



TEMA



VARME HÆNDER OG
KØLIGT OVERBLIK

KVALITET I VELFÆRDSSERVICE – HVAD KAN KOMMUNERNE GØRE?

VARME HÆNDER OG KØLIGT OVERBLIK

KVALITET I VELFÆRDSSERVICE –
HVAD KAN KOMMUNERNE GØRE?

SOCIAL FORSKNING udgives af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd for at orientere om resultaterne af centerets arbejde.

Social Forskning udkommer med fire ordinære numre om året samt et temanummer. Abonnement på de ordinære numre er gratis og kan tegnes ved henvendelse på e-mail: library@sfi.dk eller ved henvendelse til centeret. Elektronisk abonnement på de ordinære numre kan tegnes på www.sfi.dk.

Redaktion: Dette temanummer er redigeret af Ove Karlsson (ansvarshavende), Ulla Dyrborg, Ivan Thaulow, Lisbeth Pedersen & Ole Gregersen.

Henvendelser og forespørgsler bedes rettet til Ove Karlsson, e-mail ok@sfi.dk

ISBN-nr.: 978-87-7487-873-5

ISSN-nr.: 0908-0031

Oplag: 1.000

Fotos: Scanpix (modelfotos)

Layout: Hedda Bank

Tryk: Schultz Grafisk

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

DK-1052 København K

Tlf. 33 48 08 00. Fax 33 48 08 33

E-mail: sfi@sfi.dk

www.SFI.dk

SFIs publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFIs publikationer, bedes sendt til centeret.

Pris: 100,00 kr. inkl. moms.

INDHOLD

PALLE SIMONSEN FORMAND FOR SFI's BESTYRELSE	6	FORORD
DIREKTØR JØRGEN SØNDERGAARD	9	HVAD ER KVALITET OG HVORDAN KAN DEN FREMME? MODERNE LEDELSE OG MOTIVEREDE MEDARBEJDERE
PROFESSOR HENRIK HOLT LARSEN	19	LEDELSE OG REKRUTTERING AF MEDARBEJDERE I KOMMUNER – EN STOR UDFORDRING
PROFESSOR MSO CARSTEN GREVE	25	LEDELSE I CENTRUM FOR KOMMUNAL VELFÆRDSSERVICE
KONCERNCHEF ALLAN SØGAARD LARSEN	32	BEDRE LEDERE – EN VEJ TIL BEDRE VELFÆRD
PROFESSOR JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN	35	KOMMUNERNES BRYDSOMME OPGAVER OG MEDARBEJDERNE

		AT KONKURRERE PÅ KVALITET
FORMAND POUL-ERIK PEDERSEN	43	MERE KONKURRENCE ØGER KVALITETEN I VELFÆRDEN
FORMAND ERIK FABRIN	48	HVORFOR ER DET SÅ SVÆRT AT UDLICITERE BØRNEPASNING OG PLEJEHJEM?
PROFESSOR PER GUNNAR EDEBALK	51	TO EKSEMPLER PÅ KVALITETSKONKURRENCE I DEN SVENSKÆ ÆLDREPLEJE
		EFFEKTERNE SKAL DOKUMENTERES
PROFESSOR OVE K. PEDERSEN	57	KVALITET OG BUREAUKRATI
AFDELINGSLEDER OLE GREGERSEN	64	BEHOV FOR AT MÅLE EFFEKTEN AF DEN KOMMUNALE VELFÆRDSSATS
FORSKNINGSLEDER ANDERS ROSDAHL	68	NÅR MAN SKAL MÅLE EFFEKTEN AF KOMMUNERNES BESKÆFTIGELSESSINDSATS
		KVALITET I INDSATSEN FOR BØRN, UNGE OG ÆLDRE
SENIORFORSKER TINE EGELUND	75	EFFEKTER AF SOCIALT ARBEJDE: ET STUDIE AF BEVÆGELIGE MÅL
FORSKNINGSSCHEF NIELS PLOUG & FORSKER CATHRINE JESPERSEN	80	TIDLIG INDSATS OVER FOR UDSATTE BØRN – ERFARINGER OG VIDEN
PROFESSOR KAARE CHRISTENSEN	86	ALDRING ER PÅVIRKELIG – HVAD BETYDER DET FOR UDVIKLINGEN I ÆLDRESERVICEN?
SENIORFORSKER TINE ROSTGAARD	91	FEM BUD PÅ KVALITET I ÆLDREPLEJEN

FORORD

PALLE SIMONSEN

HØJ KVALITET, TILFREDSE BORGERE OG MEDARBEJDERE – SVÆRT, MEN IKKE UMULIGT

Det er en stor udfordring, at få succes med at skabe kvalitet, når der på flere fronter er begrænsede ressourcer. Der er i den offentlige debat megen fokus på “de varme hænder”. De sparsomme hænder bliver stedse sværere at få fat i, så meget desto vigtigere er det, at de bliver brugt til det rigtige. Derfor er der også brug for det kølige overblik, så kvaliteten kan følges og udvikles på baggrund af viden og sammenligning. “Hvis der ingen målinger er, kan ingen vide, hvor gode de leverede ydelser er, og der er ikke noget vidensgrundlag (evidens) for at justere indsatsen med henblik på at udvikle en endnu bedre kvalitet, skriver direktør Jørgen Søndergaard, SFI, her i temanummeret. Men dokumentation tager tid og mange medarbejdere oplever det som surt bureaukrati, de ikke selv får direkte glæde af. Og dokumentation og effektmåling kolliderer da også med arbejdsformen og de faglige traditioner på store dele af det sociale område. Kommunerne har indtil videre været meget tilbageholdende med at få en dokumenta-

tion op at stå, som kan bruges på landsplan og til sammenligninger på tværs. Men der er behov for, at de nye store kommuner får lavet en ensartet og detaljeret dokumentation med oplysninger om brugerne og indsatser. Som seniorforsker Tine Egelund, SFI, konstaterer, vil det samtidig kræve metodeudvikling, når den danske sociale praksis skal evalueres. Den er “foranstaltningsorienteret” og ikke “metodeorienteret”, og det betyder at egentlig effektmåling på mange områder er svært at anvende. Men med de rigtige data fra alle kommuner fra deres daglige arbejde vil det bedre blive muligt at følge op på og udvikle kvaliteten i den sociale indsats. Viden i sig selv skaber imidlertid ikke bedre kvalitet. Kvalitetsmålingernes resultater skal omsættes i handling til gavn for brugerne og medarbejderne. Det er en ledelsesopgave.

LEDELSE OG MEDARBEJDERE SKAL SAMMEN SKABE KVALITETEN

Og det er kun en ud af mange opgaver, som de kommunale ledere skal løfte. En anden påtrængende opgave er at fastholde og rekruttere medarbejdere. Mange af de kommunalt ansatte går på

pension i de kommende år, og der er ikke megen prestige i omsorgsjobbene. Det stiller store krav til ledelsen at sikre en virksomhedskultur, der giver arbejdsglæde, kontinuitet og ydelser af høj kvalitet. Hvis medarbejderne skal være tilfredse med deres job, skal de have indflydelse og udviklingsmuligheder. Både professor Henrik Holt Larsen, CBS og Professor Jørgen Grønnegård Christensen, ÅU, har fokus på, hvordan kommunerne kan styrke ledelsen og gøre arbejdet attraktivt. Det er ikke kun et spørgsmål om løn men også ansættelsesikkerhed, fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, meritforløb og praksisnær lederuddannelse. Og som Henrik Holt Larsen meget opløftende skriver: "Naturligvis er der mange barrierer af økonomisk, praktisk, holdnings- og følelsesmæssig art, men grundlæggende er den kommunale sektor et meget tidstypisk eksempel på en moderne dansk arbejdsplads: kompetente og engagerede videnmedarbejdere, spændende og krævende arbejdsopgaver, unikke muligheder for læring på jobbet og henover det hele oplevelsen af, at man beskæftiger sig med samfundsvitale opgaver".

POLITIKERNE SKAL SÆTTE RAMMERNE OG FORVENTNINGERNE

Vi ved at færre i arbejde skal finansiere flere som modtager velfærdsydelser – ikke mindst os ældre. Forventningerne til indholdet i og omfanget af velfærdsydelserne stiger. Mange borgere går til velfærdsydelserne som forbrugere: de vil vælge, stille krav og klage. Det er politikerne som opstiller standarder for, hvilken kvalitet ydelserne skal have. Det skal de kommunikere meget klart ud, så borgerne kan få nogle realistiske forventninger. Nogle ydelser er obligatoriske – fx aktivering af ledige – andre er uundværlige – fx hjælp til bad og anden personlig hygiejne for svage ældre eller personer med handicap. Her kan borgerne ikke bare lade være med at bruge ydelserne, selv om de ikke er tilfredse med kvaliteten. Samtidig er frit valg på det sociale område ikke som at have frit valg på almindelige forbrugsgoder. På velfærdsområdet har det nogle helt andre konsekvenser og er meget tidskrævende at "shoppe rundt" for at finde det tilfredsstillende produkt, fx mellem hospitaler, skoler eller lignende. Endelig er det frie valg ikke lige aktuelt for alle borgere. De sva-

geste har svært ved selv at skulle tage det ansvar på sig, der ligger i at skulle vælge og stille krav.

Frit valg kræver flere leverandører. Men som det fremgår af formand for KL Erik Fabrins artikel, mener kommunerne ikke, at de private leverandører har haft mod og vilje nok til at tænke langt og turde investere i udvikling på fx daginstitutioner og plejeboligområdet. Her over for står Poul Erik Pedersen fra Dansk Erhvervs som hævder, at en af de væsentligste barrierer for offentlig-privat samarbejde på social- og sundhedsområdet er vanetænkning og ideologi i kommunerne. Det tyder på, at der er behov for dialog og nye samarbejdsformer.

BEDRE KVALITET I DEN KONKRETE INDSATS

Udenlandsk forskning – især amerikansk – viser, at en tidlig indsats over for socialt udsatte børn giver resultater. Det hjælper børnene livet igennem og sparer samfundet for en række indgribende foranstaltninger senere. Det kommer frem i forskningschef Niels Plougs artikel *Tidlig indsats overfor udsatte børn – erfaringer og viden*. I Dan-



PALLE SIMONSEN
Formand for SFIs bestyrelse

mark bliver der også gjort særlige indsatser for de udsatte børn i flere daginstitutioner, men der har endnu ikke været fulgt systematisk op på, hvad resultatet er. Opgaven er derfor at få overblik over, om den indsats, der allerede finder sted, kan gøres bedre. Det kræver igen dokumentation og opfølgning. Der skal løbende indsamles oplysninger om indsatsens resultater. Ud fra den viden og de internationale forskningsresultater kan der så træffes beslutninger om videreførelse, udvikling eller ophør af indsatsen på et langt mere solidt grundlag, end det der findes i dag.

Dette temanummer kommer godt rundt om de mange udfordringer, der er i forhold til at få kvalitet i velfærdsydelse. Vi har alle et ansvar for at det lykkes. Mange velfærdsopgaver bliver allerede i dag løst utroligt godt rundt omkring i de mange kommunale institutioner. Og det er værd at huske, at det kun er fordi, vi er så privilegerede, at det overhovedet giver mening at diskutere kvaliteten.

HVAD ER KVALITET OG HVORDAN KAN DEN FREMMES?

JØRGEN SØNDERGAARD

Regeringen har netop lanceret sit oplæg til en omfattende kvalitetsreform. Alle politiske partier taler om at forbedre kvaliteten af den offentlige velfærdsservice. Der skal tilsyneladende bruges flere penge på området. Men de store spørgsmål er, hvad der menes med bedre kvalitet, hvordan de ekstra ressourcer skal bruges for at opnå en bedre kvalitet, og hvem der skal træffe og gennemføre de beslutninger, der skal lede frem til bedre kvalitet.

Der skønnes at være i størrelsesordenen 15.000 enheder (daginstitutioner, skoler, hospitalsafdelinger, lægepraksis, bosteder, plejehjem, hjemmeplejeafdelinger, jobcentre m.fl.) der leverer velfærdsservice. Hvis man ved øget kvalitet forstår, at de blot skal levere mere af det, de allerede gør og på samme måde som hidtil, er sagen (forholdsvis) enkel: så skal der blot bevilges flere penge og skaffes den nødvendige arbejdskraft. Men hvis øget kvalitet forudsætter, at de 15.000 enheder skal arbejde på en anden måde end hidtil, er det straks en helt anden sag. Så skal der angives en retning for den ønskede forandring, det skal være muligt at måle, om den ønskede forbedring opnås og ledelse og medarbejdere skal have de nødvendige tilskyndelser og vilkår til at udvikle deres ydelser i den ønskede retning. Det er det denne artikel handler om.

KVALITET SOM BEGREB

Hvad er kvalitet? Ordet kvalitet kommer fra latin og betyder noget i retning af beskaffenhed eller egenskab. Man kan fx købe stof i forskellige kvaliteter. Her bruges begrebet kvalitet netop om

stoffets egenskaber, men siger ikke noget om, at ét stof er bedre end et andet. I dag bruges begrebet kvalitet imidlertid ofte i en lidt anden betydning, nemlig til at udtrykke hvor god en vare eller en ydelse er og til at sammenligne forskellige ydelser.

Kvalitet i denne betydning bliver noget subjektivt – det afhænger af smag og præferencer, hvad der har høj kvalitet. Nogle kan lide italiensk mad og synes at den lille autentiske italienske restaurant, hvor værten taler med tydelig italiensk accent, er høj kvalitet. Andre foretrækker bøf med løg og anser kvaliteten af landevejskroen med danske retter på menuen for at være højere end den italienske. Der er selvfølgelig ikke et entydigt svar på, hvornår kvaliteten af en restaurant er høj. Det afhænger af brugerens præferencer. Man taler i den forbindelse ofte om *den brugeroplevede kvalitet*. Som privat forbruger vil man naturligt være optaget af forholdet mellem kvalitet og pris. Det, forbrugeren søger, kan fx være den højest mulige kvalitet til en given pris eller den lavest mulige pris for en given kvalitet. Kvalitet uafhængig af pris er ikke særlig interessant for forbrugeren.

På den anden side indgår der også aspekter i kvalitetsbegrebet, som er uafhængige af vores præferencer – fx at maden på restauranten er tilberedt, så den ikke påfører gæsterne nogen sundhedsrisiko. Man taler ofte om dette som *den faglige kvalitet*. Den faglige kvalitet har brugeren ofte vanskeligt ved at vurdere. Man kan selvfølgelig let selv konstatere, hvis man får maveonde efter et restaurationsbesøg, men det er svært at vide, om det skyldes maden eller noget helt andet. Den faglige kvalitet kan derfor bedst bedømmes af fagkyndige. Og det er også begrundelsen for at have fx et levnedsmiddeltilsyn, der overvåger bl.a. hygiejniske forhold på restauranter. Høj faglig kvalitet opnås ved at anvende de bedste materialer og metoder på basis af den foreliggende faglige viden på området.

Endelig bruger nogle undertiden også begrebet *den organisatoriske kvalitet*. Hvis man skulle overføre det på eksemplet med restauranter ville organisatorisk kvalitet være udtryk for god restaurationsdrift, dvs. hvor godt restauranten formår at tilrettelægge sin virksomhed og udnytte sine ressourcer optimalt. Det har ingen direkte betydning for den aktuelle faglige eller brugeroplevede kvalitet af maden, men hvis den organisatoriske kvalitet er lav rummer det en risiko for, at maden bliver unødvendig dyr således at forholdet mellem kvalitet og pris reduceres og/eller at der bliver underskud på driften, så restauranten enten må sænke madens kvalitet eller helt lukke. Den organisatoriske kvalitet siger derfor primært noget om, om grundlaget for mere varigt at levere høj brugeroplevelse og høj faglig kvalitet er til stede. Da restauranter typisk er private virksomheder ville man i dette tilfælde kunne få et indtryk af den organisatoriske kvalitet ved at se på virksomhedens overskud og markedsværdi.

KVALITET I VELFÆRDSSERVICE

FAGLIG KVALITET

De aspekter af kvalitet, der er omtalt ovenfor med restauranter som illustrativt eksempel, kan overføres på de offentlige velfærdsydelser som fx skolens undervisning, hospitalets behandling, jobcentrets arbejdsformidling, daginstitutionens pædagogik og omsorg og ældreplejens pleje og omsorg.

Den faglige kvalitet af disse ydelser er naturligvis helt central: eleverne skal opnå de bedst mulige kompetencer og færdigheder i skolen, sygdomme skal behandles hurtigt og effektivt af sundhedsvæsenet, ledige skal hurtigst muligt finde et tilfredsstillende job osv.

BRUGEROPLEVET KVALITET

Den brugeroplevede kvalitet er ligeledes relevant. Men det er væsentligt at være opmærksom på, at den brugeroplevede kvalitet afhænger af “øjnene der ser” og derfor vil bero på præferencer og forventninger hos brugerne af de forskellige ydelser. For der er en væsentlig forskel mellem det private marked og skattefinansierede velfærdsydelser. Når det gælder ydelser, der sælges på et marked, er det efterspørgerne, dvs. brugerne, der suverænt bestemmer om kvaliteten er tilfredsstillende. Synes de, kvaliteten er for lav i forhold til prisen, kan de jo vælge en anden restaurant eller helt lade være at gå på restaurant. For de offentlige velfærdsydelser er det anderledes:

- Brugere kan – selvom der er “frit valg” på en del områder – ikke bare prøve sig frem, til de finder den leverandør, hvis ydelser de synes bedst om. Mens man forholdsvis hurtigt kan danne sig en mening om forskellige restauranter kvalitet, tager det for de fleste – heldigvis – meget lang tid at få erfaringer med fx forskellige hospitalers kvalitet, ligesom de færreste forældre ønsker at prøve sig frem gennem hyppige skoleskift for deres børn.
- Ydelserne er ofte gratis, så brugerne kan ikke forventes at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet. Brugere vil have en tendens til at ønske flere og bedre ydelser uanset hvor højt niveauet er i udgangspunktet. Der kan aldrig blive nok pædagoger i børnehaven, lærere i skolen eller hjemmehjælpere i ældreplejen set fra et brugersynspunkt.
- Nogle ydelser er obligatoriske – fx arbejdsformidling for ledige – andre er uundværlige, fx hjælp til at komme ud af sengen for ældre med nedsat fysisk funktionsevne. Her kan man ikke bare undlade at bruge ydelserne, hvis man finder kvaliteten utilfredsstillende.

· Ydelsernes indhold og udformning er ikke noget, der aftales frit mellem leverandør og modtager. Kommunerne har typisk valgt en bestemt kvalitetsstandard, som alle leverandører skal leve op til, så valgmulighederne med hensyn til kvalitet og indhold er mere begrænsede end på det private marked, hvor man selv betaler for det man bestiller.

Det betyder, at der er to sæt præferencer på spil her – dels brugernes individuelle præferencer, dels fællesskabets præferencer som de kommer til udtryk i de politiske valg af kvalitetsstandarder o.l.

Den brugeroplevede kvalitet af offentlige velfærdsydelser må derfor ses i forhold til de kvalitetsstandarder, som politikerne opstiller. Det forudsætter, at politikerne er ret præcise med at definere hvilken standard, der skal tilbydes. De områder, hvor der skal være valgmuligheder for brugeren, så der tages hensyn til brugerens individuelle præferencer, skal ligeledes være velbeskrevne, så det er klart, hvornår ydelsens form og

Det er ledelse og medarbejdere i de enkelte enheder eller institutioner, der skal identificere, hvor der er muligheder for forbedringer og iværksætte de forandringer, der skal lede frem til en bedre målopfyldelse.

indhold er til forhandling mellem brugeren og leverandører eller mellem brugeren og visitatoren. På alle andre områder er ydelserne ikke til forhandling mellem leverandør og bruger.

SFI's undersøgelser af kvalitet i ældreplejen viser, at selvom der er en overordnet enighed mellem brugerne og kommunens visitatorer om de centrale elementer i god ældrepleje, så er der ikke altid enighed om, hvordan der skal prioriteres mellem de forskellige elementer i den konkrete situation (se Tine Rostgaards artikel andetsteds i temanummeret). Det er derfor vigtigt at skelne mellem brugertilfredshed med de politisk valgte kvalitetsstandarder og brugertilfredshed med leverandørernes evne til at levere de ydelser, der svarer til de politisk valgte standarder.

ORGANISATORISK KVALITET

Den organisatoriske kvalitet er særlig relevant for offentlige institutioner, fordi der ikke er noget marked og dermed heller ikke nogen markedsværdi eller lignende, der kan indikere om driften er i god gænge. Den organisatoriske kvalitet er relevant på to niveauer:

- A. Den enkelte enhed – fx en sygehusafdeling.
- B. Det samlede system – fx sundhedsvæsenet.

Den organisatoriske kvalitet af den enkelte enhed må bedømmes på, om den leverer en mængde ydelser og en kvalitet, der er tilfredsstillende i forhold til ressourceindsatsen. Høj organisatorisk kvalitet af den enkelte afdeling er naturligvis en nødvendig betingelse for, at det samlede system kan have høj organisatorisk kvalitet, men det er ikke tilstrækkeligt. Strukturen kan fx være uhensigtsmæssig, så man ikke høster de mulige fordele ved specialisering, eller der kan være patientgrupper, som af forskellige grunde kommer for lidt eller for sent i behandling, mens andre grupper evt. bruger systemet unødvendig meget.

KVALITETSUDVIKLING – HVORDAN?

Disse forskellige kvalitetsbegreber eller perspektiver udspringer imidlertid af den samme grundlæggende kvalitetsformel, som ret beset er meget simpel:

Høj kvalitet = Høj grad af målopfyldelse

En kvalitetsreform uden klart definerede mål er derfor uden reelt indhold. Alle – brugere, leverandører, forvaltninger – skal vide, hvad succeskriterierne for deres sektor er, for at bestræbelserne for at forbedre kvaliteten kan lykkes.

Ser vi alene på den faglige kvalitet og den brugeroplevede kvalitet kan problemstillingen “koges ned til” to grundlæggende forhold:

De der udfører opgaverne, skal beherske deres metier, herunder anvende de bedste metoder og den nyeste viden af relevans for deres område, og de skal kunne skabe accept/tillid i relationerne til

den kreds af brugere de betjener, herunder magte den mangfoldighed i forventninger, præferencer, attituder osv., som gør sig gældende i brugerkredsen.

Men hvor skal der konkret sættes ind med kvalitetsudvikling fx i en bestemt daginstitution, skole eller ældrecenter, hvis indsatsen skal gavne samfundet mest muligt? Er det daginstitutionens pædagogik, værdigrundlag, evne til at arbejde med børn med særlige behov, medarbejdernes kommunikationsevner eller noget helt femte? Svaret må afhænge af på hvilket felt eller hvilke felter daginstitutionen har en utilfredsstillende målopfyldelse (læs kvalitet) eller kan se et potentiale for at skabe bedre målopfyldelse.

Det er ledelse og medarbejdere i de enkelte enheder eller institutioner, der skal identificere, hvor der er muligheder for forbedringer og iværksætte de forandringer, der skal lede frem til en bedre målopfyldelse.

Det forudsætter, at den enkelte enhed eller institution har indsigt i, hvor god dens målopfyldelse er i udgangssituationen. Hvis man skal arbejde systematisk med kvalitetsudvikling er det desuden en forudsætning, at enheden/institutionen får feedback på sit kvalitetsarbejde ved at den kan registrere om dens indsats faktisk fører til en højere grad af målopfyldelse.

Systematisk kvalitetsudvikling forudsætter målinger af kvalitet

KAN MAN MÅLE SIG TIL BEDRE KVALITET?

I den offentlige debat har skeptikere over for landsdækkende målinger af kvalitet brugt som argument, at "grise bliver jo heller ikke tungere af at blive vejret". Det er jo så sandt som det er sagt, men hvorfor vejer svineproducenten mon så sine grise alligevel? Næppe fordi han tror, at grisene tager på af at komme på vægten, men selvfølgelig for at overvåge, om de vokser som forventet, og for at dosere den optimale fodring. Altså for at måle kvaliteten af svineproducentens hidtidige indsats og for at give et grundlag for at justere indsatsen.

Det er af præcis samme grund, at måling af kvaliteten af velfærdsydelser er relevant. Hvis der ingen målinger er, kan ingen vide, hvor gode de leverede ydelser er, og der er ikke noget vidensgrundlag (evidens) for at justere indsatsen med henblik på at udvikle en endnu bedre kvalitet.

Men viden er selvfølgelig kun en forudsætning for bedre kvalitet. Der skal handles på kvalitetsmålinger, hvis de skal omsættes til initiativer til gavn for brugerne. Det er en ledelsesopgave. Der skal sættes ambitiøse mål for mængde og kvalitet af de leverede ydelser. Og der skal tilrettelægges og gennemføres udviklingsprojekter, omlægninger af arbejdsgange, oplæring i brug af nye metoder eller hvad det nu kan være. Det kan de kun, hvis de har et billede af, hvor godt de er lykkedes med den hidtidige indsats og løbende kan registrere, om de nye tiltag virker som forventet.

KAN KVALITET AF VELFÆRDSYDELSER MÅLES?

Det første spørgsmål er så, om kvaliteten af velfærdsydelserne i det hele taget kan måles? Svaret må være, at det på de fleste områder er urealistisk at søge at måle kvalitet på et detaljeret niveau, fordi det potentielt kan omfatte utroligt mange elementer. Men det er omvendt realistisk at opstille og måle indikatorer for centrale aspekter af kvalitet på alle væsentlige velfærdsområder, sådan som der lægges op til i kvalitetsreformudspillet.

Det næste spørgsmål er imidlertid, hvilke indikatorer, det er relevant at bruge og hvordan skal de opgøres i praksis? Først et par generelle betragtninger.

INDIKATORER FOR DET CENTRALE FREM FOR DET PERIFERE

Man siger jo "at du er hvad du måler" underforstået, der kommer meget større opmærksomhed omkring de faktorer, der måles i forhold til de, der ikke måles. Derfor er det meget afgørende at vælge indikatorer, som siger noget centralt om den ydelse, der leveres, frem for om perifere forhold.

Det er naturligvis et politisk spørgsmål, hvad der er centralt, når det drejer sig om skattefinansiere-

rede velfærdsydelser. Lovgivningen indeholder nogle meget generelle formålsbeskrivelser, som ikke uden videre kan omsættes til målbare indikatorer. Og så er der måske alligevel lidt hjælp at hente.

For eksempel indeholder folkeskoleloven en række mål om kundskaber og færdigheder, selvtillid, baggrund for at tage stilling og handle og forberedelse til deltagelse i samfundet. Det er forholdsvis enkelt at finde mål for kundskaber og færdigheder – det er netop et væsentligt formål med de nye nationale test, at de sammen med resultaterne af folkeskolens afgangsprøver skal måle den faglige kvalitet i folkeskolen i hovedfagene. Det er straks vanskeligere med de lidt blødere målsætninger om selvtillid osv., men det kunne man eventuelt måle ved at spørge lærere, elever og forældre om deres vurdering af eleverne på disse punkter. Vurderinger fra brugere kan således godt bidrage til at måle den faglige kvalitet på sådanne områder.

INDIKATORER SKAL PASSE MED KRAVENE TIL DOKUMENTATION OG EFFEKTMÅL

I disse år er der stigende fokus på at dokumentere indsatser og måle effekter. Står det i modsætning til behovet for kvalitetsmålinger? Nej tværtimod: Effektmålinger undersøger typisk om en bestemt indsats eller metode virker bedre end en anden indsats metode – eventuelt om den virker bedre end slet ikke at gøre noget. “Virker bedre” er det samme som at spørge, om den indebærer en højere grad af målopfyldelse, altså en højere kvalitet. Positive effekter af en ny metode eller af en anderledes indsats er derfor ensbetydende med en højere kvalitet. Det betyder omvendt, at systematiske målinger af kvalitet giver et grundlag for at sammenligne effekten af forskellige metoder og indsatser. Og sådanne sammenligninger er vigtige for fortsat udvikling af kvaliteten, jf. ovenfor.

Effektmåling og kvalitetsmåling er to sider af samme sag:

Positiv effekt = bedre målopfyldelse = højere kvalitet

MÅLINGER AF INDSATSER KAN IKKE ERSTATTE MÅLINGER AF SLUTRESULTATER

Derimod får man ikke meget at vide om kvaliteten af ydelserne, hvis man alene måler forudsætninger og indsatser hos leverandørerne frem for indikatorer for slutresultatet. I skoleeksemplet ovenfor er det altså langt vigtigere at se på elevernes prøveresultater end at måle klassekvotienter, elevplaner, lærer kvalifikationer osv. osv. Sådanne forhold kan naturligvis være af betydning for slutresultatet, men forbindelsen er i bedste fald usikker, og der er et hav af forskellige forhold, der kan øve indflydelse på slutresultatet.

Der har været en del omtale i medierne af opsætning af håndvaske og sæbeautomater, der kan udløse ekstra stjerner til hospitaler. Det er et godt eksempel på, at der sættes fokus på forudsætninger frem for på slutresultat. Selvfølgelig er vand og sæbe en forudsætning for god håndhygiejne på hospitaler, men det hjælper jo ikke meget, hvis de ikke bliver brugt af de rigtige, på den rigtige måde og på de rigtige tidspunkter. Formålet med håndhygiejnen er jo at minimere risikoen for infektioner i forbindelse med hospitalsbehandlingen. Derfor er det langt mere perspektivrigt at måle, hvor hyppigt der tilstøder patienterne komplikationer i form af en infektion frem for hvor hyppigt personalet vasker hænder for slet ikke at tale om, om der er vand og sæbe til stede. Det er ikke specielt vanskeligt at registrere, om der støder komplikationer til og derfor heller ikke vanskeligt at måle, hvor hyppigt det sker.

Fristelsen til at fokusere på indsats og forudsætninger frem for på omfang og kvalitet af leverancer er imidlertid stor. Bl.a. fordi det ofte forekommer mere enkelt, og fordi man ofte – fejlagtigt – antager, at der er en én til én sammenhæng mellem forudsætninger/indsats og resultat. Eksemplet med håndvaske og sæbe skulle gerne illustrere, at den antagelse hører til i teoriens verden.

CERTIFICERING OG AKKREDITERING

Når det er sagt, kan der være god mening i, *sammen med målinger af indikatorer for slutresultat* at lave systematisk opfølgning på, om institutionerne har de forudsætninger og rutiner (den organisatoriske kvalitet), der skal til, for at de kan levere

høj kvalitet. Det kan ske fx gennem certificering eller akkrediteringer, hvor leverandører kigges i kortene på en række centrale områder. Metoden består i korthed i, at et lille team af fagfolk vurderer enheden i forhold til en række på forhånd opstillede kriterier, og hvis disse er opfyldt bliver institutionen certificeret eller akkrediteret, dvs. får et bevis for, at dens kompetencer og rutiner er i orden. Fx vil en akkreditering undersøge om plejehjemmet har en fast politik og praksis for, hvordan man søger at øge vægten hos småtspisende ældre. Men selv om alt ser ud til at være i orden, når akkrediteringsteamet er på besøg, er det jo ingen garanti for, at de pågældende ældre faktisk får den nødvendige ernæring. Det kan man kun finde ud af ved regelmæssigt at registrere beboernes vægt. Og det er en kvalitetsindikator, det er ganske let at måle.

På nogle områder – fx institutioner for handicappede – kan det imidlertid være vanskeligt at måle den faglige kvalitet på anden måde end gennem inspektion fx i forbindelse med en akkreditering, fordi de pårørende næsten er den eneste kilde til information udover personalet, samtidig med, at der sjældent er opstillet klare formål med indsatsen, der rækker ud over beboernes trivsel og omsorg¹. Jo svagere målinger man har af den faglige kvalitet, jo større værdi har fx akkreditering.

MULIGE INDIKATORER FOR FAGLIG KVALITET
Når det gælder velfærdsydelserne må målinger af indikatorer for den faglige kvalitet være udgangspunktet for kvalitetsmålinger. Det er det faglige indhold i ydelserne, der er begrundelsen for, at det offentlige varetager opgaven. Indikatorer for faglig kvalitet kan så suppleres med målinger af brugertilfredshed.

Oven for er de nationale test nævnt som indikator for faglig kvalitet i folkeskolen. Et andet nærliggende eksempel kunne være andelen af en skoles elever, der gennemfører en ungdomsuddannelse. I begge tilfælde vil det være relevant at tage hensyn til elevernes forudsætninger, idet det er veldokumenteret, at elevernes etniske og sociale baggrund har væsentlig indflydelse på elevernes færdigheder i skolen. Det eksempel illustrerer en generel pointe, nemlig at der skal tages højde for

faktorer, der påvirker det valgte kvalitetsmål og som leverandørerne af velfærdsydelserne ikke selv har indflydelse på (Anders Rosdahl uddyber dette i sin artikel længere fremme i temanummeret). Det er fx lettere at finde arbejde til ledige i nogle egne af landet end i andre egne og derfor skal den i øvrigt oplagte kvalitetsindikator for jobcentre: “hvor hurtigt ledige kommer i job” netop korrigeres for sådanne forskelle.

Det er ikke hensigten i denne artikel at give en udførlig beskrivelse af hvilke kvalitetsindikatorer, der kunne anvendes for den faglige kvalitet på de forskellige velfærdsområder, men alene at give en ide om, hvilke typer indikatorer, det kunne være relevant at overveje.

For kræftafdelinger kunne overlevelsesrater efter en cancerdiagnose eller måske endnu bedre forventet levetid efter en cancerdiagnose sammenlignet med resten af befolkningen i samme alder være nærliggende. Noget lignende kunne bruges for afdelinger, der behandler andre livstruende sygdomme.

Hvis der ingen målinger er, kan ingen vide, hvor gode de leverede ydelser er, og der er ikke noget vidensgrundlag (evidens) for at justere indsatsen med henblik på at udvikle en endnu bedre kvalitet.

For ældre patienter på medicinske afdelinger kunne mål for den faglige kvalitet udover overlevelse være hvor mange, der kan klare sig uden hjælp en vis tid efter udskrivning.

På ældreområdet kunne man interessere sig for indikatorer for ændringer i de ældres fysiske funktionsevne (som selvfølgelig er begrænset, men hvor et centralt mål for faglig kvalitet må være, at den uundgåelige yderligere forringelse sker så langsomt som muligt). Det er forholdsvis enkelt at følge, hvor længe førligheden, evnen til at spise uden hjælp, o.l. opretholdes.

I daginstitutioner kunne man se på børnenes sproglige udvikling når de skal begynde i børnehaveklassen og man kunne vurdere deres motori-

ske udvikling. Der kommer stadigt større fokus på sundhed og overvægt i disse år og derfor kunne man også vælge indikatorer for sundhed (bmi, kondital el. lign.).

De anførte eksempler er netop kun illustrative eksempler. De skal blot give et fingerpeg om, at det er muligt at finde indikatorer for faglig kvalitet, der kan måles med simple midler på de fleste områder.

MÅLINGER AF BRUGERTILFREDSHED

For at målinger af brugertilfredshed kan give et billede af kvaliteten skal målingerne fokusere på ret præcise spørgsmål. Hvis man tænkte sig, at vi bare spurgte brugerne hvor tilfredse de er, hvordan skal resultatet så tolkes. Hvad betyder det, hvis en bruger anfører, at vedkommende ikke er tilfreds? Det kan dække over flere forskellige forhold:

1. At brugeren rent faktisk ikke har fået de ydelser, vedkommende er berettiget/visiteret til, dvs. ydelsen er ikke fagligt i orden. Heri indgår også om brugeren i praksis har haft mulighed for at vælge på de områder, hvor politikerne har åbnet mulighed for dette.
2. At brugeren ikke er tilfreds med kvaliteten af de faktisk leverede ydelser, selvom hjemmehjælperen udfører sit arbejde "efter alle forskrifter". For eksempel, fordi der ikke bliver gjort rent på præcis den måde, den ældre selv ville have gjort det. Her er ydelsen fagligt i orden, men brugerne har præferencer for andre måder at udføre den på.
3. At brugeren ikke er tilfreds med kommunikationen med den eller de, der står for ydelsen til vedkommende.
4. At brugerne ikke er tilfredse med de kvalitetsstandarder, kommunen har valgt, og dermed med omfanget og indholdet af de ydelser, de er berettigede/visiterede til. For eksempel: Hvis kommunen har besluttet, at ældre kan få rengøring 1 time hver 14. dag, fordi det vurderes at være tilstrækkeligt til at sikre et acceptabelt fysisk boligmiljø, vil nogle ældre ønske bety-

deligt hyppigere rengøring. Kvaliteten af den leverede ydelse kan således godt være fagligt i orden samtidig med at brugerne er utilfredse, fordi de gerne vil have mere.

Brugerne kan altså være tilfredse/utilfredse af flere forskellige årsager og det er væsentligt for fortolkningen af brugerundersøgelser i en kvalitetssammenhæng, at det er muligt at identificere hvilke af disse årsager, der ligger bag.

Brugerundersøgelserne må derfor have en detaljeringsgrad, så man får viden om, om brugerne rent faktisk har fået de ydelser, de er visiteret til, om ydelserne har levet op til de fastsatte kvalitetsstandarder og om brugeren har været bekendt med sine valgmuligheder. Det forudsætter at brugerne er bekendt med visitationen og kvalitetsstandarderne. Det er naturligvis også muligt at undersøge, hvor tilfredse brugerne er med de personer, der har udført opgaven.

Endelig kan man naturligvis undersøge tilfredsheden med omfanget af ydelser, der er visiteret til, og med de valgte kvalitetsstandarder, men det er en væsentlig svaghed ved sådanne undersøgelser, at brugeren ikke kan forventes at vurdere forholdet mellem kvalitet og pris eller omkostninger ved at fremstille og levere ydelsen. Sådanne undersøgelser giver derfor et noget ensidigt input til de politiske prioriteringer i fx en kommune.

AFSLUTNING

Systematisk kvalitetsudvikling kræver at der i de kommende år udvælges og udvikles et begrænset sæt af kvalitetsindikatorer, som alle bruger som pejlemærker for kvaliteten af velfærdsydelse. Det er væsentligt at få udvalgt nogle brugbare indikatorer for den faglige kvalitet, ellers risikerer man, at kvalitetsudviklingen får et skævt fokus på mere perifere ting end selve kerneydelsen. Brugerundersøgelser kan supplere målene for den faglige kvalitet, hvis de udformes med en tilstrækkelig detaljeringsgrad.

Endelig kan bench-marking og akkreditering eller anden form for certificering – sammen med de nationale kvalitetsmålinger – give væsentligt input til ledere og medarbejdere i de mange tu-

sinde institutioner, afdelinger osv., som skal løfte kvalitetsudfordringerne i praksis.

Noter

¹ For nogle institutioner kan udviklingsmål for beboerne dog være relevante og de kan principielt måles ved indikatorer baseret på institutionens registreringer (hvis pålidelighed kan kontrolleres fx ved akkreditering)



JØRGEN SØNDERGAARD
Direktør for SFI



MODERNE LEDELSE OG MOTIVEREDE MEDARBEJDERE

LEDELSE OG REKRUTTERING AF MEDARBEJDERE I KOMMUNER: EN STOR UDFORDRING

HENRIK HOLT LARSEN

Hvis kvaliteten i offentlige velfærdsydelser skal forbedres, så kræver det at kommunerne er i stand til at fastholde og rekruttere kompetente medarbejdere. Men kommunerne har et stort rekrutteringsbehov, og der er meget få gode hoder at tage af på arbejdsmarkedet. Derfor skal det blive mere attraktivt at være ansat i kommunerne. Selvom meget er sket, er der et massivt behov for at investere i menneskelige ressourcer. Professionel ledelse, personalepolitik og HRM er nødvendige redskaber. Desuden skal kommunerne skabe forståelse for den unikke kvalitet ved både kommunalt arbejde og ved at arbejde i kommuner.

Umiddelbart er det en meget vanskelig personalemæssig situation, kommunerne befinder sig i. Inden for nogle af de største personalekategorier er gennemsnitsalderen over 50 år, og derfor er rekrutteringsbehovet i de kommende år enormt. Dette harmonerer imidlertid meget dårligt med, at ungdomsårgangene er de mindst i over 100 år. Fødselsårgang 1983, dvs. de 24-årige, er den mindste fødselsårgang siden 1864! Samtidig slås offentlige arbejdspladser generelt med et dårligt image – ikke som leverandør af service til borgerne, men som arbejdssted. Det opleves simpelthen ikke som attraktivt at blive ansat i det offentlige, og sentenser som “ih, hvor er det kommunalt” har ikke en positiv klang. De uddannelser, der typisk leder frem til kommunal ansættelse, fx lærer, pædagog og sygeplejerske, oplever dalende ansørgetal. For seminariernes vedkommende er det nu (2007) femte år i træk. Endelig kan tilføjes, at strukturreformen ganske vist har skabt mange effektiviseringsmuligheder, men også fået en del kommunalt ansatte til at trække sig fra sektoren. De magter ønsker ikke at skulle indgå i nye stor-kommuner med de krav, som dette stiller.

Hvorfor er det gået så galt? Vi indkredser i artiklen fem årsager hertil, men identificerer herefter fem områder, hvor der omvendt i de senere år er sket betydelige, positive landvindinger. For billedet er nemlig bestemt ikke udelukkende mørkt. Artiklen afsluttes med fem konkrete forslag til, hvordan ledelse og rekruttering af medarbejdere i kommunerne kan forbedres i fremtiden.

FEM FEJLTRIN

I en vis forstand kan man sige, at den kommunale sektor ligger, som den har ret, for der er en række iøjnefaldende årsager til de aktuelle personaleproblemer.

For det første har man simpelthen ikke erkendt i sin fulde konsekvens, at kommunal service er såkaldt *immateriel* produktion, hvor “varen” ikke er et fysisk produkt som i industrien, men derimod består af service, administration, omsorg, undervisning mv. “Produktet” er menneskelig adfærd, og derfor bliver medarbejdernes evne og lyst til at lave et godt stykke arbejde en forudsætning for kvalitet. At tiltrække, fastholde og udvikle kom-

petente og engagerede medarbejdere er ikke noget, der gøres for medarbejdernes blå øjnes skyld. Der er tale om en pragmatisk, rationelt begrundet investering i den mest centrale og mest sårbare del af det kommunale produktionsapparat. Denne opfattelse har imidlertid *ikke* været særligt udbredt. Medarbejderne har været set som en omkostning, og har man kunnet spare en krone på denne konto, har man også tjent en krone.

Et andet problem har været, at kommuner ikke har villet, ønsket eller kunnet fortælle borgerne, at de faktisk leverer ydelser, som både er vigtige og af høj kvalitet. For en offentlig institution er det ikke god tone at prale. Det virker useriøst og dubiøst, og hvis man endelig gør det, er det så ledere og medarbejdere eller politikerne, der skal have roserne? Lige så forståelig, som denne beskedenhed, iblandet en vis portion Jantelov, er, lige så meget har den bidraget til, at kommuner ikke er kommet til at fremstå som professionelle, veldrevne og samfundsvitale organisationer. Dermed er det selvsagt også mindre attraktivt at blive ansat i disse lidt blege, profilløse eller måske ligefrem ukendte organisationer.

Et tredje problem er, at en række faglige organisationer har set det som en frugtbar strategi at kritisere – især offentligt – hvor dårlige arbejdsforholdene er for deres medlemmer. Medierne har været imødekommende samarbejdspartnere i denne hetz, fordi der ofte kunne leveres saftige

Det vigtigste krav til lederen er at kunne skabe rammer, inden for hvilke de enkelte medarbejdere får maksimale muligheder for at udfolde deres speciale.

eksempler på omsorgssvigt, dårlig undervisning, fejlbehandling osv. Det kan få læsere, lyttere og seere op af stolene, for pludselig er det jo dem selv (som borgere), det handler om. Denne alliance mellem fagforbund, medier og borgere har imidlertid haft den meget destruktive konsekvens, at der har dannet sig et billede af kommuner som dårligt ledede, ineffektive, fejlbehæftede og uansvarlige.

Det har ledt frem til et fjerde problem, nemlig lavt selvværd og mismod blandt store grupper af kommunalt ansatte. Hvis man – uanset hvor man kommer, også som privatperson – mødes med den holdning, at familie, venner og bekendte ikke forstår, at man vælger at bruge sit korte liv på at være skatterevisor, lærer, pædagog eller hjemmehjælper, begynder man efterhånden at tro på det. Det kollektive mismod breder sig, og det forstærkes af en faktor, der ellers som udgangspunkt er meget positiv og unik for den offentlige sektor, nemlig en rummelighed og plads til meget forskellige meninger og holdninger. Kommuner er jo politisk ledede, og derfor er det helt banalt, at der – selv på højt plan, nemlig i kommunalbestyrelsen – kan være meget grundlæggende uenighed om, hvad der er godt og skidt. Sådant fungerer demokratiet, og det betyder, at uenighed, kritik, meningsforskelle og ytringsfrihed i et besynderligt blandingsforhold siver ned igennem kommunen som en vandskade. Derfor er der – hvad angår holdninger, værdier og adfærdsmønstre – højt til loftet i en kommune. Der er rummelighed, plads til kontroversielle synspunkter, skæve eksistenser og “aparte” adfærd, men i sit kølvand trækker det ofte kollektivt brok, kritik og utilfredshed med alt og alle, undtagen måske ens egen faggruppe eller afdeling.

Som et femte problem skal nævnes den sektorisering og silotænkning, som kendetegner den kommunale sektor (og i øvrigt også store dele af den statslige/regionale sektor). Som udgangspunkt er det jo værdifuldt og også påskønnet, at vi har nogle forholdsvis klart definerede jobtyper, som bestrides af medarbejdere, der har en relevant professionsuddannelse, og som via denne uddannelse og dermed forbundne tilhørsforhold til en faglig organisation oplever en skarp professionel identitet. Dette skaber “en god professionscirkel”, men har som bivirkning, at vi får nogle fortættede, homogene laguner, der – netop fordi de er præget af én dominerende faglighed – kan leve et lidt afsondret liv i forhold til andre faglige/organisatoriske dele – og har svært ved at samarbejde med eller respektere disse. Der opstår siloer og territorier, og det kan være svært for en “anderledes” person at blive indlemmet i faggruppen. Grænsedragning og/eller samarbejde mellem lærere og

pædagoger er et eksempel herpå. Dette er i skærende kontrast til mange private virksomheder, hvor man ofte har en meget afslappet holdning til, hvilken uddannelsesmæssig baggrund medarbejderne har, så længe de har en realkompetence, der gør det muligt at bestride jobbet. Der lægges meget stor vægt på de personlige egenskaber og mindre vægt på den formelle kompetence, fx erhvervet igennem en professionsuddannelse.

FEM FREMSKRIDT

De fem beskrevne historiske svagheder ved kommunale personaleforhold opvejes af, at der samtidig hermed er sket en voldsom professionalisering af den måde, som menneskelige ressourcer anvendes på i kommuner. Lad os trække fem vigtige eksempler på sådanne solstrålehistorier frem.

Det er derfor en velbevaret hemmelighed, at det kan være overmåde spændende at arbejde i kommuner, og den kommunale sektor er faktisk en rollemodel for videnvirksomheder.

For det første skal nævnes den voldsomt stigende erkendelse af betydningen af HRM (Human Resource Management) på kommunale arbejdspladser. HRM sætter som forsknings- og praksisfelt netop fokus på samspillet mellem organisationens overordnede mål/strategier og den måde, personaleforhold tilrettelægges på. HRM er med andre ord en strategisk forankret ledelsesdisciplin, som den kommunale (og generelt: offentlige sektor) havde en vis berøringsangst for indtil for ca. 10 år siden, men hvor denne tøven næsten er forsvundet. Det skyldes især, at det er blevet tydeligt – også for politikere og topledere i den kommunale verden – at de økonomiske konsekvenser ved henholdsvis god og dårlig personalepolitik/praksis kan være enorme. Alene ved at surfe på personaleweb.dk og hjemmesiden for Væksthus for Ledelse bliver man bekræftet i, at der er en utrolig stor bevågenhed over for disse emner. Det er også tankevækkende, hvor stor enighed der er mellem arbejdsgiver- og arbejdstagerside om værdien af at fokusere på HRM.

Et andet – og dermed beslægtet – fremskridt er den større politiske bevågenhed og erkendelse, der

er i forhold til HRM. Den nuværende regering er et overvældende eksempel herpå. Da den kom til magten i 2001, udtalte den sig noget ublidt om ansatte i den offentlige sektor, og det blev på under en måned besluttet, der skulle bl.a. ryddes op ved at skære 5.000 stillinger bort. Nu ser vi – godt 5 år senere – søsætning af en supertanker i form af kvalitetsreformen, som reelt er én stor, intensiv og bredspektret indsats til forbedring af ledelse, HRM og organisationsudvikling. Alene talen om varme hænder er en klar illustration af betydningen af immateriel produktion og menneskelige ressourcer. Varme hænder sidder som bekendt for enden af en menneskekrop, og man får kun varme i hænderne, hvis kroppen fungerer godt. Den offentlige sektor er dermed gået fra at være næsten resistent over for nye tanker om ledelse og HRM til nu at være storleverandør af udviklingsprojekter, der med al ønskelig tydelighed viser, hvad det indebærer at investere i menneskelige ressourcer, snarere end at se de ansatte om en omkostningsfaktor og dræn i en slunken pengekasse. Denne kovending er selvsagt ikke uden bivirkninger, og netop diskussionen af New Public Management viser, at der både praktisk, økonomisk og ideologisk er to sider af medaljen. Den voldsomme opprioritering af medarbejder-, ledelses- og organisationsudvikling betyder dermed ikke, at man ukritisk lapper disse nye metoder i sig, men der er sat turbo på processen, og så må man klare bivirkningerne hen ad vejen.

Et tredje, markant fremskridt er det visionære udviklingsarbejde, der i de senere år er lavet i de faglige organisationer. Selv om de faglige organisationer ovenfor blev kritiseret for at have været med til at give et skræmmebillede af offentlige arbejdspladser og også cementere silotænkning ("vi" og "de andre"), har de faglige organisationer især i de seneste år været initiativtager til mange betydningsfulde udviklings- og udredningsprojekter. Der er skabt en forståelse af, at såvel faglige organisationer som deres decentrale ambassadører, især tillidsrepræsentanter, kan udøve en enorm påvirkning på den måde, som kommuner (og samfundet generelt) udøver ledelse og HRM på. At være en strategisk dialogpartner på den enkelte arbejdsplads og samtidig at være en samfundsmæssig meningspåvirker, er ikke blot nye

roller for fagbevægelsen, men også meget vigtige indflydelseskanaler end at fungere som kustode eller politibetjent i forhold til indgåede regler og aftaler med arbejdsgiverne.

Et fjerde fremskridt er den stigende erkendelse af den enkelte leders personaleansvar. En indbygget præmis i HRM-begrebet er faktisk betoningen af det decentrale personaleansvar, og især i Danmark er personaleansvaret i høj grad lagt ud til den enkelte leder. Begrundelsen herfor er, at personaleansvaret rent logisk må udøves tæt på personalet, for det er her, at man har detailkendskabet til medarbejderne. Men det er bl.a. kommet frem i den såkaldte Cranet-undersøgelse, som kortlægger HRM-praksis i henved 40 lande, at Danmark er ét af de lande, hvor dette decentrale personaleansvar er mest markant (Rogaczewska m.fl., 2003). Andre lande lægger i højere grad personaleansvaret i en central HR-funktion/-afdeling, men også i disse lande flyttes ansvaret mere og mere ud i linjen. Det er ikke altid, at ledere er lige begejstrede herfor, bl.a. fordi de føler sig meget forpligtede i forhold til faglig ledelse, som også ofte står deres hjerte nærmest. I stigende grad stilles det dog som krav til lederne, at de ikke kan sige fri for at kunne og ville udøve personaleledelse på kompetent vis.

Som en femte landvinding kan – måske lidt barokt – peges på de mange strukturændringer, teknologiske forandringer og værdimæssige skift, som har skyllet ind over den kommunale sektor i de senere år – med kommunalreformen som det mest markante eksempel. Strukturændringerne har ofte skullet tjene nogle helt andre, overordnede formål, men har ikke desto mindre haft store personalemæssige konsekvenser. Disse har ikke nødvendigvis været oplevet som positive og har ofte også rummet usikkerhed, utryghed og frustration. Omvendt har de store omvæltninger – the hard way – bidraget til organisatorisk læring samt nye former for tværorienteret læring og tværfagligt samarbejde. Selv de nedskæringer i den statslige sektor, som blev foretaget i 2002, jf. ovenfor, og som ofte blev oplevet som meget traumatiske, havde ikke desto mindre som konsekvens (“positiv bivirkning”) en øget (ny) modenhed og erfaringsmasse. Denne sammenhæng

mellem organisationsforandringer og organisationslæring/-udvikling legitimerer ikke i sig selv, at kan laver omvæltninger i en organisation, men i vurderingen af disses konsekvenser bør man omvendt ikke være blind over for den (isoleret set) positive indflydelse på læring af organisationsforandringer.

FEM FORSLAG

Lad os runde af med at fremsætte fem konkrete forslag til, hvordan kommuner kan forbedre ledelse og rekruttering af medarbejdere.

For det første er det vigtigt, at der i samfundet skabes større erkendelse af og forståelse for den unikke kvalitet ved både kommunalt arbejde og ved at arbejde i kommuner. I virkeligheden burde kommuner have meget gode kort på hånden, fordi kommunale opgaver har stor samfundsmæssig betydning, er udfordrende, relaterer sig til nogle af de vigtigste perioder eller facetter i menneskers liv og giver gode udviklingsmuligheder, bl.a. læring på jobbet. Problemet er blot, at dem, der sidder midt i det, ikke ser skoven for bare træer, og dem der er udenfor, ved det ikke og vil ikke tro det. Det er derfor en velbevaret hemmelighed, at det kan være overmåde spændende at arbejde i kommuner, og den kommunale sektor er faktisk en rollemodel for de videnvirksomheder, som bliver mere og mere typiske på den danske arena. Kommunerne må derfor vælge en trestrengt strategi ved at sammenkæde de generelle bestræbelser på at være mere synlig og serviceminded i forhold til borgerne med bestræbelser på at gøre sig mere attraktiv som arbejdsplads, den såkaldte employer branding. Der er et godt fundament at bygge på, for i kølvandet på kommunalreformen har mange kommuner i forvejen kørt store projekter om vision, strategi, værdibaseret ledelse samt nye former for dialog og kommunikation med borgerne. Pointen er, at det generelle image, som en kommune har i omgivelserne, ikke blot bestemmer, hvordan borgerne oplever de leverede ydelser, men har også afsmittende effekt på lysten til at arbejde det pågældende sted.

For det andet er det vigtigt, at kommuner får meget tættere kontakt til det uddannelsessystem, som på sigt skal producere kandidater til kom-

munal ansættelse. De tider er forbi, hvor ansøgere kom af sig selv. Nu hedder det intensiv og professionelt tilrettelagt kontakt med potentielle ansøgere. Med uddannelsessystemet menes ikke blot de steder, hvor professionsuddannelserne foregår. Tværtimod er studerende på fx lærer-, pædagog- og socialrådgiveruddannelserne allerede sporet ind på et liv i den kommunale sektor, for det er hér, at hovedparten af arbejdspladserne findes. Nej, kommunerne skal gøre sig attraktive på det tidspunkt, hvor de unge *vælger* deres uddannelse, og det kan som udgangspunkt godt være op ad bakke for kommuner at fremstå som lige så attraktive som it-virksomheder, medier eller virksomheder, der er kendt for at tilbyde et ungdommeligt miljø, karriere, personalegoder mv.

Et tredje indsatsområde er at fastholde det betingelsesløse krav til lederne om, at de skal udøve ledelse! En kommunal leder er i dag ikke primært den fremmeste ekspert og rollemodel for en bestemt medarbejdergruppe, men en generalist, der kan forene faglig ledelse med personaleledelse, tværgående ledelse og økonomi. Det er mange krav at lægge på ét sæt skuldre, og derfor må man som leder opgive ambitionen om hele tiden at være den fagligt bedste. Det vigtigste krav til lederen er at kunne skabe rammer, inden for hvilke de enkelte medarbejdere får maksimale muligheder for at udfolde deres speciale. Det gør imidlertid ondt for en leder, der 1) er runden af en bestemt faglighed, 2) typisk er forfremmet til en lederpost pga. sit store kendskab og kærlighed til dette fagområde, og 3) nyder stor respekt blandt fagfæller for sin fagspecifikke kompetence, at ofre (dele af) den faglige ledelse for mere generalistledelse. Dette dilemma kendes fra alle typer af videnvirksomheder (se fx Larsen m.fl., 2006), men ledere *har* ikke flere timer i døgnnet end andre mennesker og må derfor give slip på faglig nærhedsledelse. Den gode nyhed er i øvrigt, at det skaber større rum for medarbejderne til at udfolde sig fagligt, og det er som regel meget værdsat blandt disse.

Dette leder frem til et fjerde indsatsområde, nemlig at nedtone kontrol, detailstyring og krav om dokumentation for til gengæld at fremme værdi- og rammestyring og frihed under ansvar. Dette behov er blevet kraftigt understreget i den of-

fentlige debat – mest i relation til den overordnede styring af offentlig virksomhed. Der er dog en parallel i den enkelte kommune og afdeling. I videnvirksomheder er den enkelte medarbejder suverænt den, der ved mest om sit arbejdsområde – og stiller krav om at blive respekteret som sådan. Man kan kun fastholde de gode hoveder, hvis man giver dem vide rammer, og de kvæles og frustreres, hvis de oplever mistillid og unødvendige rapporterings-/dokumentationskrav. Man behøver ikke gå så langt som Google, der i sin nyetablerede udviklingsafdeling i Århus lader medarbejderne bruge 20 pct. af arbejdstiden på noget, de personligt brænder for. Skriften på væggen er dog tydelig, og vi ser jævnligt tydelige eksempler på, at offentligt ansatte føler sig detailstyrede og protesterer, fx lærere, læger og sygeplejersker.

Endelig skal som et femte indsatsområde nævnes mere fleksible arbejds- og ansættelsesforhold. Der er en hastig udvikling i disse år i både mulighederne for og ønsket om mere fleksible forhold. Informationsteknologien har givet helt nye muligheder for geografisk og tidsmæssig fleksibilitet, og ønsket fra medarbejderside om større fleksibilitet – også hvad angår arbejdsopgaver, løn og personalegoder – er meget markant i disse år. Her har den kommunale sektor en stor udfordring, for den nære personlige kontakt med borgerne (i fx institutioner, borgerservice og på skoler) giver bindinger hvad angår fleksibel arbejdstid, hjemmearbejdspladser mv. Hertil kommer, at der er mange stærke følelser og spredt stærk modstand mod fleksibel løn (fx Ny Løn), og da den offentlige sektor kun har meget få personalegoder i klassisk forstand, er det svært at gøre dét, der ikke er der, mere fleksibelt! Der er langt imellem kommunale medarbejdere, der har firmabil, gratis avis, telefon osv.

DER ER LYS FOR ENDEN AF TUNNELEN

Artiklen har indkredset problemer, styrkepositioner og konkrete handlemuligheder. Naturligvis er der mange barrierer af økonomisk, praktisk, holdnings- og følelsesmæssig art, men grundlæggende er den kommunale sektor et meget tidstypisk eksempel på en moderne dansk arbejdsplads: kompetente og engagerede videnmedarbejdere, spændende og krævende arbejdsopgaver, unikke

muligheder for læring på jobbet og henover det hele oplevelsen af, at man beskæftiger sig med samfundsvitale opgaver. Træerne vokser dog ikke ind i himlen, og det stiller meget store faglige krav at sikre en professionel ledelse og rekruttering af de bedste medarbejdere til en sektor, der har et stort rekrutteringsbehov, men desværre er konfronteret med et arbejdsmarked, hvor der er meget få gode hoveder at tage af.

Litteratur

Larsen, H.H., Bojesen, A., Hansen, T., Løfvall, S. Stafeldt, S. Og Thomsen, S. (2006): *Kompetenceudvikling og videnmedarbejdere i staten – praksis, problemer og perspektiver*. Efteruddannelsesudvalget for Længerevarende Uddannede (ELU) og Copenhagen Business School.

Rogaczewska, A.P., Larsen, H.H. og Znaider, R. (red.) (2003): *HRM ved en milepæl – Cranet-undersøgelsen 2003*. Center for Ledelse og Copenhagen Business School.



HENRIK HOLT LARSEN
Professor, dr. merc.,
Copenhagen Business School

LEDELSE I CENTRUM FOR KOMMUNAL VELFÆRDSERVICE

CARSTEN GREVE

Ledelse står i centrum for kvalitetsudviklingen af den offentlige servicelevering. Det står klart efter, at de seneste år har stået i reformernes tegn. Offentlige ledere befinder sig i en situation, hvor mange af initiativerne skal komme fra dem selv, deres medarbejdere og deres samarbejdspartnere, fordi reformerne og politikerne ikke har udstukket entydige og klare mål. Det tvinger den offentlige leder til at skabe mening, retning og sammenhæng. Samtidig er der sket en bemærkelsesværdig udvikling i offentlig ledelse.

Der er ingen tvivl om, at ledelse bliver det centrale omdrejningspunkt for kvalitetsudviklingen af den offentlige servicelevering (se fx Greve red., 2007; Pedersen, red., 2004). Regeringens kvalitetsreform fra 2007 lægger ligefrem op til, hvad man kunne kalde en ledelsesreform i den offentlige sektor (Regeringen 2007). Og strukturreformen har reduceret antallet af ledere og forandret deres positioner. 271 kommunaldirektører og 13 amtsdirektører er blevet reduceret til 98 kommunaldirektører og 5 regionsdirektører. Dette udsnit af de danske offentlige topledere skal arbejde tæt sammen med en række andre ledere i socialektoren, på eksempelvis beskæftigelsesområdet og på mange andre områder.

REFORMERNES ÅRTI

De seneste år har stået i reformernes tegn (Pedersen, Greve & Højlund red., 2007). Regeringen har gennemført en velfærdsreform, en strukturreform, en globaliseringsreform og en kvalitetsreform. Dertil kommer "fritvalsreformen", omkostningsreformen, udligningsreformen, politireformen, domstolsreformen, gymnasireformen, universi-

tetsreformen og en række andre reforminitiativer. Og listen er endda ufuldstændig. Pointen er, at forudsætningen for at løse ledelsesudfordringerne er at forstå betydningen af disse reformer.

FÆLLESTRÆK VED REFORMERNE: STØRRE ENHEDER, INNOVATION OG LEDELSE

De mange reformer har selvfølgelig fagspecifikke formål, men der er også en række fællestræk, der går igen. For det første bliver der skabt større organisatoriske enheder: Strukturreformen skaber større kommuner, politireformen større politikredse og universitetsreformen større universiteter. Bag denne meglomani gemmer der sig en forestilling hos beslutningstagerne om, at jo større enheder jo bedre, mere bæredygtige og slagkraftige bliver de. En del af begrundelsen finder man i Globaliseringsrådets rapport, hvor budskabet er, at Danmark skal kunne klare sig i den globale økonomis konkurrence.

For det andet lægger reformerne vægt på fortsat innovation. Reformerne er ikke skabt blot for at dagligdagen kan blive rolig igen. Der lægges

op til, at offentligt ansatte selv skal arbejde videre med innovation og udvikling inden for deres respektive fagområder, hvad enten det er socialsektoren efter strukturreformen, politiet efter politireformen eller virksomhederne efter globaliserings-reformen. Alle skal være innovative og “oppe på beatet”.

For det tredje udpeges ledelse som den faktor, der skal få reformerne ført ud i livet, og ledelse er også det middel, der skal til for at binde evt. løser i reformerne sammen og til at håndtere de paradokser, som de forskellige reforminitiativer er med til at fremmane (Pedersen, 2007). Derfor er det relevant at fokusere på, hvilke betingelser ledelse af kommunal velfærdsservice kommer til at foregå under i fremtiden, og på hvilke udfoldelsesmuligheder, der eksisterer for offentlig ledelse.

TRE STORE UDFORDRINGER FOR DEN KOMMUNALE VELFÆRDSSERVICE

Den offentlige velfærdsservice undergår en ganske betragtelig forandring i disse år. En af de mere velkendte udfordringer er, at forventningen til kvaliteten af serviceniveauet stiger. Borgerne “forlanger” bedre og mere individuelt tilpassede ydelser. Når ordet forlanger er anført i gåseøjne, er det fordi borgerne ikke er alene om at skubbe til denne udvikling. På Christiansborg står politikerne i kø for dels at dele flere penge ud (et fænomen der er blevet døbt gavebodspolitikken), men også for at love velfærdsservice i “verdensklasse”. Sundhedsvæsenet er et af de områder, hvor regeringen vil have, at Danmark er i verdensklasse. Det er oplagt, at når regeringen og øvrige politikere hele tiden bruger betegnelsen verdensklasse, og den enkelte bruger af velfærdsservicen i dagligdagen møder patienter på gangene, slidte skoler, og en ikke optimal rengøring på sociale institutioner, ja så er der afstand mellem virkeligheden, og det der bliver lovet.

En anden velkendt udfordring er, at servicen ikke kun leveres af kommunale offentlige serviceorganisationer, men i nogen grad er udliciteret og konkurrenceudsat. Brugere møder derfor ikke altid den kommunale medarbejder direkte, men kommer i kontakt med et privat firma eller en non-profit organisation. Netop på det sociale

område og på beskæftigelsesområder har der været rigt brug af private organisationer til levering af offentlig service inden for de senere år. På det sociale område er dette ikke nogen nyhed, for private har været involveret i social servicelevering i mange år. På beskæftigelsesområdet er private virksomheder for alvor blevet inddraget i løbet af de sidste 5-7 år, især i forbindelse med indsatsen overfor ledige.

En tredje kendt udfordring er det behov for samarbejde, som serviceleveringen i stigende grad indebærer. Kommuner indgår i netværk og samarbejdsprojekter både med andre kommuner, private og andre organisationer. Samarbejdet med både offentlige og private organisationer rækker dermed ud over den enkelte kontrakt i den enkelte udliciteringssituation og til et mere længerevarende samarbejde i netværk, partnerskaber eller andre samarbejdsfora. Servicelevering er med andre ord sjældent i hænderne på en enkeltstående organisation, men er en aktivitet, der skal forhandles, samarbejdes om og tænkes kreativt omkring.

Reformerne i den offentlige sektor har på mange måder systematiseret nogle af disse udfordringer og bragt dem ind i en sammenhæng, hvor de kan håndteres, så kommuner og andre serviceleverandører kan forholde sig til dem. Især strukturreformen, globaliseringsreformen og kvalitetsreformen har stor betydning for den kommunale velfærdsservice.

STRUKTURREFORMEN ØGER PRESSET PÅ VELFÆRDSSERVICE

Strukturreformen skabte nye og større kommuner. Det er klart, at strukturreformen er med til øge presset fra regeringen på den kommunale velfærdsservice. Argumentet har været, at kommunerne fik mere “styringskraft”. Kommunerne fik muligheden for at rationalisere og samle kompetencer, så de mindre kommuners svagheder blev udryddet. Heraf følger så et øget pres på velfærdsservicen, som kommunerne (og regionerne) forventes at bringe i orden og op på verdensklasseniveau. Sideløbende er der blevet gjort en indsats for at øge graden af digitalisering af den offentlige service. Formelt set har denne opgave været lagt

i hænderne på “Den digitale taskforce”, som er et samarbejde mellem Finansministeriet, KL og Danske Regioner. Når nu de mange gamle råd-huse er nedlagt, så skal borgerne ikke efter struk-turreformen rende “op på kommunen” i så vidt omfang som før. Borgerne forventes at kunne betjene sig selv via internettet i højere grad end tidligere. Der ligger dermed også nogle forvent-ninger til borgerne i strukturen.

GLOBALISERING KRÆVER VELFÆRDSSERVICE I TOP

Globaliseringsrådet kom med en strategi for Danmark i den globale økonomi. Den konkluderer bl.a., at den offentlige sektor er et aktiv for erhvervslivet og for dansk økonomi i det hele taget. Derfor skal den kommunale velfærdsservice også være i top, så den kan være en forudsætning for en veluddannet og beskæftigelsesparat befolkning. Endvidere forstærkede globaliseringsstrate-gien mantraet om, at den danske offentlige ser-vice skal være i verdensklasse. I realiteten vil det sige, at kommunerne og de øvrige serviceleveran-dører får til opgave i praksis at skaffe en service på internationalt topniveau.

KVALITETSREFORMEN BYGGER PÅ FORHANDLINGER

Kvalitetsreformen er den seneste af regeringens reformer, der har betydning for den kommunale velfærdsservice(Regeringen 2006). Kvalitetsre-formen har ikke kunnet gennemføres uden aktiv deltagelse og indlevelse fra de kommunale og fag-lige organisationer, for det er jo kommunerne og de øvrige serviceleverandører og deres medarbejdere, der skal indfri alle reformens politiske løfter i reformen. Regeringen udpeger otte områder i reformen, som de fra 2007 særligt vil arbejde for (Regeringen 2007):

- brugerne i centrum
- attraktive arbejdspladser
- en ledelsesreform
- institutionerne skal tænke nyt og udvikle kvaliteten
- stærkt lokalt selvstyre
- en afbureaukratiseringsreform
- flere hænder til nærvær og service
- investeringer i fremtidens velfærd

Det er værd at bemærke, at mange af de forskel-lige reformer ligesom strukturen har været forhandlede og/eller har fået input fra Kommu-nernes Landsforening og andre organisationer. Vi er dermed ikke en situation i Danmark, hvor de enkelte kommunale serviceleverandører “står alene” over for en centraliseret regering. I stedet er situationen den, at reformerne har været disku-teret – og nogle gange også forhandlet – med en række organisationer. Det vil selvfølgelig gøre det lettere at implementere reformerne.

FORANDRINGEN AF OFFENTLIG LEDELSE I FULD GANG

En “ledelsesreform” var et af punkterne i rege-ringens kvalitetsreform i 2007. Ledelse er netop på dagsordenen som den aktivitet, der skal sør-ge for at reformerne føres ud i livet. Samtidig får offentlige ledere reelt set også et ansvar for, at medarbejdere og borgere oplever reformerne som meningsfulde og sammenhængende. Store krav, javel, og derfor sættes der i disse år massivt ind på at opgradere ledernes kvalifikationer i den offentlige sektor. Opgraderingen begyndte alle-rede for nogle år siden. Siden modernisering af den offentlige sektor begyndte, har skiftende regeringer arbejdet med at udvikle ledelse og personale(Ejersbo & Greve 2005). Der er blevet stillet flere og flere krav til offentlige ledere op igennem 1990’erne og i 2000-tallet i takt med

Reformerne er ikke helstøbte og sammenhæn-gende dokumenter, der giver præcise hand-lingsanviser. En del politiske spørgsmål har po-litikerne måske helt undladt at blive enige om, eller har indgået et mudret kompromis om.

forskellige New Public Management-inspirede styringsværktøjer blev taget i brug (Greve, 2003; Pedersen, red., 2004). Tilbage i 2001 afleverede den daværende SR-regering en *Ledelsespolitisk redegørelse* til Folketinget. I 2001-2002 begyndte arbejdet med at udarbejde et kodeks for offent-lige ledere i topstillinger, og det blev i 2005 til *Kodeks for god offentlig topledelse* (Forum for of-fentlig topledelse, 2005).

OFFENTLIG LEDELSE NOGET ANDET END PRIVAT LEDELSE

Det er vigtigt at forstå i denne sammenhæng, hvad offentlig ledelse er, og hvilken betydning det har, at offentlig ledelse på centrale punkter er forskellig fra den ledelsesteori og -praksis vi kender i den private sektor (Lynn, 2005).

For det første har offentlig ledelse en plads i vores konstitutionelle tænkning, hvor folkevalgte ledere udøver den politisk ledelse, mens forskellige kategorier af ledere udøver den administrative ledelse. Denne sondring er under pres, og offentlig ledelse er ofte lig med både politisk ledelse og administrativ ledelse, der er tæt forbundet med hinanden i praksis.

For det andet er offentlig ledelse en institution i den forstand, at der knytter sig visse forventninger og regelsæt til udøvelsen (ikke korrupte ledere, integritet osv.). Kodeks for god offentlig topledelse har på mange måder synliggjort de ofte uformelle krav: "Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor" (anbefaling nr. 5) og "du udviser professionel og personlig integritet" (anbefaling nr. 8) osv.

For det tredje er offentlig ledelse – i modsætning til "administration" eller "forvaltning" – en aktivitet i bevægelse: Offentlige ledere handler, tager initiativer, er udfarende, ser personale som en ressource og som medmennesker og ikke blot som "underordnede". De er strategiske, har udsyn, forhandler med andre organisationer, tænker på medierne, sørger for legitimitet og økonomiske ressourcer til organisationen og indgår i mange organisatoriske og personlige netværk.

OFFENTLIG LEDELSE I EN REFORMTID

I en reformtid bliver denne aktive del af det at være offentlig leder endnu mere synlig og vigtig. Det er der flere grunde til. En er reformerne selv: Reformerne er resultatet af politiske processer. Der bliver givet og taget, forhandlet og kompromiseret. Derfor er der mange forskelligartede hensyn indeholdt i reformerne, og resultatet er ofte, at reformerne ikke er helstøbte og sammenhængende dokumenter, der giver præcise handlingsanviser.

En del politiske spørgsmål har politikerne måske helt undladt at blive enige om, eller har indgået et mudret kompromis om, og overlader i stedet til de offentlige ledere at finde ud af, hvad der er hoved og hale i forslaget. Implementeringen overlades med andre ord ofte til offentlige ledere, der så i første omgang står med "aben" og skal forsøge at få et kompromis til at se ud – og virke – som en praktisk gennemførlig løsning til gavn for borgere, brugere og erhvervsliv.

En anden og relateret grund er, at reformerne gennemføres på forskellige tidspunkter. Offentlige ledere får dermed ofte ansvaret for at binde den aktuelle reforms løsningsforslag sammen med tidligere reformers løsningsforslag. Konkret skal offentlige ledere i dag få strukturreformens konsekvenser til at stemme overens med de nye forslag indeholdt i kvalitetsreformen. Alt dette betyder, at offentlige ledere tillægges – eller må tage – et stort ansvar for at skabe mening og for

Offentlige ledere skal tænke og agere strategisk. Det skal de både for at skabe mening for deres medarbejdere og for borgerne i al reformsnakken, men også for at de selv kan se nogle muligheder for samarbejder og innovation, som de kan gribe og udnytte.

at finde praktiske løsninger på, hvad der ofte er politiske problemer og udfordringer. Offentlig ledelse er derfor langt fra nogen teknisk applicering af politiske ideer på praktiske forhold, men en række af aktiviteter, der skal skabe mening, være gennemførlige og samtidig ikke komme alt for meget på tværs af politikernes forståelse af, hvilken retning udviklingen skal gå i. På den måde er offentlige ledere med til at skabe offentlig værdi (se også Moore, 1995), men ofte ikke på den nemme og bekvemme måde.

Endelig er det et kendetegn ved de nye reformer, at det er åbent, hvad der præcist er offentlig værdiskabelse: Er det at leve op til politikernes krav; at levere en service, som brugerne og borgerne erklærer sig tilfredse med; at skabe en innovativ praksis som andre kan kopiere eller at være stra-

tegisk i front med at forberede fremtidens udfordringer for organisationen? Offentlige ledere befinder sig i en situation, hvor mange af initiativerne skal komme fra dem selv, deres medarbejdere og samarbejdspartnere, fordi reformerne og politikerne ikke har udstukket entydige og klare mål. En stor del af den offentlige leders opgave bliver derfor at skabe mening, sammenhæng og retning på nogle måske usammenhængende reforminitiativer.

OFFENTLIGE LEDERE SKAL HANDLE MERE PROAKTIVT

For de fleste offentlige ledere vil det betyde, at de skal agere mere proaktivt og prøve at forholde sig aktivt til deres omgivelser. En af USA's founding fathers, Alexander Hamilton, lagde i den amerikanske revolution i 1700-tallet vægt på, at ledere ikke skal afvente en begivenhed og derefter finde svarene. I stedet skal lederen være med til at skabe begivenheden og samtidig gøre sig klart, hvilke af hans initiativer, der førte til begivenheden (Chernow, 2005). Men der er selvfølgelig også andre måder at lede på. En måde er at optræde som "beskytter" af sin organisation og forsøge af at afskærme den for de forskellige reformer, der dukker op. En tredje rolle kan være at forsøge at bytte spillereglerne ud med nogle andre spilleregler. Hvis spillereglerne i kølvandet på strukturreformen og kvalitetsreformen i høj grad er karakteriseret ved New Public Management og økonomisk effektivitet, så kan alternative spilleregler fx være mere netværk, mere samarbejde og mere innovation. En fjerde mulighed for ledere er at være defensive og fortsætte den lokale praksis, som man hidtidig har haft succes med. Men så skal lederen også have is i maven og være parat til at forsvare sine dispositioner i mange henseender.

OPSUMMERING

I denne artikel har vi set på nogle af de udfordringer offentlig ledelse af kommunal velfærdsservice stilles overfor i disse år. Konteksten er især de mange reformer, fx strukturreformen, globaliseringsreformen, kvalitetsreformen, som har indrammet nogle af handlingsmulighederne for offentlige ledere. Reformernes kontekst, baggrund og styringsforståelse er vigtige at sætte sig

ind i for offentlige ledere. Derfor kan ledelsesopskrifter fra den private sektor heller ikke bruges ukritisk i en reformeret offentlig sektor i Danmark. Der er flere markante forskelle på at drive ledelse i henholdsvis den private og den offentlige sektor, selv om der naturligvis også er mange lighedspunkter.

Offentlig ledelse skal forholde sig til den virkelighed, at både politikere og "ansatte" ledere har lederstatus i den offentlige sektor. Der er også visse institutionelle forventninger knyttet til den offentlige lederrolle, som ikke kan overses eller forbigås. Kodeks for offentlig topledelse fra 2005 har som nævnt sat ord på nogle af disse forventninger, og kodeks kan sagtens bruges af offentlige ledere generelt (og ikke kun være reserveret for toplederne). Det bliver mere og mere tydeligt, at offentlige ledere skal tænke og agere strategisk. Det skal de både for at skabe mening for deres medarbejdere og for borgerne i al reformsnakken, men også for at de selv kan se nogle muligheder for samarbejder og innovation, som de kan gribe og udnytte.

PÅ VEJ MOD EN SÆRLIG DANSK OFFENTLIG LEDELSESMODEL?

Et spørgsmål, der kommer til at trænge sig på i de kommende år, er, om der i Danmark kan udvikle sig en særlig dansk offentlig ledelsesmodel? Måske ligger guldet lige for næsen af os?

Danske offentlige ledere jo er med til at skabe de internationalt gode resultater, som den danske offentlige sektor er berømt for uden for landets grænser. Offentlige ledere i den kommunale velfærdsservice og i resten af den offentlige sektor har nogle kvaliteter, som man får øje på, når man ser, hvordan de forholder sig til reformer: de er pragmatiske, forsøgsorienterede/innovative, læringsorienterede, åbne (parat til at tage idéer ind udefra), deltagelsesorienterede (involverer medarbejdere, samarbejdspartnere og borgere) samt kompatible (parate til at integrere nye ledelsesværktøjer i kendte ledelsesværktøjer) (Ejersbo & Greve, 2005: 79).

Derfor kan den store udfordring for danske offentlige ledere være at blive bedre til at beskrive

de processer og de principper, som de faktisk arbejder efter til daglig – og derefter sætte dem ind i en model. I 1980'erne var det Storbritannien, der var opmærksomhed om, fordi de indførte markedsmekanismer som styringsprincipper. I 1990'erne var opmærksomheden samlet om New Zealand. Men her er de også blevet mere pragmatiske med tiden (Chapman & Duncan, 2007). Kan udfordringen være at lade 2000-tallet tilhøre “den danske offentlige ledelsesmodel”?

Referencer

Chapman, J. & Duncan, G. (2007): Is There Now a New "New Zealand Model"? *Public Management Review* 9(1) pp. 1-25.

Chernow, R. (2005): *Alexander Hamilton*. New York: Penquin

Ejersbo, N. & Greve, C. (2005): *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Kbh: Børsens Forlag.

Forum for offentlig topledelse (2005): *Kodeks for god offentlig topledelse*. Kbh: Forum for offentlig topledelse.

Greve, C. (2003): *Offentlig ledelse*. Kbh: Jurist og Økonomforbundets forlag.

Greve, C. red. (2007): *Offentlig ledelse og styring*. Kbh: Jurist og Økonomforbundets forlag.

Lynn, L. (2005): *Public Management: A Concise History of the Field* i Ferlie, E.; Lynn, L. & Pollitt, C. red. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Moore, M. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard: Harvard University Press.

Pedersen, D. red. (2004): *Offentlig ledelse i managementstaten*. Kbh: Samfundslitteratur

Pedersen, D. (2007): "Strukturreformens styringspolitik: en overskridende dynamik" i Pedersen, D., Greve, C. & Højlund, H. red. *Genopfindelsen af den offentlige sektor*. Kbh: Børsens Forlag. Under udgivelse 2007.

Pedersen, D., Greve, C. & Højlund, H. red. *Genopfindelsen af den offentlige sektor*. Kbh: Børsens Forlag. Under udgivelse 2007.

Regeringen. (2006): *På vej mod en kvalitetsreform*. Kbh: Schultz. (www.kvalitetsreform.dk)

Regeringen. (2007): *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. Kbh: Schultz. (www.kvalitetsreform.dk)



CARSTEN GREVE
Professor med særlige opgaver,
Copenhagen Business School

BEDRE LEDERE – EN VEJ TIL BEDRE VELFÆRD

ALLAN SØGAARD LARSEN

Bedre ledelse er et af nøgleordene, når det gælder om at løfte kvaliteten af den offentlige service. Det gælder om at inddrage medarbejderne og videreudanne og opkvalificere dem. Samtidig skal den moderne offentlige leder kunne agere taktisk og strategisk og kunne kommunikere direkte med medarbejderne om de fælles mål. De offentlige medarbejdere skal genfinde deres stolthed og identitet.

Ledelsesopgaven i det offentlige er nødvendigvis påvirket af de ændringer, der sker i samfundet. Når ændringerne derfor sker både hurtigere og voldsommere, ja, så er der også behov for ledere, der kan tilpasse organisationen til denne udvikling. Dette afviger sådan set ikke fra ledelsesopgaven i en privat virksomhed. Forskellen ligger mere i konsekvenserne. Hvor en privat virksomhed, der ikke forstår at tilpasse sig til ændringerne i omverdenen, må lukke på grund af manglende afsætning på sine ydelser eller produkter, kan en offentlig virksomhed i princippet fortsætte, fordi efterspørgslen er udbudsbaseret og ikke efterspørgselsbaseret. Så længe man politisk vælger at stille en bestemt offentlig ydelse til rådighed, vil den blive produceret, uanset hvad brugerne måtte mene. Dermed bliver ledelsesopgaven for institutionsledere også præget af konflikten mellem dét, der politisk er besluttet, og dét, som de daglige brugere ønsker. På den måde er ledelsesopgaven i de offentlige institutioner langt vanskeligere end i den private sektor.

BRUG MEDARBEJDERNES RESSOURCER – OG OPKVALIFICÉR

En forudsætning for at kunne opretholde og udvikle velfærdsydelserne fremover er derfor, at de offentlige velfærdsproducerende institutioner gives bedre muligheder for at inddrage personalets ressourcer i udførelsen og udviklingen af ydelserne. I forbindelse med regeringens udkast til en kvalitetsreform har der således været fremdraget eksempler på, hvorledes man ved videreudannelse og opkvalificering har kunnet løse opgaverne bedre og samtidig har øget medarbejdertilfredsheden og fastholdelsen af medarbejdere.

Vi må forberede os på, at lederen i en daginstitution eller en skole ikke længere deltager i børnepasning eller undervisning.

Et første led i sikringen af velfærd er derfor at give de offentlige "førstelinde"-ledere øgede beføjelser til at lede deres institutioner inden for de mål og rammer, som politikerne har fastlagt.

Når denne forudsætning er opfyldt, gælder det om at sikre, at lederne kan fungere og agere inden for disse rammer. Til det hører en lang række ledelsesmæssige kompetencer, som ikke mindst knytter sig til at kunne håndtere en organisation i en foranderlig hverdag.

TAKTISKE OG STRATEGISKE LEDELSESKOMPETENCER NØDVENDIGE

Allerførst er det vigtigt at gøre sig klart, hvad god ledelse kræver:

- God ledelse kræver styring, dvs. evne til at kortlægge retningen og bestemme kursen.
- God styring kræver ledelse, dvs. evne til at bruge både årene og roret

I den sammenhæng kan der opstå uventede vinde og strømme, og derfor er en tredje ting nødvendig for god ledelse, nemlig:

- At man kan ændre retning og kurs og få besætningen/medarbejderne til at følge med

Den traditionelle leder i en offentlig institution har skullet praktisere operativ ledelse, dvs.:

- At sikre den daglige drift
- At få budgetterne overholdt
- At løse de daglige problemer med medarbejdere, kolleger og overordnede samt kunder/forældre

Profilen på denne leder har været operatøren, en praktisk profil med god kendskab til institutionens drift, én, der får ting til at ske, får arbejdstilrettelæggelsen på plads, får fulgt op, og som har et stærkt kontrolgen.

Lederne i fremtidens velfærdsservice må imidlertid også kunne drive taktisk ledelse. Med det forstår jeg:

- At sikre, at fastlagte mål og planer føres ud i livet
- Gennem manøvrering, tilpasning og overbevisning at sikre, at organisationen bevæger sig fremad inden for de givne rammer

Det kræver kendskab til de aktuelle “magtbalancer” i organisationen og evne til at spille på magtklaveret, kort sagt en profil, der tænker i indflydelsesbaner, har gode netværk og skaber alliancer, herunder funderer sine næste træk.

Endelig må fremtidens ledere besidde strategiske kompetencer, altså have evne til: At udvikle institutionen, og At kunne give institutionen en eksistensberettigelse (Hvorfor er vi her? Hvad nytte er det til?).

STOLTHED OG IDENTITET HOS MEDARBEJDERNE

Kan man lære af erfaringer fra private virksomheder? Private virksomheder er karakteriseret ved, at de er:

- Markedsorienterede
- Ressourcefokuserede
- Kvalitetsfokuserede i forhold til kunder/brugere
- Driftsorienterede;
 - Hvordan nås målene med færrest mulige ressourcer?
 - Hvordan optimeres kontrakterne på kort og langt sigt?
 - Hvordan performer enheden i forhold til andre i området, i landet, i regionen, i koncernen?
- Hvordan skabes stolthed og identitet for medarbejderen ved at være i enheden, men også ved at være en del af en samlet koncern/virksomhed?

Heri er der bestemt forhold, der kan opdyrkes mere i de offentlige institutioner, ikke mindst det sidste omkring stolthed og identitet. Her forestår en stor opgave i de kommende år – ikke mindst fordi den massive offentlige kritik af de offentlige serviceydelser ofte er blevet fremstillet som om, det var personalet, der var problemet, og ikke de rammer, de skulle fungere under. Så pressehistorierne har gået på, at plejepersonale svigter de ældre, lærerne giver børnene for ringe undervisning etc. Det giver sig selv, at sådanne omtaler ikke fremmer identitet og stolthed.

OP PÅ ØLKASSEN OG KOMMUNIKÉR

Derfor er det også vigtigt, at lederne udvikles til at blive gode kommunikatører. At de tør ville forandringer og kan kommunikere dem til medarbejderne. De skal kort sagt kunne formidle forandringens nødvendighed. De skal kunne formulere en vision og strategi for fremtiden og være i stand til at formidle den. Og formidling er ikke (kun) at skrive tingene ned og sætte opslag op eller skrive e-mails, nej, det er også på ethvert givet tidspunkt at kunne stå op "på ølkassen" og kommunikere tingene direkte til medarbejderne og for den sags skyld også til andre interessenter, som fx forældre.

Fremtidens institutionsledere må derfor evne at sikre, at institutionen forener sig omkring målet, og at medarbejderne har tillid til, hvor man skal hen. Det sker bl.a. ved at inddrage medarbejderne på rette tid og måde. Det er ikke mindst vigtigt, at man i det offentlige – som man i udpræget

Fremtidens institutionsledere må derfor evne at sikre, at institutionen forener sig omkring målet, og at medarbejderne har tillid til, hvor man skal hen.

grad gør i private virksomheder – kan etablere en "storytelling", altså styrke identiteten i organisationen ved at kommunikere milepæle, der binder organisationen sammen, og således at medarbejdere føler, at "jorden bevæger sig". At man flytter sig, men at man samtidig sikrer, at historien er med som en del af fremtiden!

De ovennævnte kompetencer forestiller jeg mig naturligvis ikke udvikles af sig selv. Jeg tror tværtimod, at vi står over for et massivt uddannelsesbehov af offentlige "førstelinje"-ledere. Og jeg tror også, at man i mange sammenhænge må skille ledelsesopgaven ud fra faglighed og deltagelse i det daglige arbejde i en institution. Vi må forberede os på, at lederen i en daginstitution eller en skole ikke længere deltager i børnepasning eller undervisning, og vi må også forberede os på, at der i fremtiden kan blive rekrutteret ledere til disse poster, som ikke har den pædagogiske uddannelse, som kræves til institutionens ydelse, selv om jeg

grundlæggende er af den opfattelse, at det er en forudsætning for ledelse, at man ved, hvad man taler om – herunder fagligheden.

Vi mangler allerede lærere, sygeplejersker m.v. og vil med de nuværende udsigter komme til at mangle faglige hænder inden for et stort spektrum af velfærdsydelser. En af de helt store ledelsesopgaver bliver derfor også at sørge for, at medarbejderne kan udvikle sig inden for deres faglige rammer, og at der igen bliver prestige i at være lærer, sygeplejerske eller i at tage sig af børn og ældre. Målet med god ledelse er jo at sikre, at de "varme hænder" er til stede, at de føler, at deres indsats værdsættes, og at de gør en forskel.

Endelig bør lederne betales en løn, der står mål med kravene – til gengæld må de også leve med risikoen for, at de ikke slår til og kan blive nødt til at forlade jobbet i utide og finde anden beskæftigelse. Det kan være hårdt for den enkelte, men der skal styrket ledelse til for at videreudvikle den offentlige sektor.



ALLAN SØGAARD LARSEN
Koncernchef i Falck

KOMMUNERNES BRYDSOMME OPGAVER OG MEDARBEJDERNE

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN

Danske kommuner skal løse en lang række brydsomme opgaver på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Det er opgaver uden sikre løsninger, hvor medarbejdernes indflydelse på resultatet kan være lille og vanskelig at måle. Det stiller nogle andre krav til personalepolitikken end i den private sektor, hvor økonomiske incitament er mere effektive. Når det gælder om at rekruttere, fastholde og udvikle medarbejderne i kommunerne kan begreber som ansættelsessikkerhed, fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, meritforløb og praksisnær lederuddannelse bringes i spil.

Danske kommuner løser nogle af de allersværeste opgaver i den offentlige sektor. Det drejer sig bl.a. om opgaverne i den sociale sektor og til dels også kommunernes opgaver på beskæftigelsesområdet. Læg dertil folkeskolen, og kommunerne står ganske klart med udfordrende opgaver. Det er tilmed sådan at kommunerne netop på grund af disse opgaver er landets store arbejdsgivere. Der kommer den demografiske udfordring. Den er der fordi der bliver flere ældre, fordi mange medarbejdere i den kommunale sektor i de kommende år vil trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og fordi der er rift om medarbejdere på et presset offentligt og privat arbejdsmarked. Det er alt sammen forhold som i de kommende år stiller kommunerne over for en kolossal udfordring. Den har mange sider hvor en af dem er personalepolitikken.

Det er udgangspunktet for denne artikel. Først forklarer jeg hvorfor kommunernes opgaver er så svære, dernæst hvorfor personalepolitikken er så central. Det er udgangspunktet for en ganske udførlig men generel skitse til en ny personale-

politik. Den bliver til slut sammenlignet med den kommunale (og generelle offentlige) personalepolitik som har været fremherskende i et par årtier.

BRYDSOMME OPGAVER

En gammel lærebog i offentlig forvaltning hævdede at nogle opgaver er henlagt til det offentlige fordi de er brydsomme eller 'wicked' (Harmon & Mayer, 1986). Det brydsomme ligger i at de ikke har nogen løsning som får det bagvedliggende problem til at forsvinde. Illustrative eksempler er pleje af ældre med svære handikaps, undervisning af børn og unge med alvorlige sociale, indlæringsmæssige og psykiske problemer, beskæftigelsesindsats over for langtidsarbejdsløse. Det brydsomme ligger også i at det er opgaver som ingen tager sig af, med mindre man har en stærk offentlig sektor eller en non-profit sektor der har valgt at gøre en indsats på det ene eller andet af disse områder fordi de ser en samfundsmæssig forpligtelse til det. De er endelig brydsomme i en tredje forstand. Her som andre steder opstår der med mellemrum sager. Det vil sig hændelser

som er uheldige, ja, ret beset utilstedelige. Brydsomheden opstår når sagen først har nået TV og når politikerne står i kø for at få forklaringer og ansvaret placeret.

At nogle opgaver har denne brydsomme karakter er ikke noget populært synspunkt. Det har for så vidt aldrig været det, for det indebærer at der er opgaver som egentlig ikke har en løsning og at det netop er de opgaver som indgår i kernen af offentlig virksomhed. Det er ikke acceptabelt i et samfund hvor den bærende sunde logik er at man skal gøre alt for at løse de problemer som står i vejen for en høj grad af social velfærd til alle. Det er i dag slet ikke acceptabelt fordi det dominerende synspunkt siden 1980'erne har været at

Der er behov for at genopfinde tjenestemand-systemet.

hvis der er problemer som ikke finder en løsning i den offentlige sektor, er det fordi denne sektor har indbyggede fejl og mangler. To af tidens populære diagnoser peger på at de økonomiske incitamentter til de enkelte medarbejdere for det første er for svage i den offentlige sektor og at der for det andet er en utilstrækkelig og svag hierarkisk ledelse og kontrol i den offentlige sektor. Det hænger for det tredje igen sammen med uklare mål og manglende rapportering af resultater.

OPGAVER DER IKKE KAN LØSES MED ØKONOMISK BELØNNING

Der skal et krast gemyt til at gå mod tidsånden hvad enten den rører på sig i den praktiske eller den teoretiske verden. Men nogle gør det. I en nylig artikel har amerikanerne Gary Miller og Andrew Whitford (2007) behandlet problemet teoretisk. De taler samme sprog som både de rigtige økonomer og 'rational choice'-teoriens politiske økonomer. De noterer sig i hvor høj grad moderne tænkning om ledelse og styring udspringer af en teori om økonomiske incitamentter. Med deres ord har den ført til at "så godt som ethvert problem kan løses med incitamentter, hvad der gør en satsning på hierarkisk tvang overflødig." Men så spørger de: "Hvorfor bliver incitamentter ikke brugt hyppigere end tilfældet faktisk er?" (Miller

& Whitford, 2007: 214). Deres svar er grundlæggende det samme: brydsomme opgaver. Men de bruger andre ord som i højere grad har en chance for at nå tidens management-tænkende ledere og politikere. De siger at der er opgaver i den offentlige sektor på hvis løsning medarbejderne har lille indflydelse. Det ligger ganske enkelt uden for deres rækkevidde at gøre en gammel og dement beboer på et plejehjem ung og rask igen, at få en langtidsledig med store sociale og psykiske problemer i arbejde hvis den økonomiske konjunktur har skabt mange ledige med stor duelighed. Ligeledes er der ikke nogen enkel løsning på hvordan man sikrer et godt liv for børn og unge som er anbragt uden for hjemmet. Der er med de to forfatteres tekniske formulering et 'efficacy'-problem, altså et problem med at tilvejebringe den ønskede tilstand som får problemet til at forsvinde.

Der er to konsekvenser af argumentationen. Den ene er at opgavernes brydsomme karakter trækker i retning af et stærkt offentligt engagement i deres varetagelse. Det være sig gennem opgavernes placering i den offentlige sektor selv, altså inden for styringshierarkiet. Eller alternativt i form af løsninger på marked eller civilsamfund under offentlig regulering og tilsyn. Forklaringen er at andet ikke er politisk acceptabelt i demokratier af den vestlige type. Den anden konsekvens er at de ineffektive økonomiske incitamentter gør det nødvendigt at indføre en tæt og ganske skrap hierarkisk kontrol og overvågning. Men her råber den samme Miller sammen med en anden forvaltningsteoretiker, James Q. Wilson, igen op: Pas på. Deres begrundelse er at det både er svært at overvåge hvad medarbejderne egentlig gør og lige så svært at se hvad effekten af det er. Som den ene af dem ville svare, hvis man spurgte ham, er der netop her tale om problemorganisationer hvortil man har henlagt problemer uden klare og sikre løsninger (Wilson, 1989: 168-171).

DEN VIGTIGE PERSONALPOLITIK

At det forholder sig sådan, udelukker ikke en forskel på gode og dårlige institutioner, ej heller på en god og dårlig indsats. Man ved bare ikke helt præcist hvad der virker og ikke virker og hvorfor det gør det eller ikke gør det. Der altså et ledelses-

problem. Det består i at rekruttere og fastholde gode og motiverede medarbejdere, og det består også i at finde ud af hvordan man bedst muligt motiverer dem når det nu ikke lader sig gøre med økonomisk belønning alene.

Det skaber to udfordringer. Den ene følger af at det ikke giver særlig status at tage jobs hvor opgaven er at håndtere problemer som grundlæggende savner en sikker løsning. Det bliver ikke bedre af at enhver sag som illustrerer problemernes brydsomme karakter ganske naturligt giver anledning til politisk kritik. Det er vigtigt fordi det er forudsætningen for sikringen af politisk ansvarlighed i forbindelse med løsningen af de svære serviceop-

gaver. Samtidig skaber det imidlertid let et klima hvor medarbejderne og deres institutioner kommer til at fremstå som uduelige og ligeglade. Den anden udfordring er som nævnt i indledningen demografisk og konjunkturbestemt. Velfærdssektoren mangler hænder men har svært ved at få dem fordi konkurrencen på arbejdsmarkedet lige nu er overordentlig hård og fordi nogle af de typiske velfærds-karrierer i nogle år ikke har været specielt populære.

Den erkendelse har de centrale beslutningstagere i den danske offentlige sektor også selv nået. Det viser forberedelsen af kvalitetsreformen som har fundet sted fra efteråret 2006 og hen over som-

PERSONALEPOLITISKE INSTRUMENTERS ANVENDELIGHED I VELFÆRDSSEKTOREN

Problemfelt	Relevans	Praktiske konsekvenser
Konkurrence med private arbejdsmarked	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lønnen ikke konkurrencedygtig under højkonjunktur 2. Det offentlige dog ofte lønførende for lavere lønnede grupper, mens det ikke kan konkurrere på lønnen for højtuddannede og overordnede chefer 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Selv om det ikke er muligt generelt at konkurrere på lønnen for offentlige arbejdsgivere, er en forudsætning dog grundlæggende parallelitet i forhold til private arbejdsmarked 2. Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere forudsætter anvendelse af andre instrumenter
Svag sammenhæng mellem individuel indsats og effekt	Individuel resultatløb lidet egnet	Kombination af teambonus, primært som ledelsesmæssig påskønnelse, samt andre, ikke økonomiske instrumenter
Jobsikkerhed	Den offentlige sektor kan troværdigt tilbyde et gode som private virksomheder ikke råder over	Udvikle ansættelsesformer som er baseret på langvarig eller karrierevarig ansættelse men som ikke låser det offentlige arbejdsmarked
Fleksibilitet i arbejdsvilkår	Store kommuner giver mulighed for at tilbyde arbejdstid der varierer over karrieren, herunder mellem del- og heltid	Kommunerne udvikler og tilbyder familievenlige ansættelsesformer som sikrer mulighed for skift mellem fuldtids- og deltidsansættelse hen over karrieren formaliseret ved særlige timebanker
Personlig kvalificering og videreuddannelse	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generelt fagligt/alment uddannelsesstilbud til medarbejdere med grundfunktioner 2. Tilbud om faglig opkvalificering gennem merituddannelser 3. Systematisk lederuddannelse inden for velfærdsservice 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kommuner tilbyder i samarbejde med oplysningsforbund/ VUC 2. Udvikles i CVU-regi i samarbejde med kommuner; merituddannelser for medarbejdere i velfærdssektor 3. Udvikles i COK-regi som merit-givende lederuddannelse, skræddersyet til velfærdssektorens institutioner med fokus på personalepolitik inden for givne politiske og styringsmæssige rammer

meren 2007. Det fremgår af både oplæg der er forberedt i regeringsregi og trepartsaftalerne som regeringen har indgået med først de kommunale organisationer, LO og AC og siden FTF (<http://www.kvalitetsreform.dk/>). Punkt for punkt er der formuleret mål og sat penge af til at udvide indsatsen i netop denne henseende. På tilsvarende måde er der i rapporterne fra statsministerens såkaldt personlige repræsentanter, Erik Bonnerup og Erik Juhl, gjort adskillige iagttagelser der peger på netop dette problem. Endelig er der den lille og let læste rapport fra arbejdsgruppen om principper for god offentlig service. Den formulerer på i og for sig indsigtfuld vis de udfordringer som producenter og leverandører af offentlig service står overfor.

Der består imidlertid et problem. De nævnte dokumenter viser alle sammen hvor svært det er. De er skrevet af personer som er centralt placeret og formentlig har stor indflydelse. Men de er placeret langt væk fra plejecentre og andre sociale institutioner og de har aldrig selv siddet i frontlinjen, knap nok haft drifts- og ledelsesansvar på institutioner hvis medarbejdere har ansigt-til-ansigt-kontakt med brugere og klienter. I de tilfælde hvor det er anderledes har opgaven været så omfattende og det politiske tidspres så massivt at tænke- og skrivearbejdet har været overladt til akademiske sagsbehandlere fra ministeriernes departementer. Berøring med og erfaring fra gennemførelsen af den politik som de er med til at forberede er nu som før ikke deres stærke side.

Derfor står kommunerne over for et udfordrende oversættelsesarbejde når de skal til at udmønte de gode intentioner og nyttiggøre de mange nye penge. De særlige træk som knytter sig til offentlig velfærdsservice har i den sammenhæng væsentlige og praktisk relevante konsekvenser. De er sammenfattet i tekstboksen.

ANSÆTTELSESIKKERHED OG FLEKSIBEL TILRETTELÆGGELSE AF ARBEJDET

Der er først de negative konsekvenser, dvs. de konsekvenser som man i det store og hele må tage for givne. Velfærdssektoren har svært ved at konkurrere på lønnen, ligesom individuel resultatløn for alle praktiske formål er mindre an-

vendelig. Den praktiske konsekvens er at lønpolitikken ikke er og aldrig kan blive det vigtigste og centrale styringsinstrument. Derfor må man bruge, og hvis man ikke har dem, udvikle andre personalepolitiske instrumenter. De kommunale arbejdsgivere har her instrumenter til deres rådighed som man ikke taler meget om. De er nemlig ikke moderne. Det gælder tilbud om en høj grad af ansættelsessikkerhed. Faktisk kan man tilbyde en karrierelang ansættelsesgaranti som svarer til gamle dages tjenestemandsansættelse. Hovedforskellen er den klassiske tjenestemandspensions erstatning med en nutidig arbejdsmarkedspension. Det gælder også muligheden for at tilbyde endog meget fleksible arbejdsvilkår. Velfærdsarbejde forudsætter ofte skiftende arbejdstider, i nogle tilfælde døgn dækning. Samtidig varierer behovene for arbejdskraft over døgnet. Læg dertil kommunalreformens store kommuner med tusindvis af ansatte, og der er basis for en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet som gør det muligt for netop velfærdssektoren at udvikle nye former for arbejds-tilrettelæggelse der imødekommer et latent behov for fleksibilitet over en livslang karriere. Det er ikke alle arbejdspladser der kan konkurrere på det. Men den kommunale velfærdssektor kan og at det ikke er blot og bar ønsketænkning viser de timebanker som man eksperimenterer med nogle steder i den offentlige sektor.

EFTERUDDANNELSE OG UDVIKLING AF MERITFORLØB

Aftalerne mellem regeringen, de kommunale organisationer og de faglige organisationer lægger meget stor vægt på at forbedre mulighederne for efter- og videreuddannelse og sætter samtidig store summer af til formålet. Det er efter min analyse en god idé men det gør det ikke til en nem og enkel løsning. Det er samtidig en god illustration af samspillet mellem personalepolitik og servicekvalitet. Først hvad skal målet for en styrket efteruddannelsesindsats være: Fagligt kvalitetsløft, opkvalificering af almene kvalifikationer eller advancement gennem merituddannelse? Svaret er, at alle tre muligheder skal være åbne. Uddannelse er et instrument til forbedring og sikring af servicekvaliteten. Den er nødvendig i forhold til alle medarbejdergrupper, herunder også dem der temmelig forudsætningsløse får til opgave at løse

de mange rutineopgaver. Men uddannelse er også en integreret del af personalepolitikken. Der kan og bør de offentlige arbejdsgivere kunne noget som man ikke rimeligt kan forvente af arbejdsgiverne på det private arbejdsmarked. De kan tilbyde uddannelse som både styrker de almene færdigheder hos dem der aldrig fik en tilfredsstillende uddannelse som børn og unge. Og de kan udvikle meritforløb for medarbejdere uden stærk formel faglig uddannelse som er motiveret for og har evner til at opkvalificere sig professionelt. Det er en konkurrenceparameter for institutioner som har svært ved at tiltrække medarbejdere og tillige en strategi til at styrke integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet og i samfundet.

Det næste spørgsmål er hvordan man skal styrke personalepolitikken. Risikoen er at regeringens og partiernes forberedelse af en kvalitets- og velfærdsreform fører til ambitiøse men også meget generelle tiltag som skal omsættes i praksis inden de er tænkt igennem. Det centrale i sammenhængen er det hensigtsmæssige i at sondre mellem tiltag der har så generelt et sigte at de kan iværksættes centralt (fx overenskomster med nye former for langtidstillknytning og fleksibilitet over hele karrieren) og specifikke tiltag som kommunerne og de enkelte institutioner må udmønte (fx individuelle timebanker, puljer for teambonus, udvikling af uddannelses tilbud) fordi de skal tilpasses forholdene i de enkelte kommuner og på de enkelte institutioner.

Massive tilbud om efter- og videreuddannelse er centrale elementer i de aftaler, som regeringen og de kommunale arbejdsgivere har indgået med de faglige organisationer. Det samme gælder min skitse. Spørgsmålet henstår hvordan man gør det. Faren er en rask lancering af en bred vifte af smarte tilbud. Derfor er det bærende i skitsen ovenfor at tilbuddene bliver til i samarbejde med etablerede udbydere. Det gælder for de faglige uddannelser på professionsbachelorniveau CVU'erne, for de almene uddannelses tilbud oplysningsforbund og VUC'er.

PRAKSISNÆR LEDERUDDANNELSE

Der er også enighed om at en del af udfordringen er at sikre bedre ledelse. Svaret er her systematisk

lederuddannelse. Man kunne tro at det er nemt for der er dog et gigantisk marked for lederuddannelse? Det er såmænd sandt nok. Problemet er at dette marked er et sandt slaraffenland hvor de smarte og oversmarte er svære at skelne fra de seriøse. Spørgsmålet er hvordan man undgår at alliere sig med de smarte og i forlængelse heraf faktisk får udviklet tilbud som har praktisk relevans for nuværende og aspirerende ledere på institutionsniveau. Da institutionerne på den ene eller anden måde har kommunal forankring, er en oplagt mulighed at gøre i hvert fald COK (Den kommunale Højskole) til en af hovedentreprenørerne. De underviser ikke selv men har både kontakten til praktikere der har relevante erfaringer at dele med andre og til forskere fra universitetsmiljøet. De sidstnævnte kombinerer forskningsbaseret viden med dagligdagens ledelsesmæssige udfordringer på institutioner som er politisk ledede, budgetstyrede, forpligtet på nogle offentlig-retlige grundsætninger og konstant engageret på den frontlinje hvor det offentlige møder sine brugere. Dermed er også sagt at en lederuddannelse løsrevet fra den politisk-offentlige kontekst ikke er svaret.

En lederuddannelse hvis målgruppe er praktikere fra velfærdssektorens institutioner må for alt i verden ikke være alt for akademisk. Målet er hverken at uddanne ph.d.'er eller ledelseskonsulenter. Der er snarere gennem en stramt tilrettelagt og praksisnær undervisning systematisk at træne nuværende og kommende ledere i at spotte og håndtere de situationer hvor der er brug for en nærværende, motiverende og intervenerende ledelse på institutionerne. Det er dernæst på tilsvarende vis at træne dem i at forstå de vilkår der gælder for institutioner der forbliver underlagt lokal politisk styring og national politisk regulering.

EN PERSONALEPOLITIK BASERET PÅ LANGTIDSKONTRAKT

Den klassiske offentlige personalepolitik var baseret på tjenestemandssystemet. Det er stort set forladt og omfattede i øvrigt kun de offentlige medarbejdere som havde en mellem- eller højere uddannelse. Erstatningen er overenskomstansættelser der svarer til funktionæransættelser i private virksomheder. Forskellen er at den faktiske ansættelse

telsessikkerhed for ansatte på overenskomst i den offentlige sektor er meget stor. Konsekvensen er at nutidens overenskomstsansatte på dette punkt ikke er stillet meget anderledes end fortidens tjenestemænd.

Retorikken er imidlertid en anden. Den understreger bestandigt hvordan man har nærmet sig, henholdsvis i endnu højere grad bør nærme sig forholdene på det private arbejdsmarked. Anvisningen er primært en høj grad af individualisering af løn- og ansættelsesforhold. Den officielle retorik bygger samtidig på antagelsen om at der eksisterer én god og effektiv form for personalepolitik hvis grundmekanismer er en blanding af økonomiske incitamenter på individniveau og

Det dominerende synspunkt siden 1980'erne har været at hvis der er problemer som ikke finder en løsning i den offentlige sektor, er det fordi denne sektor har indbyggede fejl og mangler.

hierarkisk kontrol og som forudsætter at samarbejdet mellem arbejdsgiver og medarbejder er baseret på en korttidskontrakt. Det er imidlertid ikke i overensstemmelse med den etablerede viden på området.

En af de renommerede lærebøger på området (skrevet af en organisationssociolog og en mikroøkonom) gør netop gældende at det blot er en af to hovedmodeller. Den bruges og den kan fungere. Derom er der ingen tvivl. Den står over for en anden model som de kalder for *'high commitment'-modellen*. Denne model bygger på grundantagelsen om at ansættelseskontrakten er langsigtet og udtryk for et gensidigt engagement mellem arbejdsgiver og medarbejder. Modellens mekanismer er derudover samarbejde og teamwork, socialisering og fintmasket screening af nye medarbejdere og kommende ledere. Den er også i brug og den fungerer ligeledes. Deres pointe er at det i begge tilfælde handler om konsistens i forvaltningen af modellerne for konsistens er forudsætningen for gensidig troværdighed (Baron & Kreps, 1999: 189-208; se også Christensen, 2003 for en generel indføring i litteraturen). Det

er værd at tilføje at James Baron og David Kreps' empiriske grundlag er erfaringer fra private virksomheder.

Så det er altså lige meget hvilken en man satser på? Det gælder ikke helt. Hvis velfærdsservice har de karakteristika som den blev tillagt oven for i denne artikel, er der behov for at tænke i 'high commitment'-baner. Sagt på en anden måde: Der er behov for at genopfinde tjenestemandssystemet.

EFFEKTIVITETSPROBLEMER OG PERSONALEPOLITIK

Denne artikels udgangspunkt har været den offentlige personalepolitik som et vigtigt men til dels forsømt instrument til sikring af kvalitet i velfærdsservice. Den har samtidig argumenteret for et behov for at tænke nyt og også for at tage et opgør med den herskende New Public Management-tankegang. Derimod har artiklen ikke beskæftiget sig med det effektivitetsproblem som ifølge anden litteratur eksisterer i den offentlige sektor.

Det problem er der. Og der er en grænseflade til personalepolitikken. Personalepolitik i et politiseret regi bliver på den ene side forvaltet i en utroligt kritisk atmosfære der ligger på grænsen til det mistroiske og nidkære i forhold til medarbejderne; på den anden side er den paradoksalt nok ikke særlig åben over for at erkende og tage fat på effektivitetsproblemer. De har nemlig også gode vækstvilkår. De er logisk nok særlig gode når der eksisterer en uklar sammenhæng mellem indsats, produktion og effekt. Det er fx ikke ganske klart hvorfor sygefraværet er væsentligt højere på offentlige end private arbejdspladser. Er det fordi kravene er større og belastningen højere? Næppe generelt. Er det fordi der er videre rammer for hvad der er acceptabel og uacceptabel adfærd? Måske. I begge tilfælde resulterer det i et effektivitetsproblem. Læg så dertil at sygefraværet varierer kraftigt mellem ellers ens arbejdspladser, det være sig mellem institutioner i samme kommune eller mellem øst og vest. Kan man forklare det uden at tænke i ledelse og personalepolitik? Svaret er nej.

Litteratur

Baron, J.N. & D.M. Kreps (1999). *Strategic Human Resources. Frameworks for General Managers*. New York: John Wiley & Sons.

Christensen, J.G. (2003). "Normer og incitamenter i offentlig virksomhed." *Distinktion – skandinavisk tidsskrift for samfundsteori*, 7, 91-103.

Harmon, M. M. & R.T. Mayer (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown & Co.

Miller, Gary J. (1991). *Managerial Dilemmas*. New York: Cambridge University Press.

Miller, Gary J. & Andrew B. Whitford (2007). "The Principal's Moral Hazard: constraints on the Use of Incentives in Hierarchy." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, 213-233.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

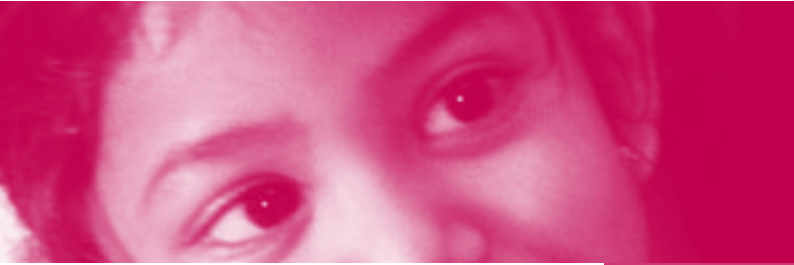
Dokumentation om kvalitetsreformen

Regering: <http://www.kvalitetsreform.dk/>
Socialdemokraterne: <http://socialdemokratiet.dk/default.aspx?func=article.view&id=194427>



JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN
Professor ved Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

AT KONKURRERE PÅ KVALITET



MERE KONKURRENCE ØGER KVALITETEN I VELFÆRDEN

POUL-ERIK PEDERSEN

Vi kan kun løfte kvaliteten af velfærdsservicen ved at inddrage private leverandører i større omfang og på flere områder af den offentlige velfærd, end tilfældet er i dag. Social- og sundhedsområdet er et af de områder, hvor private bør spille en større rolle til gavn for både borgere og virksomheder. Kun ved at udnytte den viden, erfaring og de ressourcer, der er i både den offentlige og private sektor, kan vi fremtidssikre velfærdssamfundet.

Debatten om udlicitering og offentlig-privat samarbejde har i mange år været præget af myter, fordomme og ideologi. Udlicitering bringer fortsat sindene i kog, selvom debatten i dag er blevet mere civiliseret, og der er opstået en vis konsensus om behovet for at introducere konkurrence i den offentlige sektor.

Så sent som ved afslutningsdebatten i Folketinget før sommerferien fandt Socialdemokraternes formand anledning til at undsige KL og regeringens aftale om, at 25 pct. af kommunernes opgaver skal være konkurrenceudsat i 2010. Modstanden mod offentlig-privat samarbejde trives også stadig i mange kommuner. Det vidner de store kommunale forskelle på omfanget af konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver om.

Jeg vil gerne slå fast med syvtommersøm, at målet med øget udlicitering og offentlig-privat samarbejde ikke er en afvikling, men en fortsat udvikling og fremtidssikring af velfærdssamfundet. Dansk erhvervsliv har en stor interesse i en effektiv og velfungerende offentlig sektor. Høj

kvalitet og service i daginstitutioner, ældrepleje og sundhedsvæsen er en afgørende forudsætning for, at danske virksomheder har adgang til et stort udbud af arbejdskraft i fremtiden. Og det er selve grundlaget for fortsat vækst og velstand i samfundet.

STIGENDE FORVENTNINGER OG FÅ HÆNDER

Det danske samfund og ikke mindst den offentlige sektor står imidlertid over for en stor demografisk udfordring: Vi bliver i de kommende år færre unge og flere ældre. Og de ældre trækker sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet og lever længere. Selvom flere ældre formentlig vil være ved godt helbred, vil behovet for pleje og omsorg for ældre blive større. Vi bliver også mere velstående og vil i fremtiden have større forventninger til den offentlige velfærdsservice.

Samtidig vil arbejdsstyrken være uændret de næste mange år, og den offentlige sektor vil ikke kunne beslaglægge arbejdskraft, uden at det vil have fatale konsekvenser for erhvervslivets muligheder for at sikre fortsat vækst og velstand i sam-

fundet. Højere skat er af indlysende grunde heller ikke en mulighed.

Udfordringen bliver altså at håndtere gabet mellem befolkningens stigende forventninger og de meget få muligheder for at løfte kvaliteten i den offentlige velfærd.

Svaret på udfordringen er effektivisering og nytænkning i den offentlige sektor, og vejen dertil når vi først og fremmest ved at øge det offentlig-private samarbejde. Kvalitet og innovation i

Mange kommunalpolitikere anser det for hel-
ligbrøde at overlade centrale velfærdsopgaver
som personlig pleje af ældre til private.

velfærdsservicen kan vi kun sikre ved at inddrage private leverandører i større omfang og på flere områder af den offentlige velfærd, end tilfældet er i dag. Netop ved at udnytte den viden og de ressourcer, der er i både den offentlige og private sektor, kan vi løfte kvaliteten af fremtidens velfærdsservice.

IKKE KUN BEDST OG BILLIGST

Det dominerende argument for øget offentlig-privat samarbejde er, at udlicitering fører til den bedste og billigste løsning af opgaverne.

Udlicitering af offentlige opgaver styrker kvalitet og service over for borgerne, fordi leverandørerne er underlagt et pres for løbende at forbedre sig, når der er konkurrence om opgaverne. Samtidig kan udbud skabe større mangfoldighed i de tilbud, som kommunen kan tilbyde borgerne.

“Bedst og billigst argumentet” er og har i mange år været udgangspunktet for kommunernes tilgang til offentlig-privat samarbejde. Men der er også andre gode argumenter for øget offentlig-privat samarbejde, som ofte forsvinder i den offentlige debat.

Et stærkt offentlig-privat samarbejde kan være en katalysator for vækst og innovation i både den offentlige og den private sektor. I den private sektor er virksomhederne vant til at få mest muligt

ud af de ressourcer, de har til rådighed. Det er et grundvilkår for at overleve i konkurrencen med andre. Virksomhederne skal hele tiden udvikle nye serviceydelser og løsninger i konkurrence med andre for at opfylde kundernes behov. Hvis virksomhederne ikke kan imødekomme kundernes behov i dag, eksisterer de ikke i morgen. Den offentlige sektor er ikke underlagt samme grundvilkår. Derfor vil øget offentlig-privat samarbejde skabe den innovation og nytænkning i den offentlige sektor, som er fundamentet for et kvalitetsløft i velfærden.

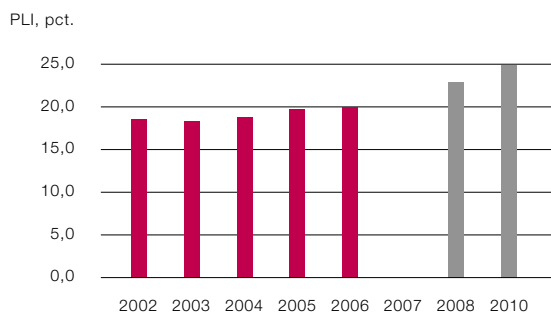
Et øget samarbejde mellem den offentlige og private sektor medfører en videnovertagelse til den private sektor, og virksomhederne øger deres markedsandele af produktionen i Danmark. Men samarbejdet gør også virksomhederne i stand til at vinde markedsandele uden for Danmark. Private løsninger af opgaver for det offentlige giver afsæt for systemeksport til udlandet og styrker dermed eksporten. Og eksportpotentialet er stort som følge af den globale vækst i produktionen af og handlen med serviceydelser.

UDLICITERING AF DE BLØDE OMRÅDER HALTER BAGEFTER

Der er altså en række gode argumenter for øget konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Alligevel udliciterer kommunerne kun en smule mere, end de gjorde for 5 år siden, jf. figur 1:

KL og regeringen indgik i juni 2006 en aftale for kommunernes økonomi for 2007, hvor kommunerne forpligter sig til at øge andelen af konkurrenceudsatte opgaver fra 19,8 pct. i 2005, til 23

FIGUR 1
Kommunernes brug af private leverandører



Kilde: Danmarks statistik, Kommunale regnskaber 2006

pct. i 2008 og 25 pct. i 2010. I 2006 var andelen af konkurrenceudsatte opgaver kun nået op på 20,1 pct. Der er således lang vej, før kommunerne når det aftalte mål (Finansministeriet, 2006).

Det er især på de såkaldte "bløde" områder som social- og sundhed, undervisning samt kultur, hvor brugen af private leverandører halter bagefter. I 2006 var andelen af konkurrenceudsatte opgaver kun 16,8 pct. inden for social- og sundhedsområdet mod 34,8 pct. inden for by, bolig og miljø.

STORT POTENTIALE FOR UDLICITERING PÅ SOCIAL- OG SUNDHEDSOMRÅDET

I Dansk Erhverv ser vi et stort potentiale for at konkurrenceudsætte opgaver inden for social- og sundhedsområdet.

Kerneydelser som ældrepleje og børnepasning er kun i meget begrænset omfang udsat for konkurrence i kommunerne. Praktisk og privat hjemmehjælp er omfattet af fritvalgsordningen, men knap 2/3 del af landets kommuner tilbyder ikke frit valg af leverandør i forhold til personlig pleje.

I dag er det kun godt 5 pct. af samtlige borgere, der er visiteret til personlig pleje, som har valgt en privat leverandør. Men hele 10 pct. af de borgere, der bor i kommuner med frit valg af leverandør til personlig pleje, har faktisk valgt en privat leverandør. Det tyder på, at anvendelsen af private leverandører kunne fordobles på landsplan, hvis alle kommuner tilbød frit leverandørvalg (Ankestyrelsen, 2007).

På børnepasningsområdet er udliciteringsgraden 4 pct. for børnehaver og 1 pct. for dagpleje. I Sverige derimod var andelen af børn, der går i private børnehaver (førskolor) godt og vel 16 pct. i 2002 (Konkurrencestyrelsen, 2005).

Dansk Erhvervs analyser viser, at der er stor forskel på, hvor meget de enkelte kommuner udliciterer på social- og sundhedsområdet, som fx hjemmehjælp, handicapservice osv. I 2006 var der mere end 20 procentpoints forskel på den kommune, der udliciterer mindst på social- og sundhedsområdet og den kommune, der udliciterer mest.

Der er således kommuner, som er nået langt med at inddrage private leverandører på velfærdsstatens kerneområder. Hvis kvaliteten i velfærden skal løftes generelt, er det helt afgørende, at de mindst udliciterende kommuner lærer af de mest udliciterende kommuner.

Hvis vi ønsker at styrke det offentlig-private samspil og kvaliteten i velfærdsydelserne på social- og sundhedsområdet, er det også væsentligt, at fritvalgsordningen udbredes til flere områder, hvilket regeringen også lægger op til i sit udspil til en kvalitetsreform.

VANETÆNKNING OG IDEOLOGI

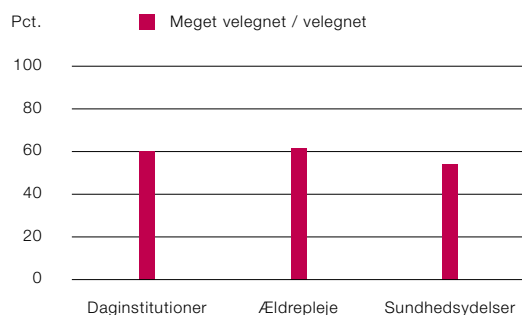
Der er i dag en række barrierer, som hindrer øget offentlig-privat samarbejde på social- og sundhedsområdet.

En af de væsentligste barrierer er vanetænkning og ideologi i kommunerne. En undersøgelse fra Dansk Erhverv viser, at 1/3 af servicevirksomhederne generelt ikke oplever, at det offentlige er åben for en ligeværdig dialog om offentlig-privat samarbejde. Det synes især at være udtalt på social- og sundhedsområdet.

Mange kommunalpolitikere anser det for helligbrøde at overlade centrale velfærdsopgaver som personlig pleje af ældre til private. En undersøgelse fra Kommunernes Revision fra 2007 viser, at 77 pct. af kommunaldirektører ikke forventer, at deres kommune udbyder vuggestuer, børnehaver og plejehjem i denne eller næste valgperiode (Kommunernes Revision, 2007).

FIGUR 2

Borgere: Private kan varetage opgaver på social- og sundhedsområdet



Kilde: Epinion A/S for Dansk Erhverv (2007).

Dette står i skærende kontrast til befolkningen, som er betydelig mere positive over for udlicitering på social- og sundhedsområdet, end kommunalpolitikkerne er. I en meningsmåling, som Epinion A/S har foretaget for Dansk Erhverv, angiver henholdsvis 60 og 62 pct. af de adspurgte, at daginstitutioner og ældrepleje er områder, hvor inddragelse af private er særdeles velegnet eller velegnet, jf. figur 2.

ULIGE KONKURRENCEVILKÅR

På frit valgområdet er det en stor barriere, at der ikke på alle punkter er lige konkurrencevilkår for offentlige og private leverandører. For det første får borgerne i dag ikke fyldestgørende information om deres valgmuligheder. Private udbydere har ikke mulighed for at informere borgerne om deres ydelser, og den såkaldte frit valgdatabase, som kommunerne har ansvaret for, bliver ikke opdateret med oplysninger om de private leverandører.

Vi kan dog også være bekymrede for, at de nye storkommuner i højere grad vil mene, at de er bedre rustet til selv at løse opgaverne.

Det andet store problem på frit valgområdet er kommunernes prisfastsættelse af frit valgsydelser. Det er meget stor forskel i frit valgstaksterne kommunerne imellem. Det skyldes blandt andet, at kommunesammenlægningerne har medført uigennemskuelige priser, idet beregningsgrundlaget ikke er gennemsigtigt. Samtidig fastsætter en række kommuner ikke prisen korrekt, hvilket forvrider konkurrencen mellem private og kommunale udbydere. Regeringen har i forbindelse med sit udspil til kvalitetsreform bebudet klare regler for kommunernes prisberegninger på hjemmehjælp og mulighed for markedsføring af private leverandører af hjemmehjælp.

På børnepasningsområdet oplever private leverandører ligeledes ulige konkurrencevilkår i forhold til kommunale udbydere. Beregningsreglerne, som kommunerne skal anvende, stiller fortsat private leverandører ringere end offentlige leverandører. Konsekvensen er, at der er meget få private leverandører på området.

HVILKEN VEJ VÆLGER DE NYE STORKOMMUNER?

Øget offentlig-privat samarbejde på social- og sundhedsområdet kræver først og fremmest, at der sikres lige vilkår for offentlige og private leverandører, og at der skabes politisk vilje i kommunerne for et øget samspil.

Med regeringens udspil til en kvalitetsreform i den offentlige sektor er der taget væsentlige skridt i retning af at sikre fair og lige vilkår for offentlige og private leverandører inden for frit valgområdet.

I Dansk Erhverv håber vi, at holdningen til brugen af private leverandører vil ændre sig med de nye storkommuner. Med større enheder vil kommunerne i højere grad kunne samle de kompetencer, som er nødvendige for at gennemføre udbud.

Vi kan dog også være bekymrede for, at de nye storkommuner i højere grad vil mene, at de er bedre rustet til selv at løse opgaverne. For borgere, erhvervslivet og samfundets skyld håber jeg, at det første bliver fremtiden.

Referencer

Ankestyrelsen (2007): *Frit valg i ældreplejen – det frie leverandørvalg til personlig pleje*, København

Danmarks Statistik (2007): *Kommunale regnskaber 2006*, København

Dansk Erhverv (2007): *Offentlig-privat samarbejde*, Rapport – Epinion A/S, København

Finansministeriet (2006): *Aftaler om den kommunale økonomi for 2007*, København

Kommunernes Revision A/S (2007): *Forventninger til offentlig-privat samarbejde i det nye kommunale Danmark*, Åbyhøj

Konkurrencestyrelsen (2005): *Konkurrenceredegørelse 2005*, København



POUL-ERIK PEDERSEN
Formand i Dansk Erhverv

HVORFOR ER DET SÅ SVÆRT AT UDLICITERE BØRNEPASNING OG PLEJEHJEM?

ERIK FABRIN

Den offentlige sektor har brug for de private virksomheder til at skabe dynamik og udvikling – også når det gælder de offentlige velfærdsydelser. Kommunerne skal levere stadigt højere kvalitet, og det kræver, at man konstant tør udfordre sin egen organisation, fx gennem konkurrenceudsættelse og udlicitering. Og kommunerne vil gerne udlicitere mere – også på de bløde velfærdsområder. Men det kræver, at der findes leverandører, som er i stand til at tage udfordringen op. At drive et plejehjem eller en daginstitution kræver mod og vilje til at tænke langsigtet og turde investere i udvikling.

DEN OFFENTLIGE SEKTOR HAR BRUG FOR DE PRIVATE VIRKSOMHEDER

Det er vigtigt, at den offentlige sektor hele tiden udvikler sig, og konstant bestræber sig på at levere en højere kvalitet. Det kræver, at vi i kommunerne er i stand til at sætte borgerens behov i centrum, og sikre at kvaliteten bliver synlig og gennemsigtig. I den sammenhæng er kontraktstyring, konkurrenceudsættelse og udlicitering glimrende værktøjer til at skabe klarhed om den

Friske øjne på organisering og opgaveløsning kan tilføre innovation og kreativitet og dermed højne kvaliteten.

opgave, der skal løses. Hvis en opgave skal løses af en privat virksomhed, er det en forudsætning, at kommunen formulerer sine krav og forventninger, så vilkårene for samarbejdet er tydelige for begge parter. Udlicitering og intern kontraktstyring kan desuden give medarbejderne et frirum til at sætte deres kompetencer og indsigt i spil indenfor nogle overordnede rammer.

Udvikling af kvaliteten kræver, at kommunerne løbende henter inspiration til nye veje i opgaveløsningen. Den inspiration kan bl.a. komme fra de private virksomheder, og kan udveksles gennem løbende dialog og samarbejde – bl.a. i form af udlicitering.

Kommunerne har i øvrigt et mangeårigt og vel-fungerende samarbejde med selvejende institutioner om drift af institutioner på mange af de centrale velfærdsområder. Det gælder således både plejehjem og daginstitutioner, hvor de selvejende institutioner bidrager til mangfoldigheden i såvel organisering og faglig tilgang.

Og samarbejdet med private virksomheder eksisterer og fungerer allerede på mange andre sektorområder, og også i forbindelse med levering af 'Frit valg' ydelser på bl.a. ældreområdet. Derfor kan man undre sig over, at det tilsyneladende er så svært at opnå succes med udlicitering af institutionsdrift til private virksomheder på de bløde velfærdsområder.

EN UDLICITERING SKAL FORBEREDES GODT

Overdragelse af fx driften af et plejehjem eller et dagtilbud til en privat leverandør er en stor organisatorisk omlægning. Der vil være bevågenhed fra brugere, pårørende, medarbejdere og borgere i øvrigt.

Processen omkring udlicitering er både ressourcekrævende og udfordrende. Man skal klart formulere sine krav til kvaliteten i pasnings- eller plejeopgaverne, inden kontrakten indgås. Derfor bør man også på forhånd overveje, hvordan man kan sikre størst mulig fleksibilitet. Fx ved at udforme kontrakten, så den fører til udvikling og kvalitetsforbedringer i stedet for kontrol.

Ved et egentligt udbud af fx driften af en daginstitution eller et plejehjem er kravformuleringen en stor udfordring i sig selv, fordi der er tale om meget komplekse ydelser. Men det er langtfra umuligt at formulere klare og hensigtsmæssige vilkår, især ikke hvis man lægger op til et samarbejde med den private virksomhed, som er baseret på løbende dialog og videndeling.

Rent organisatorisk er det også en udfordring at overdrage så vigtig en opgave til en privat virksomhed. Det er en balancegang både at sikre tilstrækkelig grad af autonomi til virksomheden, og samtidig sikre at kommunens politiske og administrative ledelse har de fornødne redskaber til at styre opgavevaretagelsen i overensstemmelse med det ansvar, som i sidste ende påhviler kommunalbestyrelsen.

Udlicitering kræver derfor god forberedelse ikke mindst på de centrale velfærdsområder.

ORDENTLIGE KOMPETENCER, FRISKE ØJNE OG LANGSIGTET TÆNKNING

Først og fremmest skal den private virksomhed have kompetencerne i orden – det er klart. Det gælder både ledelsesmæssigt og fagligt. Det er samtidig en fordel, hvis virksomheden kan tilføje opgaveløsningen noget nyt. Det kan være i form af den måde, man organiserer arbejdet på eller ved at foretage investeringer i teknologi eller bygninger. Friske øjne på organisering og opga-

veløsning kan tilføre innovation og kreativitet og dermed højne kvaliteten.

Men derudover kræver varetagelse af de mest centrale velfærdsopgaver som fx drift af daginstitutioner eller plejehjem, at virksomheden er villig til – og i stand til – at tænke langsigtet. Skiftende leverandører skaber usikkerhed hos brugere og medarbejdere. Som kommune kan man ikke leve med at have en samarbejdspartner til at varetage så centrale opgaver hvis man hver dag frygter, at vedkommende kaster håndklædet i ringen. Om det så skyldes, at der for en kort bemærkning er røde tal på bundlinjen, eller fordi man af andre årsager vælger at skifte forretningsmæssigt fokus.

BLANDEDE ERFARINGER MED UDLICITERING TIL PRIVATE

Og de erfaringer, der er gjort med udlicitering af drift af bløde velfærdsopgaver til private virksomheder er blandede. På dagtilbudsområdet trak ISS sig fx helt ud af markedet. Til trods for at lovgivningen i mellemtiden er blevet ændret, og nu giver bedre mulighed for at trække et evt. overskud ud af driften, har det ikke motiveret nogle af de større private virksomheder til at tage bolden op fra ISS. Til gengæld benytter en række af de private leverandører, som tidligere har drevet puljeinstitutioner, sig nu af muligheden.

Som kommune kan man ikke leve med at have en samarbejdspartner til at varetage så centrale opgaver hvis man hver dag frygter, at vedkommende kaster håndklædet i ringen.

Der findes eksempler på velfungerende samarbejder mellem kommuner og private virksomheder om drift af plejehjem. Disse viser, at de private virksomheder kan bidrage med innovation og kreativitet i opgaveløsning, uden at man behøver at gå på kompromis med hverken det faglige niveau eller medarbejdertrivsel.

Men der er også eksempler på, at samarbejder mellem kommuner og private virksomheder om drift af plejehjem har måttet ophøre, fordi opga-

vevaretagelsen ikke var forenelig med virksomhedernes økonomiske og forretningsmæssige sigte.

De erfaringer der hidtil er gjort med udlicitering af drift af plejehjem og daginstitutioner peger derfor på, at der fortsat er behov for erfaringsudvikling – både hos virksomhederne omkring de særlige kompetencer der kræves på velfærdsområderne og hos kommunerne vedrørende forbedelse og planlægning og i den løbende dialog med virksomheden.

FAGLIGE PROTESTER GRUNDLØSE

Forsøgene på at etablere velfungerende samarbejder med private virksomheder om drift af plejehjem og daginstitutioner, er desuden i nogle tilfælde blevet mødt af massiv modstand fra flere af de faglige organisationer. Her er der brug for nytænkning i organisationerne. Modstanden fra de faglige organisationer står i øvrigt i kontrast til de konkrete erfaringer, der findes med indgåelse af samarbejder. Det viser sig nemlig, at der generelt er udbredt tilfredshed og trivsel hos de medarbejdere, som er beskæftiget på private drevne institutioner.

KOMMUNERNE ER KLAR – ER VIRKSOMHEDERNE?

Udbud og udlicitering af velfærdsydelser er en udfordring. Men der er efterhånden gjort mange erfaringer med forskellige former for kontraktstyring af både daginstitutioner og plejehjem, og dermed er der også gjort mange erfaringer med at formulere klare krav til kvaliteten af pleje- eller pasningsopgaven. Desuden betyder de nye og større kommuner, at man generelt står med en stærkere administration og dermed de kompetencer, som det kræver at løfte de organisatoriske udfordringer.

Det mangeårige samarbejde med de selvejende institutioner har i øvrigt givet kommunerne mange erfaringer med, hvad det vil sige at lade en så central opgave udføre af andre.

Hvis de private virksomheder er indstillede på at løfte ansvaret og forpligtelserne – også de langsigtede – er kommunerne parate til samarbejde.



ERIK FABRIN
Formand for Kommunernes
Landsforening

TO EKSEMPLER PÅ KVALITETSKONKURRENCE I DEN SVENSKÆLDREPLEJE

PER GUNNAR EDEBALK

Der er i øjeblikket stor interesse for fritvalgsordninger i de nordiske lande. Danmark er længst fremme i udviklingen inden for ældreplejen med pligt til at tilbyde frit valg. I Sverige har man eksperimenteret med flere forskellige modeller for frit valg inden for ældreplejen. Artiklen tager os med til to konkrete eksempler fra Nacka og Solna. Her viser erfaringerne med at udsætte ældreplejen for kvalitetskonkurrence, at både de kommunale og de private leverandører udvikler sig til gavn for de ældre.

Fritvalgsordninger inden for ældreplejen giver de ældre mulighed for at vælge en anden leverandør end den kommunale. Der er i øjeblikket stor interesse for fritvalgsordninger i de nordiske lande. Og Danmark er det land i Norden, der er kommet længst i udviklingen hen imod frit valg. Til forskel fra de andre nordiske lande, har de danske kommuner pligt til at tilbyde private alternativer. Også Finland har indført et nationalt styret

Mange leverandører søger at forbedre kvaliteten gennem fleksibilitet i den daglige hjælp og ved at fungere som brugerens repræsentant eller yde "lidt ekstra", dvs. en gratis tjeneste ud over den hjælp, brugeren har fået bevilget.

system for frit valg, men her har kommunerne mulighed for, og ikke pligt til at udfærdige de såkaldte servicesedler, der bruges til køb af private hjemmehjælper. Og omkring 30 pct. af de danske kommuner benytter sig af modellen med servicesedlen. I Sverige har omkring 10 pct. af kommunerne indført frit valg, og i Norge er det

kun nogle få procent af kommunerne. Generelt vedrører det frit valg hjemmehjælpen og omfatter kun sjældent egentlige plejehjem. Denne artikel omhandler derfor ikke plejehjem.

I alle de nordiske fritvalgsordninger på ældreplejeområdet fastsætter kommunen timebetalingen til leverandørerne. Der opstår derfor ingen pris-konkurrence om brugerne. Situationen betegnes derfor som en "kvalitetskonkurrence". For at beholde brugerne og få nye skal leverandørerne nemlig konkurrere på kvaliteten.

KVALITETSKONKURRENCE I TO KOMMUNER

Der foreligger kun få undersøgelser, der viser, hvordan kvalitetskonkurrence fungerer i praksis (Edebalk og Svensson, 2005). Formålet med denne artikel er at give eksempler på, hvordan et marked med kvalitetskonkurrence fungerer. Eksemplerne er baseret på en aktuel svensk interviewundersøgelse (Svensson og Edebalk, 2006). Her undersøgte vi kvalitetskonkurrencen i to svenske kommuner, Nacka (ca. 80.000 indbyggere) og Solna (ca. 60.000 indbyggere). Disse to

kommuner er valgt, fordi de har indført to forskellige fritvalgsordninger inden for ældreplejen. Nacka har haft frit valg siden 1992, mens Solna har haft det siden 2002.

I Nacka udvælges leverandørerne via autorisation (godkendelse), mens Solna anvender udbud. Antallet af autoriserede leverandører i Nacka var 41 i efteråret 2005, hvoraf de fleste var forholdsvist små. Leverandørerne i Nacka kan både vælge, hvilke distrikter de vil arbejde i og hvilke kategorier af ydelser de tilbyde. Betalingen til leverandører i Nacka varierer, idet betalingen for service (praktisk hjælp) er lavere end for personlig pleje. Betalingen er også forskellig afhængig af, om ydelsen udføres om dagen eller uden for almindelig arbejdstid. Da undersøgelsen blev gennemført, var der i Solna syv relativt store leverandører. De tilbød som krævet et komplet udbud af ydelser, stod til rådighed for arbejde i hele kommunen og modtog en fast timebetaling.

LEVERANDØRERNES OMDØMME VIGTIGT FOR DE ÆLDRES VALG

I både Nacka og Solna har brugerne mulighed for at vælge leverandør ud fra kommunernes leverandørkataloger. Disse kataloger præsenterer leverandørernes virksomheder under en række fælles overskrifter. Beskrivelserne er ensartede, generelle og tilpasset kommunens politik for ældrepleje eller grundlaget for udbuddet. For den enkelte bruger og dennes pårørende kan det derfor være vanskeligt at se, hvordan leverandørerne adskiller sig. Dette er også konstateret i andre undersøgelser (Kastberg, 2002, Hjalmarsson, 2003). Derfor søger brugerne i dag mere aktivt yderligere oplysninger hos kommunerne, hvis de fx vil klage over en leverandør eller ønsker flere oplysninger om en leverandørs særlige kompetencer.

Undersøgelsen viser, at en vigtig kilde til oplysninger om leverandørerne er venner og bekendte, hvilket også fremgår af andre undersøgelser (Socialstyrelsen, 2004, Eskelinen m.fl., 2004). Leverandørernes omdømme er vigtigt for de ældre i valgsituationen. Det samme er personalets sprogkundskaber, både på svensk og andre sprog. Leverandørens størrelse kan også have betydning, idet brugerne vælger en lille virksomhed, hvis det øger

muligheden for, at det er den samme person, som kommer hver gang for at hjælpe brugeren.

De små virksomheder anses for at være mere "personlige". Nogle ældre ser dog visse risici i forbindelse med små virksomheder, da det kan være svært for en leverandør med kun få medarbejdere at opretholde både person- og omsorgskontinuitet. Nogle ældre giver også en ideologisk begrundelse for deres valg af enten kommunal eller privat leverandør. Der er tendens til, at nogle

Fritvalgsordningerne giver desuden leverandørerne et incitament til at øge tiden hos de ældre, da det er den tid, som udløser betaling.

brugere forbinder den kommunale leverandør med tryghed. I Nacka er der kommet nye leverandører gennem opsplittings af virksomheder, og det er ikke usædvanligt, at de ældre følger med personalet til den nye virksomhed.

KUN FÅ ÆLDRE KØBER TILLÆGSYDELSER

Private leverandører må tilbyde tillægsydelser (fx hovedrengøring eller vinduespudsning) ud over de ydelser, der leveres i henhold til afgørelsen om tildeling af hjælp og pleje. Kun få ældre køber imidlertid tillægsydelserne. Men – selvom tjenesterne ikke udnyttes – har de betydning ved valget af leverandør. Det vides ikke, hvor mange af de ældre i de svenske kommuner, der er påvirket af tilbuddet om tillægsydelser, når de skal vælge leverandør. I Danmark vælger cirka 25 pct. af brugerne en privat leverandør, bl.a. fordi denne kan tilbyde tillægsydelser (Ankestyrelsen, 2005).

Siden efteråret 2005 er resultaterne af kommunens brugerundersøgelse blevet fremlagt i Nackas leverandørkatalog. Det er vanskeligt at sige, hvad dette betyder for valget. Det kan tænkes at have betydning, hvis en bruger ikke kender nogen af leverandørerne. For hvis en bruger har kendskab til en af leverandørerne (fx gennem venner, som modtager hjemmehjælp), har præsentationen af resultaterne i leverandørkataloget tilsyneladende mindre betydning for den pågældendes valg af leverandør.

I Solna lægger kommunen resultatet af det seneste udbud ud på internettet. Her viser de, hvor mange point leverandørerne hver især fik for forskellige kvalitetsegenskaber i udbudsrunderen.

PERSONALET EN VIGTIG DEL AF MARKEDSFØRINGEN

Ud over de oplysninger, som brugerne modtager inden valget, har leverandørerne mulighed for selv aktivt at markedsføre deres virksomheder til indbyggerne i kommunen. Men dette er indtil videre kun blevet anvendt i begrænset omfang, hvilket også bemærkes i andre svenske undersøgelser (Kastberg, 2002, Pihlquist & Swenson, 2001).

Personalet betragtes som en vigtig del af markedsføringen. Ved at vise sit logo på biler og arbejdstøj markedsfører leverandøren sig løbende i beboelsesområderne. Også selve mødet med den enkelte ældre er en vigtig del af markedsføringen – personalets imødekommenhed er vigtig for leverandørens omdømme. Det opleves, at plejepersonalet i forhold til tidligere er mere bevidste om deres rolle, og om hvad leverandøren står for.

LEVERANDØRERNE SATSER PÅ IMØDEKOMMENHED, MERE TID HOS DE ÆLDRE OG EFFEKTIVISERING

Forholdet mellem den ældre og kontaktpersonen er særdeles vigtigt for den ældres oplevelse af kvaliteten i hjemmehjælpen. Leverandørerne fremhæver derfor betydningen af at kunne matche brugerne med de "rigtige" medarbejdere. Betydningen af et velfungerende kontaktteam betones også.

Den første kontakt med nye brugere er vigtig, og leverandørerne tilstræber, at aflægge det første hjemmebesøg hurtigt, og at den ældre oplever det som positivt. Leverandører har i dag koordinatører, som aflægger det første besøg, og derefter vælges der en kontaktperson, som vurderes at passe til den pågældende bruger. Leverandørerne forsøger også at være mere imødekommende både over for brugere og over for kommunale sagsbehandlere ved i højere grad at være tilgængelige pr. telefon.

Kvalitetskonkurrencen fører også til udviklingsarbejde med henblik på at effektivisere ydelserne. Inden for den samme (større) virksomhed kan én personalegruppe få ansvaret for vask eller indkøb hos alle brugere. For at spare tid køber indkøbsgruppen ind for flere brugere én gang om ugen. På den måde begrænses tidsforbruget uden for brugerens hjem. Ved at lade en rengøringsgruppe, indkøbsgruppe osv. udføre visse opgaver forsøger leverandørerne at øge produktiviteten i virksomheden. Nye arbejdsmetoder kan derfor føre til lavere driftsomkostninger.

Fritvalgsordningerne giver desuden leverandørerne et incitament til at øge tiden hos de ældre, da det er den tid, som udløser betaling. Leverandørerne fokuserer således mere på den kunderelaterede tid, og andelen af faktisk udført bevilget omsorgstid er øget.

Leverandørerne finder kvalitetsegenskaber som imødekommenhed og tilgængelighed vigtige. En anden egenskab, som har betydning, er personalets kompetence, og ifølge leverandørerne selv stiller de i dag højere krav ved rekruttering af nye medarbejdere end tidligere. I takt med at der kommer flere leverandører på markedet, oplever leverandørerne også, at det er blevet vigtigere at profilere sig. En vis profilering sker ved at leverandører finder specielle nicher, fx sprog, palliativ pleje (pleje af uhelbredeligt syge og døende), psykiatri osv.

Mange leverandører søger at forbedre kvaliteten gennem fleksibilitet i den daglige hjælp og ved at fungere som brugerens repræsentant eller yde "lidt ekstra", dvs. en gratis tjeneste ud over den hjælp, brugeren har fået bevilget. Det kan være hjælp til enkle ydelser som at poste et brev, foretage et opkald eller tilbyde kørejlighed. I visse tilfælde arrangeres der også mere omfattende aktiviteter, fx vinduespudsning en gang om året eller udflugter. Det vurderes, at "lidt ekstra" vil stige i betydning, efterhånden som konkurrencen skærpes.

Leverandøren af hjemmehjælp fungerer som brugerens repræsentant, idet kontaktpersonen og leverandøren skal give den kommunale sagsbe-

handler tilbagemeldinger om, hvorvidt afgørelsen om hjælp skal revurderes. Denne rolle som repræsentant kan være følsom, eftersom både bruger og leverandør kan være interesseret i at øge indsatsen. Visitorer i Nacka og Solna mener imidlertid, at antallet af revurderinger af afgørelser om hjælp ikke er steget.

FRITVALGSORDNINGER OG KVALITETSKONKURRENCE

Udformningen af fritvalgsordningen kan påvirke kvalitetskonkurrencen. Hvis kommunen tillader leverandørerne at afgrænse deres virksomhed efter geografiske områder, typer af ydelser og tidspunkter, opnås der en øget profilering af leverandørerne. En sådan afgrænsning tillades ikke i Solna. Men Siden 2003 har leverandører i Nacka fået begrænset deres autorisation med hensyn til geografiske områder, typer af ydelser og tidspunkter. Denne ændring har medført en fordobling af antallet af private leverandører og har skærpet konkurrencen. Samtidig steg den private andel af brugere af ældrepleje fra 40 til 70 pct. Muligheden for at afgrænse gælder ikke for den kommunale leverandør.

Konkurrencesituationen afhænger af, om udvælgelse sker gennem udbud eller autorisation. Udbud (som i Solna) begrænser adgangsmulighederne til forskel fra autorisation (som i Nacka), hvor der i princippet er fri adgang. Den måde udvælgelsen foregår på påvirker, hvilke typer virksomheder der vælger at etablere sig i kommunen. Mindre virksomheder mangler ofte kompetencer og ressourcer til at deltage i udbud og afstår derfor fra at deltage.

Ved udbud er der hård konkurrence i forbindelse med selve udbuddet, mens konkurrencen derefter sandsynligvis ikke er lige så hård. Det gælder i særdeleshed, hvis leverandørerne får en volumengaranti, som det var tilfældet i Solna i begyndelsen af fritvalgsordningen i 2002. Solna indledte fritvalgsreformen med at inddele kommunen i syv distrikter. I et af disse skulle kommunens egen ældrepleje varetage hjemmehjælpen, mens der blev anvendt udbud i de øvrige distrikter. I alt syv (relativt store) leverandører havde i tre måneder monopol på hjemmehjælp i deres respek-

tive distrikter. De fik dermed en volumengaranti, dvs. et bestemt antal brugere. På den måde fik de private leverandører allerede fra starten 80 pct. af brugerne i kommunen. Efter tre måneder gik man over til frit valg, og brugerne kunne nu frit vælge mellem alle leverandørerne i kommunen. Det har betydet, at den private andel siden er mindsket med nogle procentdele.

KVALITETSKONKURRENCE KAN FORBEDRE DEN KOMMUNALE LEVERANDØR

Den kommunale leverandørs opgave i Nacka og Solna adskiller sig fra de private leverandørers, idet den kommunale leverandør bl.a. er ansvarlig for nattevagter og ikke kan begrænse sit udbud af ydelser.

At der er kvalitetskonkurrence i Nacka mærkes ikke mindst på den kommunale leverandørs udvikling. Den kommunale leverandør har forsøgt at forbedre sit økonomiske resultat og har vundet den tabte markedsandel tilbage. Personalet og ledelsen har sammen udarbejdet en plan, som skal effektivisere arbejdsgangen. Og forbedringsindsatsen har givet resultat. Skemalægning og bemanning er blevet effektiviseret elektronisk, så man har kunnet afskaffe de daglige morgenmøder. Der er også etableret et kontakt-team med henblik på at minimere antallet af medarbejdere pr. bruger. Og den større fleksibilitet i skemalægningen, har betydet, at der kan lægges skema efter brugernes aktuelle behov. Plejepersonalet har således kunne øge selve den tid, der bruges hjemme hos de ældre, sådan at den faktisk udførte tid af brugernes bevilgede tid er steget markant.

Til forskel fra Nacka har den kommunale leverandør i Solna opnået en langt større markedsandel i forhold til antallet af brugere og er nu den største leverandør i Solna. En årsag til den kommunale stigning er tilsyneladende, at de ældre har været usikre over for udbudsmetoden, og at de opfatter den kommunale leverandør som et mere trygt alternativ. Men væksten i den kommunale virksomhed har givet anledning til kvalitetsproblemer og ledelsesproblemer, og der er nu gennemført en ændring af ledelsen.

Referencer

Ankestyrelsen (2005): *Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner*. København: Ankestyrelsen.

Edebalk, P. G. og Svensson, M. (2005): *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet*. København: Nordisk Ministerråd (TemaNord 2005:507).

Eskelinen, L., Hansen B.E. og Frederiksen, M. (2004), *Frit valg – erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp*. København: AKF Forlaget.

Hjalmarsson, I. (2003): *Valfrihet i äldreomsorgen – en reform som söker sin form. En utvärdering av kundvalsmodellen i Stockholm stad*. Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum. (Rapport 2003:4).

Kastberg, G. (2002): Omsorg om marknaden. *En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet. (Rapport nr 37).

Pihlquist, S. og Swenson, T. (2001): *Kundvalssystemet inom Stockholms hemtjänst. Studie av möjliga effekter utifrån fyra grannkommuners erfarenheter*. Stockholm: Stockholms Universitet, Företagsekonomiska institutionen (kandidatspeciale).

Socialstyrelsen (2004): *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen – Utvecklingsläget 2003*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Svensson, M. og Edebalk P. G. (2006): *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:6, Stockholm: Konkurrensverket.



PER GUNNAR EDEBALK
Professor, Socialhögskolan,
Lunds universitet



EFFEKTERNE SKAL
DOKUMENTERES

KVALITET OG BUREAUKRATI

OVE K. PEDERSEN

Regeringens kvalitetsreform handler ikke så meget om kvalitet, men mere om at udbygge og effektivisere mål- og resultatstyringen. Til det formål er systematisk dokumentation og individualiserede ydelser centrale elementer i de metoder for kvalitetsudvikling, som reformen lægger op til at skabe. Men det er vigtigt at overveje, hvad dokumentationen skal anvendes til, og hvorledes den skal organiseres og indsamles for at nå sine formål. Derfor efterlyses forslag til et mere overordnet og principielt arbejde om det fremtidige dokumentationssystem.

Der er mindst to udfordringer for den der skal vurdere kvalitetsreformen.

For det første er den fejldeklareret. Den handler næsten ikke om kvalitet. Derimod handler den meget om at effektivisere statens styring af kommunerne og kommunernes styring af driftsinstitutionerne. Der er heller ikke tale om en reform, men en række organisatoriske tiltag til at udfylde strukturreformen ("kommunalreformen") og implementere velfærdsaftalen fra 2006 samt de trepartsaftaler, som regeringen indgik med Kommunernes Landsforening/Danske Regioner og fagbevægelsen i juni 2007.

For det andet er den markedsført på falske betingelser. Den blander trepartsaftale med velfærdsmål, og kombinerer brede politiske hensigtserklæringer med konkrete forvaltningspolitiske tiltag og blander på den måde valgprogrammets retoriske armsving med det organisatoriske diagrafs forsøg på klarhed.

Det samlede resultat er på alle måder uskønt og forvirrende. Selvom "reformen" præsenteres som "Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service", så havde den offentlige sektor, dens medarbejdere og ledere, men også dens brugere fortjent at regeringen havde holdt den situationsbetingede markedsføring og den langsigtede forvaltningspolitik på behørig og traditionel afstand af hinanden. Det er vel aldrig før sket at forvaltningspolitik og valgkamp er blandet så tæt, og personligt har jeg aldrig læst en forvaltningspolitisk rapport, der er så oppustet, anvender så mange gentagelser, og præsenterer sig med så mange farveladebilleder, som netop "Bedre velfærd og større arbejdsglade" (Regeringen 2007). Sammenlign med regeringens tre debatoplæg fra november 2006, og januar og februar 2007 – og se forskellen (Regeringen 2006; Regeringen 2007a; Regeringen 2007b). Der er derfor flere grunde til at gå efter kernen. Og hvad er den så?

For mig at se er der én kerne og fire randbetingelser.

KERNEN ER EFFEKTIVISERING OG RESULTATSTYRING

Kernen er at den eksisterende økonomistyring med mål-, ramme- og resultatkrav skal videreføres – og at den skal udbredes til at omfatte eller indbefatte kommunerne. Kommunerne (in casu kommunalbestyrelserne) skal begynde at tage mål- og resultatstyring seriøst og skal pålægges at tage ansvar for de prioriteringer, der følger med. Også den allerede igangsatte fristilling af driftsinstitutionerne (plejehjem, skoler, etc.) skal fortsætte – og den skal endda udbygges til at give driftsinstitutionerne mere selvstændighed, og de faglige medarbejdere større rum til professionelt begrundede prioriteringer. Der skal med andre ord skabes et “rum” for professionsstyre, som skal etablere betingelserne for, at de faglige medarbejdere kan pålægges et ansvar for, hvordan brugere og klienter behandles. “Reformens” kerne går derfor ud på, at effektiviseringen skal fortsætte. Ja, at den endda skal udgøre grundlaget for kvalitetssikringen, og at prioriteringen mellem effektivitet og kvalitet skal indgå i den statslige styring af kommunerne, den kommunale styring af institutionerne, og af den professionelle prioritering i det “etiske øjeblik”, hvor patient møder læge og elev møder lærer (se Pedersen 2005 og Forum for offentlig topledelse 2005). Omkring denne kerne breder fire randbetingelser sig som ringe i vandet:

DET FLYDENDE KOMMUNALE SELVSTYRE

For det første skal det kommunale selvstyre styrkes, men inden for centralt fastsatte rammer. Det var Moderniseringsplanerne der i 80'erne tog de første skridt, og strukturreformen der tog det allersidste i 2006. Nu er det så “Kvalitetsreformen”, der følger efter i retning af at implementere den organisatoriske grundtanke som i udlandet – f.eks. i New Zealand – kaldes “princippet om én sektor”. Princippet går ud på at stat, regioner og kommuner til sammen udgør “den offentlige sektor”, og at den offentlige sektor derfor er organiseret som en helhed, styres som sådan og også fungerer sådan. “Reformen” søger derfor at indføre, hvad jeg kalder “det flydende kommunale selvstyre”, der går ud på, at det i princippet er ligegyldigt, hvor en opgave eller en myndighed er placeret (centralt eller decentralt); blot den er pla-

ceret, hvor den mest effektivt kan indløse de mål- og resultatkrav som først regeringen og dernæst kommunalbestyrelserne udmelder. Det flydende selvstyre afløser således det kommunale selvstyre og gør den stats- eller forvaltningsretlige forskel mellem stat og kommuner mindre vigtig. Til gengæld understreger det flydende selvstyre, at kommunernes råderum i fremtiden afgøres fra lov til lov, fra aftale til aftale. Herved bliver selvstyret flydende i den forstand, at det kun er udstyret med stats- eller forvaltningsretlige metarammer, og derfor hverken på det mellemlange eller det lange sigte er forudsigeligt, men fastsættes ved forhandling og søges stabiliseret ved aftale.

DOKUMENTATIONSKRAVET SKAL UDBYGGES

For det andet skal der ske en afbureaukratisering, og både service og kvalitet skal afvejes med effektivitet, når brugeren møder den offentlige sektor. “Reformen” går ud fra, at det eksisterende system for dokumentation og evaluering generelt set ikke fungerer efter hensigten, men skaber unødigt arbejde, fremmer usikkerhed hos medarbejderne, tager opmærksomhed fra klient og patient samt fører til mistillid mellem leder og frontmedarbejder. Regeringen har hørt de mange skrækhistorier fra sygeplejersker, sundhedspersonale, universitetslærere og politibetjente. Alligevel er der ingen

Der skal med andre ord skabes et “rum” for professionsstyre, som skal etablere betingelserne for, at de faglige medarbejdere kan pålægges et ansvar for, hvordan brugere og klienter behandles.

slinger i valsen: Dokumentationskravet, ligesom kravet om ekstern og intern evaluering, skal fastholdes. Det skal endda udbygges. Men det skal ske i forbindelse med at systemet evalueres og reformeres. Evalueringen skal til evaluering! Og der skal indføres et sektoropdelt, men nationalt dækkende dokumentationssystem, baseret på kvantificerede informationer og standarder for indberetning, der gør det muligt at sammenligne hvad der ydes fra kommune til kommune, fra institution til institution, og eventuelt fra medarbejder til medarbejder. Det standardiserede dokumentationssystem bygges over fire – hierarkiske – led:

(1) kommunerne skal dokumentere over for staten; (2) driftsinstitutionerne skal gøre det over for kommunerne; (3) kommunerne det samme over for borgerne; og endelig (4) skal kommunerne indsamle brugernes vurderinger af de ydelser og den service de modtager, og i øvrigt underlægge sig evaluering af eksterne evalueringsorganisationer som *Danmarks Evalueringsinstitut* (EVA) inden for undervisning og *Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet* (IKAS). Andre sektorer skal følge efter.

PROFESSIONEL LEDELSE – MED FLYDENDE GRÆNSER

For det tredje skal ledelse professionaliseres. Det har vi vidst længe. Trepartsaftalerne tog et vigtigt skridt i retning af at implementere, hvad der følger med institutionernes fristilling og kravet om dokumenteret indsats. At kalde det en ledelsesreform er dog lige så misvisende som at kalde det samlede resultat en kvalitetsreform. “Reformen” går ud fra at der allerede eksisterer et ledelsesrum, og at ledere allerede er tildelt et ansvar, men at det har vist sig endog meget vanskeligt at få faglige medarbejdere til at agere som professionelle ledere, og at ledelsesrummet har været smalt nogen steder og bredt andre, alt efter hvilke betingelser kommunalbestyrelser og ikke mindst personaleorganisationer har givet for ledelse. “Reformen” søger at indføre mere ordnede og mere standardiserede betingelser. Ikke alene skal institutionsledere uddannes til ledere og have diplom på at de er kompetente; de skal også have et mere afklaret ledelsesansvar, ligesom ledelsesansvaret skal udvides. Det udvidede ansvar følger af kravet om at kommunerne skal tage mål- og resultatstyring seriøst, at kommunalpolitikerne skal prioritere, og at der skal indgås flerårige aftaler mellem institution og kommune, ligesom institutionerne skal kunne dokumentere deres indsats.

Men også her følges princippet om flydende grænser. Ledelsesrummet skal flyde fra aftale til aftale, fra kontrakt til kontrakt, og en egentlig ledelsesret med efterfølgende formelt ledelsesansvar (ud over hvad der allerede gælder forvaltningsretligt) bliver der ikke tale om. Det viser sig bl.a. derved, at ledelse gøres kollektivt, eller at den enkelte institutionsleder pålægges at inddrage

de faglige medarbejdere i ledelsen, men også at skabe rum for, at de faglige medarbejdere, ud fra professionelle hensyn, kan prioritere i det “etiske øjeblik” hvor de møder brugeren, klienten, eller patienten. Ledelse bliver derfor flydende i den forstand, at det kun er udstyret med forvaltningsretlige metarammer og derfor – ligesom selvstyret – hverken på det mellemlange eller det lange sigte er forudsigeligt, men fastsættes ved forhandling og søges stabiliseret ved kontrakt og aftale.

BRUGERNE INDDRAGES – MEN GARANTIERNE FLYDER

For det fjerde skal brugeren inddrages. Det har vi også vidst længe. “Reformen” følger op, hvor tidligere tiltag tog de afgørende skridt ved oprettelse af brugerstyrelser, forældreråd, borgerråd, elektroniske mødesteder, fokusgrupper, osv. Alligevel er det vel netop her at “reformen” har vakt mest debat. Især forskellen mellem Socialdemokraternes forslag til retsgarantier og regeringens forslag til minimumsstandarder er debatteret. I øvrigt uden grund! Sammenligner vi oppositionens med regeringens forslag er forskellen nemlig minimal. Begge anvender begreber som ret, garanti, standard og mål, og begge gør det uden at lægge vægt på, hvordan disse begreber traditionelt forstås, og hvordan især retsbegrebet – ikke bare traditionelt – men også stats- og forvaltningsretligt er anvendt. De rettigheder begge parter vil tildele borgerne eller brugerne er ikke velfærdsstatslige socialrettigheder, som fx retten til folkepension, til undervisning, eller til ydelser i forbindelse med en social begivenhed. Brud på disse kan heller ikke sanktioneres ved domstole eller ankeinstanser, men indbringes for en ombudsmand eller en borgerrådgiver, som i øvrigt kun kan påtale over for kommunen, som derfor uden kun kan irrettesættes af et ministerium, som igen alene kan inddrage spørgsmålet i de næste kommunaløkonomiske forhandlinger eller tage initiativ til lovændring. Samlet set er der tale om den længste syltekrukke nogensinde opfundet.

Brugerne tildeles da heller ikke nogen erstatningsret eller ret til kompensering ved manglende indløsning af “ret”. Kun regeringens forslag om et nyt patientklagesystem trækker i retning af noget der ligner det traditionelle rekursystem. Men

forslaget er enkeltstående. Det indebærer ikke noget forsøg på at reetablere det mere udbredte rekursystem, der blev neddrolet eller afmonteret fra 80'erne. Der foreslås således ikke klagenævner for skoler, plejehjem, børneinstitutioner. Tværtimod gennemføres også her princippet om flåd. Brugernes garantier flyder, er ikke bestemte, ej heller forudsigelige og slet ikke tænkt til at brud kan sanktioneres og skadelidte kan kompenseres. Sandheden er, at der med ret, garanti, og minimumsstandard menes det samme, nemlig målkrav, og at disse i første led er tænkt at indgå i statens styring af kommunerne og kommunernes styring af institutionerne, og først sekundært er tænkt som brugernes redskab til at sikre sig mod vilkårlighed. Hverken som ret eller som standard har brugeren nogen retligt eller på anden vis bindende garanti for at målkravene indløses eller nogen almindelig garanti for at målkravene implementeres. Den retlige garanti er blevet flydende i den forstand, at standarder og garantier indgår i processer, hvor der gennem forhandlinger mellem ledelse og medarbejder, mellem kommune og stat, mellem stat og interesseorganisationer, og eventuelt mellem bruger og institution foregår en fortløbende interessevaretagelse som kan føre til, at garantier præciseres og udmøntes, men også til at det ikke sker (se fx Pilgaard Johnsen, 2007).

DET HANDLER OM METODER FOR KVALITETSUDVIKLING

Som sagt: "Kvalitetsreformen" handler meget lidt om kvalitet og meget om styring. Den er heller ikke i sig selv en reform, men viderefører tidligere reformer; udfylder dem i nogle tilfælde, implementerer dem i andre. Den handler meget lidt om kvalitet, fordi den primært er et led i at skabe en *metode for kvalitetsudvikling*. Og den handler kun meget begrænset om velfærdsrettigheder eller velfærd som sådan, fordi den især er et endnu et af mange skridt i retning af at gøre mål- og resultatstyring til *den bureaukratiske model*. Den fintuner til gengæld princippet om det flydende styre og indfører samtidig en ny form for bureaukrati, der indgår i, har funktioner i forhold til, at kvalitet kan afvejes i forhold til effektivitet, og at begge kontinuert kan udvikles på grundlag af systematiske erfaringer. Det flydende styre indebærer en kombination af mål- og resultatkrav,

systematisk dokumentation og individualiserede ydelser. Kombinationen skal i princippet udgøre en metode for kvalitetsudvikling, hvor kvalitet ligesom effektivitet ikke gøres bestemt eller forudsigelig (som en ret), men betragtes som et politisk eller politisk teoretisk begreb, hvor det er politikerne, der fastsætter mål for kvalitet, mens administrative råd og centre foretager den tekniske definition af kvalitet og udpeger indikatorer for samme, og gør det ved at følge traditionelle procedurer for standardisering og akkreditering¹. På den måde handler "reformen" som sagt mere om metoder for kvalitetsudvikling end om, hvilken kvalitet der skal gælde for offentlige ydelser, eller hvilke velfærdsydelser brugeren i det hele taget skal tildeles. På den måde indgår "reformen" også – og endnu engang – i et arbejde, der er pågæet i længere tid og som går ud på at skabe de databaser, der gør det muligt at måle kvalitet på forskellige sektorområder. Gode eksempler er *Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet*, og Videnskabsministeriets *Indikatormodel for Forskningen*. Begge indebærer, at kvalitet defineres ved at fastlægge standarder for kvalitet og udpege indikatorer på samme; og at det er politikere (in casu regeringen i forhandling), der fastsætter mål for kvalitetsudvikling på grundlag af systematisk dokumentation.

25 ÅRS REFORMARBEJDE FORTSÆTTER

Disse randbetingelser har været under udvikling, siden et langvarigt reformarbejde startede i 1980'erne – og stadig pågår. Intet viser mere slående, hvor langt dette arbejde er kommet, end det forhold, at hvor bureaukratiet tidligere blev set som en byrde for borgeren, tales der nu om bureaukrati som en byrde for den offentlige medarbejder. Den nye bureaukratiske model er da også karakteriseret ved at bureaukratiet bliver indadvendt i stedet for udadvendt, nogle vil sige output orienteret i stedet for input orienteret. Det forholder sig til, hvordan den offentlige medarbejder kan styres, og hvordan den offentlige sektor fortløbende kan ændres og tilpasses. Den retsstatslige form for bureaukrati, der er orienteret mod at sikre borgeren mod vilkårlig myndighedsudøvelse, og den velfærdsretlige form for bureaukrati, der er rettet mod at sikre, at sociale grupper får adgang til alment gældende (univer-

selle) sociale rettigheder, kombineres nu med en tredje og anderledes form for offentligt gode. Et gode jeg vælger at kalde “den flydende garanti for velfærd”, hvor kvalitetsmål forhandles og aftales;

På den måde handler “reformen” som sagt mere om metoder for kvalitetsudvikling, end om hvilken kvalitet der skal gælde for offentlige ydelser, eller hvilke velfærdsydelser brugeren i det hele taget skal tildeles.

hvor kvalitet balanceres med effektivitet; og hvor det i sidste instans overlades til frontmedarbejderne at indrette ydelser og service således, at den individuelle bruger opnår hvad der skal til for at vedkommende kan indgå i indløsning af kollektive mål- og resultatkrav.

FRA KOMPENSERING TIL FOREBYGGELSE AF EKSKLUSION

Den ny bureaukratisme har længe været under udvikling og er meget lidt diskuteret i Danmark, men efterhånden grundigt beskrevet i andre lande. Især i Irland, USA og Holland (se fx *The National Economic and Social Development Office*, 2005 og mere teoretisk Dorf et al., 1998) kan der findes både teoretiske og mere beskrivende bidrag til at indfange, hvad der kaldes “den udviklingsorienterede velfærdsstat” (“*The Developmental Welfare State*”). *The National Economic and Social Development Office* i Irland anvender begrebet “den skræddersyede universalisme” (“*tailored universalism*”) til at indfange det forhold, at metoder til kvalitetsudvikling kombinerer fire led

- Mål- og resultatkrav udmeldt centralt og udfyldt decentralt
- Professionelt skøn i det “etiske øjeblik”
- Ydelser tildelt individuelt
- Resultater der systematisk dokumenteres.

Kombinationen af rammer, skøn, individualiseret ydelse, og systematisk dokumentation udgør en metode til kvalitetsudvikling. Men indebærer også en bevægelse væk fra den traditionelle velfærdsstatslige regulering, hvor socialrettigheder er indrettet efter bestemte grupper eller klassers behov. *The Office* påstår, at det økonomiske og

sociale grundlag for efterkrigstidens velfærdsstat er ved at forsvinde, og at dem der tidligere stod i centrum for velfærdsstatens opgaver – den arbejdsløse, den syge, den ældre, den socialt ramte – nu enten er permanent ekskluderet fra arbejdsmarkedet eller underlagt aktivering. Det påstår også at kvinderne som tidligere var i centrum for velfærdsstatens opgaver nu er ude på arbejdsmarkedet og at behovet for at kombinere offentlig service med beskæftigelse derfor er den nye udfordring. Med begrebet “den udviklingsorienterede velfærdsstat” understreges det, at velfærdsstaten er ved at skifte opgave – fra kompensering af bestemte grupper, hvis tilknytning til arbejdsmarkedet gør dem specielt udsatte for “social ulykke”, til investering i den enkelte. Tidligere var opgaven at kompensere; nu er opgaven at forebygge. Af samme grund er velfærdsstatens centrale opgave at forebygge den enkeltes eksklusion fra arbejdsmarkedet og af samme grund rettes velfærdsydelserne mod individer frem for sociale grupper i et forsøg på at “opdage” eller “opsøre” de personer, der tidligt eller senere udviser risiko for eksklusion. Folkeskolens elevplaner er tiltag til en sådan individualiseret diagnose.

DEN INDIVIDUELLE DIAGNOSE I CENTRUM

Den individuelle diagnose – inden for rammer af kollektive mål – er derfor et vigtigt, måske det vigtigste led i den ny bureaukratisme. Sådan siger i hvert fald flere teoretikere, der baserer deres påstande på systematiske observationer af anvendelse af kvalitetsudviklingsmetoder (Noonan et al., 2007). Alligevel er det karakteristisk, at det kun meget svagt eller indirekte fremgår af “reformen”, hvilken rolle den individuelle diagnose skal spille i forbindelse med tildeling af ydelse. Og hvorledes det samlede dokumentationssystem skal indrettes for at gøre diagnosen mulig. Der kan ikke herske tvivl om, at det eksisterende dokumentationssystem – generelt set – fungerer uhensigtsmæssigt; er tidsrøvende, i flere tilfælde overflødigt, skaber forkerte incitamenter, og i visse tilfælde endda kan virke stigmatiserende. Der kan heller ikke være tvivl om, at det derfor grundigt bør overvejes, hvorledes systemet kan reformeres. Påfaldende er det derfor, at “reformen” ikke forholder sig mere principielt til, hvad der er dokumentationssystemets formål, hvilke opgaver det skal løse,

hvordan det skal anvendes, og hvorledes det skal organiseres. Generelle og principielle overvejelser trænger sig på i lyset af de seneste års voldsomme kritik og det forhold, at regeringen (såvel som oppositionen) nu accepterer, at der er noget om snakken.

TRE LÆRESÆTNINGER OM FREMTIDENS DOKUMENTATION

Sådanne overvejelser bør efter min mening forholde sig til disse tre læresætninger, der alle udspringer af foreløbige erfaringer med den ny bureaukratisme:

- 1 Dokumentation er nødvendig for at kvalitet kan balanceres med effektivitet – både ved politisk og professionelt begrundede prioriteringer.
- 2 Kvalitetsudvikling kræver systematisk dokumentation, rettet mod spredning af best practise og læring på grundlag af erfaringer.
- 3 Den individuelle diagnose må sættes i centrum og dokumentationen må indrettes således, at den kan påvise, hvilken indsats der fører til hvilke resultater.

Erfaringerne viser at dokumentation kan anvendes til meget. Også at megen dokumentation er uanvendelig (Gjørup et al., 2007). Det er derfor vigtigt at overveje, hvad dokumentationen skal anvendes til, og hvorledes den skal organiseres og indsamles for at indløse bestemte – gerne principielle – formål. Derfor er det også påfaldende, at selvom både regering og opposition i deres velfærdsudspil foreslår en række nye kommissioner og planer i velfærdsstatens uendelige reform, så indgår der ikke noget forslag til et mere overordnet og principielt arbejde om det fremtidige dokumentationssystem. Regeringen vil inddrage medarbejderen, og starte reform arbejdet “nedefra”. I sig selv er det en god ide, men det sikrer ikke, at “afbureaukratiseringen” sker ud fra principielle overvejelser. Behovet synes åbenlyst!

Referencer

Dorf, Michael & Charles Sabel (1998): A Constitution of Democratic Experimentalism, *Columbia Law Review* no. 98, 267.

Forum for offentlig topledelse (2005): *Kodeks for god offentlig topledelse*. Kbh: Forum for offentlig topledelse.

Gjørup, Jes, Henrik Hjortdal et al. (2007): Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde, *Politiken*, Torsdag 29. Marts, s. 7.

National Economic and Social Development Office (2005): *The Developmental Welfare State*, No. 203.

Noonan, Kathleen G., Charles F. Sabel & William H. Simon (2007): *The Rule of Law in the Experimentalist Welfare State. Lessons from Child Welfare Reform*, <http://www2.law.columbia.edu/sabel/childx2.doc>

Pedersen, Ove K. (2005): God offentlig topledelse på dansk – andre landekodekser og fremtidsperspektiver, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, no. 3, november 2005.

Pilgaard Johnsen, Poul (2007): Alting forandret, *Berlingske Weekendavis*, nr. 35, 31. august.

Regeringen (2006): *På vej mod en kvalitetsreform. Frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar*, 30. november.

Regeringen (2007): *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. Kbh: Schultz. (www.kvalitetsreform.dk)

Regeringen (2007a): *På vej mod en kvalitetsreform. Sammenhængende service – med respekt for borgerne*, 11. januar.

Regeringen (2007b): *På vej mod en kvalitetsreform. Klare mål og ansvar for resultater*, 8. februar.

Noter

¹ Se f.eks. arbejdet med Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet, Sundhedsstyrelsen og oprettelsen 2005 af *Institut for kvalitet og akkreditering i Sundhedsvæsenet*, http://www.sst.dk/Planlaegning_og_behandling/Kvalitets_Udvikling.aspx?lang=da



OVE K. PEDERSEN
Professor, Copenhagen Business School

BEHOV FOR AT MÅLE EFFEKTEN AF DEN KOMMUNALE VELFÆRDSINDSATS

OLE GREGERSEN

Denne artikel tager udgangspunkt i regeringen og kommunernes økonomi-aftaler for de sidste tre år. Aftalerne stiller store fremtidige krav til at kunne måle størrelser som output, kvalitet, effekter, brugertilfredshed og ressourceforbrug. Problemet er, at Danmark har en ringe tradition for at måle effekten af de sociale indsatser.

I aftalen mellem regeringen og kommunerne om kommunernes økonomi for 2006 indgik en række principper for den fremtidige dialog mellem regeringen og KL. Et af dem lyder: "Den statslige styring af kommunerne skal baseres på mål- og ramkestyring og fastholdelse af kommunalbestyrelsens ansvar for prioritering og opgaveløsning". Et andet princip siger: "Den offentlige sektor har en forpligtelse til løbende at sikre den bedst mulige ressourceudnyttelse og dokumentere opgaveløsningens effekt, kvalitet og ressourceforbrug". Aftalen uddyber dette senere under ordlyden: "Der er endvidere en fælles forståelse for, at en fremtidig styringsrelation baseret på mål- og ramkestyring stiller krav om øget dokumentation og

Så i dag er vi langt hen ad vejen vidne til et socialt system, der ikke får en troværdig feedback.

mere systematisk evaluering af resultaterne i den kommunale opgaveløsning". Derudover indeholder aftalen 5 principper for styringen af kommu-

nerne opgavevaretagelse. Et af dem lyder: "Den statslige styring tilrettelægges som mål- og ramkestyring, baseret på dokumentation af effekt, output og brugertilfredshed".

Regeringen og KL blev i samme aftale enige om at etablere et samarbejdsprojekt for den decentrale offentlige sektor med henblik på inden for en kortere årrække at gennemgå ressourceanvendelsen på de væsentligste kommunale opgaveområder. Blandt de konkrete initiativer aftalte parterne at iværksætte en pilotundersøgelse af organisering og effektivitet på hjemmehjælpsområdet og at udvikle dokumentationsmetoder på ældreområdet.

De aftalte principper blev ført videre i aftalerne om kommunernes økonomi for 2007 og 2008. Som et konkret initiativ i 2007-aftalen enedes parterne desuden om at der skulle udvikles dokumentation på områderne: børn, børnefamilier og udsatte grupper. Endelig nævnes specifikt i aftalen om kommunernes økonomi for 2008 at: "Øvrige væsentlige serviceområder gennemgås på

lignende vis efter et turnusprincip startende med børn og unge”.

Der er ingen tvivl om, at de tre aftaler stiller store krav til i fremtiden at kunne måle størrelser som output, kvalitet, effekter, brugertilfredshed og ressourceforbrug. Det afføder en række spørgsmål om, hvad der kræves for at kunne gennemføre sådanne målinger, og om hvordan indsamling og analyse af data og formidling af resultaterne kan organiseres, så kommunerne kan drage nytte af den tilvejebragte viden i det daglige arbejde.

BORGERNE HAR KRAV PÅ DEN BEDSTE INDSATS FOR PENGENE

Hvorfor skal man måle effekten af den sociale indsats? For at blive klogere og for at få det bedste mulige grundlag for at kunne træffe beslutninger om at fortsætte som hidtil – eller at gøre noget andet til gavn for de borgere, indsatsen gerne skulle hjælpe og til gavn for de skatteydere, der skal betale for indsatsen.

Den borger, der har brug for en social indsats, har et legitimt krav på at få den bedste behandling, vi kan give for pengene. Det siger sig selv, at det er umuligt at vide, om man giver den bedst kendte indsats (for pengene), hvis man ikke ved, hvilken indsats, der virker bedst. Og det kan man kun få at vide ved at måle effekten. Hvis der er tale om en indgribende indsats, er der vel også en legitim forventning om, at det faktisk virker – eller at det offentlige i det mindste har gjort, hvad der står i deres magt for at finde ud af, om det virker.

Helt i forlængelse heraf har den enkelte borger – som skatteborger – en legitim interesse i, at skattepengene bliver brugt optimalt – og det må indebære, at der ydes en så effektiv indsats som muligt inden for en given ressourceramme.

RINGE TRADITION FOR EFFEKTMÅLINGER I DANMARK

Der er på det nærmeste ingen tradition for at måle effekter af den sociale indsats i Danmark – og det er et problem for den tankegang, som ligger i kommunaftalerne fra de seneste tre år. Problemet består i, at de, der laver et forsøg eller måske bare gør tingene på en anden måde

end før, så ikke får en troværdig information om, hvorvidt det var en god ide. Ligesom i alle andre læreprocesser må det også gælde her, at troværdig feedback er essentiel for indlæringen.

Sociale indsatser er måske nogle gange komplekse – og der kan være mere end ét mål med den. Men så længe, den helt grundlæggende forudsætning for effektmåling er opfyldt – at både problemet/målet og indsatsen er veldefinerede, betyder en større kompleksitet bare, at det er sværere at måle præcist, om indsatsen virker og dermed give en troværdig feedback til dem, der har ydet indsatsen. Så i dag er vi langt hen ad vejen vidne til et socialt system, der ikke får en troværdig feedback. Risikoen ved et sådant system er, at det enten slet ikke udvikler sig eller hele tiden febrilsk prøver noget nyt, uagtet manglende viden om, hvorvidt de nye indsatser har en bedre effekt end de gamle eller giver samme effekt for færre kroner – eller det modsatte.

MANGLLENDE VIDEN OM EFFEKT KAN VÆRE FATAL

Det er desværre ikke sådan, at det sociale system af sig selv lærer nogle nye og bedre metoder. Ej heller blot i et langsommere tempo, end hvis en korrekt feedback på, om et forsøg var en god idé eller ej havde fundet sted. Man kan sagtens komme til at skifte adfærd til noget, der har væsentligt dårligere effekter – eller måske ligefrem komme til at implementere indsatser med negative effekter.

Som et eksempel kan man nævne 'Scared Straight' programmerne, som A. Petrosino har undersøgt (Petrosino, 2002). Tanken bag programmerne var at skræmme unge småkriminelle fra at få en livslang karriere som stærkt kriminelle ved at konfrontere dem med stærkt kriminelle langtidssindsatte og deres fortællinger om forfærdelighederne ved et langt liv som kriminel. Projektets rationale til at påvirke de unge til at ændre adfærd lyder umiddelbart tilløkkende. Det var først efter at have målt effekten, det stod klart, at sådanne programmer faktisk forstærker kriminaliteten blandt de unge i stedet for at mindske den – og altså har en stærkt negativ effekt.

Der er mange måder at måle effekter på. I hvert konkrete tilfælde tilpasses designet til de aktuelle muligheder. Ingen metode er uden svagheder, men der er metoder, der er klart bedre end andre. Skal man sammenligne to undersøgelser af effekten af en given indsats – som ikke når frem til samme konklusion (hvorvidt indsatsen virker eller ej) er første naturlige skridt at vurdere kvaliteten af de to undersøgelsesdesign. Men selv med samme design kan man godt komme ud for, at én undersøgelse viser ét resultat og at en anden undersøgelse viser et andet resultat. Det skyldes, at der i alle undersøgelser er et element af tilfældighed. Når en undersøgelse konkluderer, at en indsats virker, er logikken, at *hvis* indsatsen ikke virkede, ville det være meget usandsynligt (men dog stadig muligt) at observere det, vi har observeret. Helt sikker bliver man derfor aldrig. Men har man to studier, der er gennemført med et godt design og viser samme resultat, kan man naturligvis være meget mere sikker på, at resultatet holder. Problemet melder sig, hvis de to studier ikke når til samme konklusion eller hvis et større antal studier når til forskellige konklusioner. Hvad skal vi så mene om indsatsens effekt?

TO ORGANISATIONER MED SPECIALE I EFFEKT MÅLINGER

I sundhedssektoren er der en lang tradition for at tackle præcis dette problem. I Cochrane-organisationen har man udviklet en metodik til at gennemføre analyser på tværs af flere effektmålinger. Med denne metodik kan man præcist svare på, hvad man alt i alt skal mene om effekten af en indsats, når et antal høj kvalitetsstudier hver for sig når frem til forskellige konklusioner.

På det sociale område er der en tilsvarende organisation under opbygning – Campbell-organisationen, hvis nordiske, regionale center har til huse på SFI. I begge organisationer udgives resultaterne af sådanne tværgående analyser i en review-database, der er tilgængelig via internettet. Praktikere, der vil vide, hvad man ved om effekten af en given indsats, kan derfor starte med at undersøge, om der skulle være gennemført et Campbell Review om sagen. Referencen til ovennævnte eksempel om effekten af 'Scared Straight'-programmerne henviser til et sådant Campbell

Review. I det konkrete tilfælde viste alle effektstudierne, der var sammenfattet i Campbell Reviewet, enten ingen eller en negativ effekt. Sammenfattes resultaterne på tværs af enkeltstudierne bliver konklusionen om negativ effekt meget klar.

Benchmarking skal tage højde for lokale forskelle. Når regeringen og KL lægger så meget vægt på, at den fremtidige styring af kommunerne skal ske ved fokus på output, effekter og ressourceforbrug, vil benchmarking være et naturligt instrument at anvende. Både som et redskab for regeringen til at

Man er nødt til at skabe en standard for, hvilke data, der skal tilvejebringes for at kunne gennemføre de ønskede analyser.

overvåge kommunerne og for kommunerne i deres bestræbelser på at gøre arbejdet endnu bedre.

Der er allerede en vis tradition for at gøre det. Nogle kommuner har et samarbejde, hvor man udveksler data – og der udgives årligt nøgletal om kommunernes produktion, og disse tal kan danne basis for en vis form for sammenligning. Problemet med den form for benchmarking er, at der typisk er en række lokale forhold, der gør, at tallene ikke er helt sammenlignelige. Derfor kan det være svært at vurdere, hvor meget af forskellen, der skyldes forskelle i lokale forhold og hvor meget, der skyldes forskellig praksis, herunder evnen til at producere ydelser effektivt.

Som eksempel på disse såkaldte rammevilkår kan nævnes, at det ikke giver meget mening blot at sammenligne kommuner på antal tilkendelser af førtidspension pr. 1.000 indbyggere. Man er nødt til at tage højde for, om en kommune har mange i alderen 50-60 år, fordi langt flere i denne aldersgruppe end i yngre aldersgrupper har behov for førtidspension. Men man er også nødt til at tage højde for erhvervsstrukturen og for uddannelsesniveaet, som også har stor betydning (se mere udførligt om rammevilkårenes betydning i Anders Rosdahls artikel andetsteds i bladet).

Det kan principielt set godt lade sig gøre med nøgletal. Der bliver bare rigtig mange af dem, for

man er nødt til at have ét for hver kombination af sociale forhold, man vil kontrollere for. Begge de to andre standardtilgange til benchmark analyser (regressionsanalyser og DEA-metoden) kan overkomme nogle af nøgletalstilgangens svagheder. Og de skal naturligvis tages i brug, så man i så høj grad, det nu er muligt, kan være sikker på at forskelle, der fremkommer i benchmarking analysen er udtryk for forskelle i den adfærd, der har med produktionen af ydelsen at gøre.

NATIONALE ANALYSER TIL LOKALT BRUG

Hvis man skal tilvejebringe viden om effekten af en given indsats, og en kommune skal kunne få et billede af, om de gør det godt i forhold til andre kommuner – så kan analysen selvsagt ikke gennemføres alene med data fra denne ene kommune.

Det er klart, at man kan godt i en kommune sammenligne ét socialkontor med et andet eller én institution med en anden og efter de kriterier, man nu i kommunen måtte opstille, finde ud af, hvilket socialkontor eller hvilken institution, der gør det bedst. Men man kan ikke finde ud af, om et socialkontor eller en institution eller kommunen i det hele taget gør det godt, i forhold til andre kommuner, uden at have sammenlignelige data fra alle disse andre kommuner. Det betyder naturligvis også, at man er nødt til at skabe en standard for, hvilke data, der skal tilvejebringes for at kunne gennemføre de ønskede analyser.

DATA PÅ INDIVIDNIVEAU

Hvad er effekten af en personrettet social indsats egentlig? Det er forskellen mellem hvordan det (i den samme periode) går en person med og uden den indsats, vi ønsker at måle effekten af. Det kan man selvfølgelig aldrig måle direkte. Den ene af de to situationer, som vi gerne vil sammenligne, vil altid være kontrafaktisk. Enten modtog personen indsatsen eller også gjorde han/hun det ikke. Effektmåling går ud på at måle forskellen indirekte – fx via kontrolgruppeforsøg. Det kræver data på individniveau.

Nogle gange er det også sådan, at en indsats i én forvaltning eller sektor har en effekt i en anden sektor. Man kunne som eksempel tænke sig, at en

indsats på hjemmehjælpsområdet i nogle tilfælde kunne påvirke sandsynligheden for sygehusindlæggelse eller brug af sundhedsydelse i det hele taget. Hvis man skal måle sådanne effekter, skal man kunne følge det enkelte individ fra indsatsen i den sociale sektor til brugen af ydelse i sundhedssektoren.

Der er et stort behov for at måle effekterne af indsatserne på det sociale område. Der er også lang vej at gå. Det er helt afgørende for mulighederne for at måle effekten af indsatserne og for at gennemføre relevante benchmark analyser, at der tilvejebringes relevante data af høj kvalitet.

Referencer

Petrosino, A. et al. (2002): *Scared Straight and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency*. Campbell Review.



OLE GREGERSEN
Leder af forskningsafdelingen
Socialpolitik og Velfærdsydelse på SFI

NÅR MAN SKAL MÅLE EFFEKTEN AF KOMMUNERNES BESKÆFTIGELSESINDSATS

ANDERS ROSDAHL

Hvis man skal kunne øge kvaliteten af de kommunale indsats på velfærdsområdet, er man nødt til at have en viden om, hvordan indsatserne virker. Med eksempel i kommunernes beskæftigelsesindsats ser denne artikel på nogle af de forhold, man skal tage højde for, når man skal fastslå, om en indsats har en effekt. Og hvilke forhold man skal tage højde for, når man skal benchmarke, dvs. sammenligne, kommuners indsats på et område.

Kommunernes beskæftigelsesindsats omfatter i denne artikel bestræbelserne på at bringe kontanthjælpsmodtagere og udlændinge, der modtager af introduktionsydelse, i beskæftigelse. Indsatsen gennemføres navnlig i henhold til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og integrationsloven. Blandt hovedredskaberne er vejledning og opkvalificering (bl.a. projekter og uddannelse), virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud på en privat eller offentlig arbejdsplads. Ofte bruges betegnelsen aktivering om de fleste af disse former for indsats.

KOMMUNERNES VILKÅR FORSKELLIGE

Kommunernes beskæftigelsesindsats skulle gerne have en positiv effekt, dvs. medføre at deltagerne i fx aktivering efterfølgende er bedre stillet på arbejdsmarkedet end, hvis de ikke havde deltaget.

Det er imidlertid ganske vanskeligt med sikkerhed at fastslå, om en indsats har en effekt. Man kan fx se på, hvor stor en del af deltagerne, der efterfølgende får arbejde. Det siger dog ikke nødvendigvis noget om effekten, idet man ikke kan

vide, hvordan det ville være gået deltagerne, hvis de ikke havde deltaget. Hvis mange klarer sig godt efter et tilbud, kan det fx skyldes, at det netop var de mest ressourcestærke, der deltog i det. Den i princippet bedste metode til at finde ud af, om en indsats har en effekt, er et såkaldt socialt eksperiment, også kaldet lodtrækningsforsøg. Sådanne gennemføres imidlertid meget sjældent. I stedet kan man ved hjælp af statistiske metoder konstruere mål på effekter, der tilnærmer sig det eksperimentelle ideal.

Kunststykket er at tage højde for de faktorer, som påvirker chancen for at komme i beskæftigelse, men som jobcentre ikke selv har indflydelse på, i hvert fald på kort sigt.

Det er de såkaldte rammevilkår, vi taler om. Rammevilkår kan være træk ved *målgruppen* for beskæftigelsesindsatsen (kontanthjælpsmodtagerne og udlændingene). Mænd har fx større chance for at komme i beskæftigelse end kvinder, unge har bedre chancer end ældre, kvinder med små børn har mindre chancer, indvandrere fra ikke-vestlige

lande – især flygtninge – har mindre chancer. Også sprogkundskaber, uddannelse, erhvervs erfaring og helbred har betydning for chancen for at komme i arbejde. Som udgangspunkt og på kort sigt kan jobcentre ikke påvirke på disse faktorer, og derfor skal man tage højde for dem, når man bedømmer effekten af indsatserne. Beskæftigelseschancerne er også bedre for kontanthjælpsmodtagere, hvis eneste problem er ledighed, end for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.

Også træk ved *lokalsamfundet* kan spille ind som givne betingelser for jobcentre, betingelser som kan variere fra lokalsamfund til lokalsamfund. Beskæftigelseschancerne afhænger naturligt nok af beskæftigelsesmulighederne på det lokale arbejdsmarked, herunder konjunktursituationen, dvs. ledighedens størrelse og udsving. Nogle undersøgelser tyder på, at også andre træk ved lokalsamfundet er relevante. Hvis der fx er mange udlændinge i forvejen i en kommune, kan det have en positiv betydning for nye udlændinges beskæftigelseschancer. De allerede bosiddende kan så at sige “bane vejen” for nye.

En række undersøgelser viser, at beskæftigelseschancerne påvirkes af disse rammebetingelser (Se fx Rosdahl, 2006 & Clausen, 2006b). Men sam-

Den samlede gennemsnitlige effekt på landsplan af kommunernes aktivering er lille. Det udelukker dog ikke, at nogle kommuner kan opnå gode resultater.

tidig er det selvfølgelig en forenkling at tale om givne rammevilkår. På længere sigt kan kommunerne påvirke nogle af rammevilkårene. Fx kan man påvirke den lokale ledighed gennem kommunal erhvervs politik, og en del af aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere og udlændinge sigter netop mod at påvirke deres kvalifikationer, dvs. fremtidige rammevilkår.

EFFEKTERNE KAN PÅVISES

Det er veldokumenteret, at rammevilkårene har stor betydning for, hvorledes kontanthjælpsmodtagere og udlændinge klarer sig på arbejdsmar-

kedet. Men er det alene rammevilkårene – det jobcentret ikke umiddelbart kan påvirke – der har betydning for opnåelsen af kommunale beskæftigelsespolitiske mål, eller kan vi påvise en selvstændig effekt af kommunernes indsats?

Ja, det ser ud til det. De få foreliggende analyser i Danmark vedrørende effekten af aktivering af kontanthjælpsmodtagere viser, at job med løntilskud i private virksomheder (privat jobtræning) er den foranstaltning, der har den største beskæftigelseseffekt. Den bruges dog ikke meget for kontanthjælpsmodtagere. Andre former for tiltag, hvor aktiverede placeres på en almindelig arbejdsplads, synes også at have en positiv beskæftigelseseffekt. Billedet er dog ikke helt entydigt. De former for aktivering, der anvendes mest for kontanthjælpsmodtagere, falder i kategorien “vejledning og opkvalificering” (herunder beskæftigelsesprojekter), som tilsyneladende kun har en beskedent eller ingen positiv beskæftigelseseffekt for deltagerne (Rosdahl, 2006).

En analyse af indsatsen overfor udlændinge under integrationslovens introduktionsprogram 1999-2003 viser også, at privat jobtræning er den mest effektive foranstaltning med henblik på at få udlændinge ud af offentlig forsørgelse (Clausen, 2006a). Offentlig jobtræning har en lille positiv effekt, hvorimod uddannelse, særligt aktiverende forløb og anden aktivering forlænger ventetiden til selvforsørgelse. Set under ét påvirker aktiveringen ikke udlændinges chancer for at blive selvforsørgende.

Hovedindtrykket fra de få foreliggende undersøgelser, hvis tal er nogle år gamle, er således, at den samlede gennemsnitlige effekt på landsplan af kommunernes aktivering er lille. Det udelukker dog ikke, at nogle kommuner kan opnå gode resultater, dvs. effekter over gennemsnittet, jf. nedenfor.

NOGLE KOMMUNER ER BEDRE END ANDRE

Et redskab til at forbedre kvaliteten af kommunernes indsats er benchmarking, som belyser, om nogle kommuner er bedre end andre. Sigtet er at udpege de gode kommuner, således at de mindre gode kan lære af dem. I de senere år har AKF fore-

taget en årlig benchmarking af kommunernes integrationsindsats, senest i 2007 (Husted, 2007a, b), ligesom AKF har foretaget benchmarkanalyser af kommunernes indsats for at bringe kontanthjælpsmodtagere i arbejde (Arendt, 2004) (Hald Andersen, 2006). Også Beskæftigelsesministeriet og andre har foretaget benchmarkanalyser eller benchmarklignende analyser af kommunernes beskæftigelsesindsats.

I en benchmarkanalyse udvælges et målbart *succeskriterium* for den kommunale indsats. Det kan fx være, hvor lang tid det i gennemsnit tager, før nye ikke-vestlige udlændinge i kommunen opnår beskæftigelse. Jo kortere varighed indtil beskæftigelse, des større succes. Graden af succes afhænger af to ting: *Rammevilkårene* og den kommunale *indsats*. På basis af en statistisk model, som bygger på registerdata for hele landet, beregnes, hvor stor en del af kommunens placering på succeskriteriet, der skyldes rammevilkårene. Dette tal trækkes fra den faktiske placering, hvorved fås et udtryk for indsatsen betydning – den såkaldte benchmarkindikator, der fortæller, hvor meget varigheden til beskæftigelse afviger fra det, man skulle forvente ud fra rammevilkårene i kommunen.

Benchmarkanalysen går således ud på at rense observerede forskelle i kommunernes succes for forskelle, der kan tilskrives, at kommunerne har forskellige vilkår. Hvis det har været muligt at identificere og måle samtlige relevante rammevilkår, vil benchmarkindikatoren give udtryk for den relative effekt af kommunens indsats. Det betyder, at man kan rangordne kommunerne efter effekten af deres indsats.

En hovedresultat fra gennemførte benchmarkanalyser er, at rammevilkårene forklarer en meget betydelig del af variationen, men ikke hele variationen, mellem kommunerne med hensyn til at opnå beskæftigelsespolitiske mål som fx beskæftigelse af udlændinge og kontanthjælpsmodtagere.

I de senest gennemførte benchmarkanalyser forklares omkring 80 pct. af variationen mellem kommunerne med hensyn til, hvor hurtigt udlændinge opnår beskæftigelse eller bliver selvforsørgende, med forskelle i kommunernes vil-

kår (Husted, 2007a & Husted, 2007b). Når det drejer sig om kontanthjælpsmodtagernes beskæftigelseschancer, tyder beregninger på, at mindst 60 pct. af forskellene mellem kommunerne hidrører fra rammevilkårene (Hald Andersen, 2006) (Clausen, 2006b).

En væsentlig pointe er derfor, at kommunale forskelle i indsatsens effekt ikke uden videre kan aflæses i simple kommunale nøgletal som fx andelen af kontanthjælpsmodtagerne, der får arbejde. Det helt nødvendigt at tage hensyn til kommunernes vilkår. Dette synspunkt synes at vinde stigende udbredelse. Fx er det udgangspunktet i Arbejdsmarkedsstyrelsens www.jobindsats.dk. På denne hjemmeside kan man se nøgletal for resultater af kommunernes beskæftigelsesindsats og foretage sammenligninger mellem kommuner med tilnærmelsesvist ens vilkår.

De gennemførte benchmarkanalyser har dog næppe inddraget samtlige relevante rammevilkår. I de registerbaserede data har man ifølge sagens natur ikke oplysning om fx udlændingenes og kontanthjælpsmodtagernes sociale netværk, arbejdsmotivation og personlige egenskaber, som antagelig har betydning for deres beskæftigelseschancer. Det betyder, at de nævnte procentvise andele formentlig må betragtes som minimumsskøn over rammevilkårenes betydning.

Den tanke kunne derfor opstå, at der måske slet ikke ville vise sig kommunale forskelle i effekten af indsatsen, hvis alle rammevilkår kunne måles i en benchmarking. Det kunne i givet fald skyldes, at der trods forskellene også er mange lighedspunkter mellem danske kommuner, bl.a. er lovgivningen ens. Desuden er det vel sandsynligt, at kommuner ofte sammenligner sig med og efterligner hinanden.

Benchmarkanalyserne tyder dog ret klart på, at der faktisk *er forskelle* mellem kommuner med hensyn til effekten af deres indsats. Man kan også sige, at når nu mennesker er udrustet forskelligt med hensyn til evner, færdigheder og uddannelse, så virker det sandsynligt, at noget tilsvarende må være tilfældet for kommuner.

HVORFOR ER NOGLE KOMMUNER BEDRE END ANDRE?

Dette spørgsmål giver en benchmarking i sig selv ikke svar på, hvilket er blevet fremført som en svaghed ved denne type analyser (jf. Rold Andersen, 2007). Strengt taget er det ikke dog en indvending mod selve analysen, men snarere mod, at analysen ikke har været fulgt op af forsøg på at forklare, hvorfor nogle kommuner tilsyneladende er bedre end andre.

I de senest gennemførte benchmarkanalyser forklares omkring 80 pct. af variationen mellem kommunerne med hensyn til, hvor hurtigt udlændinge opnår beskæftigelse eller bliver selvforsørgende, med forskelle i kommunernes vilkår.

Kun få analyser har systematisk forsøgt dette (fx Heinesen, 2004, Rosdahl, 2004 & Boll Hansen, 2006). Resultatet heraf viser et lidt blandet og uklart billede. Der findes således næppe et entydigt og veldokumenteret svar på spørgsmålet.

Den seneste undersøgelse, som drejer sig om kommunernes integrationsindsats, er dog temmelig klar i sine konklusioner. En tidlig integration af nye udlændinge synes ifølge undersøgelsen at hænge sammen med (Boll Hansen, 2006):

- En høj politisk prioritering af integrationsindsatsen og klare målsætninger. Opmærksomhed på feltet fra den politiske og administrative ledelse.
- At arbejdsmarkedsperspektivet har været højt prioriteret.
- En specialisering af integrationsindsatsen, hvor sagsbehandlere og jobkonsulenter med et særligt ansvar for udlændinge arbejder meget tæt sammen.
- En indsats, som er præget af en tæt opfølgning, tæt kontakt til samarbejdspartnere, herunder private virksomheder, hurtig iværksættelse af praktik, individuel og systematisk sagsbehandling og krav til aktiv deltagelse i introduktionsprogrammet.

Ifølge undersøgelsen er det indtrykket, at en tidlig integration af nye ikke-vestlige udlændinge i en kommune fremmes af forhold, der både vedrører politisk prioritering, organisation og sagsbehandling i kommunen.

Denne undersøgelse hæfter sig således ved nogle andre og flere sider af indsatsen end selve aktiveringen, som blev omtalt ovenfor – blandt andet sagsbehandlingen og indsatsens tilrettelæggelse.

Andre nyere analyser interesserer sig ligeledes for sagsbehandlingen og organiseringen af kommunernes indsats, hvilket næppe er blevet mindre relevant efter strukturreformen. Fx peger nogle af resultaterne fra de undersøgelser, der blev gennemført i 2006 i forbindelse med kulegravningen af kontanthjælpen, på, at en aktiv sagsbehandling og krav til de ledige kan have betydning for kontanthjælpsmodtagernes adfærd og jobchancer (Beskæftigelsesministeriet, 2006).

En del undersøgelser viser desuden, at der er betydelige forskelle mellem kommuner med hensyn til tilrettelæggelse og organisering af indsatsen. Fx er der tydelige forskelle mellem kommuner med hensyn til, i hvilken grad den beskæftigelsesrettede indsats over for arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er slået igennem i det yderste led hos sagsbehandlerne i de seneste år (Stigaard, 2006). En anden ny undersøgelse identificerer tre ret forskellige kommunale beskæftigelsesstrategier overfor ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere: Kravmodellen, trinmodellen og eksperimentalmodellen (Hohnen, 2007). Modeller, som bl.a. afspejler forskellig brug af individuel målretning af indsatsen og af økonomiske sanktioner.

Flere igangværende undersøgelser på SFI sigter mod at belyse, om der er systematiske sammenhænge mellem kommunernes implementering og organisering af beskæftigelsesindsatsen på den ene side og resultaterne på den anden side. Dette kan sammen med andre bestræbelser bidrage til, at der fremover kan gives et bedre svar end i dag på spørgsmålet om, hvorfor nogle kommuner er bedre end andre.

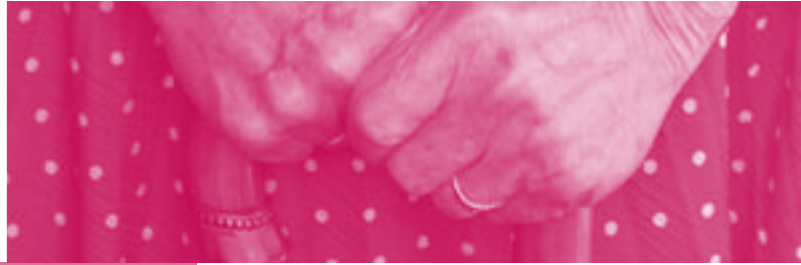
Referencer

- Arendt, Jacob Nielsen, Eskil Heinesen, Leif Husted, Bjørg Colding & Signe Hald Andersen (2004): *Kontanthjælpsforløbs varighed og afslutning: Forskelle mellem kommuner*. AKF Forlaget.
- Boll Hansen, Eigil, Morten Frederiksen & Leena Eskilinen (2006): *Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet. Har kommunernes indsats betydning for integrationen?* AKF Forlaget.
- Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*.
- Clausen, Jens, Hans Hummelgaard, Leif Husted, Kræn Blume Jensen og Michael Rosholm (2006a): *Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats*. AKF Forlaget.
- Clausen, Jens, Eskil Heinesen & M. Azhar Hussain (2006b): *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. AKF og Socialforskningsinstituttet. SFI rapport 06:15.
- Hald Andersen, Signe (2006): *Kommunal beskæftigelses-succes*. AKF Forlaget.
- Heinesen, Eskil, Søren C. Winter, Ida Risom Bøge & Leif Husted (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*. AKF Forlaget.
- Hohnen, Pernille, Marie Dam Mortensøn og Caroline Klitgaard (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. Socialforskningsinstituttet 07:12. København.
- Husted, Leif & Eskil Heinesen (2007a): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2004*. AKF Forlagt. Januar 2007.
- Husted, Leif, Chantal Pohl Nielsen & Eskil Heinesen (2007b): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2006*. AKF Forlaget.
- Rold Andersen, Bent (2007): *Benchmarkingens mange faldgruber. Anskueliggjort gennem to konkrete eksempler på integrationsområdet*. Forstadskonsulenterne. www.forstadskonsulenterne.dk
- Rosdahl, Anders & Kirstine Nærvig Petersen (2006): *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. Socialforskningsinstituttet 06:30. København.
- Rosdahl, Anders (2004): *Aspekter af integrationsindsatsen i 6 kommuner – en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkanalyse*. Arbejdsrapport 3:2004. Socialforskningsinstituttet.
- Stigaard, Mads V., Mette Fjord Sørensen, Søren C. Winter, Nina Friisberg & Annemette C. Henriksen (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. Socialforskningsinstituttet 06:28. København.



ANDERS ROSDAHL
Forskningsleder ved SFI

KVALITET I INDSATSEN FOR BØRN, UNGE OG ÆLDRE



EFFEKTER AF SOCIALT ARBEJDE: ET STUDIE AF BEVÆGELIGE MÅL

TINE EGELUND

Det har lange udsigter, før vi kender effekten af indsatser på det socialpolitiske område som fx anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. Forskning i effekter på baggrund af lodtrækningsforsøg tager lang tid og kræver velbeskrevne metoder – noget der ikke er almindeligt for størstedelen af det sociale arbejdes vedkommende i Danmark. Socialt arbejde har en kompleks praksis, der hele tiden forandrer sig. Det gør den også svær at måle. Men på trods af, at det er besværligt, er det vigtigt at få målt effekten af så mange indsatser som muligt og få beskrevet og dokumenteret det sociale arbejde langt bedre end tilfældet er i dag.

Politikere, embedsmænd og socialarbejdere vil vide mere om, hvilke indsatser der virker og ikke virker på det socialpolitiske område. Men det er svært at måle effekt. I USA har man forsket i effektmåling de sidste 40 år på det sociale område. Effektforskerne er enige om, at den bedste effektmåling opnås gennem lodtrækningsforsøg. Det vil sige, at når man undersøger effekten af en social indsats, så skal man undersøge to grup-

De børn, der vokser op hjemme hos socialt dårligt stillede forældre, adskiller sig marginalt positivt fra de anbragte børn, og bedst klarer de adopterede børn sig.

per: én gruppe, der bliver udsat for indsatsen, og en anden, der ikke får noget tilbud eller får den sædvanlige behandling. Og da det skal være tilfældigt, hvem der får hvilket tilbud, så skal der trækkes lod. Men den måde at skaffe sig viden på har sine begrænsninger. Dels forudsætter den type måling stramt definerede og tilrettelagte indsatser, der kan kopieres og bruges ensartet af

socialarbejdere rundt omkring. Dels er der store forskelle på, hvordan man bedriver socialpolitik i de forskellige lande, så det kan være svært at overføre resultater fra internationale undersøgelser. I USA er det almindeligt på det sociale område at bruge velbeskrevne nærmest manualbaserede programmer, der er udviklet med inspiration fra psykologien og psykiatrien. Nogle af de kendteste er MST (multisystemisk terapi) og forskellige former for CBT (kognitiv adfærdsterapi). I Danmark udgør den slags “bogstav-metoder” og manualbaserede indsatser kun en meget lille del af det sociale arbejde. Store dele af den sædvanlige praksis kan ikke evalueres på grund af dens upræcise eller ukendte metodiske indhold (Bergmark & Lundström, 2007). Politikere og praktikere må derfor indstille sig på, at den viden vi i de kommende år vil få fra effektmålinger er begrænset og kun kan få betydning for en lille del af de sociale indsatser.

I det følgende vil jeg først give et konkret eksempel på, hvor meget (eller rettere hvor lidt) viden, der i dag findes på et konkret socialt indsatsområde

de, nemlig anbringelse af børn og unge. Derefter vil jeg trække erfaringer frem fra Norge og Sverige, der har forsøgt at basere dele af den sociale indsats over for vanskelige (anti-sociale) unge på evidens.

ET EKSEMPEL: BEGRÆNSET VIDEN OM ANBRINGELSER AF BØRN OG UNGE ELLER ALTERNATIVE INDSATSER

Ser vi på, hvad vi ved om, hvordan anbringelser uden for hjemmet virker i forhold til alternative indsatser, så ved vi meget lidt. Langt de fleste effektstudier, som er gennemført er amerikanske. Der er ofte betydelige forskelle på anbringelse i USA og i Danmark, ikke mindst fordi en del ungdomsinstitutioner i USA er mere fængselslignende end i Danmark. Det er således meget forskellige anbringelsesforanstaltninger, der er tale om.

En anden grund til den begrænsede viden er, at man ofte i lodtrækningsforsøg på børne- og ungdområdet sammenligner en nogenlunde veldefineret behandlingsmetode, fx MST, PMT, MTFC mv., med "treatment as usual". Men "treatment as usual" er som oftest ikke specificeret. Det vil sige, at det kan strække sig fra fængselsophold i den mere indgribende ende af skalaen til ingen indsats i den anden ende. Der kan altså være tale om, at en veldefineret "ambulant" indsats' effektivitet bliver sammenlignet med en mere indgribende foranstaltning som anbringelse/indespærring. Men ofte ved man som sagt ikke, om dette er tilfældet, fordi "treatment as usual" ikke defineres.

En tredje grund til den begrænsede viden er, at anbringelser er et så mangetydigt begreb, at det næppe giver mening at spørge, om fx multisystemisk terapi (MST) er mere effektiv end en uspecificeret anbringelse uden for hjemmet. Dels er det danske anbringelseslandskab så varieret, at man i princippet sagtens kan forestille sig, at MST er mere effektiv end én anbringelsesform, men mindre effektiv end en anden form. Dels ved vi, at der inden for samme institutionstyper, fx behandlingshjem, er meget store variationer. Indtil videre er indholdet i danske anbringelsesforanstaltninger forskningsmæssigt en black box – vi

ved meget lidt om, hvad der foregår, når et barn først er anbragt. Vi kan derfor ikke umiddelbart sammenligne forskellige typer af anbringelser med forskellige typer af "ambulante" interventioner. Endelig er indsatsen på fx behandlingshjem så sammensat og ofte uden et tydeligt metodeindhold, at der ikke er en veldefineret indsats at måle. Arbejdets indhold ser i højere grad ud til at være båret af personlige erfaringer og udpluk fra forskellige teorier og metoder.

BØRN MED TUNGE SOCIALE PROBLEMER KLARER SIG DÅRLIGT – ANBRINGELSE ELLER EJ

Det er ikke etisk forsvarligt at trække lod om, hvorvidt et barn skal anbringes eller ej. Nogle få undersøgelser bygger på naturlige eksperimenter, der sammenligner børn med samme socialt problematiske baggrund, der henholdsvis adopteres, anbringes langvarigt uden for hjemmet eller vokser op hjemme. En af disse er Bohmans store svenske longitudinelle undersøgelse (fx Bohman, 1971; Bohman & Sigvardsson, 1979, 1980, 1985). Den dokumenterer, at børn anbragt uden for hjemmet i barndommen og ungdommen klarer sig dårligere end adopterede eller hjemmeboende børn på en række dimensioner vedrørende levekår og sociale problemer. De børn, der vokser op hjemme hos socialt dårligt stillede forældre, adskiller sig marginalt positivt fra de anbragte børn, og bedst klarer de adopterede børn sig. De observerede forskelle mellem grupperne kan ikke forklares ved forskelle mellem børnene eller deres baggrund. Det kan således se ud, som om effekterne af anbringelse er negative. Bohmans og en række andre undersøgelser viser imidlertid, at forskellen mellem anbragte børn og ikke anbragte børn med samme psykosocialt problematiske opvækstbetingelser er ret lille. Vinnerljung (1996), der sammenligner anbragte børn med deres søskende, som ikke blev anbragt, finder således, at når de er blevet voksne, så er der næsten ingen forskelle på fx deres socioøkonomiske forhold, sygelighed, dødelighed, kriminalitet m.v. Begge grupper – både de anbragte og deres søskende som blev boende hjemme --- klarer sig klart dårligere på de valgte udfaldsmål end unge voksne i befolkningen som helhed. Sammenligner man alene de anbragte børn med ikke-anbragte børn,

der som udgangspunkt har det til fælles med de anbragte, at deres sociale opvækstforhold er under normal standard, ser anbringelsen dog ud til at have næsten neutral effekt – altså hverken er bedre eller værre end ingenting at gøre.

Disse resultater siger imidlertid ikke noget præcist om effektiviteten af anbringelser bredt set, fordi den mest udforskede anbringelsesform er langvarig familiepleje. Det kunne jo være, at man ville komme til andre resultater, hvis man så på effekterne af højt specialiserede opholdssteder eller institutioner. Det ved vi imidlertid meget lidt om.

Resultaterne siger heller ikke noget om, hvorvidt man i videst muligt omfang skal undgå anbringelse. En undersøgelse af børn (Egelund, Hestbæk & Andersen, 2004), anbragt uden for hjemmet før skolealderen, viser klart, at det er uforsvarligt og utænkeligt ikke at anbringe mange af disse børn, når man kender de massive problemer deres forældre (dvs. mødre) og de selv har. Den konsekvens, man kan drage af undersøgelsesresultater om negative eller neutrale effekter af anbringelse, er derfor snarere, at anbringelsesfeltet trænger til udvikling for at opnå den ekstraordinære kvalitet, som er nødvendig for at imødekomme de ekstraordinære behov hos de børn, som ingen af os etisk kan forsvare ikke at anbringe.

BLANDEDE NORDISKE ERFARINGER MED EN INDSATS BASERET PÅ EVIDENS

Behandlingen af antisociale unge i Norge var indtil for nylig fortrinsvis på private hænder. Der herskede imidlertid en udbredt tvivl blandt socialpolitikere og praktikere om kompetencen og kvaliteten i den behandling. Denne tvivl, kombineret med en mediekampagne om unges vold og kriminalitet, fik den norske stat til offensivt at gå ind i at udvikle nye indsatser og foranstaltninger til denne gruppe af unge. Udgangspunktet var, at de nye indsatser skulle bygge på programmer, der havde dokumenterede positive effekter over for gruppen af unge antisociale.

Valget faldt på MST (Multi Systemisk Terapi), der er en kortvarig, men meget intensiv og forpligtende, behandlingsindsats i forhold til den

unge, hans/hendes forældre og omgivelser i øvrigt. Behandlingen foregår, mens den unge opholder sig i hjemmet og retter sig mod de personer, ikke mindst forældrene, som har væsentlig indflydelse på den unges udvikling. Der fandtes en række evalueringer af MST, der fastslog positive effekter, fortrinsvis lavet af de amerikanske programudviklere selv.

Det førte fra 1999 til et udviklingsarbejde i stor skala, hvor MST-team blev opbygget og uddannet, og hvor rammerne blev skabt for evaluering af effekten bygget på lodtrækningsforsøg. 100 unge fra fire norske amter blev ved lodtrækning fordelt på henholdsvis MST-behandling og den sædvanlige indsats ("treatment as usual").

Den første evaluering blev gennemført ca. 6 måneder efter påbegyndelsen af behandlingen (Ogden & Halliday-Boykins, 2004). Den viste positive resultater i MST-gruppens favør. De, der var i MST-gruppen, fik reduceret deres internaliserende adfærd (fx indadvendthed eller depression). Og de unge, der boede hjemme ved MST-behandlingens start, blev i mindre omfang anbragt uden for hjemmet i undersøgelsesperioden.

Den anden evaluering (Ogden & Hagen, 2006) var en opfølgning to år efter behandlingen og omfattede 75 af de unge, der havde deltaget i eksperimentet, fra tre af de fire deltagende amter. Her kunne stadig ses nogle positive effekter for MST-gruppen. For eksempel rapporterede de unge, der havde været i et MST-forløb, selv mindre kriminalitet, og deres forældre rapporterede mindre internaliserende adfærd hos de unge. På denne baggrund er MST blevet udbredt som metode over for antisociale unge i Norge. Der er aktuelt 25 MST-team.

Siden har Nordisk Campbell Center fået udarbejdet en forskningsoversigt, der gennemgår de bedste effektstudier af MST fra hele verden (Littell, Popa & Forsythe, 2005). Den fastslår, at der ikke noget, der tyder på, at MST er bedre for de unge end andre behandlingsformer. Der er dog heller ikke tegn på, at MST har skadelige effekter.

I Sverige er der også gjort forsøg med MST. Dette blev evalueret første gang i 2006 efter 6 måneders behandling. Resultaterne er foreløbige, men peger på, at både MST-gruppen og kontrolgruppen 6 måneder efter forsøgets start "lignede hinanden i psykiatrisk sundhed, kriminalitet, alkohol- og stofbrug samt andre normbrud" (Sundell, Hansson, Löfholm, Olsson, Gistle, Kadesjö, 2006:11). I den svenske rapport opfordres kommunerne til at vente med at oprette nye MST-team, indtil 2-års-opfølgningen foreligger.

Der er altså fortsat diskussion om, hvorvidt MST har beherskede positive eller neutrale virkninger. Ydermere er flere effektstudier baseret på lodtrækningsforsøg undervejs, og de vil muligvis ændre resultaterne fra Campbell's systematiske forskningsoversigt, når den foreligger i en opdateret udgave primo 2008.

DUR EVIDENS TIL ANDET EN IMPORTEREDE "BOGSTAV-INDSATSER"?

Forskningen har den karakter, at den sandhed, den formidler, ikke nødvendigvis er overensstemmende med andre forskningsresultater, der er udviklet i andre kulturelle kontekster, eller til andre tider. Dette får Bergmark & Lundström (2007) til at sige, at når man studerer effekter af socialt

Når man studerer effekter af socialt arbejde, så studerer man "bevægelige mål". I dette ligger en erkendelse af, at en så kompleks praksis som socialt arbejde er evigt foranderlig.

arbejde, så studerer man "bevægelige mål". I dette ligger en erkendelse af, at en så kompleks praksis som socialt arbejde er evigt foranderlig. Der ligger også en skepsis over for, i hvor stor skala og i hvor hurtigt tempo det socialpolitiske mål om evidens kan realiseres. Hvis dette overhovedet er fuldt ud muligt.

Det er et dilemma, at den amerikansk inspirerede "ortodokse" effektmålingsmetode, som der i de senere år er satset på i de skandinaviske lande, først og fremmest egner sig til evaluering af standardiserede og veldefinerede metoder, dvs. egner sig til evaluering af en mindre del af socialt arbej-

de. Med det norske eksperiment in mente, kunne det se ud, som om metoder af denne karakter, nok kan blive et supplement, men ikke erstatte hverken den sædvanlige uevaluerede sociale indsats eller anbringelse.

Bergmark & Lundström frygter på denne baggrund, at evidensbølgen kan blive præget af skuffede forventninger hos både socialpolitikere og praktikere, som efterhånden også viser betydelig positiv interesse for at evidensbasere deres arbejde, fordi den evidens, der kan produceres via eksperimentel afprøvning, bliver så usammenhængende og langsomt skabt, at der ikke vil være meget at byde praksis på.

Hvis dansk praksis, som i vid udstrækning er "foranstaltningsorienteret" frem for "metodeorienteret", i stor skala skal evalueres, forudsætter det, at de nye store kommuner producerer en (ensartet) og mere detaljeret dokumentation af klientkarakteristika og interventionerne over for klienterne, end der hidtil har været kommunal tilslutning til at lave. Det vil desuden kræve en metodeudvikling, så andre metoder kan tages i anvendelse, når de "ortodokse" er vanskelige at anvende. Med tilstrækkelige nationale data, der bygger på kommunernes daglige arbejde vil det i højere grad end nu være muligt at følge op på sædvanlig praksis.

Referencer

Bergmark, A. & Lundström, T. (2006): Mot en evidens-baserad praktik? – Om färdriktningen i socialt arbete. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, nr. 2, 99-113.

Bergmark, Å. & Lundström, T. (2007): Att studera rörliga mål – om villkoren för evidens och kunskapsproduktion i socialt arbete. *Socionomens Forskningssupplement*, nr. 21, 4-16.

Bohman, M. (1971): A comparative study of adopted children, foster children, and children in their biological environment born after undesired pregnancies. *Acta Paediatrica Scandinavica*. Suppl. 221.

Bohman, M. & Sigvardsson, S. (1979): Long term effects of early institutional care: A prospective longitudinal study. *Journal of Child Psychol & Psychiatr*, 111-117.

Bohman, M. & Sigvardsson, S. (1980): A prospective, longitudinal study of children registered for adoption. A 15-year follow-up. *Acta Paediatrica Scandinavica*, 61, 339-355.

Bohman, M. & Sigvardsson, S. (1985): A prospective, longitudinal study of adoption. Indgår i: Nicol, A.R. (ed): *Longitudinal studies in child psychology and psychiatry. Practical lessons from research experience*, 137-155. Norwich: Wiley & Sons Ltd.

Egelund, T., Hestbæk, A-D. & Andersen D. (2004). *Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*. København: Socialforskningsinstituttet, 04:17.

Littell, J., Popa, M. & Forsythe, B. (2005): *Multisystemic Therapy: For social, emotional and behavioural problems in youth aged 10-17*. The Campbell Collaboration. (available at: <http://www.campbellcollaboration.org/frontend2.asp?ID=82>)

Ogden, T. & Hagen, K. A. (2006): Multisystemic treatment of serious behaviour problems in youth: Sustainability of effectiveness two years after intake. *Child and Adolescent Mental Health*, Volume 11, no. 3, 142-149.

Ogden, T. & Halliday-Boykins, C.A. (2004): Multisystemic Treatment of Antisocial Adolescents in Norway: Replication of Clinical Outcomes Outside of the US. *Child and Adolescent Mental Health*, Vol. 9, No. 2, 77-83.

Sundell, K., Hansson, K., Löfholm, C.A., Olsson, T., Gustle, L-H. & Kadesjö, C. (2006): *Multisystemisk terapi för ungdomar med allvarliga beteendeproblem – resultat efter sex månader*. Stockholm. IMS, Socialstyrelsen.

Vinnerljung, B. (1996): *Fosterbarn som vuxna*. Lund: Arkiv.



TINE EGELUND
Seniorforsker ved SFI

TIDLIG INDSATS OVER FOR UDSATTE BØRN – ERFARINGER OG VIDEN

NIELS PLOUG
CATHRINE JESPERSEN

Effektmåling kan blive et vigtigt redskab i kommunernes bestræbelser på at forbedre de sociale indsatser – også over for udsatte børn. Desværre er der ingen tradition i Danmark for sådanne målinger på børneområdet. Men de udenlandske erfaringer er opløftende. Med den rigtige tilrettelæggelse og måling af en indsats er det muligt at afgøre, om den virker. Og især er det opløftende, at man kan påvise positive effekter af en tidlig indsats på de udsatte børns senere livsforløb.

Hvis man skal hæve kvaliteten af den indsats de danske daginstitutioner gør for at bekæmpe den negative sociale arv, er det nødvendigt at vide, hvad der virker, og hvad der ikke virker. Desværre er der kun begrænset dansk forskningsbaseret viden om mulighederne for at bekæmpe negativ social arv i dagtilbud.

I Danmark går 94 pct. af alle 3-5-årige og knap 60 pct. af alle 0-2-årige i dagpasning. Det betyder, at langt størstedelen af alle danske førskolebørn tidligt møder en såkaldt dobbeltsocialisering, hvor deres hverdag deles mellem ophold hjemme og i pasning. Når barnets møde med en samfundsinstitution finder sted på så tidligt et tidspunkt, giver det mulighed for, at barnet i god tid før skolealderen socialiseres til deltagelse i sociale samfundsinstitutioner. Samtidig åbner det muligheden for en tidlig samfundsmæssig indsats over for børn, som har risiko for at få sværere ved at klare sig i sociale sammenhænge end andre børn. Dagpasnings-systemet er med andre ord en oplagt indgang til særlige indsatser over for børn, som har det eller vil få det svært.

I 1999 udarbejdede Ekspertgruppen om social arv en rapport, der konkluderede, at der generelt manglede viden om sociale uligheder. For at råde bod på dette blev forskningsprogrammet om social arv efterfølgende oprettet. Hensigten med programmet var at indhente viden og gennemføre analyser på området. Det har bl.a. ført til en rapport fra SFI, som skaber et tiltrængt overblik over viden om og erfaringer med indsatser målrettet mod børn i dagtilbud. På baggrund af den samlede viden opstiller rapporten en række mulige indsatsområder for udviklingen af en mere målrettet indsats på dette felt.

DANSKE ERFARINGER OG VIDEN

Den eksisterende danske forskning beskæftiger sig mest med belysning af omfanget af social segregering i daginstitutioner, med barrierer for gennemførelse af effektive forebyggende indsatser i dagtilbud samt med spørgsmålet om, om interventioner har en ekskluderende eller inkluderende effekt. Derimod er undersøgelser vedrørende de langsigtede effekter af tidlige sociale indsatser i daginstitutioner fraværende i dansk forskning,

ligesom beskrivelser af konkrete indsatser og effekter af disse er sparsomme og usystematiske. I det følgende skal omtales nogle hovedresultater fra overblikket over den danske forskning.

SKÆV FORDELING AF SOCIALT UDSATTE BØRN

Flere af de danske undersøgelser viser, at fordelingen af socialt udsatte børn i danske daginstitutioner er skæv. Det vil sige, at belastede børn klumper sig sammen i få institutioner. En undersøgelse fra 2004 viser, at halvdelen af de børn, der har en svag hjemmebaggrund, er koncentreret i 20 pct. af institutionerne. Dette skal sammenholdes med, at anden forskning peger på, at tilbudt hjælp og særlige indsatser fungerer bedst, når andelen af udsatte børn i institutionen er under 10 pct. Er den større tyder forskningsresultater på, at den pædagogiske praksis får præg af overvågning frem for aktiv pædagogisk indsatsover for børnene.

Der er også en geografisk forskel i koncentrationen af udsatte børn i bestemte institutioner. Et studie fra 1996 peger på, at der især i større bykommuner og i landkommunerne er en koncentration af udsatte børn i få institutioner, mens der er relativt flere institutioner i storbykommunerne, der ikke har nogen udsatte børn indskrevet. Samtidig er der en tendens til, at ressourcestærke forældre aktivt vælger de bedste institutioner til deres børn, mens mindre ressourcestærke familier ikke magter en tilsvarende rationel valgadfærd.

MARGINALISERING ELLER NYE MULIGHEDER?

Et centralt emne i danske studier vedrørende udsatte børn i daginstitutioner er diskussionen af, om særlige indsatser har positiv eller negativ betydning for de udsatte børn. Det vil med andre ord sige, om daginstitutionernes indsats kan råde bod på udsatte børns mangler i omsorg og opvækst, eller om den snarere medvirker til, at de udsatte børn bliver endnu mere marginaliserede.

Det spørgsmål giver den danske forskning ikke klare svar på. Ekspertgruppen om social arv konkluderer, at daginstitutionerne har vanskeligt ved at kompensere for problemer i udviklingen af sociale og kognitive kompetencer, hvilket de bl.a.

begrunder med det faktum, at der ikke er påvist udlignende effekt på den skæve rekruttering til uddannelsessystemet. Andre studier peger til gengæld på, at det – med den rette pædagogiske praksis, der fx målrettet fokuserer på at skabe fællesskaber mellem børn – er muligt at skabe nye muligheder for udsatte børn.

MANGEL PÅ VELDEFINEREDE OG SYSTEMATISKE INDSATSER

Der er to danske studier, som undersøger typer af sociale indsatser i daginstitutioner. Disse undersøgelser viser med al tydelighed, at der ikke er tradition for at have fokus på indsatser i daginstitutioner i Danmark, samt at meget få institutioner benytter sig af veldefinerede, systematiske

Udenlandske studier viser, at en tidlig og målrettet indsats over for socialt udsatte børn har en påviselig positiv indflydelse på deres senere livsløb.

og afprøvede programmer. Den mest almindelige støtte i institutioner med mange udsatte børn er socialrådgiver, psykolog eller talepædagog, støttepædagog, konsulentbistand eller supervision, men disse støtteforanstaltninger anvendes hverken hyppigt eller alle steder. Således viser en undersøgelse fra 2005, at 41 pct. af alle adspurgte institutioner oplyser, at de arbejder med specifikke indsatser rettet mod socialt udsatte børn, mens kun 15 pct. af alle institutioner oplyser, at de arbejder ud fra beskrevne og veldefinerede programmer rettet mod de socialt udsatte. Endelig overvejer 12 pct. af de adspurgte institutioner at sætte nogle mere systematiske indsatser i værk.

MANGEL PÅ SYSTEMATISK INDSATS UDELUKKER EFFEKTMÅLING

Der findes ikke deciderede effektmålinger i danske studier af indsatser i daginstitutioner. Det nærmeste, man kommer måling af egentlige effekter, er pædagogers egne evalueringer af nytten af indsatsen.

De begrænsede effektvurderinger skal ses i lyset af, at institutionerne ofte har den generelle holdning, at de med deres indsats kan sørge for

at give udsatte børn et frirum i hverdagen med støtte og trygge rammer, men at indsatsen ikke nødvendigvis rækker langt nok til at gøre en forskel i hjemmemiljøet. En årsag til dette kan være, at det forebyggende arbejde i daginstitutionen i højere grad drejer sig om at identificere og indberette problemer og i mindre grad om egentlig løsning af dem. En undersøgelse fra 2004 peger på en række barrierer for succesfuld gennemførelse af mere systematiske indsatser:

- mangel på uddannet personale
- behov for mere viden om støtte til udsatte børn og om forældreinddragelse
- behov for mere tid til det enkelte barn
- bedre normeringer

KOMPETENCER, PÆDAGOGISK PRAKSIS OG NORMERINGER PÅVIRKER KVALITETEN

Der er i de danske forskningsundersøgelser bred enighed om, at pædagogerne kompetencer og den pædagogiske praksis i institutionerne har betydning for mulighederne for at påvirke den negative sociale arv. Hertil kommer ikke uvæsentligt rammebetingelser i form af normeringer, tid etc.

Centrale studier peger på, at det pædagogiske personale savner tid, viden og handlemuligheder for at kunne udfolde de pædagogiske principper, særligt i forhold til de udsatte børn. Desuden viser studierne, at problemer i samarbejdet med de udsatte børns forældre udgør en væsentlig barriere for daginstitutionernes mulighed for intervention. .

I en undersøgelse fra 2005 opstilles følgende barrierer i institutionernes rammebetingelser, der hæmmer en effektiv gennemførelse af sociale indsatser:

- større krav til institutionernes omstillingsparathed
- institutionerne pålægges flere og flere opgaver
- institutionerne får ikke tildelt de midler, der er behov for
- socialt udsatte børn ophobes i enkelte institutioner
- pædagogerne mangler fagligt løft.

Betydningen af pædagogiske læreplaner endnu ikke undersøgt

I forbindelse med indsatser over for socialt udsatte børn er de pædagogiske læreplaner et vigtigt element, idet disse skal indeholde mål og eventuelle delmål for, hvilke kompetencer og erfaringer den pædagogiske læringsproces skal give børn mulig-

Der findes ikke deciderede effektmålinger i danske studier af indsatser i daginstitutioner.

hed for at tilegne sig. Læreplanerne skal fungere som rettesnor i det daglige arbejde og skal i kombination med personalets fokus på (især udsatte) børns signaler danne grundlag for, at alle børn tilegner sig en række færdigheder, herunder skoleparathed, samt at de børn, der har vanskeligheder med tilegnelsen heraf, tilbydes nødvendig støtte.

De pædagogiske læreplaner har endnu ikke været genstand for empirisk forskning, men har udelukkende været genstand for teoretisk diskussion af, hvilken betydning de har for især udsatte børn. Det betyder, at der endnu ikke eksisterer forskningsbaserede undersøgelser af deres formål eller effekt.

UDENLANDSKE ERFARINGER OG VIDEN

I modsætning til situationen i Danmark er forsøg med brug af daginstitutioner til sociale indsatser over for udsatte børn et veldokumenteret forskningsområde i udlandet. Især i USA har man i de sidste 45-50 år eksperimenteret med forskellige interventioner med det formål at støtte børn, der lever i fattigdom eller på anden måde har belastede opvækstbetingelser.

I USA har man særligt eksperimenteret med effektstudier på dagpasningsområdet, hvor der i nogle tilfælde er iværksat tiltag over for barnet helt fra fødslen. Dette er gjort ved brug af interventionsstudier, hvor bestemte grupper udsættes for bestemte stimuli med det formål efterfølgende at sammenligne effekten af den givne påvirkning med ingen påvirkning. I nogle interventionsforsøg har man arbejdet med flere indsatsgrupper og

én kontrolgruppe, således at man kan sammenligne effekten af forskellige typer af indsatser. Typisk har interventionerne drejet sig om følgende kombinationer:

- pasning af høj kvalitet samt besøg i hjemmet (fx Perry Preschool, Abecedarian, Syracuse)
- pasning af høj kvalitet samt kurser for børnenes forældre (fx CARE-projektet)
- pasning, forældreuddannelse samt hjemmebesøg (fx Early Head Start)
- centerbaseret pasning (fx Head Start)
- førskoleundervisning om sommeren samt hjemmebesøg resten af året (fx The Early Training Project)
- intervention over for voksne, der arbejder med 0-5-årige børn (fx Peers Early Educational Partnership).

I mange af programmerne har interventionen taget udgangspunkt i samlede læringsprogrammer, der ud fra en udviklingsteoretisk vinkel arbejder målrettet med forskellige områder af barnets udvikling.

Forskningsmæssigt er de udenlandske interventionsstudier forholdsvis veldokumenterede, idet man udover jævnlige målinger i projektperioden i flere tilfælde også har fulgt børnene i en længere periode efter interventionens ophør. Det betyder, at der for nogle af studierne findes oplysninger om de første 30 år af forsøgspersonens liv.

Overordnet set viser de grundige (især amerikanske) forsøg, at tidlig intervention i form af dagpasning af høj kvalitet har positiv effekt på udsatte børns udvikling. Derimod finder man ingen nævneværdig effekt af højkvalitetspasning for ikke-udsatte børn. På samme måde kan pasning af dårlig kvalitet have negative effekter for udsatte børn, mens ikke-udsatte børn tilsyneladende ikke påvirkes af pasning af dårligere kvalitet.

EFFEKTER PÅ KORT OG PÅ LANG SIGT

De kortsigtede effekter af førskolepasning drejer sig især om bedre sociale færdigheder samt forbedret motivation i forhold til skolestart, hvilket bl.a. betyder, at færre har brug for specialundervisning, og at færre generelt klarer sig dårligt i skolen. In-

terventionsstudier, som fx Perry Preschool og Abecedarian, peger direkte på, at børn, der har fulgt førskoleprogrammer, klarer sig bedre i skolen.

De langsigtede effekter af pasning, som i flere programmer måles, når børnene er blevet voksne, drejer sig hovedsageligt om bedre integration i samfundslivet, dvs. øget succes i forhold til uddannelse og beskæftigelse, bedre social integration samt reduceret risikoadfærd i form af mindre kriminalitet, stofmisbrug osv. Endelig ses klare effekter i forhold til færre teenagegraviditeter samt udskydelse af børnefødsler.

Generelt kan der på baggrund af de refererede interventionsstudier opstilles tre punkter, som er afgørende for positiv effekt af tidlig intervention. Det er afgørende, at:

1. interventionen beriger *børnene* ved at gøre dem i stand til at igangsætte og gennemføre deres egne læringsaktiviteter samt træffe selvstændige beslutninger
2. interventionen beriger *forældrene* ved at involvere dem i igangværende relationer og ved i samarbejde med lærerne at støtte børnenes udvikling
3. interventionen beriger *lærerne* ved at give dem systematisk læreplanstræning, støttende curriculum supervision samt observationsværktøjer til fremme af børns udvikling.

STOR GEVINST FOR SAMFUNDET

I forbindelse med evalueringer af de to store interventionsprogrammer, Perry Preschool og Abecedarian, er en række analyser af deres betydning som samfundsmæssige investeringer blevet udført. Formålet med de økonomiske analyser har været at undersøge, om programmerne er udtryk for gunstige sociale investeringer. Det vil sige, om interventionerne udover at gavne deltagerne også har haft positive effekter på samfundsniveau.

Overordnet set viser de økonomiske analyser vedrørende begge programmer, at de har været gode investeringer for samfundet, samt at flere af de positive effekter bidrager til en samlet samfundsgevinst. Hver dollar investeret i programmet kommer syvfold igen.

Da beregningerne er gennemsnitsbetragtninger, er der naturligvis forskelle i gevinsterne. For eksempel består gevinsten for piger primært i højere indkomst, mens den for drengenes vedkommende primært består i en lavere sandsynlighed for kriminalitet. Desuden er gevinsterne generelt størst for de mest udsatte deltagere. Det vil ud fra en samfundsmæssig betragtning sige, at det bedst kan betale sig at investere i de svageste grupper, da pengene her gives flest gange igen.

PERSPEKTIVER FOR FREMTIDEN

De udenlandske erfaringer er opløftende i mere end en forstand. For det første viser de, at en tidlig og målrettet indsats over for socialt udsatte børn har en påviselig positiv indflydelse på deres senere livsløb i skolen og uddannelsessystemet. For det andet viser de, at det med den rigtige indsamling og analyse af data om disse forløb er muligt at afgøre, hvilke typer af indsats der virker – og hvilke der virker mindre godt.

Socialt og socialpolitisk er det opløftende resultater. En forebyggende social indsats kan give påviseligt positive resultater. Når det gælder udsatte børn og unge er der langt større perspektiv i at forebygge – gennem investering i en tidlig indsats i dagsinstitutionerne – end i at forsøge at afhjælpe problemerne, når de er opstået og konstateret efter mindre heldige grundskoleforløb.

Man skal selvfølgelig være opmærksom på, at de forskelle, der er mellem det danske og det amerikanske samfund, har betydning for, hvordan man i Danmark kan tilrettelæge og gennemføre en indsats, og hvilket indhold den skal have. I USA har indsatsen i mange tilfælde været målrettet mod børn, der har en socialt belastet baggrund af en karakter, som man sjældent eller aldrig vil finde i Danmark. I Danmark er det – som nævnt indledningsvist – det normale, at børn i førskolealderen er i daginstitution, og der ydes allerede i dag en indsats – også over for de socialt udsatte børn. Opgaven i en dansk sammenhæng er derfor at finde frem til, hvordan den indsats, der allerede finder sted, kan gøres bedre. Dette kan ske ved at gøre indsatsen mere målrettet mod de udsatte børns problemer – og ved løbende at indsamle oplysninger om indsatsens resultater, således at

der kan træffes beslutninger om at videreføre, korrigere eller ophøre med indsatsen på et sikrere grundlag end det, der findes i dag.

Cathrine Jespersen: *Socialt udsatte børn i dagtilbud*. Socialforskningsinstituttet 06:21. ISBN 87-7487-835-2.116 sider. Pris 100,00 kr. inkl. moms.



NIELS PLOUG
Forskningschef ved SFI



CATHRINE JESPERSEN
Forsker ved SFI

ALDRING ER PÅVIRKELIG – HVAD BETYDER DET FOR UDVIKLINGEN I ÆLDRESERVICEN?

KAARE CHRISTENSEN

Indtil for få år siden var den almindelige opfattelse – også inden for den medicinske verden – at aldring var en meget mekanistisk og upåvirkelig proces, og at vi var tæt på grænsen for den menneskelige levetid. Der er da heller ingen tvivl om, at aldring er en fremadskridende og uundgåelig proces. Men de sidste 10-15 års forskning har overbevisende demonstreret, at aldring er en overordentlig plastisk proces, som vi i høj grad kan påvirke, og at der er plads til betydelige forbedringer. Det er denne grundlæggende biologiske præmis, som ældreservicen bør bygge på. Selv meget gamle mennesker kan fx genvinde fysiske færdigheder.

I 1980'erne fremsattes en teori om, at mennesker kun kunne leve 85 år i gennemsnit, og at denne grænse var biologisk bestemt. Dette er en opfattelse, som har haft stor udbredelse, men japanske kvinder har imidlertid allerede passeret denne grænse. Det er bemærkelsesværdigt, at middellevetidsrekorden for lande gennem mere end 100 år er steget lineært – med en stigning på tre måneder pr. år – uden nogen tegn på opbremsning ved 85-års alderen (Oeppen & Vaupel, 2002). Denne og en lang række andre observationer tyder ikke på, at vi i øjeblikket er ved at støde mod et øvre loft for levetid – og da slet ikke i Danmark hvor middellevetiden for kvinder kun er lige godt 80 år og for mænd omkring 76 år.

KAN VI LEVE BÅDE LÆNGERE OG BEDRE?

Væksten i middellevetid bør ikke vurderes alene men i sammenhæng med, om det giver flere leveår med godt helbred. Den forventede restlevetid i Danmark i år 2000 for 60-årige mænd og kvinder var henholdsvis 18,8 år og 22,0 år, og den forventede levetid uden funktionsindskrænkning var 14,7 år for begge køn. I perioden fra 1987 til

2000 steg den forventede middellevetid for 65-årige mænd med 0,9 år, hvorimod den forventede levetid uden funktionsindskrænkning steg endnu mere, nemlig med 2,4 år. De tilsvarende tal for kvinder var 0,2 år og 1,1 år. Derimod var der en tendens til, at den forventede restlevetid uden langvarig sygdom for 65-årige faldt i samme periode (Brønnum-Hansen et al., 2003 and 2005; Statens Institut for Folkesundhed, 2005). Der fremtræder således et mønster, hvor flere har langvarige sygdomme men færre funktionsindskrænkninger og længere levetid, hvilket er foreneligt med tidligere diagnostik og bedre og tidligere behandling af en række sygdomme. Resultaterne tyder således på, at vi lever længere og funktionsmæssigt bedre, og at dette bl.a. skyldes bedre diagnostik og behandling af sygdomme samt bedre indretning og funktionsmuligheder i eget hjem – sidstnævnte en central opgave for ældreservicen.

Et tidligere ofte fremført argument for at være tilbageholdende med behandling og rehabilitering af ældre har været, at en forlængelse af livet blandt

de ældste blot ville føre til andre lidelser. Det har således været almindeligt at hævde, at demens var en uundgåelig konsekvens af en meget høj levealder (jf. den tidligere betegnelse "senil demens"). Demens er en hyppig tilstand blandt ældre, men med de hidtil kendte levealder er demens ikke en uundgåelig konsekvens af selv ekstremt høj alder, og således vil halvdelen af de 100-årige ikke have nogen tegn på demens (Andersen-Ranberg et al., 2001). Den nyeste forskning tyder endvidere på, at selv om en stadig større andel af fødselsårgangene fra begyndelsen af det 20. århundrede opnår at blive 100 år, er der ingen tegn på, at de samlet set er dårligere fungerende end tidligere årgange af 100-årige – tværtimod tyder det på, at de klarer sig lidt bedre. Også udenlandske studier peger generelt på, at vi ikke blot lever længere men også bedre, samt at det skyldes bedre behandling, diagnostik og livsvilkår for ældre (Manton & Gu, 2001).

HVORNÅR ER DET FOR SENT?

Faldet i ældredødeligheden kan tilskrives enten, at den livslange akkumulation af skadelige virkninger er blevet mindre, og/eller at ældres livsvilkår og behandlingen af ældre mennesker er blevet bedre. De seneste 10 års forskning har givet en række eksempler på, at aldringsprocesserne er meget påvirkelige af indsatser her og nu. Blandt de mest bemærkelsesværdige var ændringen i dødelighed i det tidligere Østtyskland efter Berlinmurens fald i 1989. Frem til 1989 var dødeligheden for ældre betydeligt højere i Østtyskland end i Vesttyskland, også for de allerældste. Studier af dødeligheden efter murens fald for de 85-årige, de 90-årige og de 95-årige viser, at dødeligheden i det tidligere Østtyskland på ganske kort tid faldt til samme niveau som i det tidligere Vesttyskland (Vaupel et al., 2003). Det faktum, at dødeligheden for mennesker i 85 – 95-års alderen efter to verdenskrige og knap et halvt århundrede under østtysk styre kunne ændre sig så hurtigt, illustrerer aldringsprocessernes plasticitet selv hos de allerældste. Hvad der i det konkrete tilfælde var årsagen, er uvist, men formentligt har både en øget adgang til behandling, forbedrede livsvilkår og psykologiske faktorer spillet en rolle. Den vigtige observation, der er særdeles relevant for ældreservicen, er så-

ledes at det ikke er en "håbløs" opgave at forbedre livsvilkårene for ældre – selv ikke for de allerældste.

KØNSFORSKELLE

Det er et konsistent fund i befolkningsundersøgelser af ældre, at kvinder rapporterer flere sygdomme og begrænsninger i funktionsevnen end mænd. Kvinder tager mere medicin, og de klarer sig i gennemsnit dårligere i forskellige fysiske tests end mænd, specielt i de højeste aldre. Yderligere er kvinder i modsætning til mænd påvirket af menopausen med ophør af produktionen af kønshormoner og efterfølgende øget knogleskørhed. Der er imidlertid en påfaldende uoverensstemmelse mellem mænds og kvinders helbred og dødelighed: på trods af de beskrevne forskelle er mænds dødelighedsrater væsentligt højere end kvindernes i alle aldre, fra 0 til 100 år (Christensen et al., 2006).

Overlevelsen blandt ældre danskere er forbedret markant over de sidste 50 år, hvilket er afspejlet i en næsten eksponentiel vækst af 100-årige. Bag den store vækst af 100-årige gemmer der sig imidlertid meget store kønsforskelle – væksten skyldes næsten udelukkende en øgning af antallet af 100-årige kvinder. Hvor der for få årtier siden var

Mænd er på en lang række områder dårligere end kvinder til at håndtere ikke blot de tab, som er forbundet med aldring, herunder tab af færdigheder, men også tab af ægtefælle og job.

dobbelt så mange 100-årige kvinder som mænd, er der nu fem gange så mange. Hvis man bruger antallet af 100-årige som indikator for sundhedstilstanden og behandlingen af de allerældste – på samme måde som spædbørnsdødeligheden kan anvendes til at beskrive svangre- og børneomsorg – tyder det på, at de ældste danske mænd ikke i samme grad som danske kvinder har fået fordel af de forbedrede livsvilkår og behandlingsmuligheder for ældre. Andre lande har set en mere parallel udvikling i antallet af 100-årige mænd og kvinder, så den danske udvikling kan næppe blot afskrives som en biologisk, ikke-påvirkelig forskel

(Human Mortality Database, <http://www.mortality.org>).

Årsagen til at ældre mænd trods en række helbredsmæssige fordele ikke i samme grad som kvinder har draget fordel af de forbedrede livsvilkår, skal formentlig ikke blot søges blandt biologiske forhold og livsstilsfaktorer, men også i sociale og psykologiske forhold. Det er også velbeskrevet, at mænd er udsat for flere sundhedsrisici via deres arbejde og livsstil (fx rygning og alkohol), selv om midaldrende kvinder i Danmark har nærmet sig den mandlige risikoprofil. En række studier tyder på, at mænd på en lang række områder er dårligere end kvinder til at håndtere ikke blot de tab, som er forbundet med aldring, herunder tab af færdigheder, men også tab af ægtefælle og job. Det er bemærkelsesværdigt at depressioner diagnosticeres langt hyppigere hos ældre kvinder, mens ældre mænd har de højeste selvmordsrater. Dette tyder på en underdiagnosticering af depressioner hos ældre mænd, der ofte kan fremtræde aggressive mere end "kede af det". Det er også velkendt at ældre mænd er mere tilbageholdne end kvinder med at benytte sig af aktivitetstilbud for ældre. En af ældreservicens udfordringer er at lave tilbud og service der tager højde for de udtalte kønsforskelle der findes – selv blandt de allerældste (Christensen et al., 2006).

HVAD SKAL MAN BARE LÆRE AT LEVE MED?

Et af de mest bemærkelsesværdige aspekter ved aldring er de store forskelle, der findes i helbred og funktionsevne blandt ældre mennesker. Variansen i forskellige fysiske funktioner stiger dramatisk med alderen. Således vil der blandt ældre være en betragtelig andel, der kan løbe 100 meter, men også en betydelig andel, der ikke kan klare helt basale funktioner.

Det gør det naturligvis vanskeligt at definere, hvad der er "naturlig aldring", og hvilke aldersrelaterede tab og forandringer, der bør foranledige et service- eller behandlingstilbud. Forryngelseskure, kendt som "Anti-aging", har en lang historie fyldt med skuffelser. Dette gælder også de senere års bud, såsom antioxidanter og hormonbehandling til både mænd og kvinder, som i bedste fald har vist sig at være virkningsløse. Om-

vendt er tilværelsen radikalt ændret for mange af nutidens ældre på grund af genoptræning, øjen- og ledoperationer samt bedre medicin.

ER DET ØNSKELIGT AT BLIVE MEGET GAMMEL?

De foregående afsnit har fremhævet mulighederne for, at vi kan leve længere og med bedre fysisk funktionsevne. Men for den enkelte ældre er selvvurderet helbred og tilfredshed med livet de helbreds- og sundhedsmål, som betyder mest. Selvvurderet helbred kan måles på mange måder, men det har generelt blandt ældre vist sig at være en god prædikator for institutionalisering, hospitalisering, sygelighed og dødelighed. I en række omfattende ældreundersøgelser i Danmark er selvvurderet helbred og tilfredshed blevet belyst ved følgende generelle spørgsmål: "Hvordan synes du, din helbredstilstand er alt i alt?" I de samme undersøgelser er den generelle tilfredshed søgt bestemt ved hjælp af spørgsmålet: "Er du glad og tilfreds med dit liv, som det former sig for tiden?". Opgørelserne viser, at det betydelige tab af færdigheder, der sker med alderen, og den øgede forekomst af alvorlige sygdomme ikke er følges af et tilsvarende stort fald i selvvurderet helbred og tilfredshed. Fx ses fra 40 års alderen et stærkt og lineært fald i fysisk formåen målt på fx. gribestyrke, som er en god indikator for generel fysisk formåen. Derimod er tilfredshed med tilværelsen stort set uændret fra 40 – 80-års alderen i tværsnitsundersøgelser, og først op mod 90-års alderen forekommer der et fald, dog er tre fjerdedele stadigvæk tilfredse med deres tilværelse efter 90-års alderen (Andersen et al., 2007). Det ser således ud til, at ældre mennesker indstiller forventningerne til et realistisk niveau og derfor er ganske godt tilfredse. Det er også bemærkelsesværdigt, at jo ældre mennesker bliver, desto mindre bliver andelen af de adspurgte, der mener, at de har et dårligere helbred end andre på deres egen alder. De ovenstående tal er baseret på undersøgelser, der har deltagelsesprocenter på 63-85 pct., hvilket er højt især for de allerældste. Bortfaldet kan dog betyde, at det selvvurderede helbred og tilfredsheden er overvurderet, hvis de, som ikke deltog, adskilte sig væsentligt på disse indikatorer.

EN MERE AMBITIØS ÆLDRESERVICE I FREMTIDEN?

Inden for behandlingsvæsenet har man gennem de senere år introduceret begreberne “Akut geriatri” og “Opsøgende geriatri” (geriatri er læren om diagnostik og behandling af sygdomme hos ældre) (Matzen et al., 2003).

Sådanne termer ville for få år siden ikke have været tænkelige. Men behandlingsvæsenet har i tråd med erkendelsen af, at aldring er en plastisk proces, i tiltagende grad fjernet officielle og uofficielle grænser for, hvilken alder der skulle til, for at man kunne få tilbudt en behandling. I stadigt stigende grad anvender man nu en vurdering af tidligere funktionsniveau og helbred som grundlag for beslutning om behandling.

En tilsvarende proaktiv holdning findes også i primærsektoren, hvor kommunerne i Danmark ifølge lov om forebyggende hjemmebesøg skal tilbyde forebyggende hjemmebesøg mindst to gange årligt til alle på 75 år og derover. Formålet med disse besøg er at skabe tryghed og trivsel, give råd og vejledning om aktiviteter og støttemuligheder og hjælpe borgerne til at udnytte deres egne ressourcer bedre og bevare deres funktionsniveau længst muligt (Henriksen et al., 1984). Der er også en betydelig litteratur, der dokumenterer, at forebyggelse blandt ældre har en effekt og nogle gange endda en overordentlig stor effekt. Det gælder både primær forebyggelse (at forhindre, at skaden/sygdommen), sekundær forebyggelse (behandle skaden/sygdommen) og tertiær forebyg-

Tilfredshed med tilværelsen er stort set uændret fra 40-80-års alderen.

gelse (mindske generne af skaden/sygdommen, hvis denne ikke kan behandles). Et område, der har fået særlig opmærksomhed, er fysisk træning. Selv blandt 90-årige eller ældre har der kunnet påvises betydelige gevinster i form af genvundne fysiske færdigheder, om end det kræver en vedvarende indsats. Der er desuden tiltagende evidens (vidensgrundlag) for, at intellektuelle udfordringer også gavner aldringsprocesserne (Larson et al., 2006), så på mange områder er der stigende

belæg for det amerikanske udtryk “Use it or lose it”, hvis vi ønsker færre tabte, gode leveår. I denne sammenhæng kan ældreservice være en helt afgørende aktør ved at skabe rammer for ældre til at opretholde aktiviteter, samt ved at tilbyde aktivitetstilbud, som gerne må være forskellige for mænd og kvinder.

Referencer

Andersen FK, Christensen K, Frederiksen (2007): H. Self-Rated Health and Age. A Cross-Sectional and Longitudinal Study of 11,000 Danes Aged 45-102. *Scand J Public Health*; 35(2):164-171.

Andersen-Ranberg K, Vasegaard L, Jeune B. (2001): Dementia is not inevitable: a population-based study of Danish centenarians. *J Gerontol B Psychol Sci Soc Sci*; 56(3):152-9.

Brønnum-Hansen H, Davidsen M, Kjølner M. (2003): Tresårige danskernes forventede levetid uden funktionsindskrænkning. *Ugeskrift for Læger*; 165(23):2395-8.

Brønnum-Hansen H. (2005): Health expectancy in Denmark, 1987-2000. *Eur J Public Health*; 15(1):20-5.
Christensen K, Graugaard C, Bonde H, Helge JW, Madsen SAa (2006):. Kend din krop, mand. Aschehoug, Copenhagen.

Henriksen C, Lund E, Strømgaard E. (1984): Consequences of assessment and intervention among elderly people: a three year randomised controlled trial. *Br Med J (Clin Res Ed)*; 289(6457):1522-4.

Human Mortality Database (2006): University of California, Berkeley (USA), and Max Planck Institute for Demographic Research (Germany). <http://www.mortality.org>.

Larson EB, Wang L, Bowen JD, McCormick WC, Teri L, Crane P, Kukull W. (2006): Exercise is associated with reduced risk for incident dementia among persons 65 years of age and older. *Ann Intern Med*; 144(2):73-81.

Manton KG, Gu X. Changes in the prevalence of chronic disability in the United States black and nonblack population above age 65 from 1982 to 1999. *Proc Natl Acad Sci USA* 2001;98(11):6354-9.

Matzen LE, Hendriksen C, Schroll M, Puggard L, Christy M, Damgaard Pedersen K. (2003): *Forebyggelse og behandling af funktionstab hos ældre*. Dansk Selskab for Geriatri. Dansk Selskab for Intern Medicin. Klaringsrapport.

Oeppen J, Vaupel JW. (2002): Demography. Broken limits to life expectancy. *Science*; 296(5570):1029-31.

Statens Institut for Folkesundhed (2005): *Sundheds- og sygelighedsundersøgelsen 2005* (SUSY-2005). København: Statens Institut for Folkesundhed.

Vaupel JW, Carey JR, Christensen K. (2003): Aging. It's never too late. *Science*; 301(5640):1679-81.



KAARE CHRISTENSEN
Professor, dr.med., Syddansk Universitet

FEM BUD PÅ KVALITET I ÆLDREPLEJEN

TINE ROSTGAARD

Kvalitetsreformen stiller krav til kommunerne, også på ældreområdet. Det samme gør borgere og medarbejdere. En god nyhed er at de ældre, plejepersonalet og visitatorerne generelt er ganske enige om, hvad kvalitet i ældreplejen er. Kvalitet kan være hele fem ting – alle er lige gode, og de skal gerne tages i brug samtidig. Det er i de dagligdags prioriteringer, der opstår dilemmaer, når flere kvalitetsbegreber skal tilgodeses på én gang.

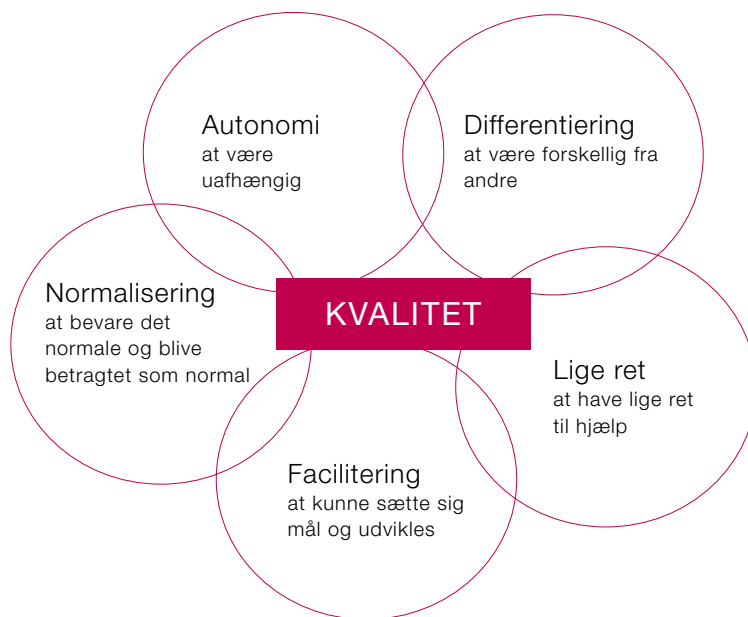
Regeringen lægger op til, at kvaliteten af de offentlige serviceydelser skal højnes og har lanceret en større kvalitetsreform, der også skal sætte fokus på ældreområdet. Regeringens kvalitetsstrategi går bl.a. ud på, at de ældre, ligesom andre servicebrugere, vil blive mere tilfredse, hvis der er mere brugerindflydelse og bedre sammenhæng i servicetilbudene.

Men er det det der skal til, for at de ældre bliver mere tilfredse? Hvad mener hjemmehjælpsmodtagerne og beboerne i plejebolig, at kvalitet i ældreplejen egentlig er for en størrelse? Hvad mener plejepersonalet i hjemmeplejen og i plejeboligen, der skal levere kvaliteten? Og hvad mener visitatoren, som skal vurdere de ældres behov? SFI har tidligere i år publiceret en rapport, som ser nærmere på hvordan disse tre grupper af 'hovedpersoner' ser kvalitet som begreb. Undersøgelsen er en del af SFIs bidrag til Socialministeriets projekt Kvalitet i ældreplejen. Den baserer sig på interview med ældre, plejepersonale og visitatorer i 4 kommuner.

Den gode nyhed er, at spørger man de tre hovedpersoner, den ældre, plejemedarbejderen og visitatoren om, hvad der er kvalitet for dem, så er de generelt ganske enige. Heldigvis da, for hvis de havde positioneret sig i hvert sit kvalitetshjørne, ville der nok være lang vej mod kvalitet i ældreplejen.

De er enige om at kvalitet kan være hele fem forskellige ting, på en og samme tid (se figuren). Der er således fem måder at se kvalitet på, men ingen af disse kvalitetsblik er bedre end andre, og de skal gerne tages i brug samtidig. Man må altså i bestræbelserne på fx at sikre den ældre autonomi ikke bryde med fx princippet om at der skal være lige ret. Kvalitetsblikkene er på den måde *simultane*.

Forskellen på de fem kvalitetsblikke ligger i at de har hver deres bud på hvordan man bedst hjælper den ældre. Hvert af de fem kvalitetsblikke har også sin helt egen forståelse af hvem, der er bedst til at vurdere behov. Når man – som i det virkelige liv – arbejder med alle fem kvalitetsblik på en og samme tid, opstår der derfor nemt nogle paradokser og misforståelser.



KVALITET SOM AT VÆRE FORSKELLIG FRA ALLE DE ANDRE ELLER FORSKELLIG FRA I GÅR

Kvalitet er fx som Rose beskriver det, at plejepersonalet på det plejehjem hun bor på, kender hende så godt, at de ved, at hun ikke bryder sig om at sidde midt i stuen med en grim plet på blusen. For hendes nabo er en sådan detalje mindre vigtig. Her kommer kvalitet til udtryk gennem denne fokus på forskelligheden, at vi kan blive genkendt som et unikt menneske, med hver vores værdier og præferencer. Det handler her om differentiering, om at man kan blive *behandlet anderledes end alle andre*. God kvalitet handler om at genkende og anerkende den ældre som et individ, med de forskellige behov, ønsker, forventninger og krav, som vi besidder som unikke personer. Når kvaliteten ses i differentieringens lys skal den ældre gerne iagttages som et individ med en fortid, en nutid og en fremtid, som er helt speciel for dette menneske.

God kvalitet er i dette kvalitetsblik også, at personalet fanger, hvis den ældre har det anderledes i dag end hun havde det i går – så skal man også behandles anderledes end man blev det i går. For at kunne leve op til dette kvalitetsmål, må pleje-

medarbejderen kende til den ældre, og hun må tage sig tid til at 'lytte ind' til den ældres behov, som de fremstår lige nu og her. Det er det som Marie, der er kommunal hjemmehjælper, forstår ved god kvalitet, at hun kan yde denne omsorg, men det er også en ydelse, som hun mener hun selv må 'opfinde', for der er ikke tildelt tid til det i visitationen og det står ikke på køresedlen, som hun siger: "Omsorg for mig, det er det dér med at sætte sig ned; hvordan de ældres dag er gået og lige bruge 5-8 minutter på det, ikk'. Og de minutter står ikke skrevet nogle steder, og hvad der ikke er skrevet, det findes ikke."

KVALITET SOM AT HAVE LIGE RET

Men kvalitet handler paradoksalt nok også om lige ret, om at *blive behandlet ens*. I dette kvalitetsblik skal man som borger helst behandles lige og have samme rettigheder. Har man samme behov som naboen, skal man også have samme hjælp. Hjælpen skal fx ikke afhænge for meget af den enkelte visitators individuelle skøn. Derfor har kommunerne en række faste procedurer, når ældre skal have tildelt hjælp, som visitationssystemet Fælles sprog, der sikrer at behov og ydelser hedder det samme, på tværs af visitatorerne og på tværs af kommunerne. Det bliver med andre ord

mere forudsigeligt og mindre kaotisk hvad der foregår i visitationen, både for politikere og for forvaltning. Men som de ældre i undersøgelsen oplever det, bliver til tider også en mere automatisk behandling, når de som borgere skal passe til en bestemt behovskasse.

Forudsætningen for at den lige behandling holder i virkeligheden, er at det er visitatoren, som central person, der vurderer behov. Så skal hjemmehjælperen eller plejeboligmedarbejderen blot holde sig til sin daglige køreplan. Men behov for omsorg er ikke sådan lige at fange, det kan ændre sig fra dag til dag, og så bliver det alligevel plejemedarbejderen, som skal justere om den enkelte ældre skal have mere eller mindre hjælp denne dag. Det sikrer sandsynligvis fleksibilitet i hverdagen, og det er en accepteret hverdagsstrategi blandt både de ældre, plejemedarbejderne og visitatorerne, men det er en kamoufleret åbning, hvor der ingen procedurer findes om tilbagemelding af behovsændringer.

God kvalitet handler om at genkende og anerkende den ældre som et individ, med de forskellige behov, ønsker, forventninger og krav, som vi besidder som unikke personer.

Et andet dilemma i dette kvalitetsblik om ens behandling, er hvordan man afgrænser retten til hjælp på en legitim og forståelig måde, som er ens for alle. Hvordan kommunikerer man hjælpens maksimale omfang? Grænsen kan sættes ved fx tid, som et bestemt antal minutter til støvsugning, til tandbørstning, til påklædning etc. Man kan i nogle kommuner få oplyst hvor meget tid man kan få hjælp til, men det er ikke noget man er ret glad for at melde ud, bl.a. fordi det bliver tydeligt for enhver, om man ikke får sin ret til hjælp opfyldt. Det er som nogle ældre oplever det, også en 'kold' praksis at måle hjælp i tid, som ligger langt fra forestillingen om 'de varme hænder'.

KVALITET SOM AT BEVARE DET NORMALE OG FORBLIVE NORMAL

Kvalitet kan også handle om normalisering, om at gøre eller være som man plejer. Hjemmehjælperen skal helst komme på samme tidspunkt, og

det skal helst ikke være en afløser. Her er kvalitet at *bevare det normale*. Her handler det om mangel på brud. Hjælpen skal medvirke til at man så godt som muligt kan leve sit liv, som man gjorde før. Man skal stadig kunne opsøge de mennesker, eller deltage i de fritidsinteresser, der betyder noget for en. Hjælpen må derfor heller ikke komme på tværs, men skal organiseres, så den passer ind i den ældres hverdag. Der må heller ikke være brud i selve udførelsen af hjælpen. Hjælpen skal være forudsigelig, komme til den aftalte tid og det skal gerne være de samme personer, som plejer at komme – også for at de kan observere om noget er unormalt; om man har fået det værre.

Men ældreplejen skal i dette kvalitetsblik også hjælpe den ældre med at *forblive normal*. God kvalitet er fx når den ældre stadig har mulighed for at deltage i de sociale sammenhænge, som hun tidligere har gjort, på trods af sit behov for hjælp. Mange ældre har den forventning, når de flytter ind i en plejebolig, at de kan få det hyggeligt med andre ældre. Reelt er der ofte store forskelle i ressourcer de ældre imellem. De mere funktionsdygtige kan blive slemt skuffede over, at mange af medboerne er demente. Men plejeboligen er alligevel baseret på det hyggelige samvær. Den ældre forventes at tage del i fællesskabet og den 'nye familie', som de andre beboere og plejepersonalet udgør. Som Lisette, der er plejeboligmedarbejder siger: "Altså, vores beboere har hinanden. Vi er en familie og sådan er der bare. Så selvom vi ikke lige er der, så har de hinanden og kan lukrere på hinanden uanset hvad. Bare det at der er nogen andre. De er ikke alene."

At forblive normal handler også om at den ældre stadig skal have de samme forpligtelser, som alle andre borgere. Hun skal fx tage stilling til hvor mange serviceydelser hun ønsker at gøre brug af, når hun bor i plejebolig. Og hjemmet skal fremstå som normalt, uden at hjælpemidlerne dominerer hjemmet, som Viola, plejemedarbejder i plejeboligen, siger: "Hvis de både skal have toiletstol og det hele stående ved siden af, så fylder det altså meget. Så er der ikke ret meget hjem tilbage." Den gode hjælp skal derfor også være diskret og ikke signalere at den ældre har fået det værre.

KVALITET SOM AT KUNNE SELV OG UDVIKLE SIG

I kontrast til kvalitetsblikket om at sikre det normale, er god kvalitet også, at den ældre flytter sig lidt i forhold til sin normale situation og praksis. Kvalitet handler nemlig også om facilitering, om at den ældre skal *se sine mange potentialer, og udvikle sig*, måske tilbage hvor man tidligere har været, som Karsten, der er visitator siger: "Kvalitet, det må da være at vi får bragt borgeren tilbage på det niveau, hvor de vil kunne klare tingene selv." Men som visitatorerne oplever det, er der en vis tøven over for denne tilgang, specielt hos plejemedarbejderne. Når vi i interviewene spørger plejemedarbejderne, er de grundlæggende enige i, at det er ok at forvente noget af den ældre, fx at den ældre deltager i hjælp-til-selv-hjælp. Men nogle giver ganske rigtig også udtryk for tvivl, om man vitterlig fortsat kan udvikle sig som gammel, eller om det at blive gammel automatisk fører til et større behov for hjælp.

Plejemedarbejdernes tilbageholdenhed kan dog også skyldes at princippet om hjælp-til-selv-hjælp i bund og grund er et krav til den ældre, om selv at deltage. Man hjælper på denne måde ved ikke at hjælpe. Plejemedarbejderen er så den, der skal formidle kravet på en legitim måde, så det ikke opfattes som en afvisning, ligesom Hans, der modtager hjemmehjælp, gjorde: "En gang, da jeg bad dem om at tørre vindueskarmen af, så sagde hun, at det kunne jeg gøre selv. Det var for frækt." Tiden er også væsentlig; det vil ofte tage længere tid for den ældre selv at svinge vaskekluden, og det kan i en presset hverdag være fristende for plejemedarbejderen at overtage opgaven, hvis man ved at den næste borger står og venter.

KVALITET SOM AT SÆTTES FRI ELLER AT GØRE SIG FRI

Det sidste kvalitetsblik handler om *autonomi*. Her skal den gode hjælp sørge for, at den ældre i videst muligt omfang kan leve selvstændigt, og ikke være afhængig af hjemmeplejen eller plejeboligorganisationen. Det frie valg af hjemmehjælper er højest central for dette kvalitetsblik. Den ældre skal være centrum, så det bliver hendes valg der er styrende for indretningen af hjælpen. Det bliver serviceperspektivet, som er det fremmeste kvali-

tetsprincip. Den ældre tilbydes hvad der fremstår som et simpelt valg mellem en privat og offentlig leverandører, og forventes at træffe sit valg som en bevidst kunde ved at overveje forskellen i kvalitet

Den måde den ældre træffer sit valg på, bruges så til at iagttage hvordan de ældre foretrækker at hjælpen indrettes. Ved sit valg peger den ældre på hos hvilken leverandør den gode kvalitet findes, men ved sit fravalg peger hun også på hvem der kan trænge til et kvalitetsløft. Bliver man sjældent tilvalgt som leverandør, kan man vel ikke undgå at overveje om det er den rigtige kvalitet man

Men behov for omsorg er ikke sådan lige at fange, det kan ændre sig fra dag til dag, og så bliver det alligevel plejemedarbejderen, som skal justere om den enkelte ældre skal have mere eller mindre hjælp denne dag.

udbyder? Kvalitetsiagttagelser gøres på den måde simple, også for lokalpolitikere og lokaladministration, som relativt nemt kan se, hvilke ordninger eller leverandører, der til/fravælges. Men for at et sådant system skal virke, kræver det, at den ældre foretager et bevidst tilvalg og fravalg, og det synes ikke altid at være tilfældet. Det kan nemlig være svært at vælge, og valget kan blive tilfældigt. Som Anja, der er visitator siger: "Jeg oplever tit at de ældre borgere synes det er svært at vælge. 'Kan du ikke godt vælge for mig?', siger de."

Valgets udfald hænger ofte sammen med de ældres tilstand. Josephine, der er visitator fortæller: "Der er en tendens til, at de der er dårligst og kan mindst selv, at de vælger [den kommunale] hjemmehjælp. Mens det er de gode, selvhjulpne borgere, der primært vælger de private. Det er noget med: Jamen, så er jeg jo lidt inde i kommunens trygge hænder, hvis nu det skulle gå galt."

Valget er som oftest også begrænset. Der er sjældent mange leverandører at vælge mellem, og man bliver en dårlig kunde i butikken, hvis man benytter sig af de frie markeds kræfter og hele tiden ønsker at bytte. Paradoksalt nok, er det som oftest netop ønsket om et sikre en fast hjælper,

som de ældre udtrykker ønske om, og ikke et fravalg af hjælperen. Sanne, som arbejder som privat hjemmehjælper, mener dog alligevel, at det frie valg formår at frisætte de ældre: "De bliver lidt af en arbejdsgiver på den måde, herre i eget hus: 'Det er mig, der bor her', ikk'. Det er mig, der er arbejdsgiver', ikk'. Jeg kan egentlig bestemme noget.'

Plejemedarbejderen bliver også sat lidt fri, i hvert fald inden for den private hjemmepleje, hvor der er mere frihed til selv at organisere sin arbejdsdag. Plejemedarbejderen oplever ofte dette som positivt. Til gengæld er der også større risiko for, at hun må arbejde i isolation uden kollegial sparring, da fx ugentlige møder kan være sparet bort. Og der er risiko for at hun selv må finde en sygeafløser, hvis hun bliver syg. Hun får derfor på godt og ondt større personligt ansvar. Spørgsmålet er om en individualisering af ansvaret for at levere omsorg er en langtidsholdbar sikring af et kvalitetsløft?

AFRUNDNING

I den virkelige verden er det jo ikke muligt at udvælge sig et bestemt par kvalitetsbriller, som man vil have på. Der er derfor mange dagsordner om kvalitet, som man som medarbejder i visitationen og i udførerleddet skal tænke ind, og de ældre skal også forholde sig til en række af kvalitetsmål, som til tider er i konflikt med hinanden. Kvalitetsarbejdet er derfor ingen let sag. Der er i hvert fald fem bud her på, hvad kvalitet i ældreplejen kan bestå af, men det er en tilbagevendende udfordring, hvordan man i hverdagen formår at prioritere og styre uden om sammenstød mellem de forskellige, men simultane, kvalitetsblik.

Rostgaard, Tine: *Begreber om kvalitet i ældreplejen*.

Temaer, roller og relationer. Socialforskningsinstituttet

07:13. ISBN 978-87-7487- 855-1. 218 sider. Pris 218,00

kr. inkl. moms.



TINE ROSTGAARD
Seniorforsker ved SFI

SOCIAL FORSKNING

Temanummer, november 2007

100,00 kr. inkl. moms

ISSN-nr.: 0908-0031

ISSN 0908-0031-2007-1



9 780774 878755