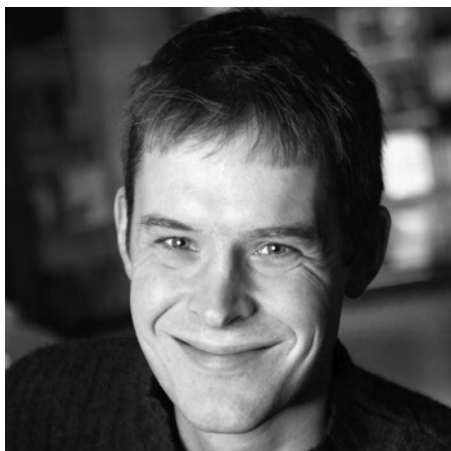


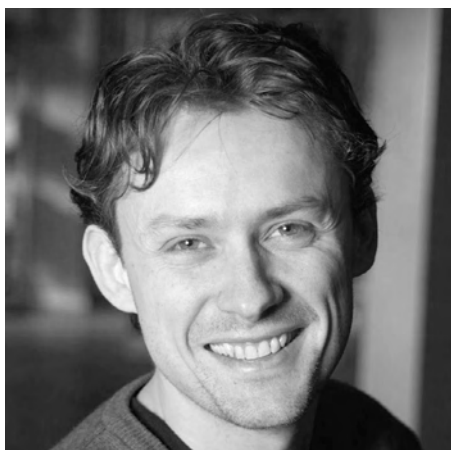
Kvalitet i offentlige omsorgsydelser

Reformer vedrørende levering af omsorgsydelser har haft fokus på administrative hensyn til synlighed og dokumentation. Artiklen redegør for kritikken heraf og fremhæver behovet for at inddrage borgerne på flere forskellige måder.



■ Holger Højlund

Adjunkt, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School



■ Anders la Cour

Lektor, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School

Kvalitet i hverdagen

I regeringens seneste udspil til en kvalitetsreform lægges der op til en debat om de grundlæggende værdier i den offentlige service. Formålet med kvalitetsreformen er, som det formuleres, at udarbejde en række principper for god offentlig service.¹ Sådanne principper tager udgangspunkt i "at kvalitet i den offentlige service opstår i det konkrete samspil mellem medarbejdere og borgere", og at "god kvalitet med mennesket i centrum kræver stærke værdier for den måde offentligt ansatte møder borgerne hver dag, bl.a. at man er imødekommende og serviceorienteret" (Regeringen 2007).

Bag en sådan formålsklæring ligger en forståelse af kvalitet, hvor borgerne og medarbejderne er sat i centrum. Kvalitet i den offentlige service handler dels om borgernes rettigheder og involvering, og dels om medarbejdernes værdier i hverdagen. Et centralt ønske i kvalitetsreformen er at lytte til borgerne og medarbejderne, der har fingeren på pulsen, som det formuleres af en embedsmand fra Statsministeriet (Styrelsen 2007).

Med ambitionen om at sætte borgerne og medarbejderne i centrum viderefører regeringen en linje fra tidligere moderniseringsreformer, hvor det har handlet om at indskrive borgerne som afgørende medbeslutningstagere og ansvarlige parter i velfærdsudviklingen (se f.eks. den tidligere frit valg-reform, Regeringen 1999; 2001; 2002). Men hvor det tidligere har handlet om at skabe de rette administrative betingelser for, at den enkelte borger kunne optræde som en forbruger af velfærdsydelser via principper om frit valg og fleksibel velfærd, så lægges der i dag op til at flytte diskussionen fra det administrative niveau og ud til det yderste service-producerende led – ud i det konkrete møde mellem det udøvende personale og de enkelte borgere. Der er således sket en reorientering af det bagvedliggende kvalitetsbegreb. Kvalitet handler nu ikke længere om at skabe frie valg og fleksibel velfærd, hvor borgeren på et administrativt niveau får medbestemmelse på den velfærd der skal leveres, men om hvordan velfærdsydelserne modtages og opleves i hverdagen af borgerne.

Kvalitet som synlighed

Det er kendetegnende, at kvalitet i danske reformer hidtil har handlet om synlighed. Et gennemgående træk har været, at for at opnå større gennemsigtighed i de leverede ydelser, har det været vigtigt med ensartede administrative rutiner, programmer og sprog. Det har været et nødvendigt grundlag for konkurrence mellem leverandørerne og et grundlag for, at borgeren kan agere som en aktiv forbruger, der kan vælge ydelser til og fra. Sikringen af kvalitet har skullet ske gennem en markedsførelse af velfærdsydelserne, og en afgørende forudsætning herfor, har været synlighed i ydelserne (Højlund 2004). Administrative hensyn til dokumentation, sammenlignelighed og objektivitet, har dermed stået i forgrunden for det meste kvalitetsarbejde.

Tidligt i 1990'erne lød et slogan fremført af Kommunernes Landsforening, at offentlige opgaver skal varetages det sted, hvor det gøres "bedst og billigst" (Kommunernes Landsforening 1991). Det bagvedliggende rationale var, at politiske og administrative beslutninger om offentlig eller privat produktion skulle bero på en vurdering af både indhold og pris, og at der derfor behøvedes en synliggørelse af disse to sider af velfærden. I litteraturen om intern markedsdannelse og kontraktstyring i 1990'erne, var der tilsvarende administrative argumenter for gennemsigtighed. Fra Finansministeriet introduceredes i midten af 1990'erne "serviceoversigter" og "varedeklarationer" som grundlag for kontraktstyring af velfærdsydelser. Man talte om at skabe et "nyt syn på den offentlige sektor" (Finansministeriet 1993) og lod dette slogan betegne det "at have en mere forretningsorienteret tilgang til sine opgaver" (Finansministeriet 1995). Argumenter om administrativ synlighed og kontraktstyring gik hånd i hånd (Højlund 2003b).

Et citat fra ældreområdet kan illustrere pointen. På ældreområdet blev det i 1998 lovpligtigt for alle kommuner at formulere kvalitetsstandarder for hjemmehjælpen:

"En kvalitetsstandard skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får be-

■■■
Note 1 Tak til de to redaktører og Joakim Kromann Rasmussen for gode kommentarer.

hov for personlig og praktisk hjælp m.v. Kvalitetsstandarder skal dermed indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, som kommunalbestyrelsen træffer beslutning om. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis, og der skal samtidig opstilles kvalitetsmål (operationelle mål), som det efterfølgende er muligt for kommunalbestyrelsen at bedømme indsatsen efter." (BEK 328 § 2, stk. 2)

Argumentet for kvalitetsstandarder har været enslydende på de fleste velfærdsområder. Med standarder er borgerne klædt på til at håndhæve deres rettigheder, og politikerne har et grundlag for at bedømme, om en serviceydelse lever op til de fastsatte mål i kommunens serviceniveaubestemmelser. Kvalitetsstandarder er således indført med det formål at sikre genomsigtigheden i indsatsen, både til glæde for borgerne, der er blevet klædt på til at se, hvad de kan vælge af velfærdsydelser, og for politikerne der har fået mulighed for mere præcist at følge med i indsatsen.

I en administrativ optik er kvaliteten sikret ved, at man i de ledelsesmæssige lag samt hos de prioriterende politikere og de potentielt behøvende borgere, har detaljeret indsigt i serviceydelserne. Som det slås fast i en publikation fra Kommunernes Landsforening, kan man kun forventes at lykkes med styringen, hvis den tager udgangspunkt "(...) i en detaljeret beskrivelse af de ydelser, der udføres, samt de krav, ydelserne skal leve op til. En egentlig kravspecifikation" (Kommunernes Landsforening 1998: 7).

Kritikken af kvalitet som synlighed

I perioden fra slutningen af 1990'erne og frem til i dag, har udviklingen været præget af en del kritik af kvalitet som synlighed. Én variant viser sig oftest lige før folketingsvalg, og handler om tidsstandarder, måleskemaer og lignende (Højlund 2003a). Andre kritiske debatter er foregået i medarbejderfaglige kredse (se f.eks. Petersen og Schmidt 2003) og i det videnskabelige miljø (Szebehely 2005; Dahl og Eriksen 2005; Isaksen 2003; Ruyter og Vetlesen 2001; la Cour og Højlund 2001; Thorsen og Wærness 1999). En central indvending fra medarbejdere og forskere har handlet om, at de politisk-administrative behov for styring er blevet tilgodeset på bekostning af hensynet til den konkrete velfærdsudøvelse.

Et velfærdsområde, hvor kritikken af det administrativt orienterede kvalitetsbegreb har været særlig tydelig, er ældreområdet. Kritikken

af ældreområdets kvalitetsreformer er blevet fremført fra flere kanter. Eksempelvis kunne man i 1999 se en kritik rettet mod området fra en tidligere socialdemokratisk socialminister, som på baggrund af egne erfaringer med en plejehøvede mor skrev en harmfuld debatbog, hvori han retorisk spurgte, om ældrepolitikken var kommet på afveje (Andersen 1999). I et andet forum, næsten samtidig, så man en kraftig kritik rettet mod ældreplejen. På en række ældrehøringar arrangeret af Socialministeriet langede flere deltagere kraftigt ud mod en kvalitetsudvikling, som man mente havde afstedkommet så mange standarder, tidsregistreringer og administrative forordninger, at de ældre og medarbejderne reelt var sat uden for indflydelse. Kritikken lød, at hjælpen til ældre var blevet en standardvare, som ikke længere tog udgangspunkt i den ældres behov, men i stedet i minutiøse administrative programmer. Overskriften på en konference arrangeret af Videnscenter på ældreområdet var sigende:

"Ældreomsorg: Management eller menneskelighed?" (Videnscenter på ældreområdet 2001; la Cour og Højlund 2001; Højlund 2003a: 285-286). Indtrykket var, at debatten åbnede for et låg af indestængte frustrationer hos medarbejderne. Deres kritik udpegede det paradoksale forhold, at de administrative forsøg på synliggørelse (der var tænkt som en nødvendig forudsætning for at øge kvaliteten af omsorgen), kom i vejen for kvaliteten af udøvelsen af den selv samme omsorg.

Fleire studier (Helset 1998; Vabø 1998, 2002; Schultz-Larsen 2004) har vist, at det der i administrationen opfattes som kvalitetsforbedringer, ikke nødvendigvis harmonerer med brugernes oplevelse af kvalitet. En undersøgelse af kvalitetsmålinger på plejehjem (Slagsvold 1995) kan tydeliggøre denne pointe. Undersøgelsen består af to studier, dels et sammenlignende casestudie, dels et grundlagsteoretisk studie. Via undersøgelser på tilfældigt udvalgte plejehjem kommer forskerne frem til den konklusion, at fordi det er blevet selvfølgelig at måle kvalitet, bekymrer ingen sig om, hvad den producerede viden bruges til. I institutionerne indsamler man viden og måler produktivitet, men uden at tænke disse aktiviteter i relation til andre aktiviteter. Resultatet er, at kvalitetsmålingerne skaber en egen virkelighed omkring institutionerne. Denne ydre virkelighed af dokumenteret viden er løsrevet fra hverdagens praksis, hvilket resulterer i, at der er skabt mål uden mening, som forskerne formulerer det (Slagsvold 1995). Med kvalitetsmålene sender institutionerne nok vigtige signaler til omver-

denen, signaler om styring og målrettethed, men den interne udvikling er bremset, idet målene producerer viden, som giver mening i en administrativ kontekst, men ikke i en omsorgsfaglig. Forskerne foreslår i denne forbindelse en alternativ tilgang til kvalitet nemlig den, at mere kontekstnære kvalitetsmål sikrer, at beboerne har det godt og har bedst mulig livskvalitet.

Studiet af kvalitetsmålinger på plejehjem viser en central konflikt mellem en administrativt defineret kvalitet og en bruger- og medarbejderoplevet kvalitet². Spørgsmålet er om disse to kvalitetskriterier kan forenes. En mulig vej for udviklingen af et sådant flerdimensionalt kvalitetsbegreb går over kvalitetsdefinitioner baseret på i hvert fald to faktorer. Man må som minimum antage, at kvalitet dels har en oplevelsesdimension, dels en indholdsmæssig dimension. Forholdet mellem disse to dimensioner er i nogle definitioner fremskrevet som et forhold mellem modtagerbehov og serviceudførelse. I andre definitioner handler det om umiddelbare oplevelser over for forhåndsforventninger. I endnu en type kvalitetsdefinitioner handler det om en subjektiv og en objektiv side af kvalitet. Følgende definition, som er hentet fra en offentlig pjece om kvalitetsmålinger fra 2003, er illustrativ. I pjecen betegnes kvalitet som "helheden af særpræg og kendetegn ved et produkt eller en serviceydelse, der påvirker dets evne til at opfylde borgernes/-kundernes udtalte eller udtalte behov" og videre hedder det, at god kvalitet er: "at imødekomme eller overgå kundens forventninger til service" (Fokus 2003).

Konklusion

Skal man bidrage til kvalitetsudvikling inden for omsorg handler det om at involvere borgerne på flere forskellige måder: Ved a) at de indgår i forhandlingssituationer (f.eks. hos sagsbehandleren eller visitationsenheden) b) at de indgår i frie valgsituationer, hvor der vælges mellem serviceleverandører og c) at de indgår i hverdagsbeslutningssituationer, hvor borgeren deltager i fællesbeslutninger med en udøvende velfærdsprofessionel, men også gennem d) at de indgår i en løbende dialog om, hvad god kvalitet er.

■■■
Note 2 For en oversigt over konkurrerende tilfredshedsmål og kvalitetsdefinitioner se Helset 1997, Samuelsson et al. 1994 og Edelbalk et. al. 1995.



Litteratur

Andersen, Bent Rold (1999): Ældrepolitik på afveje: En gammel socialdemokratiske refleksioner over udviklingen på ældreområdet i Danmark. København: Forlaget Fremad.

la Cour, Anders (2002): Frivillighedens pris. Ph.d.-afhandling, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

la Cour, Anders og Holger Højlund (2001): "Den fleksible hjemmehjælper", Social Kritik, nr. 76, 13. årg., 6-19.

Dahl, Hanne Marlene og Tine R. Eriksen (2005): Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State. Aldershot: Ashgate.

Finansministeriet (1993): Nyt syn på den offentlige sektor. København: Finansministeriet, juni 1993.

Finansministeriet (1995): Værktøjer til velfærd. København: Finansministeriet.

FOKUS (2003): At yde og at måle god kvalitet på ældreområdet. København: Fokus-pjece.

Helset, Anne (1998): En god hjemmehjælpstjeneste for ældre? Brukernes og hjemmehjælpernes syn på kvalitet. Oslo: NOVA-rapport 19/98.

Højlund, Holger (2003a): "Velfærdsforskydninger", s. 267-296 i Christian Borch og Lars T. Larsen (red.), Luhmann og Foucault til diskussion. Perspektiv, magt og styring. København: Hans Reitzels Forlag.

Højlund, Holger (2003b): "Forebyggelsens fornuft", Social Kritik, nr. 90, 4-17.

Højlund, Holger (2004): Markedets politiske fornuft. Et studie af velfærdens organisering 1990-2003. København: Forlaget Samfundslitteratur.

Isaksen, Lise W. (red.) (2003): Omsorgens pris. Kjønn, makt og marked i velferdsstaten. Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Kommunernes Landsforening (1991): Bedst og billigst - Privat eller offentligt? København: Forlaget Kommuneinformation.

Kommunernes Landsforening (1998): Intern kontraktstyring: et redskab til politisk styring. København: Forlaget Kommuneinformation.

Petersen, Lone og Marianne Schmidt (2003): Projekt Fælles sprog. Et forsøg på styring gennem ensretning i hjemmeplejen. København: Akademisk forlag.

Regeringen (1999): Spørgsmål om velfærd - en offentlig sektor på borgernes præmisser. Et debatoplæg om Service & Velfærd. København: Finansministeriet, oktober 1999.

Regeringen (2001): Kvalitet i velfærden. Kvalitet i fokus. København: Finansministeriet, marts 2001.

Regeringen (2002): Med borgeren ved roret. Hovedpunkterne i forligene med Centralorganisationernes Fællesudvalg og Akademikernes Centralorganisation. København: Finansministeriet, maj 2002.

Regeringen (2007): Kommissorium for arbejdsgruppe - Principper for god offentlige service, den 30. januar. http://www.kvalitetsreform.dk/multimedia/Arbejdsgruppen_Kommissorium.pdf

Ruyter Knut W. og Arne Johan Vetlesen (red.) (2001): Omsorgens tvetydighed. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Slagsvold, Britt (1995): Mål eller mening. Om å måle kvalitet i aldersinstitusjoner. Oslo: NGI-rapport 1/1995.

Schultz-Larsen, Kirsten (2004): Udviklings- og forandringsprocesser i den kommunale ældrepleje. En videnskabelig undersøgelse af resultater og effekter. København: Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet.

Styrelsen (2007): Tal på kvaliteten, s. 8-9 i Styrelsen, 12. årg., marts 2007.

Szebehely, Marta (red.) (2005): Ældreomsorgsforskning i Norden. En kundskapsöversikt. København: TemaNord 2005: 508.

Thorsen, Kirsten og Kari Wærness (red.) (1999): Bliver omsorgen borte? Ældreomsorgens hverdag i den semoderne velferdsstaten. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Vabø, Mia (1998): Hva er nok? Om behovsfortolkninger i hjemmetjenesten. Oslo: NOVA-rapport 8/98.

Vabø, Mia (2002): Kvalitetssyring og kvalitetsstrev. Nye styringsambisjoner i hjemmetjenesten. Oslo: NOVA-rapport 18/02.

Videnscenter på ældreområdet (2001): Ældreomsorg - management eller menneskelighed? Videnscenter på ældreområdet. Hellerup.