

KVALITET I VELFÆRDEN

Kvalitet i fokus



Kvalitet i velfærden

Den offentlige sektor opnår generelt gode vurderinger, når befolkningen skal bedømme erfaringerne med offentlige institutioner som f.eks. sygehuse eller daginstitutioner for børn. Befolkningen er gennemgående tilfreds med den offentlige sektors løsning af opgaverne. Der er dog områder, hvor kvaliteten kan blive bedre.

På den baggrund ønsker regeringen i den kommende tid at sætte yderligere fokus på kvalitet. Det er der flere grunde til.

Den demografiske udvikling i de kommende år vil betyde, at den offentlige sektor ikke kan udvides i samme takt som hidtil. Hvis kvaliteten i løsning af offentlige opgaver skal udbygges, vil det derfor kræve en bedre anvendelse af de eksisterende ressourcer. Især den fremtidige mangel på arbejdskraft betyder, at kravet om den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne skærpes.

Der er endvidere en række erfaringer, som peger på, at den offentlige sektor kan blive bedre til at prioritere værdier, som er vanskeligt målbare, men meget væsentlige for oplevelsen af kvaliteten i det offentliges opgaveløsning.

En af de væsentlige konklusioner på de fire nationale folkehøringer, som blev afholdt i 2000 i samarbejde mellem regeringen og de kommunale parter var, at det især er elementer som omsorg og dialog, hvor der opleves svigt i kvaliteten, snarere end ressourcer eller faglighed i traditionel forstand.

En udfordring i den sammenhæng er, at svært målelige værdier ikke kan prioriteres eller styres på samme måde som f.eks. økonomiske og personalemæssige ressourcer. De må nødvendigvis udvikles i dagligdagen i mødet mellem brugerne og medarbejderne i den offentlige sektor. Det er derfor regeringens opfattelse, at spørgsmålet kræver en bred debat med deltagelse af beslutningstagere, brugere og medarbejderne, herunder ikke mindst lederne i den offentlige sektor.

De opgaver, som løses i forskellige sektorer, vil i høj grad have betydning for de faglige og sociale kulturer, der er på de enkelte områder. Det betyder også, at der kan være forskelle på, hvad der lægges til grund for vurderingen af kvalitet, og hvordan vurderingen foretages. Trods sådanne forskelle er der gode muligheder for at lære af hinanden. Ved at sætte fokus på kvalitet ønsker regeringen netop at fremme en udveksling af erfaringer på tværs af sektorer og andre opdelinger i den offentlige sektor.

Det er regeringens opfattelse, at de erfaringer og metoder, som kan udvikle kvaliteten, i vidt omfang allerede findes. Der foregår i dag i den offentlige sektor et stort arbejde med udvikling af kvalitetsstyring, kvalitetsvurdering, delegering af ansvar og kompetence til medarbejdere, brugerinddragelse osv. Det handler derfor om at få spredt de gode erfaringer og at få sat fokus på, hvad det er for forhold, som gør forskellen på den gode og dårlige kvalitet.

Regeringen vil derfor i den kommende tid under overskriften **Kvalitet i velfærden** samle kvalitetsarbejdet i forskellige dele af den offentlige sektor og på tværs af sektorer. Nogle initiativer er et led i kvalitetsprojekter, som allerede er sat i gang, mens andre er helt nye. Målet er samlet set at udvikle kvaliteten i det offentliges opgaveløsning på velfærdsområderne og at invitere til debat om, hvordan kvaliteten forbedres.

Det er regeringens ønske, at **Kvalitet i velfærden** vil bidrage til fortsat debat i stat, amter og kommuner om metoder til udvikling af kvaliteten af de offentlige ydelser.

I denne pjece diskuteres, hvorfor kvalitetsudvikling skal i fokus, hvad kvalitet er, og hvordan kvaliteten kan forbedres.

Indhold

Hvorfor kvalitet? 5

2010-udfordringen 7

Den offentlige sektor adskiller sig
fra den private sektor 8

Brugerne er generelt tilfredse med
de offentlige velfærdsydelser,
men der er mulighed for forbedringer 9

Fokus på kvalitet er forudsætning
for offentligt-privat samspil 10

Hvad er kvalitet? 11

Faglig kvalitet 14

Organisatorisk kvalitet 15

Oplevet kvalitet 16

Både høj faglig, organisatorisk
og oplevet kvalitet? 18

Kan kvalitet måles? 20

Hvordan bedre kvalitet? 21

Systematisk kvalitetsvurdering 23

Dialog mellem ledere, brugere,
medarbejdere og politikere 30

Effektivitet, organisation og ledelse 34

Hvorfor kvaliteten?



Hvorfor kvalitet?

Det er et kendetegn ved velfærdsstaten, at den offentlige sektor løser en lang række væsentlige opgaver, der er til rådighed for alle borgere. Det gælder områder som sundhed, undervisning, børnepasning og ældrepleje, der alle er helt eller delvist offentligt finansierede.

Udover at løsningen af opgaverne er vigtige for den enkelte bruger, har de en stor betydning for samfundet som helhed. F.eks. er høj kvalitet i undervisningssystemet en forudsætning for en positiv social og økonomisk udvikling i samfundet. Løsning af offentlige opgaver skal derfor ikke kun vurderes ud fra den nytte, de giver borgeren, men også ud fra hvilken samfundsmæssig rolle, de har. Det er således vigtigt både at have den enkeltes og samfundets behov for øje.



2010-udfordringen

Som et væsentligt delelement i regeringens mål for velfærdssamfundets udvikling frem til 2010¹ indgår en målsætning om bedre kvalitet i den offentlige service. Den samfundsøkonomiske ramme for udvidelse i den offentlige sektor muliggør isoleret set en forøgelse af standarder og dækningsgrader i den offentlige service med 4-8 pct. frem mod 2010.

Det er usandsynligt, at en sådan vækstramme alene kan imødekomme væksten i efterspørgslen efter offentlig service. Med de givne vækstrammer vil der både skulle løses flere opgaver og opnås en bedre kvalitet med de givne ressourcer og personale. Et løft i kvaliteten af den offentlige opgaveløsning vil blandt andet kræve nye løsningsmodeller og bedre organisering.

Men det er også nødvendigt med en styrket dialog om, hvad borgerne kan forvente af den offentlige sektor. Hvis der skal være ressourcer nok til indsatsen for de svageste, kræves en klarere prioritering i den offentlige sektor.

Der er stor forskel på de resultater, de enkelte offentlige institutioner får ud af de anvendte ressourcer. Skal kvaliteten forbedres inden for de givne samfundsøkonomiske rammer, er det nødvendigt, at erfaringerne fra de bedst fungerende institutioner om, hvad der giver høj kvalitet og effektivitet, bliver spredt til andre institutioner.

¹ *En holdbar fremtid Danmark 2010, regeringen, januar 2001*

Den offentlige sektor adskiller sig fra den private sektor

Den offentlige sektors opgaveløsning fungerer på andre vilkår end dem, der gør sig gældende i den private sektor.

I den private sektor er der normalt en direkte forbindelse mellem pris, mængde og kvalitet. Vil forbrugeren have mere af en ydelse/produkt eller en bedre kvalitet, afspejles dette i prisen.

I den offentlige sektor, hvor velfærdsydelse overvejende leveres gratis til brugerne, er der ikke samme sammenhæng mellem pris, udbud og kvalitet.

Denne forskel har to væsentlige konsekvenser. For det første er de overordnede beslutninger om, hvilke opgaver den offentlige sektor skal løse, placeret i demokratisk valgte organer, dvs. Folketinget samt amtsråd og kommunalbestyrelser. For det andet er det ikke direkte forbundet med omkostninger for brugerne at stille høje krav til kvaliteten og udbuddet af offentlig service. Da det ikke er muligt at tilgodese alle krav, skal det politiske niveau prioritere hvilke opgaver, der skal løses.

Den offentlige sektor er samtidig karakteriseret ved en stor åbenhed. Borgerne har ret til at få indsigt i den offentlige forvaltnings afgørelser, og de har ret til at blive hørt og medinddraget.

Udover at åbenheden er væsentlig ud fra en demokratisk synsvinkel, spiller åbenhed og dialog en stor rolle for kvaliteten af den offentlige opgaveløsning. Dette kan illustreres ved, at dialog og åbenhed mellem forældre, elever og folkeskole er helt afgørende for, at eleverne får det maksimale udbytte af undervisningen.

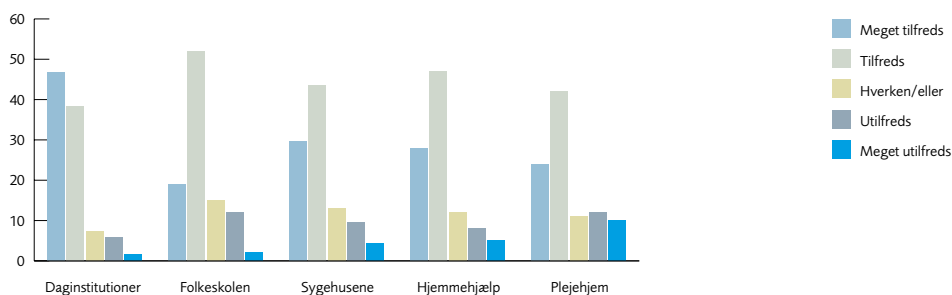
Dialogen går begge veje: Skolen skal opstille og formidle klarere faglige mål, mens forældrene har en pligt til at engagere sig i deres børns skole. Hvis de lader være, går det både udover skole og elever. Holdbar kvalitetsudvikling forudsætter derfor et aktivt medspil fra borgerne, men det kræver også, at den offentlige tager initiativer, der understøtter åbenhed og dialog. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der er et krav om åbenhed, hvis der ikke findes et reelt informationsgrundlag at vurdere kvaliteten på, eller der ikke bliver lyttet til borgernes holdninger.

Brugerne er generelt tilfredse med de offentlige velfærdsydelser, men der er mulighed for forbedringer

Folkhøringerne og den borgerundersøgelse, som Finansministeriet gennemførte i 2000², viste, at borgerne gennemgående er tilfredse med kvaliteten af den offentlige indsats. Undersøgelsen viser endvidere, at flertallet af brugerne af de centrale velfærdsydelser er tilfredse.

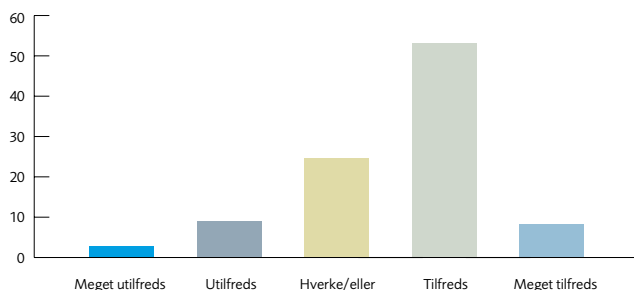
Adspurgte brugere

Brugertilfredshed på velfærdsområder



Befolkningen adspurgt som helhed

Hvor tilfreds er du alt i alt med den offentlige service?



Anm.:

Undersøgelsen kan ses i sin helhed i "Hvad sagde de? Høringer og borgerundersøgelse 2000", Regeringen, oktober 2000.

Det betyder imidlertid ikke, at brugerens tilfredshed ikke kan og skal blive bedre. Folkhøringerne og borgerundersøgelsen viser, at det er de bløde værdier, der har betydning for brugernes vurdering af kvaliteten. Det skal dog ikke tages som udtryk for, at borgerne ikke lægger vægt på den faglige kvalitet. Snarere, at borgerne generelt oplever, at den faglige kvalitet er i orden, og derfor fokuserer på de bløde værdier.

² *Hvad sagde de? Høringer og borgerundersøgelse 2000. Regeringen 2000*

Fokus på kvalitet er forudsætning for offentligt-privat samspil

På nogle områder kan inddragelse af private virksomheder i løsningen af offentlige opgaver være et middel til at forbedre kvaliteten og effektiviteten. Ved i højere grad at bruge konkurrence i løsningen af opgaverne bliver det synligt for medarbejdere og ledelse, hvor der er behov for forbedringer.

Krav til kvaliteten er en forudsætning for offentligt-privat samspil i løsningen af opgaverne. Når kravene til kvalitet, arbejdsmiljø mv. er gennemarbejdede, kan konkurrence i opgaveudførelsen være et middel til sikring af bedre kvalitet. En anden fordel ved offentligt-privat samarbejde er, at de to sektorer lærer af hinandens erfaringer.

Det offentlige skal derfor blive bedre til at bestille opgaverne, fastlægge den ønskede kvalitet og følge op på, om den leveres.



Hvad er kvalitet?

Hvad er kvalitet?

Løsningen af offentlige velfærdsopgaver er karakteriseret ved, at en borger er i personlig kontakt med en medarbejder. Eleven modtager undervisning fra læreren, lægen behandler patienten, den ældre får hjælp af hjemmehjælperen osv. Løsningen af velfærdsopgaver skal så vidt muligt tilpasses den enkeltes behov, samtidig med at der forudsættes en aktiv deltagelse og medvirken fra den enkelte. Hvis eleven ikke vil modtage undervisning, kan selv den bedste lærer ikke stille meget op.

Derved adskiller løsningen af velfærdsopgaver sig både fra masseproducerede produkter og myndighedsafgørelser, hvor den enkeltes pligter og rettigheder er fastlagt i lovgivningen.

Når man taler om kvalitet i løsningen af velfærdsopgaverne, må målet derfor være kvalitet i mødet mellem den enkelte borger og medarbejderne. Det indebærer både, at borgeren oplever kvalitet i mødet, og at medarbejderne leverer en ydelse, der lever op til de faglige krav til god kvalitet.

Udover disse to kvalitetselementer, der direkte vedrører mødet mellem medarbejder og borger, er der et tredje kvalitetselement, som ikke relaterer sig direkte til den enkeltes modtagelse af en velfærdsydelse. Dette kvalitetselement handler om effektiv arbejdstilrettelæggelse, ledelse mv. Det vil sige faktorer, der gør institutionen i stand til at få det bedst mulige ud af ressourcerne.

Kvalitetsbegrebet kan derfor opdeles i tre hovedelementer:

- Den faglige kvalitet, der vurderes ud fra faglig viden om mulighederne på området.
- Den organisatoriske kvalitet, der er et udtryk for effektiv arbejdstilrettelæggelse, ledelse, effektiv ressourceudnyttelse mv.
- Den oplevede kvalitet, der er brugernes oplevelse af kvaliteten.

I praksis vil der selvfølgelig ofte være et betydeligt overlap mellem de tre hovedelementer.

Forskellige tilgange til vurdering af kvalitet

Vores vurdering af velfærdsydelsers kvalitet påvirkes af mange forskellige forhold, og ofte vurderes kvaliteten forskellig. Velfærdsydelsers kvalitet kan derfor ikke vurderes endeligt på en skala, hvor alle er enige om bedømmelsen.

I vurdering af den samlede kvalitet er der imidlertid tre elementer, der bør indgå – den faglige, den organisatoriske og den brugeroplevede. Vurderingen af den samlede kvalitet på f.eks. et sygehus vil derfor inddrage:

Faglig kvalitet

Baseret på kvalitetsmål såsom standarder og indikatorer for de sundhedsfaglige kerneydelse.

Organisatorisk kvalitet

Baseret på kvalitetsmål som standarder og indikatorer angående kontinuitet, patientrettigheder samt forhold som etik, ledelse, kvalitetsledelse, risikohåndtering, effektivitet mv.

Patientoplevelt kvalitet

Baseret på patienttilfredshedsundersøgelser omhandlende patientens oplevelse af kerneydelsen (behandling og pleje mv.), information, kommunikation, ventetid, service mv.

Kvaliteten kan vurderes både internt af ledelse og medarbejdere i organisationen og eksternt af eksperter eller konsulenter.

Der findes således en række forskellige metoder til både intern og eksternt kvalitetsvurdering i sygehusvæsenet.

Faglig kvalitet

Den faglige kvalitet er et udtryk for, i hvilket omfang opgaveløsningen lever op til de faglige kriterier for, hvad der kan leveres på baggrund af de faglige og ressourcemæssige muligheder, og for om brugeren får den påkrævede information i forløbet.

Den faglige kvalitet fokuserer som udgangspunkt på resultaterne af indsatsen. Opnår universitetskandidaterne f.eks. en uddannelse, der fagligt svarer til den uddannelse, der kan fås på de bedste udenlandske universiteter?

I praksis kan det imidlertid være vanskeligt at fastlægge og vurdere faglige resultatmål. Derfor indgår inputstandarder, processtandarder og indirekte indikatorer ofte med stor vægt. I inputstandarder indgår typisk de ansattes uddannelse og den anvendte teknologi. F.eks. skal læger have en medicinsk universitetsuddannelse, og der er faglige krav til de produkter, som anvendes i behandlingen af patienterne. Faglige standarder for processer omhandler den måde, som en opgave løses på. Et eksempel er faglige krav til den pædagogiske metode, der anvendes i undervisningen i folkeskolen. Indirekte indikatorer bruges, når det er meget vanskeligt at beskrive de faglige resultater konkret. Videnskabelig produktion i anerkendte fagtidsskrifter bruges således som indikator for universitetets og forskeres resultater.

Eksempler på elementer i en faglig vurdering af velfærdsydelser

Hjælp til ældre

Bliver der gjort ordentlig rent hos den ældre, har maden en rigtig ernæringsmæssig sammensætning, er der samarbejde mellem den kommunale hjemmepleje og sundhedssystem osv.

Børnepasning

Bliver der taget hensyn til det enkelte barns behov, er der samarbejde mellem forældre og daginstitution, bliver børnene stimuleret pædagogisk, er voksenkontakt tilstrækkelig prioriteret osv.

Organisatorisk kvalitet

Den organisatoriske kvalitet omfatter arbejdstilrettelæggelse og -processer, ledelse, medarbejdere, organisationsformer mv. Det vil sige faktorer, der er bestemmende for, hvor effektivt ressourcerne anvendes i institutionen.

Organisatorisk kvalitet har stor betydning for, om institutionen er i stand til at levere den bedst mulige kvalitet til brugerne. Årsagerne til dårlig faglig og oplevet faglig kvalitet skal ofte findes i dårlig ledelse, manglende kompetencer, organisering og arbejdstilrettelæggelse.

De elementer, der indgår i organisatorisk kvalitet, dækker bredt, lige fra effektiv teknologianvendelse til personalepolitik. Men god ledelse er oftest den faktor, der er afgørende for, at de øvrige elementer er i orden. Ledelsen har ansvaret for, at kvaliteten løbende udvikles.

Eksempler på elementer i en vurdering af organisatorisk kvalitet

Ledelse

Formulerer ledelsen klare målsætninger for institutionen, formår den at kommunikere målene til medarbejderne, er der en sammenhængende personalepolitik osv.

Arbejdsprocesser

Er sagsgangene effektive, er der overflødige mellemlid, dobbeltarbejde osv.

Teknologianvendelse

Kan der anvendes effektivitetsfremmende teknologi, som kan frigøre ressourcer til bedre kvalitet osv.

Arbejds miljø

Sygefravær, personaleomsætning, og arbejdsskader er indikatorer på dårligt arbejdsmiljø. Udover konsekvenser for den enkelte ansatte indebærer dårligt arbejdsmiljø ofte, at effektiviteten og kvaliteten falder.

Oplevet kvalitet

Oplevet kvalitet er udtryk for borgernes oplevelse af den offentlige opgaveløsning. Den oplevede kvalitet afspejler blandt andet, om ydelsen og den modtagne information fra brugerens synspunkt har været tilstrækkelig.

Undersøgelse af patienttilfredshed i Århus Amt

En række amter gennemfører løbende patienttilfredshedsundersøgelser. Det gælder bl.a. Århus Amt, der har udviklet et koncept til måling af patienttilfredsheden i hele amtets sygehusvæsen.

Formålet er:

- systematisk at kunne følge patienttilfredshedens udvikling over tid på afsnits-, afdelings-, sygehus- og amtsligt niveau
- at give den enkelte sygehusafdeling et redskab, så afdelingen selv kan arbejde med løbende at forbedre patienttilfredsheden
- at give den enkelte afdeling mulighed for at sammenligne sig med andre afdelinger

Analyseniveauet er primært afdelingsniveauet, og med muligheden for at inddrage afsnits- og diagnosniveauet kan afdelingerne få tilbagemeldinger fra patienterne, som kan bruges konkret og målrettet til kvalitetsudvikling.

Århus Amt har i 1999 og 2000 anvendt metoden på alle amtets sygehuse d.v.s. mere end 100 sengeafdelinger, ambulatorier og dagafsnit.

Resultaterne er sammenfattet i rapporter om hvert af amtets sygehuse og i en samlet amtsrapport.

Den oplevede kvalitet er tæt forbundet med mødet mellem bruger og den ansatte. Derfor bliver personalets omsorg, pleje, engagement, og imødekommenhed selvsagt meget afgørende for tilfredsheden. Det betyder endvidere, at diskussionen om og udviklingen af de bløde værdier i velfærden nødvendigvis må tage udgangspunkt i den oplevede kvalitet.

Eksempler på elementer i en vurdering af oplevet kvalitet

Information

Bliver der givet den rigtige information og på det rigtige tidspunkt.

Faglighed

Er der tillid til at personalet er fagligt kompetent.

Forløb

Er der sammenhæng i det forløb, en bruger gennemgår.

Imødekommenhed

Er personalet imødekommende, venligt, hjælpsomt og engageret.

Medindflydelse

Tages der hensyn til brugerens ønsker, er der en god dialog med de ansatte.

Fysiske rammer

Er lokalerne rene og indbydende, er indeklimaet tilfredsstillende osv.

Den oplevede kvalitet måles ofte som brugertilfredshed. Sådanne målinger kan dog ikke stå alene i vurderingen af kvaliteten af det offentlige løsnings af velfærdsopgaver. Den oplevede kvalitet er i lighed med de øvrige sider af kvalitetsbegrebet alene en blandt flere facetter. For eksempel kan skoleelever være tilfredse med en lærer, der stiller få krav, men det betyder ikke nødvendigvis, at undervisningen lever op til de fastlagte faglige krav.

Både høj faglig, organisatorisk og oplevet kvalitet?

Høj faglig kvalitet vil oftest også give tilfredse brugere, men der kan være tilfælde, hvor der ikke er overensstemmelse. En offentlig institution kan have høj kvalitet i dens opgaveløsning i form af meget få fejl, men samtidig være dårlig til at imødekomme brugerne, hvilket kan give sig udslag i lav tilfredshed.

Det er vigtigt at understrege, at brugernes oplevelse af kvaliteten kan være meget forskellig fra medarbejdernes. F.eks. vil en bruger tit opleve det som utilfredsstillende at blive sendt videre til et nyt kontor, læge osv., selvom medarbejderne opfatter det som god kvalitet, fordi brugeren bliver sendt hen til det rette sted.

I den offentlige sektor har der traditionelt været fokuseret på den faglige kvalitet, og diskussionen om den faglige kvalitet er ofte ført af professionelle. I de seneste år er der blevet større opmærksomhed om brugernes vurdering af kvaliteten. Det er der især to årsager til.

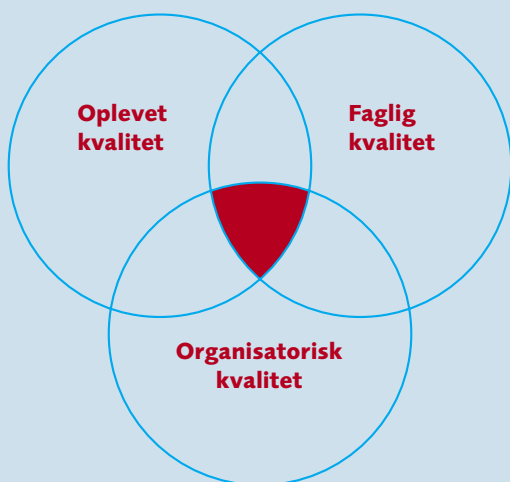
For det første er det blevet erkendt, at faglig kvalitet og høj brugertilfredshed hænger sammen, og dialog mellem brugere og professionelle er central for kvalitetsudvikling.

For det andet har brugerne fået flere valgmuligheder og har bedre informationsgrundlag om andre institutioners tilbud. Det bevirker, at institutionerne har i nogle tilfælde fået en selvstændig interesse i at inddrage brugerne i højere grad, end det traditionelt har været tilfældet.

Samtidig er der en stigende erkendelse af, at den organisatoriske kvalitet har stor betydning for både den oplevede og den faglige kvalitet. Veltilrettelagte og styrede arbejdsprocesser har positiv betydning for kvaliteten samlet set. F.eks. er det ikke tiltrækkeligt, at en patient er behandlet lægefagligt korrekt, hvis den organisatoriske kvalitet svigter, så genoptræningen ikke er klar ved udskrivelsen, hvis hjemmesygeplejen ikke er på plads, eller hvis udskrivningsbrevet aldrig når frem til patientens praktiserende læge, som skal følge op på sygehusbehandlingen.

Kvalitet i løsningen af velfærdsopgaverne er således betinget af den faglige, den organisatoriske og den oplevede kvalitet.

Høj organisatorisk kvalitet er ikke meget værd uden høj faglig og oplevet kvalitet og vice versa. Samlet høj kvalitet i den offentlige opgaveløsning betyder, at alle tre kvalitetselementer er tilgodeset. I den nedenstående figur illustreret ved det midterste røde felt.



Målsætningen er at opnå en balance, hvor løsningen af de offentlige velfærdsopgaver har en høj faglig kvalitet, hvor brugerne er tilfredse med den offentlige indsats, og hvor midlerne anvendes bedst muligt inden for de givne ressourcemæssige rammer.

Kan kvalitet måles?

Velfærdsopgaver kan mange i tilfælde ikke specificeres i konkrete målbare termer. Des mere komplekse og vidensintensive opgaverne er, des vanskeligere er det at måle kvaliteten i entydige talmæssige opgørelser.

Da velfærdsopgavers kvalitet kun i begrænset omfang kan sættes på tal, må vurdering af kvaliteten i højere grad ske på baggrund af subjektive skøn. Konkrete mål kan stadig indgå i opgavebeskrivelsen og vurderingen, men jo mere kompleks og vidensbaseret opgaven er, jo mindre bliver målingen et rammende udtryk for opgavens udførelse og resultater.

Vurdering ved subjektive skøn indebærer ikke, at vurderingen bliver tilfældig. Det er ikke tilfældigt, hvilken karakter læreren bedømmer elevens præstationer til, ligesom lægens diagnose og behandling heller ikke er det. I begge tilfælde bygger bedømmelsen på en faglig viden, der omsættes i en subjektiv vurdering, og en anden lærer eller læge vil nå til en lignende bedømmelse.

Måling og vurdering

- Velfærdsopgaver kan kun i ringe grad konkret specificeres på forhånd og primært via målsætninger. Men deres udførelse kan udmærket vurderes efterfølgende.
- Vurderinger bygger på sagkyndiges faglige vurderinger.
- Vurderinger er subjektive, men ikke vilkårlige.
- Vurderinger kan understøttes af konkrete, målbare indikatorer, men deres kobling til målsætningerne forudsætter tolkning af faglig ekspertise.

Hvordan bedre kvalitet?

Hvordan bedre kvalitet?

Regeringen vil fortsætte arbejdet for bedre kvalitet i løsningen af de offentlige velfærdsopgaver. De områder, som især skal prioriteres for at forbedre kvaliteten, er:

- Systematisk kvalitetsvurdering og kvalitetsmåling
- Dialog mellem ledere, brugere, medarbejdere og politikere
- Effektivitet, organisering og ledelse



Systematisk kvalitetsvurdering

Vurdering af kvaliteten, hvad enten det er den faglige, organisatoriske, eller oplevede kvalitet, er en forudsætning for kvalitetsudvikling. Man er nødt til at vide, hvor der er behov for en særlig indsats, før der kan sættes målrettet ind.

Det er som anført sjældent muligt at skelne hårfint mellem faglig, organisatorisk og oplevet kvalitet. F.eks. har god information en faglig betydning samtidig med, at den er væsentlig for brugernes oplevelse.

De fleste redskaber til vurdering af kvalitet dækker derfor i praksis flere kvalitetselementer samtidig, dvs. faglig, organisatorisk og oplevet kvalitet, men har dog oftest fokus på et af de tre kvalitetselementer.

Eksempler på redskaber med fokus på faglig kvalitet

- Faglige standarder, referenceprogrammer
- Fagligt tilsyn, evaluering, vurdering af faglige resultater

Eksempler på redskaber med fokus på organisatorisk kvalitet

- Akkreditering og certificering
- Benchmarking og arbejdsprocesanalyse

Eksempler på redskaber med fokus på oplevet kvalitet

- Kvalitative undersøgelser: individuelle interviews, gruppesamtaler
- Kvantitative undersøgelser: brugertilfredshedsundersøgelser
- Dialog- og initiativudviklende redskaber: dialogmøder, visionsseminarer mv.

Vurderingsredskaber med fokus på faglig kvalitet

Som beskrevet kan den faglige kvalitet i løsningen af velfærdsopgaver kun i begrænset omfang måles direkte, men den kan vurderes indirekte og ved subjektive, faglige vurderinger. De forskellige redskaber, der kan benyttes i denne form for kvalitetsvurdering, har det til fælles, at de sætter fokus på faglig indsats og faglige resultater.

Styrket evalueringsindsats

Kommuner, amter og regeringen har gennem en lang række initiativer styrket vurderingen af den faglige kvalitet på velfærdssområderne. På sygehusområdet er evalueringsindsatsen blevet styrket, bl.a. ved udvikling af kvalitetsindikatorer. Ligeledes er der på undervisningsområdet oprettet et evalueringsinstitut, der bidrager til kvalitetsudviklingen på undervisningsområdet. På det sociale område gennemføres i perioden 1999 til 2002 et omfattende evalueringsprogram, der kritisk og systematisk gennemgår socialpolitikens hovedområder på et overordnet niveau såvel som i det konkrete møde mellem bruger og det sociale system.

Opstilling af kvalitetsindikatorer vil ofte være et godt udgangspunkt for vurdering af den faglige kvalitet. Ved systematisk brug af kvalitetsindikatorer åbnes der mulighed for at udvikle kvaliteten på et kvalificeret grundlag og skabe et fagligt fundament for bred dialog om prioriteringer og kvalitet.

Kvalitetsstandarder for personlig pleje og praktisk hjælp efter servicelovens §§71 og 72

Kommunerne er blevet forpligtet til at udarbejde en kvalitetsstandard for personlig pleje og praktisk hjælp (hjemmehjælp) og skal mindst én gang årligt følge op på kvaliteten af plejen. Kvalitetsstandarderne skal indeholde operationelle mål, der beskriver præcise krav til ydelser mv.

Indikatorer kan kun afdække en delmængde af de aktiviteter, der foregår i en offentlig institution. Men når de anvendes på centrale målsætninger, og der sker en efterfølgende kvalitetsdiskussion og – udvikling, kan de have en betydelig effekt.

Styrket læseindsats i folkeskolen

I 1993 offentliggjordes undersøgelser, der viste, at danske folkeskoleelever i 3. klasse havde dårligere læsefærdigheder end i lande, vi normalt sammenligner os med. Blandt andet på denne baggrund blev der iværksat et omfattende kvalitetsudviklingsprojekt omfattende otte centrale temaer i folkeskolen. Kvalitetsudviklingsprojektet F2000 blev iværksat i samarbejde mellem Kommunernes Landsforening, Danmarks Lærerforening og Undervisningsministeriet.

Nu viser en sammenlignelig ny undersøgelse foretaget af Danmarks Pædagogiske Universitet og Socialforskningsinstituttet, at elever i 3. klasse læser markant bedre end i begyndelsen af 1990'erne. Det lader således til, at den øgede fokus på læsning i indskolingsfasen har båret frugt.

På særligt kritiske omsorgsområder kan der være behov for et egentligt tilsyn med den faglige kvalitet. Tilsyn bør indrettes, så det understøtter en kvalitetsudvikling i institutionerne. Den tilsynsførende skal bistå institutionerne med at lokalisere fejl og mangler, og derudover hjælpe ledelse og personale med at forbedre arbejdsprocedurerne. Derved vil tilsynet fungere som kvalitetskonsulent og samarbejdspartner for både ledelse og medarbejdere.

Det kan variere fra område til område, om tilsynet skal have en meget ens karakter, eller om det skal variere. Et ensartet tilsyn, som f.eks. forslaget om et styrket tilsyn på plejehjemmene omtalt i tekstboksen, vil have den fordel, at man opnår et samlet overblik over et område.

Styrket tilsyn på plejehjemmene

Der fremsættes lovforslag om en opstramning af indsatsen overfor de svageste ældre. Forslaget indeholder tre elementer:

1. Styrket tilsyn med plejehjem mv.
2. Kommunal udarbejdelse af individuelle plejeplaner i forhold til indsatsen for de svageste ældre
3. Oprettelse af bruger-pårørenderåd ved plejehjem mv.

Men der kan også argumenteres for en større grad af fleksibilitet, afhængig af den pågældende institution. Tilsynet bør være mindst, hvor der sjældent begås fejl, og hvor der er en kvalitetsstyring, som sikrer, at der følges op på fejlene. På de institutioner, hvor dette ikke er tilfældet, bør tilsynet ske hyppigere. Ved at graduere tilsynet sikres, at ressourcerne anvendes der, hvor der er størst behov.

Vurderingsredskaber med fokus på organisatorisk kvalitet

Der findes en række redskaber, der søger at vurdere den organisatoriske kvalitet gennem fokus på processer og strukturer. Det drejer sig om redskaber som akkreditering, certificering, benchmarking og arbejdsprocesanalyser.

Certificering og akkrediteringsordninger dækker bredt over systematiske vurderinger, der fokuserer på processer i organisationens løsning af opgaverne. Det skal understreges, at ordningerne oftest inddrager såvel den faglige som den oplevede kvalitet.

Certificering og akkreditering er metoder til ekstern kvalitetsvurdering. Vurderingen foretages derfor af udefrakommende, evt. internationale fagpersoner.

Ordningerne er:

- En metode til at måle og styrke kvaliteten i en organisation.
- En systematisk, uafhængig vurdering baseret på nogle fælles standarder
- Standarderne beskriver forskellige typer af krav, der skal være opfyldt for at blive akkrediteret
- Standarderne afhænger af den konkrete organisation (f.eks. sygehuse, plejehjem) og kan tilpasses

Målet er, at organisationerne løbende arbejder med kvalitetsudvikling som en integreret del af den daglige virksomhed.

Regeringen vil i samarbejde med kommuner og amter udbrede brugen af akkrediterings- og certificeringsordninger på egnede områder. For regeringen er det vigtigt at understrege, at udbredelsen af ordningerne bør aftales med parterne. Hvis ordningerne tvinges igennem vil der ikke i samme omfang kunne opnås de positive effekter, da der forudsættes et betydeligt engagement hos ledelse og medarbejdere.

Regeringen vil bl.a. bidrage til brugen af ordningerne ved at støtte udviklingen af nationale ordninger på de enkelte sektorområder.

Det skal tilstræbes, at der ikke bruges mange forskellige ordninger. Mange forskellige ordninger vil skabe forvirring og reducere gevinsterne ved brug af ordningerne. Hensigten er, at der sikres et reelt grundlag for sammenligning af kvaliteten, gennem udvikling af fælles standarder.

Certificering på ældreområdet

Institut for Serviceudvikling har for Socialministeriet udviklet en certificeringsmodel for ældreområdet "Certificering af kvalitetsledelse og -udvikling i ældresektoren". Brug af certificeringen er en frivillig ordning, hvor dem, der udfører ældrepleje, kan søge om at blive certificeret og dermed få et kvalitetsstempel. Certificeringen indebærer, at ressourceanvendelsen bliver vurderet, så flest mulige ressourcer faktisk kommer de ældre til gode.

Benchmarking er et andet procesorienteret kvalitetsredskab, der benyttes til systematiske sammenligninger med erfaringsudveksling og forbedringer for øje. Det anvendes for at lære af de gode erfaringer, tænke nyt og gribe opgaverne anderledes an med henblik på at styrke kvalitet og effektivitet.

Benchmarking indebærer, at institutioner vurderes i forhold til hinanden. Sammenligningerne skal skabe grundlag for at vurdere, hvor der er andre, som er bedre end en selv, og dermed identificere hvilke områder, der skal gøres en særlig indsats på, samt hvilke institutioner, der er særligt gode, og dermed kan give erfaring videre.

Der skelnes mellem resultat- og procesbenchmarking. Ved resultatbenchmarking vurderes forskelle i de resultater, som institutioner opnår. Procesbenchmarking betyder, at institutioners arbejdsprocesser kortlægges, for at vurdere hvordan arbejdsprocesserne bedst kan tilrettelægges.

Gennemførelse af egentlige benchmarkinganalyser er ofte relativt ressourcekrævende. Men principperne bag kan sagtens overføres til mindre undersøgelser. F.eks. kan en kommune vurdere, hvordan hjemmehjælpen fungerer i forhold til nabokommunerne, og derved få ideer til, hvordan tingene kan gribes anderledes an.

Vurderingsredskaber med fokus på oplevet kvalitet

Der findes mange forskellige måder at inddrage brugernes oplevelser af kvaliteten. Hvilken metode, der er den bedste, vil helt afhænge af, hvilket område, der skal vurderes, og hvad formålet med vurderingen er.

Eksempelvis kan tilfredshedsundersøgelser i form af spørgeskemaer rettet til et stort antal brugere af en kommunes hjemmehjælp give et fingerpeg om, hvorvidt der er forskelle i tilfredsheden med forskellige delydelser eller mellem kommunens distrikter.

Fokusgrupper eller gruppeinterview kan efterfølgende være med til at afdække, hvilke begrundelser og mekanismer, der ligger bag ved en eventuel utilfredshed med en delydelse. Denne viden kan så bruges til at justere kvaliteten på det område, hvor der er utilfredshed. Derudover kan den indsamlede viden bidrage til at styrke informationen om, hvilke tilbud kommunen stiller til rådighed, hvis utilfredsheden skyldes manglende viden om det politisk fastlagte serviceniveau.

Mere dialogbaserede tilgange er egnede, hvis det drejer sig om tilbud til små målgrupper f.eks. et værested for sindslidende.

Det er meget væsentligt, at undersøgelser af brugernes oplevelser gennemføres metodisk forsvarligt, uanset om der anvendes kvalitative eller kvantitative metoder. Der har desværre været flere eksempler på, at undersøgelser har været så ringe udført, at resultaterne reelt kan være vildledende. I regi af projekt Service & Velfærd vil der derfor blive udarbejdet en vejledning i brugerundersøgelser.

Dialog mellem ledere, brugere, medarbejdere og politikere

Systematisk dialog mellem brugere, medarbejdere, ledelse og politikere er et væsentligt element i kvalitetsudviklingen. I en dialog med brugeren skal dennes behov og ønsker afklares og de gensidige forventninger mellem bruger og institution afstemmes.

Borgerundersøgelserne viser, at borgerne generelt er tilfredse med dialogen med de offentlige institutioner. Men der er behov for forbedringer. Der er desværre stadig tilfælde, hvor borgerne oplever at blive dårligt informeret, ikke at blive taget med på råd, og til tider ligefrem at blive talt ned til. Undersøgelser viser, at f.eks. patienterne på ellers ens sygehusafdelinger har en meget forskellig oplevelse af dialogen med læger og sygeplejersker.

Men det er væsentligt at understrege, at dialogen mellem borger og institution går begge veje. I mange tilfælde forudsætter kvalitetsudvikling, at borgerne deltager aktivt og yder deres bidrag.

Udover den direkte dialog mellem brugeren og medarbejderne, som selvfølgelig er den væsentligste, skal den generelle information til borgerne blive bedre. På regeringens initiativ er der i samarbejde med kommuner og amter ved at blive udviklet et system, der gør det muligt for borgerne at sammenligne den offentlige service mellem institutioner inden for kommunen og mellem kommuner.

Sammenlignelig brugerinformation

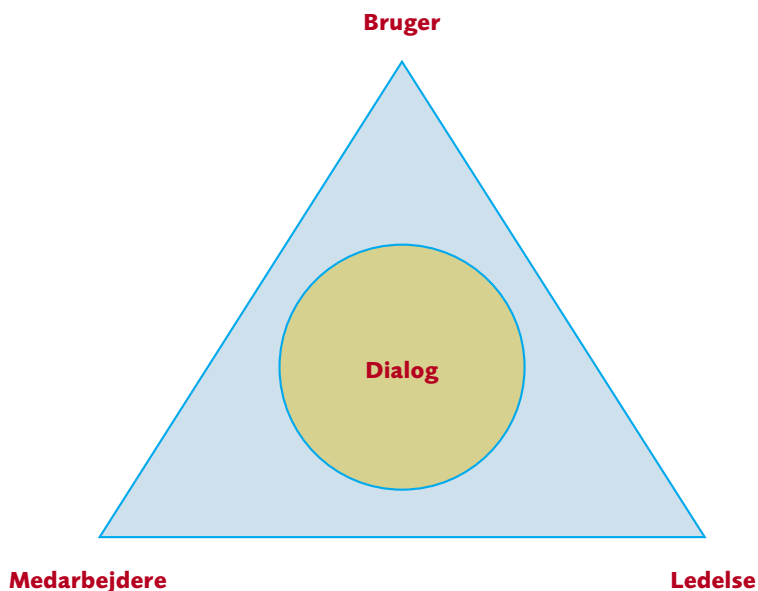
Indenrigsministeriet har udarbejdet betænkning 1399 om sammenlignelig brugerinformation. Sammenlignelig brugerinformation vil sige, at informationer om de enkelte institutioner er stillet op på en sådan måde, at det gør det muligt for brugere og interesserede borgere at sammenligne forskellige institutioner.

Betænkningen indeholder forslag til brugerinformation om daginstitutioner, folkeskoler, gymnasier og ældreomsorgen. Forslagene er udarbejdet med udgangspunkt i en undersøgelse af de ønsker, som brugerne har til sammenlignelig brugerinformation.

Formålet med at udarbejde forslag til sammenlignelig brugerinformation er at bidrage til større åbenhed om indholdet og omfanget af de centrale serviceydelser i kommuner og amtskommuner. Brugere af de enkelte institutioner får herigennem et bedre informationsgrundlag om institutionens serviceydelser – og dermed et bedre grundlag for at deltage i vurderinger og drøftelser heraf. Hvor der er mulighed for, at brugerne kan vælge mellem forskellige offentlige servicetilbud, skal den sammenlignelige brugerinformation tillige give et enkelt og overskueligt grundlag for valget.

For at sikre let adgang til oplysningerne foreslås det, at de sammenlignelige brugerinformationer både er tilgængelige via de kommunale hjemmesider og via nye søgefaciliteter på Internettet.

Dialog med borgerne er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten. Forudsætningen for fortsat udvikling af kvalitet i de offentlige institutioner er en god dialog mellem medarbejdere, ledelse og bruger.



Tydeliggørelse af faglige mål er et væsentligt middel til kvalitetsudvikling. Alle faggrupper har faglige mål for deres arbejde. Men målene er ikke altid gjort eksplicite i en dialog mellem ansatte, brugere og politikere. Ved at tydeliggøre de faglige mål skabes en fælles forståelse af, hvad der forventes af de offentlige institutioner.

Præcisering af de faglige mål i folkeskolen

På folkeskoleområdet har regeringen besluttet at gøre de faglige mål klarere i folkeskolen. Hensigten er at skabe et godt grundlag for lærere og forældre om de faglige mål for undervisningen. De klarere faglige mål vil være et redskab for lærerne i planlægningen, gennemførelsen og evalueringen af undervisningen. Herved skabes der grundlag for en kvalitetsudvikling og selvevaluering i den enkelte skole, hvor formålet er at engagere lærere, ledere og forældre i en dialog om skolens udvikling.

- Undervisningsministeriet udarbejder nye centrale kundskabs- og færdighedsområder med henblik på at gøre slutmålene for undervisningen klarere.
- Der stilles krav til kommunerne om at udarbejde delmål på bestemte klassetrin for alle fag samt beskrive, hvordan skolens undervisning skal understøtte elevens personlige udvikling og almene kompetencer.
- Undervisningsministeriet udarbejder vejledende delmål til inspiration for kommunerne, der lokalt fastlægger de endelige delmål.

Effektivitet, organisation og ledelse

Ledelse, organisationsudvikling og effektiv udnyttelse af ressourcerne er højt prioriterede områder i udviklingen af den offentlige sektor. Ved at få det bedste ud af de eksisterende ressourcer kan kvaliteten i de offentlige velfærdsydelser fastholdes og forbedres, også når der kommer flere ældre, der skal have pleje og omsorg. Bedre kvalitet koster ikke nødvendigvis flere penge. Det er ofte muligt at omlægge arbejdsprocesser, anvende de nye teknologiske muligheder samt motivere medarbejderne, så der opnås bedre ressourceudnyttelse indenfor de eksisterende økonomiske rammer.

Ledelse

Der er en stærk sammenhæng mellem god ledelse og kvalitet i velfærden. God og kompetent ledelse er afgørende for at motivere medarbejderne på en arbejdsplads. Og ledelse er en væsentlig faktor i prioritering og forvaltning af de givne ressourcer. Kvalitet i opgaveløsningen opstår i denne spænding mellem motiverede medarbejdere og effektiv udnyttelse af ressourcerne. Når der er kvalitetsproblemer, dårligt arbejdsmiljø og utilfredse brugere har det ofte baggrund i, at ledelsesopgaven ikke er blevet løftet tilfredsstillende.

Regeringen har derfor besluttet at fokusere målrettet på ledelse i den offentlige sektor.

Ledelsesinitiativer

Bedre institutionsledelse

Regeringen, kommuner og amter har nedsat en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag, som kan fremme god institutionsledelse. Formålet er at skabe arbejdspladser, hvor medarbejderne har arbejdsglæde og er engagerede. Dermed er fokus på god institutionsledelse et element i tiltrækningen og udviklingen af medarbejderne, så borgerne og brugerne får en god service. Kompetent institutionsledelse er også væsentlig for, at de ressourcer, som institutionen har til rådighed, bliver anvendt bedst muligt.

Ledelsespolitisk redegørelse

Regeringen vil i næste folketingssamling fremlægge en ledelsespolitisk redegørelse. Som led i forberedelsen vil regeringen lægge op til en dialog om offentlig ledelse, og hvordan ledelse bidrager til at styrke kvaliteten.

Organisationsudvikling

Der kan ikke peges på standardmodeller for hvordan en skole, sygehus, daginstitution osv. skal organiseres for at sikre den bedst mulige kvalitet og effektivitet. Hver institution har sine særlige kendetræk, og medarbejdere og ledere er forskellige. Derfor bør organisations- og personaleudvikling ske i en dialog mellem medarbejdere, ledere og politisk niveau med udgangspunkt i den enkelte institutions forhold.

Grundlaget for organisationsudvikling bør være en løbende vurdering af den organisatoriske kvalitet, f.eks. gennem at kortlægge institutionens stærke og svage sider og på den baggrund iværksætte initiativer til udvikling.

Nogle af de redskaber, der kan være anvendelige som led i organisationsudviklingen, er erfaringsudveksling, personaleudvikling og inddragelse af eksterne parter i løsningen af opgaverne.

Når private virksomheder gives mulighed for at byde på løsningen af opgaverne, bør medarbejderne altid inddrages i udbudsprocessen fra starten, og de bør opfordres til at afgive tilbud baseret på deres ideer til opgavens løsning på lige vilkår med private virksomheder.

Udvikling af nye servicekoncepter

Erhvervsministeriet vil i 2001 og 2002 gennemføre projektkonkurrencer om udvikling af nye servicekoncepter. Målet er at fremme udviklingen af nye arbejdsmetoder, produktionsprocesser og ydelser på lokalt niveau. Offentlige og private aktører inviteres til at gå sammen om at udvikle nye servicekoncepter – f.eks. nye modeller for organisering og levering af serviceydelser.

Projektdeltagerne kan være kommuner, amter eller statslige institutioner, der indgår samarbejde med private serviceleverandører om udviklingsprojekter. To kommuner kan f.eks. gå sammen med et servicefirma om at udvikle et koncept for pedelservice på de lokale skoler. Idéen kan gå ud på at organisere arbejdet på en ny måde, hvor der etableres et samlet pedelkorps, der står for at løse alle pedelopgaver på skolerne.

Investeringer i ny teknologi og bedre fysiske rammer

Moderne teknologi og bedre fysiske rammer vil kunne give større effektivitet og bedre kvalitet inden for de fleste områder af den offentlige sektor. Eksempelvis på sundhedsområdet vil investeringer i ny teknologi kunne frigøre ressourcer til pleje og omsorgsopgaverne.

Sammen med bedre anvendelse af medarbejderne vil kvalitetsforbedringer kunne opnås ved at skabe og vedligeholde gode faciliteter, fysiske rammer og ny teknologi.

Regeringen vil sikre investeringer i bl.a. IT og moderne teknologi, der er direkte rettet mod bedre betjening af borgerne.

Eksempler på investeringer, der vil kunne øge både effektivitet og service i den offentlige sektor

- Moderne apparatur på sygehuse
- Elektroniske journal- og dokumenthåndteringssystemer
- Automatiseret sagsforberedelse
- Moderne fysiske rammer
- Bedre udnyttelse af kapaciteten på tværs af sektorer, institutioner og typer af infrastruktur.

Initiativer til bedre kvalitet

Kvalitet i fokus

Udgivet af Regeringen

Marts 2001

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information

Herstevang 10-12

2620 Albertslund

Telefon 43 63 23 00

www.schultz.dk

eller hentes hos:

Schultz Erhvervsboghandel

Vognmagergade 7

1120 København K

Henvendele om publikationen

kan iøvrigt ske til:

Finansministeriet

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Telefon 33 92 33 33

fm@fm.dk

www.fm.dk



Design: b:graphic

Foto: BAM

Tryk: Nordsjællands Trykcenter ApS

Oplag: 3.000 stk.

Pris kr. 50,- inkl. moms

ISBN: 87-7856-438-7

Elektronisk publikation:

Produktion: Nordsjællands Trykcenter

ISBN: 87-7856-439-5

Publikationen kan hentes på projekt

Service & Velfærds hjemmeside:

www.service-og-velfaerd.dk

SERVICE & VELFÆRD