer, at alle bruger enslydende begreber om det, der produceres. Og selv om udviklingen af "fælles sprog" kommer til at tage 4-5 år og involvere 16 forsøgskommuner må resultatet siges at være en succes. I dag har man i Kommunernes Landsforening (KL) indrettet et eget kontor blot for udviklingen af "fælles sprogredskabet". Det er kommet på finansloven. Og ude i kommunerne kender langt de fleste til det (Højlund & Højlund 2000).

At dokumentere

Kernen i "fælles sprog" udgøres af et katalog med en række fælles kategorier for de kommunikationer, man bruger i hjemmehjælpen. Nogle kategorier fastlægger, hvilke behov de ældre kan have, andre, hvilke ydelser de kan mødes af. Desuden indlejres der i kataloget regler for, hvordan de fælles begreber skal anvendes og udvikles. Kort sagt, kataloget fastlægger, hvad der kan besluttes om på området, hvilke måder man kan gøre det på, og hvordan man udvikler disse måder. Nogle begrebskategorier skal kommunerne tilslutte sig på fælles plan, andre kan frit formuleres ude i plejehjemskollektiverne. Hensigten er, at gøre pleje-indsatsen sammenlignelig, uden at den derved mister sit lokale særpræg.

Kendetegnende for "fælles sprog" er, at det er et redskab til dokumentation. Redskabet varsler synlighed og sammenlignelighed på hjemmehjælpsområdet, men kun på ganske bestemte præmisser. Områdets kommunikationer standardiseres. Det betyder, at politikerne, hjemmehjælperne og de ældre må tale om hjemmehjælp på ganske bestemte måder. De ældre må justere deres behov efter de ydelser, der tilbydes i kataloget. Hjemmehjælperne må udøve omsorgen ud fra faste forhåndsdefinerede kriterier, og politikerne må støtte sig til eksperter, når de ønsker information. Katalogets kategorier bestemmer, hvad der kan tales om, og statistikken bestemmer, hvad der kan vides noget om.

Dermed ikke sagt at "fælles sprog" udgør et simpelt styringsinstrument, der kun virker en vej. Kataloget udgør en kompleks manual for samordningen af pligten til at indordne sig det fælles og friheden til selv at bestemme sin begrebsudvikling. Tydeligt er det, at "fælles sprog" er udviklet til at virke i et decentralt system, hvor retten til at beslutte ligger langt ude. Det er et stykke beslutningsmekanik, som sindrigt sammenkobler frie med faste beslutningspræmisser. "Fælles sprog" kan med andre ord ses som en kompleks manual for konstruktionen af en særlig enhed i forskellighed. Dets standarder skal ikke bare sikre, at alle ved, hvad alle snakker om, men også at der sker en ens samordning af forskellige kommunikationstyper. Ambitionen er med andre ord også at

standardisere forholdet mellem områdets standardiserede og ikke-standardiserede kommunikationer.³

At der på denne måde skabes standarder for sammenkoblingen af det ikke-standardiserede og det standardiserede skaber et gentagelsesproblem. Forskellen mellem de to kommunikationstyper er ikke længere entydig. Standardiseret kommunikation spørger på begge sider af forskellen. Eksempelvis har kommunerne måske nok et givent frirum til selv at formulere deres ydelser, de ældre har måske nok en vis mulighed for at kommunikere med egne begreber om deres behov, men i begge tilfælde gælder det, at disse muligheder for ikke-standardiseret kommunikation underordnes det standardiserede. De ikke-standardiserede kommunikationer bliver til standardiserede ikke-standard-kommunikationer.

Medproduceret usynlighed

"Fælles sprog" skaber ikke bare mere synlighed med sin dokumentation, men også mere usynlighed i form af blinde pletter. Ser vi nærmere på relationerne mellem hjemmehjælperne og de ældre, er den væsentligste konsekvens, at omsorgens tyngdepunkt flyttes væk fra deres daglige kommunikationer og placeres i katalogernes faste forhåndskodificeringer. Behov og ydelser er altid allerede defineret.

Set i sagsdimensionen betyder det, at der skabes en risiko for, at de dele af hjælpen, som kun kan bestemmes konkret, og som derfor ikke kan opgøres i forhåndsdefinerede kategorier eller tildeles vejledende tidsstandarder, bliver usynlig. I tidsdimensionen, betyder det, at hjælpen bevæger sig fra i overvejende grad at være situationsdefineret til i højere grad at blive forhåndsdefineret. Tiden flyttes uden for de ældre og hjemmehjælpernes rækkevidde og bliver i stedet noget, der virker ind på deres kommunikation. I socialdimensionen betyder det, at der sker en dobbeltsidet umyndiggørelse af hjemmehjælperne og de ældre. Den sociale autoritet, de tidligere har haft, flyttes ud i katalogerne (og knyttes til disses tidsstandarder) (Højlund & la Cour 2001: 98).

Det ovenstående betyder, at hjælpens medløbende meningsdannelsesprocesser ændres. Beslutningsansvaret flytter, og omsorgsrummet baseres ikke længere på et gensidigt skøn hos hjemmehjælperne og de ældre. Administrativt giver det hjemmehjælpen en potentiel rationaliseringsgevinst. I praksis institutionaliseres en ny omsorgskultur, der mere støtter sig til en administrativ fælleshed og mindre til de daglige omsorgsprocesser. Blinde pletter opstår, der hvor de ikke-standardiserbare beslutninger er placeret. De kan ikke kommunikeres i "fælles sprogs" faste koder, og det kan deres ikke-kommunikation heller ikke. Hjemmehjælpsområdet er blindt overfor, at beslutningsstrukturene overhovedet kan indeholde sådanne blinde pletter. Tidsmæssigt betyder

³ Eksempelvis må der skabes standardiserede sammenkoblinger mellem de ældres klager over den tildelte hjælp og hjemmehjælpsområdets visitationsafgørelser.

det, at der kun kan afsættes tid til de sagsforhold, der på forhånd er dannet tidsstandarder for. Det bliver med andre ord hjemmehjælperne og de ældres eget problem at beslutte tiden, når den ikke slår til. Det kræver en sideløbende mestring af ikke-tiden, et eget tidsregnskab for den tid, der ikke figurerer nogen steder. Beslutningerne vedrørende ikke-tiden må baseres på en social koordinering, der ligger skjult for resten af hjemmehjælpsområdet (og politikerne udenfor dette). Her taler man om genopretning af de traditionelle beslutningsstrukturer. Politikerne skal igen blive beslutningsduelige, administrationen regelfølgende og hjemmehjælperne udførende.

”Fælles sprog” tegner konturerne af et hjemmehjælpsområde, hvor dokumentationshensynet er opprioriteret. Fælles begreber og vidensdannelse skal sammen med fastere administrative procedurer og beslutningsgange skabe mere synlige udviklingsprocesser. Dog må den administrative opprioritering se sig udfordret af modsatrettede effekter i hverdagen. Godt nok sker der med fælles sprog en grundlæggende afparadoksring af de paradokser, der før har hægtet sig til hjemmehjælpsområdets formelle beslutninger – en afparadoksring der netop funderes i, at beslutningerne (og disses præmisser) stabiliseres med standarder og regelbaseret synlighed. Men på det uformelle plan modsvares denne synlighed af flere usynlige paradokser. De hægter sig især til det man i systemteoretisk forstand kan kalde områdets ikke-besluttede beslutningspræmisser eller, sagt i mere hverdagslige termer, områdets kultur.

Aftaleskemaer

Med ”lov om social service” fra 1995/97 søsættes ”lov om aftaleskemaer”, hvori det slås fast, at ældreomsorgen skal fastlægges i visitationssituationen og derefter forankres i en aftale mellem den ældre og hjemmehjælpsystemet (Lov nr. 1114, 20. dec. 1995).

Kendetegnende for aftaleskemaerne er, at de udgør et redskab til delagtiggørelse af de ældre i hjemmehjælpsområdets beslutninger. Denne delagtiggørelse er særegen i den forstand, at den er flyttet ud i særlige situationer, hvor den er institutionaliseret i et eget forhandlingsspil med formaliserede rolle- og udvekslingsformer. Dens direkte aftaleform peger i retning af en individuel ansvarliggørelse. De formaliserede rammer peger i retning af en juridificering af områdets sociale relationer.

Hovedargumentet, der fremføres for aftalerne, er, at de skaber mere sikkerhed for hjemmehjælpsområdets beslutninger. Som det fremføres, sikrer aftalerne, at både de ældre og systemet ved, hvad de går ind til, eller formuleret mere kontant, kontaktliggørelsen bevirker, at systemet beskyttes mod opslidende forhandlinger i det daglige, og at de ældres beskyttes mod at blive snydt (Højlund 2001: 84).

Aftaleskemaerne betyder dog ikke kun, at sikkerheden hæves på hjemmehjælpsområdet, de betyder i lige så høj grad, at den ændrer karakter. Fordi hjælpens beslutninger baseres på forhåndsindgåede aftaler, sikres kun de dele af hjælpen, som kan formuleres i juridiske termer, de resterende dele får en mere perifer status. Den hjælp, der sikres af hjemmehjælpernes praktiske dømmekraft og de ældres viden om sig selv, anonymiseres

i strukturerne, og der opstår pletter af usikkerhed i dagligdagen. Den formelle sikkerhed i aftalesituationen modsvares af en konkret usikkerhed i hverdagen (Højlund 2001: 85).

Socialt set betyder aftaleskemaerne, at fundamentet for de daglige relationer mellem hjemmehjælperne og de ældre bliver mere abstrakt. Fra at have været funderet i det personlige møde, funderes relationerne nu i kontrakter indgået på forhånd. Det ændrer relationernes stabilitet. På den ene side sker der en frisættelse, på den anden side risikerer man at miste muligheden for løbende tilpasning. Dette hænger også sammen med, at relationerne får en ny tidsmæssig kodning. Hvor hjælpens "før" havde et bestemt indhold før aftalerne (sådan har vi altid gjort), bliver det med aftalerne til et ubestemt reservoir, der kan ændres med nye aftaler. Hjælpens "efter", derimod, var inden aftalerne et åbent reservoir af ikke-realiserede muligheder. Det bliver med aftalerne lagt i fast form.

Aftalerne sikrer måske nok både de ældre og systemet mod fremtidige overraskelser, men gør det samtidig sværere at tilpasse hjælpen i nuet. Det kan skabe uintenderede diskussioner om hjælpens indhold. Fordi det udspecificeres mere minutiøst end tidligere, og fordi dets løbende tilpasning samtidig er vanskeliggjort, skabes der mod alle intentioner flere latente stridspunkter i plejen. Det, der blot skulle være problemløs kalkulation og ren regelfølge, medbringer et konfliktpotentiale, som der hverken er afsat sociale eller tidsmæssige ressourcer til at afklare (Højlund og la Cour 2001: 102).

Aftaleskemaerne skaber en højere grad af delagtiggørelse af de ældre i visitationen, men risiko for afkobling af de ældre i hverdagen. De anden ordens regler, der formaliserer delagtiggørelsen i aftalesituationen, modsvares ikke af regler for aftalernes potentielle fravigelse i dagligdagen. Det betyder, at forskellen mellem "at beslutte" og "at beslutte at fravige beslutninger" skævvrides. Dagligdagens beslutninger om at fravige beslutninger bliver til blinde pletter i plejen.

Med aftaleskemaerne påhæftes de ældre en synlig medansvarlighed for omsorgen. Skemaerne sender klare signaler om, at der stilles krav til begge sider af omsorgsrelationen. På den ene side står de ældre som aktive agenter med kontraktbundne rettigheder og forpligtelser på den anden side et plejesystem, der har pålagt sig selv at synliggøre sine forpligtelser. For de ældre betyder det, at de ikke bare skal tage et medansvar for hjælpen, de skal også udvise en ny omstillingsparathed. De skal være forandringsvillige. Hjælpen er alene bundet af kommunens overordnede servicedeclarationer samt ordlyden i aftalerne, det indsætter en ny forandringsdynamik i omsorgen. Denne forandringsdynamik skal de ældre tage på sig. Det fordrer et aktivt selv-forhold og et ændret tillidsforhold til systemet. Med aftalerne skal de ældre aktivt tage ansvar og have tillid til kontraktmediet.

Forebyggende hjemmebesøg

"Lov om forebyggende hjemmebesøg" foreskriver, at kommunerne mindst to gange årligt skal tilbyde hjemmebesøg til alle ældre over 75 år (Socialministeriet 1995/97). Baggrund for loven var en række kommunale forsøg med forøget samarbejde mellem prak-

tiserende læger, det almene sundhedsvæsen og hjemmeplejen. Forsøgene viste, at forøget fokus på forebyggelse kan modvirke fysiske funktionstab hos de ældre samt hæve deres generelle livskvalitet og mestringssevne (Avlund 2000). Konkret forebyggelse bliver et væsentligt formål med loven.

Ved siden af dette formål kommer også andet til at stå tydeligt frem. Således er det hensigten, at hjemmebesøgene skal virke generelt formende for ældreområdet. Traditionelle skel mellem offentligt og privat skal opblødes. Almen såvel som mere specifik oplysning skal danne krumtap i et mere helhedsorienteret syn på de ældres livssituation. Hjemmebesøgene skal udgøre samlingspunktet. Dette formuleres i vejledningen til loven. Her gøres det således klart, at hensigten ikke er, at hjemmebesøgene skal fokusere på de medicinske sider af de ældres livssituation, de skal udgøre en bred og åben snak om de ældres samlede livssituation. Hensigten er at skabe situationer, hvor de ældre kan rette et blik mod deres livssituation ikke at skabe en fremskudt diagnosticerings-post for lægefaglig vurdering. Grundlaget er åben dialog og gensidig udveksling af viden. De raske ældre skal ikke sygeliggøres, men gøres til deltagende og oplyste medspillere. Det offentlige rolle i dette er på dobbelt vis at virke bredt formende i det sociale og konkret intervenserende overfor specielle risikogrupper blandt de ældre.

Ser man nærmere på hjemmebesøgene, står det klart, at de udtrykker et dobbeltsidet delagtiggørelseskrav. På den ene side kræver det offentlige større delagtighed i de ældres liv, på den anden side kræver det større involvering fra de ældre i ældreområdets udvikling. Med hjemmebesøgene gør man sig på en ny måde til aktiv medspiller i de ældres bevidsthed. De ældre foreslås at dele deres (selv)refleksivitet med en repræsentant fra det offentlige. Han/hun bidrager med ekspertviden de ældre med viden om sig selv.

Det dobbeltsidede delagtiggørelseskrav udtrykker, at velfærdsstaten påtager sig et udvidet inklusionsansvar, men også at den forøger vægtningen af den enkelte ældres eget ansvar. Velfærdsstaten er ikke længere bare passivt åben, den inviterer aktivt indenfor og forlanger til gengæld et ændret aktivitetsniveau fra de ældre. De tilbydes særlig opmærksomhed, men skal modsat være parate til selv at holde sig i gang og til aktivt at forebygge mod personlige risici. Med hjemmebesøgene opbygges et bindende og intimt fællesskab mellem hjemmebesøgerne og de ældre. Besøgerne indgår som eksperter og personlige vejledere i de ældres konkrete livsplanlægning, og skaber herved et fællesskab, som overskrider grænsen mellem offentligt og privat (Højlund 2001: 89).

Analyseres dette i socialdimensionen, ser man at de forebyggende hjemmebesøg udvider fordringerne til de ældre om at åbne og involvere sig overfor det offentlige. I hjemmebesøgene skabes en atmosfære, hvor brede temaer som livsmestring og livsinhold kan drøftes – dog kun med halv- eller helårige intervaller. Tidsmæssigt indsætter den udvidede refleksivitet altså kun som enkeltstående lommer – egne frirum hvor den indskrænkning af mulighedsrummet som "fælles sprog" og aftaleskemaernes indsætter i dagligdagen, afløses af en gensidig fortrolighed og intimitet. Sagligt set kan disse situa-

tioner sikre bestemte former for information at blive udvekslet, former der måske ellers ville gå tabt i den standardiserede omsorg. Men hvis hjemmebesøgene for alvor skal udgøre en alternativ kanal for udveksling af informationer, må man også sikre deres videre forløb på området.

At delagtiggøre

Både "aftaleskemaerne" og "de forebyggende hjemmebesøg" er udtryk for en ny delagtiggørelse af de ældre i deres egen pleje. De ældre gives et medansvar. Dette medansvar placeres i afgrænsede situationer og individualiseres. Det har til formål at højne den gensidige forpligtelse. Forskellen mellem de to typer forpligtelse er, at man i den ene situation baserer forpligtelsen på et kontraktlignende forhold, mens man i den anden baserer forpligtelsen på et venskabslignende forhold. Det ene sted går man juraens vej og formaliserer ansvaret det andet normens og informaliserer ansvaret. Begge steder er ambitionen at understøtte en kultur af delagtiggjorte ældre, der selv tager ansvar for deres situation.

Denne dobbelte invitation til de ældre om at tage ansvar repræsenterer en ny måde at anskue de ældres involvering på. Karakteristisk for denne er, at det ansvar, de ældre får, er et ansvar for selv at tage ansvar. Ansvarligheden ligger hos de ældre selv, den skal blot aktiveres af ældreområdet eksperter. De skal således ikke give de ældre ansvar, men blot skabe de rette situationer (med den rette rollefordeling), så de ældre selv kan tage ansvar for deres ansvarlighed. Derfor også denne radikale eksplicitering og individualisering. De ældre skal jo finde ansvaret hos sig selv. Det kræver særlige situationer, hvor den enkelte ældre selv kan bære det med. Hvad enten ansvarliggørelsen optræder på formaliseret eller formløs vis, ligger det hos den enkelte og afhænger af dennes ageren i situationen. I dets formelle variant er ansvaret smalt og afgrænset af de ældres egeninteresse, i dets formløse variant er det bredt og ubegrænset. I begge tilfælde betales en pris for ansvaret. I relation til aftaleskemaerne er prisen, at de ældre afskriver sig muligheden for løbende ændringer i dagligdagen. I relation til hjemmebesøgene er prisen, at de indstiller sig på en åbenhed uden forhåndsbindinger, dvs. uforbeholdent åbner sig op.

Nye fordringer til det gamle selv

Reformerne på hjemmehjælpsområdet ændrer mulighedsbetingelserne for de ældres identitetsdannelse. Dette sker via deres krav til de ældre og via de frihedsmomenter, de installerer. De ændrede mulighedsbetingelser kan opregnes under tre overskrifter: *dokumentation, delagtiggørelse og forandringsvillighed*. På denne vis installerer reformerne en tresidet ramme, som de ældre må holde sig indenfor, når de danner deres identitet.

Dokumentation, delagtiggørelse og forandringsvillighed

"Fælles sprog" installerer en vilje til dokumentation, som de ældre må forme deres

identitet i forhold til. Denne vilje kommer til syne i krav til de ældre om at formulere deres behov i standardiserede koder samt at modtage standardiserede ydelser. De ældre skal optræde som tilregnelige størrelser – dvs. som subjekter med ikke-overraskende behov. Dette stabiliserer omsorgen og indsætter sammen med aftaleskemaerne nye og dokumenterede garantier i omsorgen: For systemet garanti mod overraskelser; for de ældre garanti for, hvilken hjælp de kan regne med. Garantierne fungerer både tidsmæssigt, socialt og sagligt, men naturligvis kun, når spillereglerne overholdes. At overholde spillereglerne implicerer, at de ældre fralægger sig en del af den autoritet, de har i forhold til det at forandre deres identitet. Initiativretten til forandring flyttes ud i visitations- og hjemmebesøgssituationerne, hvorimod der forventes tilregnelighed i hverdagen.

Det ovenstående knytter sig i videre forstand til spørgsmålet om delagtiggørelse. I hverdagen, hvor de ældre er afkoblet hjælpens beslutninger, fordi disse beslutninger altid allerede er truffet, forventes de ældre at være uforanderlige. I situationerne udenfor hverdagen skabes en særlig atmosfære af delagtiggørelse, hvor de ældre forventes at være forandringsduelige. I disse situationer kan de ældre forandre deres og hjemmehjælpsområdets identitet. Socialt set må de dog acceptere kun at udgøre den ene delagtiggjorte part i disse situationer, tidsmæssigt må de acceptere situationernes afgrænsethed, og sagsmæssigt må de acceptere, at delagtiggørelsen er orienteret mod partikulære sagsforhold eller deres selvudvikling (forstået som en afgrænset sag).

Forskelle i graden af delagtiggørelse afspejler sig i det refleksionsansvar, der placeres hos de ældre – jo større delagtiggørelse, jo større fordringer om refleksivitet. Fordi delagtiggørelsen i hjemmebesøgssituationen er fuldstændig og betingelsesløs, knyttes der på det uformelle plan et lige så fuldstændigt og betingelsesløst krav til de ældre om at reflektere over og tage ansvar for deres liv. De anerkendes et kommunikativt frirum, der umiddelbart ser ud til at være uden forhåndsbindinger, men dog snart viser sig bundet af uformelle krav om dialog og ansvarsbevidst deltagelse. Disse krav peger ud over den afgrænsede hjemmebesøgssituation, idet de også udmynter sig som krav om at handle på baggrund af dialogen. Når de ældre indgår i dialog, påtager de sig også samtidigt et ansvar for aktivt at ændre sig på baggrund af denne. De må med andre ord udvise vilighed til at handle intervenserende over for sig selv, dvs. have en identitet, der både er kilde til og objekt for forandring.

Fleksibilitet

De tre ovenstående krav om dokumentation, delagtighed og forandringsduelighed hæfter sig samlet set til et krav om fleksibilitet. Nærmere bestemt følger der med reformerne et skjult krav til de ældre om at kunne agere fleksibelt. De skal kunne skifte identitet, alt efter hvad situationen kræver af dem. I hverdagen skal de være subjekter på én måde, i visitationssituationen på en anden og i hjemmebesøgene på en tredje.

Med "fælles sprog" bliver hverdagen i højere grad forhåndsbestemt og færdigformet omkring de standardydelser, der er blevet normeret i visitationen. Det betyder, at de

forventninger, der rettes mod de ældre, bliver forventninger om, at de kan indpasse sig og modtage fast formulerede ydelser, eller med andre ord, forventninger om en passiv og modtagende ældreidentitet. I visitationssituationen er det helt andre ældre, der forventes. Her skal de aktivt gå ind og forhandle deres sag. De udgør den ene side i et forhandlings/vurderingsspil, hvor behov skal vurderes, ydelser tildeles og beslutninger forankres. I hjemmebesøgssituationen forventes en tredje slags ældre. De skal som i visitationssituationen være aktivt deltagende, dog ikke som strategisk tænkende og beregnende ældre, men omvendt som åbne og ikke-beregnende. De skal som samtalepartnere indgå i erfaringsudvekslinger og derigennem udvikle sig gensidigt. Relationen er tovejs, og de ældre ses hverken som passive objekter for forhåndsbestemte ydelser (som i hverdagen) eller som objekter med færdigformede behov (som i visitationen). De ses derimod som plastiske og refleksive subjekter, der kan udvikle sig af dialogen.

Afsluttende

At kravet om fleksibel identitetsdannelse ligger som en fælles fordring bagved de analyserede reformer, betyder ikke, at reformerne (og deres begrundelse) er udtryk for en sammenhængende styringslogik i traditionel forstand. Kravet om fleksibilitet hæfter sig godt nok til én bagvedliggende liberal etos, men det betyder langt fra, at der er tale om et sammenhængende instrumentarium af viden og teknologi. Tværtimod. Reformernes heterogene sammenkobling af frihed og styring giver dem deres kraft, og netop sammenkoblingen gør dem til eksemplariske udtryk for en (neo)liberal styringsetos, hvor frihed indsættes som en aktiv variabel i styringen.

En medløbende fordring om fleksibel identitet muliggør denne medtænken af frihed: en medtænken der på den ene side sætter grænser for styringen, men som på den anden side også gør den mere gennemtrængende. På den ene side må styringen respektere de ældre som selvstændige subjekter (med selvstændige, forskelligartede og fleksible identiteter), på den anden side kan den derfor bevæge sig så meget desto længere ind på nye områder i deres liv. Styringens konstante vekslen muliggør en samtidig opereren og afpardoksering af sine egne operationer. Derved kan flere (tilsyneladende uforenelige) dobbeltheder tillades. Eksempelvis kan de ældre på en og samme tid være subjekter, man beregner på og forventer foranderlighed af. De kan på nogle tidspunkter inddrages i beslutninger, mens de på andre tidspunkter afkobles disse.

Usikkerhedsabsorption

Reformerne varetager funktionen at absorbere usikkerhed ved at indramme ældreområdet beslutninger med rationelle beslutningsprocedurer. Det indskrænker beslutningernes mulighedsrum.

Nærmere bestemt skaber reformerne et rationelt fundament for de måder, der i forskellige situationer besluttet på, og for de måder, hvorpå de ældre inddrages i beslutningerne. I en situation er det måske rationelt at involvere de ældre ud fra formelle ret-

ningslinjer og eksplicitte spilleregler, mens det i en anden er mere rationelt at skabe uformelle samspilsformer. I helt tredje situationer kan reformerne underbygge, at de ældre holdes mere på afstand af beslutningerne. Reformerne skaber back up for forskellige beslutningstyper og rationalitetsformer.

Herved understøtter reformerne ældreområdet operationelle enhed. Ikke ved at gøre områdets beslutninger og disses præmisser mere homogene, men snarere ved at muliggøre beslutningsforskellighed. Reformerne binder området sammen om væsensforskellige situationer, der lades med forskellig rationalitet.

Det betyder, at den enhed, reformerne indsætter, ikke er enhed i klassisk forstand, dvs. enhed som en-gang-for-alle-ligedannethed, men modsat er en enhed, som hele tiden må udfoldes spændingsfyldt og kun kan opretholdes, fordi reformerne løbende skubber hinandens beslutnings-umuligheder til side. For det første skubbes det umulige i at beslutte i ét fælles sprog til side, fordi der skabes konkrete situationer for hjælpens aftale og refleksion. For det andet skubbes umuligheden i at skabe en totalt individualiserede og aftale-baseret hjælp til side, fordi hjælpen generaliseres i fælles termer og reflekteres i situationer, hvor udgangspunktet er hjælpens helhedskaraktter. For det tredje skubbes umuligheden i alene at basere hjælpen på et venskabslignende og betingelsesløst forhold til side, fordi der samtidig skabes et anonymt sprog for hjælpen og situationer med formaliserede præmisser for kommunikationerne.

Reformene absorberer hinandens usikkerheder ved at producere nye beslutninger, der skjuler umuligheden i de foregående. Det betyder ikke, at hjemmehjælpsrådets spændinger ophæves, men blot at dets umulige beslutninger muliggøres. I denne forstand former reformerne hinandens mulighedsbetingelser.

I disse muliggørende processer forbruges tid, og reformerne fordrer derfor, at tiden hele tiden skrider fremad og ikke sættes i stå. De beslutninger, der træffes på et tidspunkt (i en situation) skal lede til nye beslutninger. Reformene skal sikre, at der hele tiden kan knyttes an på nye måder, og at disse anknytningsprocesser ikke går i stå. Et væsentligt element af denne sikring er at sikre relationerne til omgivelserne igennem sikringen af relationerne til sig selv.

Særligt er reformerne præget af én dobbelthed⁴. På den ene side er de udtryk for, at ældreområdet underbygger sin autonomi, på den anden side at det politiske system kobler sig tættere til ældreområdet. Reformene udtrykker altså både, at ældreområdet konsoliderer sig som autonom udbyder af samfundets hjælp til ældre, og at det politiske system skaber en fastere tekstur om dets strukturelle koblinger til dette område. I det politiske system er det afgørende at få koblet dets uafgørbare kommunikationer om in-

⁴ De teoretiske implikationer af de følgende diskussioner vil ikke blive afklaret her. For generelle teoretiske diskussioner af omsorg som organisation eller system se (Luhmann 1990a; Luhmann 1997; Baecker 1994; Moe 1997; Weber og Hillebrant 1999; Bommers og Scherr 2000; Merten 2000).

klusion og kompensation til operative koder, der kan afgøres, og som man kan intervere på baggrund af. På ældreområdet er det afgørende at konsolidere sin autonomi. Det sker gennem specialisering af dets velfærdsudøvelse.

Reformerne fasttømmer ældreområdets emergens og binder den til dets reflektive aktiviteter. Det sidste dog ikke på entydig facon. I lige så høj grad som reformerne hæver refleksiviteten på ældreområdet, installerer de nemlig også et medløbende refleksionsproblem. Med reformerne gør ældreområdet sig til herre over, hvilke behov de ældre kan have, og hvilke ydelser der skal til for at fjerne dem. Reformerne så at sige immuniserer områdets beslutninger mod kritik. Det beskytter mod opslidende og uafgørbare diskussioner. Nogle af disse diskussioner skyldes, at politikerne i det politiske system forpligter sig på at løse alle det moderne samfunds behov, mens ældreområdet for at fungere må indlægge konditioner i ældreplejen. Området udelukker området alle de borgere, der ikke har behov (eller i hvert fald ikke har ældrebehov), og det skaber spændinger til det politiske system, der baserer sig på ideer om fuld inklusion af alle med behov.

Reformerne har til formål at løse de latente forklaringsproblemer, der opstår, hver gang ældreområdet specialiserer sig⁵. Det sker ved at reformerne opstiller rationelle konditioner (regler og rammer) for gentagelsesspillene, dvs. giver dem et objektivt og nødvendigt skær. De selvmodsigelser, der ligger i at have en masse genindførte ikke-behov i sig, skubbes væk. Det sker ved at de med rationelle argumenter får fjernet deres potentialitet (det at de potentielt kunne have været anset som legitime ældrebehov og derefter afhjulpet). Reformerne gør beslutningsrummet nødvendigt og rationelt.

Ny usikkerhed

Reformerne usikkerhedsabsorbering er ikke entydig, de producerer således også en del ny usikkerhed. Denne usikkerhed relaterer sig til forskelligheden i de styringslogikker, de indsætter. På den ene side er spørgsmålet, hvor sikkert det er at forvente, at de ældre kan agere væsensforskelligt i de forskellige situationer, de sættes i, på den anden side er spørgsmålet, hvor sikkert det er at forvente tilpas fleksibilitet af reformerne.

Reformerne indsætter en beslutnings-usikkerhed ved siden af den fornyede sikkerhed, de også indsætter. Det gælder både de beslutninger, der orienterer sig direkte mod

⁵ Disse specialiseringer kan kun laves ved at ældreområdet gentager sin oprindelige og konstitutive forskel om ældres behov vs. ikke-behov indeni sig selv. Disse gentagelser skaber paradokser og opløser enheden. Området går fra at være præget af behov-sidens entydighed, til også at blive præget af alle ikke-behovenes mangetydighed. Ikke-behovskommunikationerne kommer til at optage plads på området, og hver gang der kommunikeres om ikke-trængende ældre kommer området uforvarende til at stille spørgsmålstejn ved sin oprindelige forskel til omverden (her på området dækkes alle typer ældrebehov, i modsætning til omverdenen der ikke dækker ældrebehov).

området produktion, og de beslutninger, der orienterer sig mod områdets udvikling. Konkret viser usikkerheden sig som usikkerhed vedrørende fleksibiliteten i områdets beslutninger. Det betyder, at den hæfter den sig til en gammel og konfliktfyldt diskussion om forskellen mellem områdets ikke-italesatte omsorgsværdier (dets kultur) og dets formelle regeldannelse – eller hvad man med Luhmann kunne kalde, forskellen mellem dets ubesluttede og besluttede beslutningspræmisses (Luhmann 2000b).

En ekskurs om fleksibilitet

Spørgsmålet om fleksibilitet har for nyligt været tema for en række ophedede og højest synlige diskussioner på ældreområdet såvel som i dets omverden. I medierne har der verseret enkeltsager om manglende individuel vurdering af de ældre. Interesseorganisationer har været fremme med kritik af klagesystemet. Og i forskningen har der lydt kritik af en ensrettet tilrettelæggelse af den daglige hjælp (Ældresagen 2000; Ældresagen 2001; Videnscenter på ældreområdet 2001; Fuglsang 2000; Dahl 2000a; Hansen et al. 1999).

Mest direkte kommer kritikken til udtryk i en række ældrehøringer arrangeret af regeringen i sommeren 2000. Til disse høringer får den spredte kritik et samlet udtryk, der hæver dens irritationspotentiale. Politikerne kan ikke sidde kritikken overhørig, og i efteråret samme år præsenterer socialministeren et lovforslag, der vedtages som "lov om fleksibel hjemmehjælp" (Lov nr. 1307 af 20. december 2000; Socialministeriet 2000). Formålet med loven er at skabe rammer for en mere fleksibel tilrettelæggelse og udførelse af hjemmehjælpen. Konkret får de ældre mulighed for i særlige tilfælde at bytte eller erstatte de visiterede ydelser til andre ydelser, dog kun hvis det i situationen vurderes forsvarligt af hjemmehjælperne. Målet er at skabe højere grad af brugerinddragelse.

Både ældrehøringerne og lov om fleksibel hjemmehjælp er gode eksempler på, at det politiske system i sin involvering på ældreområdet kun kan stille sig til rådighed på sine egne politiske præmisses og med ydelser tro mod en politisk logik. I det ene tilfælde anvendes en nyopfundne institutionel anordning til involveringen i det andet et traditionelt medie som retten. I begge tilfælde er anvendelsespræmissesne politiske. Og det selvom problemerne er områdespecifikke. Således bruges ældrehøringerne som forum for at sende hurtige politiske signaler, loven bruges som redningsmanøvre for at afværge kritik. Begge dele skaber paradoksale sideeffekter. Nærmere bestemt er loven udtryk for en politisk kompromislogik, hvor en kritik imødekommes, samtidig med at de beslutningsstrukturer, der har affødt kritikken, bibeholdes. Den fleksibilitet, som loven varsler, opretholdes som et flertydigt krav til de ældre og hjemmehjælperne – et krav som hverdagens beslutningsstrukturer ellers ikke lægger op til. Paradokserne forstærkes af, at det er retsmediet, der bruges. Retten bruges til at understøtte de ældre og hjemmehjælpernes autonomi, men den gør det ved at indsætte faste paragraffer. Begge parter får med loven en ret til at fravige det standardiserede, og denne ret installeres formelt. Med andre ord, der installeres en art formaliseret informalitet. Det formaliseres, at

hjemmehjælperne og de ældre fra tid til anden på uformel vis kan forholde sig ikke-formelt til formalia. Men er dette en uformel eller en formel kunnen? Og hvordan svarer loven for, at det er nødvendigt at opretholde en kultur igennem lovformeligt at beslutte den? Kultur er jo netop kendetegnet ved at være det, som mennesker former deres beslutninger efter, selvom det ikke er ekspliciteret eller formelt besluttet.

Synlig installation af usynlig fleksibilitet

Lovens installation er synlig, og lov om fleksibel hjemmehjælp henter megen af sin kraft i denne synlighed. Især fordi den bruges af politikere til at udsende synlige signaler med. Overfor dette står, at loven retter sig mod noget usynligt i hverdagen, og at den gør det ud fra en logik om, når den er indsat at virke i det usynlige. Således er beslutningen om at fravige det besluttede kun synlige for hjemmehjælperne og de ældre. Den er kun synlig i den faktiske situation og sætter sig ikke aftryk i de synlige beslutningsstrukturer. Den er ikke behæftet med ekstra ressourcer og kan kun udfoldes fra gang til gang (dvs. med en efterfølgende tilbagevenden til den visiterede norm). Vigtigt er det med andre ord, at beslutningen om at omgå beslutninger sker ikke planlagt og uden præcedens. Det giver den en særlig form for planlagt ikke-planlagthed. I hverdagen kan de formaliserede beslutninger fra visitations-situationen omgås, blot må det ske ikke-planlagt. Loven planlægger et rum for det ikke-planlagte.

Det skaber en spænding, mellem de synlige beslutninger der er truffet i visitationen, og de usynlige beslutninger om at omgå disse der knytter sig til hverdagen. Denne spænding udfoldes som en spænding mellem en professionaliseret og formaliseret dømmekraft, der er skriftliggjort og synlig for alle, og en situationel dømmekraft kun synlig for hjemmehjælperne og de ældre. Spørgsmålet er, om denne spænding i sig selv udfoldes på professionelle eller situationelle præmisser: Kræver den en professionel eller situationel kunnen fra hjemmehjælperne og de ældre side, og hvordan sikres det, at de har evnen til at veksle mellem det standardiserede og det fleksible, når det tages i betragtning at denne vekslingsevne i sig selv skal være fleksibel og udfoldes fleksibelt. Lad mig uddybe det en smule. Lov om fleksibel hjemmehjælp ikke alene installerer en fleksibilitet hægtet til selve hjælpe-beslutningen og dens indhold, men installerer også skjulte krav til de ældre og hjemmehjælperne om større rollefleksibilitet. Hjemmehjælperne skal håndtere rollevekslingen at være beslutningstager på forhåndsfastlagte præmisser og at være det på situationelle. De ældre skal håndtere rollevekslingen mellem at være passivt-modtagende og aktivt-deltagende (Højlund & la Cour 2001: 107). For både hjemmehjælperne og de ældre betyder lov om fleksibel hjemmehjælp, at der knyttes paradokser til deres rollemønstre. For hjemmehjælperne betyder loven, at deres professionelle rolle kommer til at indbefatte en fleksibilitet, som i udgangspunktet hæfter sig til personsiden, dvs. udgør en personlig kunnen. Hjemmehjælperne skal på den professionelle rolleside kunne veksle mellem rollen som professionel og rollen som personligt indlevende (og det indbefatter vel at mærke en fleksibel beslutningsevne til at kunne

beslutte at veksle eller at stå fast, dvs. lade beslutninger tilskrives den ene eller den anden side). For de ældre betyder loven, at deres behovsbærer-rolle udvides med en aktiv fraskrivelseskomponent. De skal under særlige omstændigheder aktivt fraskrive sig deres behov (Højlund & la Cour 2001: 108).

Hverken hjemmehjælperne eller de ældre får støtte i strukturerne til at håndtere vekslings- og indskrivningsproblematikkerne. Det skaber risiko for rollestres. Hjemmehjælperne kan ikke være fleksible hjemmehjælpere, uden samtidig at skulle omgå noget professionelt besluttet. De ældre kan ikke deltage aktivt i beslutningerne om deres behov uden samtidig at skulle fraskrive sig behov. For hjemmehjælperne forstærkes stresset af, at de ikke på forhånd kan vide, om det anses for at være en professionel beslutning eller en personlig fejlslutning, når de beslutter at omgå visitationsbeslutningerne (kun kan de vide, at disse beslutninger er taget af professionelle visitationssygeplejersker, efter faste visitationsprocedurer og i henhold til kodificerede kommunale servicestandarder). For de ældre forstærkes stresset af, at deres forventninger med en vis sandsynlighed vil blive skuffet. Der ikke er afsat tid til mere end det allermost nødvendige, og dette nødvendige må de altså overbevise hjemmehjælperne om unødvendigheden af at få, før de kan modtage det "fleksible andet" (Højlund & la Cour 2001: 108).

Lov om fleksibel hjemmehjælp trækker den individuelle involvering af de ældre ind i hjælpe-situationen, hvor udviklingen generelt er gået i modsat retning, dvs. i retning af at tømme denne situation for individuel beslutningsautoritet. Som vi har set, er det sket med reformer, som har peget i retning af forhåndsstyring af forventningerne og ikke en situationel styring af indfrielsen. Det betyder, at det forventningspres om individuel og hjælpe-specifik fleksibilitet, som loven indsætter, ikke er italesat i strukturerne og derfor usynligt. Denne usynlighed gør forventningerne, om ikke uendelige, så i hvert fald ustyrlige. Forventningsstyringen på det administrative niveau modsvarer af en forventningsustyrlighed på det praktiske.

En stødpude

Lov om fleksibel hjemmehjælp er opstået som politisk stødpude mod kritik og bygger samtidig på en grundlæggende ide om at indlægge en beslutningsstødpude på ældreområdet. Loven viser sig dog ikke kun at absorbere, men også at producere modsætninger. For hjemmehjælperne skaber den modsætning mellem det at være åbent lyttende og det at være professionel og regelfast. For de ældre modsætning mellem det at være passivt modtagende og aktivt definerende. Set fra både hjemmehjælperne og de ældre side er stødpuden ikke helt ufarlig at tage i anvendelse. Det skyldes for det første, at dens brug ikke er synligt artikuleret i strukturerne og derfor udgør en blind plet i mestringsen af beslutninger, og for det andet at dens brug følges af medløbende krav. Både hjemmehjælperne og de ældre skal på nye måder bringe selviagttagelser med ind i kommunikationen samt veksle mellem forskellige identiteter. For de ældre betyder det, at de skal kombinere forskellige måder at gøre sig synlige på. I nogle situationer skal de fremstå

fleksibelt-vælgende i andre basalt-behovstrængende. Denne vekslen er risikabel, fordi de for at få deres ekstra behov dækket må udvise en aktivitet, der samtidig peger i retning af, at de ikke er berettigede til at få deres basale behov dækket. De må fravige deres basale behov for at få det ekstra. De må udføre det paradoksale greb på en og samme tid at vedstå sig som værende ikke-basalt-behovstrængende og ekstra-behovstrængende (Højlund & la Cour 2001: 109).

At inddæmme eller eksportere fleksibiliteten

Lov om fleksibel hjemmehjælp er ikke den eneste løsning, der har været fremme i spørgsmålet om den manglende fleksibilitet i ældreplejen, andre bud har også været på banen. Fra Kommunernes Landsforening og "fælles sprog kontoret" har man luftet ideer om at indtænke mere fleksible kategorier i "fælles sprog". Fra Socialministeriet og "Institut for Serviceudvikling" har man meldt ud om andre og mere fleksible instrumenter end KL's. En særlig strid er opstået mellem kommunerne og ministeriet om certificering eller kvalitetsmærkning af ældresektoren (Mandag Morgen 2000a og 2000b). Der er nu ikke så meget at strides om, når det kommer til stykket. Forskellene er ikke af de største. Kendetegnende for kommunernes og ministeriets bud er, at de tager udgangspunkt i de samme præmisser, nemlig at standarder er vejen til at skabe større synlighed på ældreområdet. Kendetegnende er det også, at man begge steder tager afsæt i præmisser om at skabe et universelt begrebsapparat for ældreområdet. Man tager således afsæt i en logik, der tilsiger hverdagens ustyrlige elementer indordning under administrationens klare rammer.

Et andet løsningsforslag, som har været fremført fra især ministerielt hold, er at øge involveringen af de frivillige organisationer i ældreplejen (Socialministeriet 2001 og 2001a). Argumentet er, at de med deres fleksible organisering vil kunne tilføre ældreområdet en højere grad af fleksibilitet. Dette er naturligvis kun muligt, hvis deres fleksibilitet kan koordineres med velfærdsstatens organiserede arbejde, dvs. hvis fleksibiliteten kan *eksporteres ud* i de frivillige organisationer for om muligt at blive hentet tilbage igen.

Et grundlæggende problem ved det ovenstående løsningsforslag er, at det bygger på et noget forenklet billede af forholdet mellem standarder og fleksibilitet. På interaktionsniveau forudsætter det, at standardiserede relationer et sted kan opvejes af ikke-standardiserede relationer et andet. På organisationsniveau forudsætter det, at staten kan koble sig til de frivillige organisationer, uden at det påvirker de logikker, der hersker herude. På systemniveau forudsætter det, at staten og de frivillige organisationer kan knytte deres koder sammen, uden at de derved kortslutter. Antagelsen er med andre ord, at de frivillige organisationers fleksibilitet ikke påvirkes af at skulle indordnes statslige standarder, og omvendt at de statslige standarder kan håndtere de frivilliges frivillighed.

Sammenligner vi til sidst de tre løsningsforslag, der har været på spil – først ideen om fleksibel hjemmehjælp, dernæst ideen om fleksible fælles sprog og til ideen om fleksibel

frivillighed – ser vi, at de repræsenterer væsensforskellige ambitioner i relation til spørgsmålet om fleksibilitet. Fleksibel hjemmehjælp udtrykker et håb om at kunne skabe en *usynlig* fleksibilitet, der alene udfolder sig mellem de ældre og hjemmehjælperne, og ellers ikke belaster systemet med kompleksitetsforøgelse. De fleksible ”fælles sprog” udtrykker et håb om at kunne *inddæmme* det fleksible i det standardiserede (enten ved at beslutte et standardiseret beslutningsrum indeholdende en standard for det fleksible eller ved at indlægge anden ordens koder for en mere fleksibel brug af standarderne). Ideen om frivillig involvering i ældreomsorgen udtrykker et håb om at kunne *eksportere* det fleksible – eller udnytte hinandens kvaliteter, som det formuleres i et charter-oplæg fra socialministeriet (2001a)

Litteraturliste

- Amternes og kommunernes forskningsinstitut (1999): *Fleksibel hjemmehjælp er guld værd*. København: AKF, Maj 1999.
- Andersen Bent Rold (1999): *Ældrepolitik på afveje*. København: Forlaget Fremad.
- Antonsen Marianne, Torben Beck Jørgensen (red.) (2000): *Forandringer i teori og praksis: Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Avlund Kirsten, Inger-Lise Dyrholm, Bjørn E Holstein, Jette Ingerslev (red.) (2000): *Forebyggelse i alderdommen*. Frederikshavn: Forlaget Dafolo.
- Baecker Dirk (1994): "Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft", *Zeitschrift für Sociologie*, Jg. 23, Heft 2, 1994, s. 93-110.
- Bentzon Karl Henrik (red.) (1988): *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bommes Michael, Albert Scherr (2000): *Soziologie der Sozialen Arbeit: Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe*. München: Juventa Verlag.
- Brunsson Nils, Hans Winberg, Anders Forsell (1989): *Reform som tradition – administrative reformer i Statens Järnvägar*. Stockholm EFI.
- Dahl Hanne Marlene (2000): *Fra kitler til eget tøj – Diskurser om professionalisme, omsorg og køn*. Århus: Forlaget Politica.
- Dahl Hanne Marlene (2000a): "Fra den "store" omsorg til den "lille" omsorg", *GRUS*, nr. 61: 5-17.
- Dahlberg Magnus, Evert Vedung (2001): *Demokrati og brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahler-Larsen Peter (1998): *Den rituelle refleksion: om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Donzelot Jacques (1997): *The Policing of Families*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Ejersbo Niels (red.) (1996): *Organisationsforandringer i kommunen*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Finansministeriet (1983): *Redegørelse af 30.11.1983 om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, redegørelse nr. R 4, Folketingstidende, sp. 2379-2392. København.
- Finansministeriet (1993): *Nyt syn på den offentlige sektor*. København.
- Finansministeriet (1998): *Godt på vej*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2000): *Det holdbare samfund. Danmarks vej i det 21. århundrede*. København: Finansm.
- Finansministeriet (20001): *En holdbar fremtid – Danmark 2010*. København: Finansministeriet.
- Foucault Michel (1994a): "Governmentality", i *Power: Essential Works of Foucault 1954-84*

- vol.3., New York: The New Press, s. 201-222.
- Foucault Michel (1994b): "Omnes et singulatim: Toward a Critique of Political Reason", i *Power: Essential Works of Foucault 1954-84 vol.3.*, New York: The New Press, s. 298-325.
- Fuglsang Lars (2000): "Handlingsrummet for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel i hjemmehjælpen- om mellemlederens ændrede rolle", *Tidsskrift for arbejdsliv*, 2. årg., nr.3: 7-25.
- Greve Carsten (red.) (2001): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve Anni (1995): "Ideer om styring", *Dansk sociologi*, 6. årg, nr. 3, 1995, s. 54-69.
- Hansen Anja, Anne Foss Hansen (2000): "Evaluering i Danmark", i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 2/2000, 81. årg., s. 156-177.
- Hansen Hanne Foss (2000): "Forord: Evaluering i Norden", i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 2/2000, 81. årg., s. 107-112.
- Hansen Eigil Boll, Leena Eskelinen, Jan Kargaard Madsen (1999): *Hjemmehjælp og de ældres velbefindende*. København: AKF-forlag, Maj 1999.
- Højlund Holger (2001): "Kvalitetsudvikling og velfærdsparadokser", i *Ældreomsorg – management eller menneskelighed?*, udgivet af "Videnscenter på ældreområdet", s. 79-96.
- Højlund Holger, Chresten Højlund (2000): "Velfærdsparadoks og kommunikation – "Fælles sprog": En anden ordens strategi på hjemmehjælpsområdet", *GRUS*, nr. 61: 18-39.
- Højlund Holger, Anders la Cour (2001): "Standardiseret omsorg og lovbestemt fleksibilitet – organisationsændringer på et kerneområde i velfærdsstaten", *Nordiske organisationsstudier*, 3(2): s. 91-117.
- Institut for serviceudvikling (2001): *Den røde tråd*. Odense: ISU.
- Luhmann Niklas (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Günter Olzog Verlag.
- Luhmann Niklas (1987): "Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme", i Luhmann Niklas (1987): *Soziologische Aufklärung 4*. Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 75-103.
- Luhmann Niklas (1990a): "The "State" of the Political System", i Luhmann Niklas (1990): *Essays on Self-reference*. New York: Columbia Uni. Press., s. 165-174.
- Luhmann Niklas (1990b): "Der medizinische Code", i Luhmann Niklas (1990): *Soziologische Aufklärung 5*. Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 183-195.
- Luhmann Niklas (1993): "Die Paradoxie des Entscheidens", *Verwaltungs-Archiv: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 84. Band, Heft 3: 287-310.
- Luhmann Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft Band 1 und 2*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Luhmann Niklas (1999): "Metamorphosen des Staates", i Luhmann N. (1999): *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Band 4, s. 101-38.

- Luhmann Niklas (2000a): *Sociale systemer, Grundrids til en almen teori*. København: Hans Reitzels forlag.
- Luhmann Niklas (2000b): *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann Niklas (2000c): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Lützhøft Rita (1996): *Ældreområdet: Forslag til fælles sprog vedr. behov og ydelser*. Kommunernes Landsforening.
- Lützhøft Rita m.fl. (1998): *Fælles sprog på ældre- og handicapområdet, revideret katalog*. Juni 1998, Kommunernes Landsforening.
- Mandag Morgen, ugebrevet (2000a), nr. 40, 13. november 2000.
- Mandag Morgen, ugebrevet (2000b) nr. 41, 20. november 2000.
- Merten Roland (red.) (2000): *Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*. Opladen: Leske und Budrich.
- Moe Sverre (1997): *Den moderne hjælpens sosiologi: Velferd i systemteoretisk perspektiv*. Oslo: Aperiøs forlag.
- Mouffe Chantal (2000): *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Platz Merethe et al. (2001): *Kvalitet i ældreplejen*. København: SFI, ??.
- Schmidt Lars Henrik (1999): "Viljen til synliggørelse af kvalitet i det offentlige – om kvalitet, brugerservice og ledelse" i Schmidt Lars Henrik (2000): *Diagnosis 2: Socialanalytiske fatninger*. København: Danmarks pædagogiske universitet, s. 243-266.
- Socialministeriet (1995/1997): *Lov om social service*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1999): *Bekendtgørelse om kvalitetsstandarder*. København: Socialministeriet
- Socialministeriet (1999a): *Statusrapport 1999: Kvalitetsstandarder i kommunerne. Personlig og praktisk hjælp m.v. Lov om social service. Status*. Udgivet for Socialministeriet fra "Institut for offentlige økonomi og udvikling".
- Socialministeriet (2000): *Ældrehøringer år 2000, opsamling*. København: Socialministeriet (elektronisk udgave).
- Socialministeriet (2001): *Rapport fra den tværministerielle arbejdsgruppe om det private sociale initiativ*. København: Socialministeriet, maj, 2001.
- Socialministeriet (2001a): *Charter for samspil mellem det frivillige og det offentlige Danmark og Kommissorium for arbejdsgruppe*. København: Socialministeriet, 2. april, 2001.
- Thyssen O. (1999): *Luhmann og ledelse*. Upubliceret paper, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen, København.
- Videnscenter på ældreområdet (2001): *Ældreomsorg – management eller menneskelighed?*. Hellerup: Videnscenter på ældreområdet.
- Weber Georg, Frank Hillebrandt (1999): *Soziale Hilfe – Ein Teilsystem der Gesellschaft. Wissenssoziologische und systemteoretische Überlegungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ældresagen (2000): *Kvalitetsudvikling eller omsorgsforvikling for ældre*. København: Ældresagen.

Ældresagen (2001): www.aeldresagen.dk, den 27.04.01 og 28.06.01 ("Kommuner lever ikke op til reglerne"). København: Ældresagen.