



Mål, dokumentation og effekter

-resultatstyring i kvalitetsreformen

Andreas Dam
Vejleder: Carsten Greve,
International Center for Business and Politics
Linje: Cand.soc HRM

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	5
Problemformulering	7
Metode	9
projektbeskrivelse	9
videnskabsteori	11
Principal agent teorien	12
New Public Managements teoretiske baggrund	13
Kvalitetsreformen	15
Kvalitetsreformens indhold	16
Implementeringen af kvalitetsreformen	17
Nationalt pilotprojekt om brugerundersøgelser	18
Teori	21
Fra New Public Management til Performance Management	21
Performance management – international og national udbredelse	23
Resultatstyring i Danmark	23
Elementerne i resultatstyring	24
Analyseapparat for resultatstyring	28
Resultatstyring vs. Resultatmåling	30
Resultatmåling	31
Principal-agent teori og resultatstyring	32
Principal-agent teorien	32
Resultatmålene afspejler ikke de sande mål	34
Moral hazard og strategisk adfærd	35
Opsamling	36
Analyse	38
Resultatstyring og Kvalitetsreformen	38
Indledende kommentarer	39

Strategiske mål.....	39
Forventede effekter.....	40
Instrumenter, indsatser og ressourcer	42
Monitorering, dataindsamling og vurdering af præstationer - herunder resultatmålinger	46
Ansvarliggørelse.....	49
Diskussion	52
Dokumentationskrav og afbureaukratisering.....	52
Brugeren i Centrum	53
Effekter af brugertilfredshedsundersøgelser	54
Dækkende resultatindikatorer.....	54
Strategisk adfærd.....	57
Konklusion	59
Resultatstyring og kvalitetsreformen.....	59
Brugertilfredshedsundersøgelser	60
Executive summary	63
Litteraturliste.....	64
Bilag	1
Bilag 1: Matrix til analyse	1
Bilag2: Spørgeskema til brugertilfredshedsundersøgelse.....	5
Antal tegn: 141.576 Svarende til: 62,2 sider af 2.275 tegn	

INDLEDNING

Siden 1980'erne har New Public Management (NPM) reformbølgen præget udviklingen i den offentlige sektor i Danmark. NPM indebærer en markedsgørelse af den offentlige sektor, hvor ledelsesformer og styringsteknikker, der før var henholdt til den private sektor er blevet inkorporeret i det offentlige. Skiftende regeringer, folketinget og vælgerne har løbende stillet større krav til de resultater, der blev leveret i den offentlige sektor. I starten var fokus på at modernisere den offentlige sektors strukturer, processer og kultur. Processen var i centrum, frem for det endelige resultat. Der var ikke opstillet mål for hvor meget billigere eller bedre den offentlige sektor skulle være, det skulle bare bevæge sig i den rigtige retning. Men i de senere år er der i stigende grad blevet sat fokus på de resultater, der leveres (Ejersbo and Greve 2005:233ff).

Den offentlige sektor er i disse år udsat for et krydspres. På den ene side sætter regeringens skattestop begrænsninger for, hvor stor den offentlige sektors reale vækst kan være. På den anden side har der de seneste år været et hårdt udgiftspres på stat, regioner og kommuner som følge af udviklingen i befolkningens alderssammensætning, som har betydet, at der er blevet flere ældre og færre i arbejdsstyrken. Samtidig er der blevet stillet stadig større krav fra borgerne til den service og kvalitet, som den offentlige sektor leverer. Det har betydet at man i den offentlige sektor har været tvunget til at udvikle og forny sig, så man kunne præstere mere for det samme (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:). Der er blevet indført nye ledelsesformer og styringsteknikker for at imødekomme borgernes krav om en bedre og mere effektiv offentlig sektor.

Performance management, på dansk resultatstyring, har taget fart over de seneste 20 år, og er den mest fremtrædende styringstilgang i den offentlige sektor i Nordamerika fra 1990'erne og fremefter (Bouckaert and Halligan 2008:12). Fokus i denne styringstilgang er at operationalisere og dokumentere effekterne af en given indsats med henblik på at opfylde institutionens strategiske mål. Resultatstyring kan betegnes som en accentuering af centrale elementer i NPM ved snævert at forbinde målsætninger, videnproduktion og ansvarliggørelse. Dette fokus kan således medvirke til at effektivisere den offentlige sektor. (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:276). I Danmark har resultatstyring og resultatmålinger ligeledes været under udvikling i en årrække (Greve 2007a:).

Kvalitetsreformen (2007) er den seneste store reformpakke regeringen har sat i værk, og er dermed det seneste skud på stammen indenfor reformering og modernisering af den offentlige sektor. Med kvalitetsreformen vil regeringen sikre, at den offentlige sektor er parat til at klare de udfordringer, det

danske velfærdssamfund står over for (Regeringen 2007a:4). De tiltag, der indgår i kvalitetsreformen, er i tråd med de seneste 25 års modernisering og udvikling af den offentlige sektor og indholdet i reformen er meget lig det, der internationalt forstås ved NPM(Greve 2007b:5).

Et af temaerne i debatten frem til kvalitetsreformens tilblivelse var ”klare mål og ansvar for resultater”:

”kommuner og regioner skal opstille klare mål – og følge op på resultater der ikke er gode nok... Mål skal kunne kvantificeres og resultater skal kunne sammenlignes på tværs af kommuner og på tværs af regioner” (Regeringen 2007b:).

Der lægges således op til at benytte resultatstyring og sammenlignelige resultatmålinger til at dokumentere effekterne af de offentlige indsatser. Dette er interessant da det ikke er givet på forhånd, at en sådan tilgang fører til bedre kvalitet og mere effektivitet. For at resultatstyring skal kunne bidrage til at effektivisere den offentlige sektor, er det en forudsætning at der fastsættes overordnede og detaljerede mål og delmål for de opgaver, der skal løses. Man skal desuden kunne knytte målbare succeskriterier til hvert af de opstillede mål og delmål, og endelig skal målingerne rent faktisk gennemføres og dokumenteres og efterfølgende anvendes til nye målfastsættelser (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:278).

Det kan have en række utilsigtede effekter, når resultatmålinger benyttes i den offentlige sektor. Det skyldes, at der knytter sig særlige vanskeligheder til at måle resultaterne af ofte brede politiske og sociale mål, og at det kan være vanskeligt at formulere relevante indikatorer for disse. På kort formel kan de utilsigtede effekter sammenfattes under følgende: *resultatmålene afspejler ikke de sande mål*, hvilket vil sige, at de resultatmål, der anvendes, ikke er i overensstemmelse med de resultater der ønskes; og *aktører forfølger egne mål*, hvilket vil sige at institutioner eller individer forfølger egne mål som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med de mål, der formuleres for institutionen eller de samfundsmæssige mål (Bregm 2006:164).

Ønsker man eksempelvis at måle kvaliteten, skal man for det første have en klar definition af begrebet kvalitet, og dernæst de rigtige metoder til at udføre resultatmålingerne. I kvalitetsreformen opereres med et tredelt kvalitetsbegreb. Der tales om brugeroplevels-, organisatorisk-, og faglig kvalitet(Regeringen 2007a:8). Dette medfører et behov for forskellige typer af resultatmålinger til at vurdere kvaliteten.

Brugerundersøgelser vinder stadig større udbredelse i den offentlige sektor. De kan benyttes til at dokumentere den brugeroplevede kvalitet, og er også tiltænkt en vigtig rolle i forbindelse med kvalitetsreformen. Kritikken af brugerundersøgelser går blandt andet på, at spørgsmålsformuleringen har stor betydning for svarene. Et yderligere kritikpunkt er, at brugertilfredsheden både afhænger af den leverede service og af brugernes forventninger, og tilfredshed er dermed ikke udelukkende et udtryk for den leverede kvalitet (Andersen, Bjørnholt and Lolle 2007:19). Disse er velkendte problemer, men spørgsmålet er om også andre af de problemer der forbindes med resultatmålinger generelt findes i brugerundersøgelser. Jeg anser dette for et vigtigt spørgsmål at få besvaret set i lyset af, at der lægges med kvalitetsreformen lægges op til at benytte brugerundersøgelser til at dokumentere kvaliteten på de bløde velfærdsområder, som dagtilbud for børn, skoler og ældrepleje.

Jeg konstaterer, at der i den offentlige sektor i de senere år i stigende grad er blevet sat fokus på de resultater, der leveres. Der er en international tendens i retning af en særlig form for resultatstyring der i større grad sammentænker mål, dokumentation og ansvarliggørelse. Denne tendens kan også genfindes i forbindelse med debatten frem til kvalitetsreformens tilblivelse. Resultatstyring er dog ikke uproblematisk. Blandt andet knytter der sig nogle vanskeligheder til at foretage resultatmålinger indenfor de bløde velfærdsområder, såsom børnepasning og ældrepleje.

I en samfundsmæssig kontekst anser jeg det for relevant at undersøge hvordan resultatstyring kommer til udtryk i kvalitetsreformen, da den er et udtryk for regeringens strategi og sætter rammerne for styringen i stat, regioner og kommuner. Da kvalitetsreformen skal gennemgå en implementeringsfase, hvor den omsættes til praksis, er det vigtigt at forholde sig kritisk til de redskaber, som bliver indført på baggrund af kvalitetsreformen. I den forbindelse vil jeg fokusere på hvilke problemer der kan opstå, når brugertilfredshedsundersøgelser benyttes til at foretage resultatmålinger indenfor bløde velfærdsområder.

Dette fører mig frem til følgende problemformulering:

PROBLEMFORMULERING

Hvordan kommer resultatstyring til udtryk i kvalitetsreformen og hvilke effekter kan det have når brugertilfredshedsundersøgelser benyttes til at foretage resultatmålinger indenfor bløde velfærdsområder?

Problemformuleringen vil blive behandlet således, at hovedvægten er på at identificere elementer af resultatstyring i kvalitetsreformen. Dette vil blive efterfulgt af en diskussion af hvad effekterne af resultatstyring kan være indenfor et konkret serviceområde. Udover at diskussionen har til formål at samle op på den foregående analyse vil den desuden inddrage brugertilfredshedsundersøgelser i daginstitutionerne, som eksempel på et af de bløde velfærdsområder i den offentlige sektor. De to dele i problemformuleringen er således ikke ligestillede. Der er at om et hierarki mellem de to dele; første del af problemformuleringen dominerer anden del, og anden del har derfor mere karakter af et underspørgsmål. Inddragelsen af brugertilfredshedsundersøgelser skal ses som en eksemplificering af hvilke effekter resultatstyring kan have, når det omsættes i et konkret initiativ.

METODE

I nærværende kapitel gennemgås hvordan problemstillingen metodisk vil blive belyst. Der redegøres for den metode¹ som benyttes til at besvare problemformuleringen. Dette gøres gennem en beskrivelse af vejen fra problemformulering til konklusion. Der redegøres for den videnskabsteoretiske forankring af de teorier der benyttes, hvorefter teorierne præsenteres.

Herefter præsenteres den empiri, der benyttes i specialet

PROJEKTBEKRIVELSE

I dette afsnit beskrives vejen fra problemformulering til konklusion.

Problemformuleringen vil blive besvaret gennem en deduktiv metode hvor jeg rationelt udleder empiriske lovmæssigheder ud fra teorien for derefter at teste den (Bitsch Olsen and Pedersen 2003:151).

Indledningsvis beskrives baggrunden for kvalitetsreformens tilblivelse, samt indholdet i kvalitetsreformen og den måde, hvorpå den implementeres. Da kvalitetsreformen ikke er tilstrækkelig konkret til at foretage en kritisk vurdering af resultatmålinger, inddrages der til formålet empiri, der operationaliserer kvalitetsreformen på et niveau, der gør det muligt at foretage denne kritiske vurdering. Den empiri der inddrages omhandler resultatmålinger i form af et nationalt pilotprojekt om brugertilfredshedsundersøgelser. Projektet er et samarbejde mellem regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) med deltagelse af 10 pilotkommuner (KL, 2-10-2009). De sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser er et ud af fire kvalitetsudviklingsredskaber som er udviklet i forbindelse med implementeringen af kvalitetsreformen. Således præsenteres specialets analysegenstande.

Herefter introduceres styringstilgangen performance management og det beskrives hvordan der, gennem en årrække, både internationalt og nationalt, er kommet stadigt større fokus på resultatstyring. De elementer der karakteriserer resultatstyring beskrives. Teorien om resultatstyring operationaliseres gennem udviklingen af en matrix. Matrixen kan benyttes til at kategorisere de initiativer der indgår i kvalitetsreformen og er derved med til at skabe overblik over hvilke initiativer

¹ Begrebet metode dækker her over både metodologien og metodikken.

der indeholder elementer af resultatstyring. Mere konkret opdeler jeg begrebet resultatstyring i syv delelementer der hver især er karakteristisk for resultatstyring.

Herefter anlægges et principal agent-perspektiv på relationen mellem regeringen og de institutioner, der er underlagt bestemmelserne i reformen. Der vises hvordan resultatstyring kan bruges til at skabe incitamenter hos institutionerne til at udøve den ønskede adfærd. Efterfølgende behandles en række forhold der kan føre til utilsigtede effekter i forbindelse med anvendelse af resultatmåling.

Forholdene er udledt af relevant litteratur om feltet. Dokumentation af effekterne via resultatmålinger udgør et centralt element i resultatstyring og de utilsigtede effekter der kan opstå ved resultatmålinger har derfor også konsekvenser når man ønsker at benytte resultatstyring. Det er derfor relevant at belyse hvilke utilsigtede effekter der kan være forbundet med resultatmålinger.

Efterfølgende analyseres det hvorvidt de forskellige elementer, der indgår i resultatstyring, er til stede i kvalitetsreformen. Dette gøres på baggrund af den opstillede matrix. Ud fra dette vurderes det, hvordan resultatstyring kommer til udtryk i kvalitetsreformen².

I den efterfølgende diskussion samles op på analysen og ud fra den opstillede kritik af resultatmålinger diskuteres det, hvorvidt nogle af de utilsigtede effekter som er forbundet med resultatmålinger, kan opstå i forbindelse med brugertilfredshedsundersøgelserne.

Afslutningsvis konkluderes på specialets undersøgelser.

² når der her tales om initiativer er det med henvisning til kvalitetsreformens 33 underafsnit, hvilket ikke må forveksles med de 180 konkrete initiativer som kvalitetsreformen indeholder.

VIDENSKABSTEORI

For at give en grundlæggende forståelse af de metodiske valg, der er gjort i projektrapporten, bliver den videnskabsteoretiske ramme indledningsvis skitseret.

Institutionelle teorier beskriver forskellige aspekter ved institutioner. Scott (1996) skelner mellem tre opfattelser af hvad der karakteriserer, bærer og understøtter institutioner. Der kan være tale om enten formelle regler, normer eller kognition. I det første tilfælde fokuseres på institutioners karakter af formelle regler og deres funktion som instrumentelle styringsformer centreret omkring sanktioner og belønninger. I det andet tilfælde ligger fokus på institutioners rolle som uformelle sociale spilleregler, der i en given kontekst definerer, hvad der er passende adfærd. I det tredje tilfælde virker institutioner ved at definere det, der tages for givet. Det regulative aspekt ved institutioner betones af tilgange, der lægger vægt på individers rationelle valg, og er således et perspektiv der ligger tæt op ad traditionel økonomisk teori, og som kendetegner nyinstitutionel økonomisk teori. Den klassiske sociologi kan kædes sammen med den nyinstitutionelle politiske teori, som vægter de normative aspekter ved institutioner. Den nyinstitutionelle sociologi knytter an til institutioner der er båret af kognition og kultur. (Nielsen 2005:19). Jeg arbejder herefter ud fra denne følgende definition:

“the term institution includes:

- formal organizations (ranging from firms to technical societies, trade unions, universities, trade unions, universities, all the way to state agencies)*
- patterns of behaviour that are collectively shared (from routines to social conventions and ethical codes)*
- negative norms and constraints (from moral prescriptions to formal laws)”*

(Nielsen 2005:19)

I en anden typologi, udviklet af Paul DiMaggio (1998), skelnes der mellem tre slags institutionalisme: Rational Choice Institutionalism (RCI), Social Constructivism Institutionalism (SCI) og Mediated Conflict Institutionalism (MCI). I modellen betones forskelle mellem de tre forskellige aktører i henseende til: a) hvilke slags aktører der inddrages i teorien, herunder hvilke egenskaber de tillægges, b) hvordan disse aktørers interesser, præferencer og mål er bestemt, c) hvilke slags institutioner og hvilke aspekter ved institutioner, der lægges vægt på, og d) hvilke forandringsmekanismer der fokuseres på. I det følgende ses nærmere på tilgangen RCI.

RCI lægger vægt på de spilleregler, som institutioner sætter i form af love, reguleringer, organisatoriske strukturer og normer m.v., og som sætter begrænsninger og gevinstmuligheder for

forskellige former for handlen. Aktørerne er individer, der antages at handle rationelt, ved at træffe de valg, der er bedst i forhold til deres præferencer; præferencer som er givne på forhånd og dermed ikke formet af institutionerne. Omdrejningspunktet for RCI er formelle institutioner, som antages på kort sigt, at være stabile og givne, men på længere sigt at ændre sig, som resultat af individernes adfærd. Dette kan ske som en konsekvens af aktørers strategiske adfærd ud fra disses ønske om at udskifte eksisterende institutioner med nogle nye og mere effektive, eller indirekte som en samlet utilsigtet effekt af rationelt handlende individers interaktion (Nielsen 2005:19-20).

RCI udspringer af den økonomiske disciplin, men den har også været benyttet indenfor sociologien og politologien. Inden for den økonomiske disciplin er nyinstitutionel økonomisk teori et eksempel på en rational choice orienteret tilgang, og der fokuseres her på spørgsmål som a) hvordan institutionelle strukturer influerer på økonomisk adfærd, vækst og udvikling, b) hvordan opstår centrale økonomiske institutioner såsom markeder og virksomheder? Den nyinstitutionelle økonomiske teori opstod som en reaktion eller et svar på de utilstrækkeligheder, der var i den neoklassiske økonomi. Nyinstitutionel teori har række fællestræk med neoklassisk økonomisk teori, hvilket skyldes at den også forsøgte at rette op på nogle af den neoklassiske økonomis mangler (Hansen 2007:56). Den bygger på aktørantagelser der har fællessprog med neoklassisk teori, og den fokuserer på ligevægtstilstande, men på andre punkter afviger den fra neoklassisk teori. Som den neoklassiske teori er den grundlæggende analytiske enhed den individuelle aktør, der antages at have givne og stabile præferencer. Den nyinstitutionelle teori opererer dog med nogle andre forudsætninger. Der er ufuldkommen information og derfor tale om begrænset eller bunden rationalitet og satisfiering frem for optimering, hvilken betyder at aktørerne på grund af kognitive begrænsninger ikke kan opnå fuld information om konsekvenserne af deres valg. Desuden er der omkostninger forbundet med transaktioner, hvilket er centralt i nyinstitutionel teori, da det giver svaret på hvorfor virksomheder opstår (Nielsen 2005:104).

PRINCIPAL AGENT TEORIEN

Principal-agent teorien er et eksempel på en nyinstitutionel økonomisk teori og sammen med transaktionsomkostningsteorien, beskæftiger de sig med økonomisk organisation. Målet inden for denne gren af nyinstitutionel teori er at forklare virksomheden som en økonomisk organisation af institutionelle regler med betydning for dens økonomiske ageren. Virksomheden ansues som et bundt af kontrakter, hvor kontrakternes formål er at minimere de omkostninger der er forbundet med at principalen ikke har fuldkommen information om agentens præferencer og indsats før og efter kontraktindgåelsen. De modsatrettede interesser hos principal og agent kan føre til 'adverse selection'

og 'moral hazard' problemer med økonomisk inefficiens til følge. Løsningen på dette er kontrol- og sanktionsmekanismer, der kan skabe incitamentsforenelige kontrakter (Hansen 2007:70f)

Indgåelse af kontrakter er et styringsredskab staten benytter sig af i mange henseender, når arbejdsopgaver skal uddelegeres, blandt andet indgår kommunerne løbende kontrakter med institutioner og ministerierne indgår kontrakter med underliggende departementer og styrelser.

Principal-agent teorien kan benyttes på individniveau såvel som på organisationsniveau. Den anser de to aktører som afgrænsede størrelser. Principalen og agenten kan således ikke tale med to tunger eller have mere end én dagsorden. Når principal agent teorien benyttes som analyseredskab, er det således muligt at se henholdsvis ministerierne og de underliggende departementer og styrelser som samlede enheder. Dette er mest hensigtsmæssigt, da kvalitetsreformen udstikker de overordnede retningslinjer for mange forskellige institutioner. Dette forhold kan have sin begrænsning, idet det udelukkes at se nærmere på de eventuelle modsatrettede interesser, der kan forekomme i for eksempel en kommune eller institution i kraft af dets ansatte og stakeholders. Teorien giver dog et nyttigt perspektiv når formålet er at belyse hvordan styringen i den offentlige sektor foregår.

NEW PUBLIC MANAGERENTS TEORETISKE BAGGRUND

NPMs teoretiske grundkomponenter stammer fra både den nyinstitutionelle økonomiske teori, som er beskrevet ovenfor, samt moderne ledelsesteori, inspireret scientific management (Hood 1991:5f).

Ved hjælp af nyinstitutionel økonomisk teori var det muligt at indføre reformer der benyttede incitamentsstrukturer, skabte gennemsigtighed og konkurrence. Således udgør public choice teori, transaktionsomkostningsteori og principal-agent teori nogle af byggestenene for NPM (Hood 1991:5f).

Den anden grundkomponent, var inspireret af moderne ledelsesteori, som udsprang af scientific management. Her er den professionelle ledelse i fokus, frem for den tekniske ekspertise, med henblik på at frigøre muligheden for offentlig ledelse (Foss Hansen 2006:21). Ledelsesteorien har en lang udviklingshistorie. I dag er forståelsen af ledelse skiftet fra kun at omhandle de formelle ledere, til at handle om at ledelse er en aktivitet som alle medarbejdere kan bidrage til (Greve 2003:94). Ledelsesteorien har udviklet gennem det 20. århundrede fra tayloristiske modeller med måling af medarbejdernes arbejdsgange til også at medtage de menneskelige aspekter. Inden for Human Ressource Management lægges vægt på godt arbejdsmiljø, samspillet mellem medarbejderne og deres mulighed for at udfolde sig kreativt indenfor jobbets rammer for på den måde, at få medarbejderne til

at føle et ejerskab for arbejdet og derved motivere dem. Fokus på de menneskelige ressourcer udsprang af de berømte Hawthorne studier som dannede grundlag for Human relations skolen, der medtog de menneskelige aspekter i ledelsesbegrebet. Eksempler på moderne ledelsesværktøjer er mål- og kontraktstyring og værdibaseret ledelse. Tankerne bag disse ledelsesteorier kan i høj grad føres tilbage til tidligere tiders budskaber (Greve 2003:95).

Disse to grundkomponenter trækker i hver retning og derfor er der indlejrede spændinger NPM begrebet. Den nyinstitutionelle økonomiske teori, der bygger på RCI, trækker på den ene side i retning af en koncentration af magten, gennem koordination og kontrol. Principal-agent teorien forudsætter ligeledes brug af "hårde" belønnings og strafmekanismer (Nielsen 2005:22f). På den anden side står de moderne ledelsesprincipper, som trækker lægger vægt på kultur og benytter "bløde" incitamenter (Greve 2003:102).

Sagt på en anden måde bygger det ene rationale basalt set på mistillid og antagelser og egennytte, mens det andet basalt set bygger på tillid og muligheden for at motivere andre ud fra andre og højere mål end blot egennytte. I dette perspektiv kan NPM anskues som et tveægget sværd som kan resultere i enten mere eller mindre kontrol og regulering alt efter om der er fokus på nyinstitutionel økonomisk teori eller moderne ledelsesteori, ved implementeringen. Dette har bevirket at NPM er blevet implementeret ud fra forskellige strategier rundt omkring i verden (Greve 2003:102).

KVALITETSREFORMEN

Regeringen udgav i august 2007 publikationen: "bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service". Publikationen som er på 223 sider, fremlægges som regeringens kvalitetsreform, som derfor også er den benævnelse jeg vil anvende.

Baggrunden for kvalitetsreformen er, at den offentlige sektor står overfor en række udfordringer for at sikre kvaliteten i den offentlige sektor. Regeringens centrale argumenter er, at den demografiske udvikling medfører mangel på arbejdskraft, da en stor del af de offentligt ansatte skal på pension i de kommende år, og det derfor er svært at finde afløsere, da der ikke er hænder nok. Samtidig med dette er der en stigende forventning til, at servicen i den offentlige sektor er af høj kvalitet. Desuden er der et ønske om større fleksibilitet i den offentlige service for at tilpasse den de krav, et moderne arbejds- og familieliv stiller i fremtiden. (Regeringen, 2006:2)

Regeringens ønske er at løse udfordringerne uden at ansætte flere medarbejdere eller tilføre flere skattekroner, men at den offentlige sektor kan udvikle sig og blive bedre gennem innovative løsninger og således sikre mere kvalitet for pengene. (Regeringen, 2006:2)

Kvalitetsreformen blev lanceret med et debatoplæg, udsendt af regeringen i august 2006, med det overordnede formål at: *"udvikle den offentlige sektor til en moderne servicevirksomhed, hvor kunders behov og løsning af kunders problemer er i centrum for alle dele af arbejdet."* (Regeringen, 2006:3)

Kvalitetsreformens fokus er kvalitet i den offentlige service, med udgangspunkt i initiativer og temaer på tværs af ældre-, børne- og sundhedsområderne. (Regeringen, 2006:4)

De centrale temaer var ved lanceringen:

1. Klar besked om service og resultater
2. fokus på kvalitet gennem åbenhed og innovation
3. brugerindflydelse og frit valg
4. bedre organisering og sammenhæng i servicetilbuddene
5. prioritering af de offentlige opgaver og personligt ansvar
6. bedre motivation og medinddragelse af medarbejderne

I løbet af vinteren og foråret 2006/2007 blev temaerne behandlet ved en række møder med deltagelse af brugere, medarbejdere, ledere, centrale organisationsfolk, erhvervsfolk og eksperter. Der blev

ligeledes indgået trepartsaftaler med KL, Danske Regioner, LO og AC og med Danske Regioner og FTF. Regeringen har på baggrund af dette, sikret bred opbakning til kvalitetsreformens initiativer.

KVALITETSREFORMENS INDHOLD

Kvalitetsreformen består af 8 reformer, der skal sikre større brugerorientering, attraktive offentlige arbejdspladser, bedre ledelse, mere nytænkning, stærkt lokalt selvstyre, mindre bureaukrati, flere hænder til omsorg og investeringer i fremtidens velfærd.

I publikationen bemærkes det indledningsvis at kvalitetsreformen indgår i den række af reformer, som regeringen har gennemført i de seneste år nemlig; kommunalreformen, velfærdsreformen og globaliseringsreformen. Det fremhæves at, nu skal hele reformprogrammet føres ud i livet.

Målene for reformerne er:

1. tilfredse brugere
 - a. brugernes tilfredshed skal være så høj som muligt på landets sygehuse, plejehjem, i daginstitutioner osv.
 - b. De offentlige tilbud skal rettes mod dem, der har behov, og tage særligt hensyn til svage grupper.
2. tilfredse og kompetente medarbejdere
 - a. medarbejdertilfredsheden skal være høj på alle offentlige arbejdspladser
 - b. medarbejderne i den offentlige velfærdsservice skal have en uddannelse, der giver de relevante kompetencer til at yde service af høj kvalitet
 - c. medarbejderne skal have gode rammer for at opkvalificere sig gennem hele arbejdslivet
3. kompetente ledere
 - a. alle offentlige institutionsledere skal have ret til en anerkendt lederuddannelse
4. nytænkende institutioner
 - a. Danske offentlige institutioner skal være blandt de mest innovative i verden. De skal have fokus på at udvikle ideer, som kan omsættes i høj kvalitet for brugerne
 - b. Alle institutioner på velfærdsområderne skal senest fra 2015 arbejde med en enkel og anerkendt akkrediteringsmetode eller kvalitetsmetode
5. stærkt lokalt selvstyre
 - a. der skal være en klar ansvarsfordeling mellem stat, kommuner, regioner og institutioner

- b. Alle kommuner skal udarbejdelsen kvalitetskontrakt med borgerne med klare mål for servicen. Der skal årligt følges op kontrakten.
 - c. Kommunerne skal give ledere og medarbejdere på institutionerne større frihed til at tænke nyt og til at vælge, hvordan de vil nå de fastsatte mål.
- 6. mindre papir og mere arbejde
 - a. institutionerne skal bruge mere tid på omsorg og pleje og mindre tid på papirarbejde
 - b. i løbet af 2008 skal der foreligge ambitiøse og konkrete planer for forenkling og afbureaukratisering på de vigtigste kommunerettede ministerområder
- 7. flere hænder til nærvær og omsorg
 - a. der skal være bedre muligheder for at rekruttere medarbejdere til den borgernære service
 - b. flere seniorer i den borgernære service skal blive længere tid på arbejdsmarkedet
- 8. gode rammer for fremtidens velfærd
 - a. rammerne for den borgernære service skal være moderne og tidssvarende
 - b. bedre arbejdsgange og ny teknologi skal aflaste medarbejderne og give mere tid til omsorg
 - c. fortsat holdbar økonomi og god konkurrenceevne

(Regeringen, 2007:14ff)

IMPLEMENTERINGEN AF KVALITETSREFORMEN

Implementeringen af kvalitetsreformen er i gang og involverer ledere og medarbejdere i alle dele af den offentlige sektor. Finanslovsaftalerne for 2008 og 2009 sikrede finansieringen til at gennemføre kvalitetsreformens initiativer. Aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi sætter rammerne for den videre implementering på kommunalt og regionalt niveau. En del af initiativerne gennemføres i samspil med det fælleskommunale kvalitetsprojekt, hvor regeringen og kommunernes landsforening (KL), fastsatte en række principper for god decentral styring, blandt andet kommunalbestyrelsernes ret og pligt til at tage ansvar for at fastlægge og prioritere kommunernes serviceniveau, at sætte rammer og klare mål for de kommunale institutioner og leverandører, samt at dokumentere og sikre kvalitet i opgavevaretagelsen. Der aftales i økonomiaftalen for 2009 at udvikle redskaber til måling og dokumentation af kvaliteten (finansministeriet 2009b:).

NATIONALT PILOTPROJEKT OM BRUGERUNDERSØGELSER

Regeringen og KL afprøver frem til sommeren 2010 et koncept for sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser. Ti pilotkommuner deltager i afprøvningen. Pilottesten omfatter alle ca. 50.000 brugere på børne-, skole-, ældre- og handicapområdet i pilotkommunerne og gennemføres i efteråret 2009 og foråret 2010.

"Konceptet giver mulighed for at sammenligne brugertilfredsheden på tværs af institutioner og kommuner. Sammenlignelighed skaber bl.a. mulighed for at identificere institutioner, der gør det særligt godt, og som andre derfor med fordel kan lære af. Konceptet giver også kommunerne frihed til at supplere med spørgsmål, som er særligt relevante for den enkelte kommune"

(finansministeriet 2009b:)

Formålet med projektet, som det beskrives af finansministeriet, ligger således tæt op ad med de formål, der er med at benytte resultatmålinger³.

Der indgår i konceptet ligeledes elementer fra benchmarking, idet konceptet giver mulighed for en sammenligning af resultater på tværs af kommuner og institutioner

Projektet er en del af økonomaftalen for 2010 mellem Regeringen og KL, hvor staten og kommunerne samarbejder om at udvikle og pilotteste redskaber til at måle og dokumentere kvaliteten (finansministeriet 2009b:).

Pilotprojektet om brugertilfredshedsundersøgelser er ét initiativ ud af 4, hvor de øvrige initiativer fokuserer på kvalitetskontrakter, faglige kvalitetsoplysninger og akkrediteringsmodeller.

Kvalitetsudviklingsredskaberne skal dokumentere indsatsen, da dette betragtes som en forudsætning for at kunne styre og udvikle kvaliteten af kerneydelsen. Samtidig er redskaberne et udtryk for et ønske om at kunne tilrettelægge indsatsen ud fra viden om resultater (finansministeriet 2009b:).

Det er således et led i den ansvarsfordeling som kvalitetsreformen lægger op til, hvor regeringen udstikker de overordnede mål og rammer og kommunalbestyrelsens ansvar er at udfylde de rammer som udstikkes i lovgivning og aftaler. *"Dermed sikres kommunalbestyrelsens frirum til at løfte ansvaret*

³ Se afsnit om resultatmålinger side 32

for prioritering og opgaveløsning, samt løbende dokumentation af aktiviteter og effekterne heraf"
(finansministeriet 2009b:).

Der er tale om et principal-agent forhold mellem regeringen og kommunerne i form af en uddelegering af ansvaret, hvor regeringen er principalen og kommunerne er agenterne.

Bugertilfredshedsundersøgelserne bliver gjort til et incitament, idet de skal motivere kommuner til at yde så god en service, at der opnås gode resultater i brugertilfredshedsundersøgelserne.

De fire kvalitetsudviklingsredskaber omfatter alle tre sider af kvalitetsbegrebet, altså den brugeroplevede kvalitet, den faglige kvalitet og den organisatoriske kvalitet. Baggrunden for pilotprojektet om brugertilfredshedsundersøgelser er at sikre den brugeroplevede kvalitet.

Konceptet består af en fast grundstamme af 5-10 sammenlignelige spørgsmål inden for hvert involveret serviceområde. Herudover kan pilotkommunerne supplere med en række spørgsmål fra et katalog af kvalitetssikrede spørgsmål. Pilotkommunerne kan desuden vælge at tilføje egne spørgsmål (finansministeriet 2009c:).

De spørgeskemaer, som pilottestes, er offentliggjort i september 2009. Det forventes af spørgeskemaerne justeres undervejs i pilotprojektet.

Det er ideen at undersøgelsesresultater offentliggøres i sommeren 2010 og erfaringerne vil blive opsamlet med henblik på at vurdere konceptets anvendelighed i kommunernes styrings- og kvalitetsarbejde. Heri indgår det, at evaluere, hvordan kommunalbestyrelser, forvaltninger og institutioner kan anvende viden om brugertilfredsheden (finansministeriet 2009c:).

Pilotprojektet skal bl.a. afdække, om de valgte målgrupper og spørgsmål er hensigtsmæssige, hvilken IT-understøttelse, der er optimal, og hvordan sammenligneligheden på tværs af institutioner og kommuner bedst sikres (finansministeriet 2009c:).

Herudover skal resultaterne også danne grundlag for politiske drøftelser omkring en eventuel national udrulning af sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser (finansministeriet 2009c:).

Der er udviklet spørgeskemaer til alle involverede service områder. Disse omfatter:

- Handicap: Beboer i botilbud – version september 2009
- Hjemmepleje: Modtager af hjemmehjælp – version september 2009

- Plejebolig: Beboer i plejebolig – version september 2009
- Skole: Forælder til elev – version september 2009
- Skole: Elev i 6.9. klasse – version september 2009
- Skole: Forælder til elev i specialklasse – version september 2009
- SFO/fritidshjem: Forældre til barn – version september 2009
- Klub: Medlem i 6.9. klasse – version september 2009
- Daginstitution: Forælder til barn – version september 2009
- Dagpleje: Forælder til barn – version september 2009
- Dagtilbud: Forældre til barn i specialtilbud – version september 2009

Det er disse spørgeskemaer der ligger til grund for analysen og der vil blive inddraget eksempler fra disse hvor det vurderes relevant.

TEORI

I dette kapitel præsenteres den teoretiske ramme for opgaven. Kapitlet indledes med at beskrive hvad New Public Management (NPM) er. Herefter beskrives resultatstyrings internationale og nationale udbredelse. Resultatstyring defineres og der opstilles et analyseapparat der kan benyttes til at identificere om der indgår elementer af resultatstyring i kvalitetsreformen.

Efterfølgende foretages en diskussion af begreberne resultatstyring og resultatmåling med henblik på, at opnå en forståelse for forskelle og ligheder mellem de to begreber.

Herefter anlægges et principal-agent perspektiv på relationen mellem Regeringen, som er afsender af kvalitetsreformen, og de institutioner, der er underlagt bestemmelserne i reformen. Det vises hvordan resultatstyring kan bruges til, at skabe incitamenter for institutionerne til, at udøve den ønskede adfærd. Efterfølgende behandles en række utilsigtede effekter der kan opstå i forbindelse med anvendelse af resultatmåling.

FRA NEW PUBLIC MANAGEMENT TIL PERFORMANCE MANAGEMENT

New Public Management er basalt set et udtryk der dækker over de forandringer den offentlige sektor har gennemgået i løbet af de sidste snart 20 år. Christopher Hood lancerede begrebet i en artikel fra 1991 "A Public Management For All Seasons". De to hovedkomponenter i NPM var: anvendelse af markedsmekanismer og anvendelse af ledelsesmetoder fra den private sektor (Greve 2006:20). Effekterne af dette var en række administrative og institutionelle reformer. De administrative reformer medførte blandt andet en øget decentralisering af ledelsesansvar, målstyring, brug af moderne teknologi samt output- og resultatfokus. De institutionelle reformer medførte en opsplitning af den offentlige sektors organisation i mindre kontraktstyrede enheder, BUM-modeller, udlicitering, dannelse af statslige aktieselskaber og frit valgsordninger. I dag fremstår NPM som det dominerende paradigme indenfor offentlig organisation, styring og ledelse. Reformerne har gjort det legitimt at tale om og faktisk drive ledelse ved hjælp af et væld af styringsteknologier og offentlige institutioners services udsættes for konkurrence fra private udbydere (Greve 2006:21).

NPM bruges og forstås på flere måder og der må siges at herske generel enighed blandt forskere om at begrebet ikke lader sig entydigt definere. Hood (1991) definerer begrebet således:

"NPM, like most administrative labels, is a loose term. Its usefulness lies in its convenience as a shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda in many of the OECD group of countries from the late 1970s."(Hood 1991:3f)

NPM beskrives som et label for nogle løse termer og dette begreb kan bruges til at beskrive udviklingen i en række OECD lande siden slutningen af 1970'erne.

Christensen og Lægreid beskriver NPM således:

"NPM is a complex concept and reform package including both abstract and concrete features." There is no clear or agreed definition of what NPM actually is...We see NPM as a loose collection of ideas, derived primarily from the private sector, and travelling between countries." (Christensen and Lægreid 1999:169)

Carsten Greve(2003) opstiller en række forskellige forståelser af NPM som reformide og tendens, som global reformbevægelse, som værktøjskasse med ledelsesmetoder og koncepter, som forvaltningspolitik, som en styringsmåde, der hviler på kontraktteori, og som en diskurs og italesættelse af ledelse i den offentlige sektor (Greve 2003:68, Greve 2006:19-34).

Opsummerende vil jeg i denne sammenhæng definere NPM som værende en samlebetegnelse for den række af reformer og konkrete initiativer, som er blevet implementeret i de offentlige sektorer i OECD landene. NPM er ikke i sig selv en teori, men anvender markedsmekanismer og ledelsesmetoder der er inspireret af den private sektor, fokus er således på resultater og effektivitet.

Nedenstående elementer karakteriserer nogle fællestræk ved NPM:

- Synlig professionel ledelse
- Eksplicite mål for præstationer
- Fokus på output
- Decentralisering af den offentlige sektors organisation med henblik på at skabe selvstændige enheder
- Konkurrence- og markedsgørelse
- Anvendelse af ledelsesteknikker og værktøjer udviklet i den private sektor
- Effektiv ressourceudnyttelse

(Greve 2003:70)

PERFORMANCE MANAGEMENT – INTERNATIONAL OG NATIONAL UDBREDELSE

Den øgede fokus på resultater er en tendens, der kan genfindes, ikke blot i Danmark, men i en række OECD lande (Bregn 2006:160, OECD 2005:11). Bouckaert og Halligan (2008) beskriver, at det at levere resultater har været et af de store omdrejningspunkter inden for de seneste femten år, når det drejer sig om ledelse i den offentlige sektor. Resultatstyring har oprindelse i NPM, men kan føres længere tilbage inden for den private sektor. I dag indtager forestillingerne om resultatstyring en dominerende rolle inden for offentlig styring og ledelse og er en helt central del af de reformer der er blevet indført i den offentlige sektor (Bouckaert and Halligan 2008:1, Bregn 2006:160).

"if there is a single theme that characterises the public sector in the 1990s, it is the demand for performance. A mantra has emerged in this decade, heard at all levels of government that calls for documentation of performance and explicit outcomes of government action". (Radin 2000:168 citeret i Bouckaert and Halligan 2008:168)

Ovenstående beskrivelse er symptomatisk for det der også er blevet kaldt *"the rise of "performance"* (Bouckaert and Halligan 2008:11), og beskriver at resultatstyring er et emne der tager fart op gennem 1990'erne. Denne udvikling er fortsat på i det nye årtusinde. OECD fastslår, at: *"the view that public management should be judged on its performance is here to stay"* (OECD 2005:188).

RESULTATSTYRING I DANMARK

I Danmark har man gennem reformer bevæget sig fra offentlige budget- og bevillingssystemer i starten af 1980'erne, over rammestyring med brug af totalrammeprincipper, som medførte at budgetansvaret blev delegeret ud til de enkelte ressortministerier. Dette gav en effektiv begrænsning af de offentlige udgifter, men der manglede kontrol med produktionen, da der ikke var fokus på målbare resultater. I løbet af 1990'erne etableres der et kontraktbaseret resultatsystem, som hviler på tre elementer: mål- og resultatstyring, kontraktstyring og virksomhedsregnskaber. Mål- og resultatstyring beskrives af finansministeriet som en udspringer af performance management litteraturen og formålet med mål- og resultatstyring er at: *"skabe større effektivitet og gennemskuelighed i de offentlige institutioners opgavevaretagelse. Det skal ske ved at etablere en styreform, der målrettet sætter fokus på output. Eller sagt på en anden måde: det skal være tydeligt hvad samfundet får for pengene. Ved at synliggøre opnåede resultater får politikere og borgere bedre mulighed for at vurdere det arbejde, der skal udføres i de offentlige institutioner samt prioritere mellem forskellige opgaver."* (Ejersbo and Greve 2005:83ff). Den kontraktbaserede resultatstyring gennemløber flere faser, hvor fokus er på henholdsvis styring, dialog

mellem kontraktparterne og kontrol og resultatopfølgning, men betegnes af finansministeriet som succesrig, på trods af behovet for løbende justeringer. På den anden side af årtusindeskiftet fortsætter arbejdet med at forbedre den kontraktbaserede resultatstyringsmodel blandt andet gennem indførelse af opgavehierarkier, der skal understøtte arbejdet med resultatkontrakterne. Ministerierne bliver også pålagt at beskrive deres effektiviseringsstrategier på skrift, hvor der som minimum skal redegøres indkøbs- og udbudspolitik, arbejdet med mål- og resultatstyring og hvordan der arbejdes med mål for brugerrettede opgaver. Der lægges yderligere op til at ministerierne arbejder med at beskrive deres vision og mission som en del af effektiviseringsstrategierne (Ejersbo and Greve 2005:83ff).

Det større fokus på resultater og resultatmålinger understøttes også af etableringen af "det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI), hvis formål er at evaluere den kommunale og regionale opgavevaretagelse med henblik på at fremme effektiviteten (Det kommunale og regionale evalueringsinstitut - KREVI 2009:).

Resultatmålinger har også den danske konsulentbranchens bevågenhed, hvilket ligeledes kan opfattes som et tegn dets aktualitet⁴.

Resultatstyring repræsenterer således en videreudvikling af den hidtidige styringspraksis i den offentlige sektor. Fokus var tidligere var på udgifter og processer, hvilket virkede begrænsende på den effekt som den offentlige sektor søgte at skabe. Resultatstyring er således en del af et paradigmeskifte indenfor offentlig administration, hvor fokus er på at tydeliggøre hvilken samfundsværdi offentlige indsatser skal føre til (Ejler 2008:41).

ELEMENTERNE I RESULTATSTYRING

Verdensbanken definerer resultatstyring således:

A management strategy focusing on performance and achievement of output, outcomes and impacts"
(Ejler 2008:40)

I ovenstående definition fremhæves at resultatstyring fokuserer på opnåelsen af outputs (f. eks produkter og services), outcomes (umiddelbare effekter for målgruppen) og impacts (langsigtede virkninger).

⁴ Forfatterne bag bogen: "Når måling giver mening – resultatbaseret styring og dansk velfærds politik i forvandling" fra 2008 kommer alle fra konsulenthuset Rambøll management.

Bouckaert og Halligan (2004) definerer performance management (resultatstyring) således:

"taking/allocating responsibility for the performance of a system and being accountable for its results."

(Pollit & Bouckaert 2004 citeret i Bouckaert and Halligan 2008:440)

Denne definition af indebærer at ansvaret for en institutions præstationer påtages eller tildeles og pågældende holdes ansvarlig for de opnåede resultater.

Ovenstående definitioner af resultatstyring lægger op til et øget fokus på både resultater, præstationer, effekter og langsigtede virkninger af indsatserne. Dette skal opnås gennem øget beslutningskapacitet og frihed for den enkelte institution, til gengæld for at de i højere grad bliver holdt ansvarlige for resultaterne og virkningerne heraf.

I en artikel i et DJØF bladet karakteriseres resultatstyring ved fire grundlæggende elementer som er 1) *formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen*, 2) *præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter*, 3) *løbende monitorering og vurdering af præstationer*, samt 4) *styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer* (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:277).

De fire elementer der karakteriserer resultatstyring vil blive gennemgået nedenfor. Denne gennemgang danner baggrund for udviklingen af et analyseapparat, som jeg vil benytte til at identificere elementer af resultatstyring i kvalitetsreformen.

1. Resultatstyring tager udgangspunkt i *formuleringen af strategiske mål for en given indsats*. Udgangspunktet herfor er at formulere strategiske målsætninger for derefter at følge op på operationaliseringen af disse. Det er beslutningstagernes ansvar at formulere målsætningerne for de samfundsmæssige behov, som opstår, og som de vurderer, bør være genstand for en offentlig intervention. Beslutningstagerne skal med andre ord tydeliggøre problemets karakter, målgruppen for en given foranstaltning og hvad der anses for at være de ønskelige og hensigtsmæssige effekter (outcome) og langsigtede virkninger (impacts) (Ejler 2008:46).
2. Næste skridt er at *præcisere de forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter*. Her fastlægges hvilke indsatser, aktiviteter, produkter eller services (input og output), der skal benyttes til at opnå de ønskede effekter, altså overvejelser om det mål-

middel-forhold som ligger til grund for indsatsen (Ejler 2008:45). Ejler mfl.(2008) betegner dette som resultatkæden eller forandringsteorien og denne sammenhæng mellem mål og midler bør ekspliciteres således, at det beskrives hvorfor man antager at de enkelte aktiviteter (output) skulle føre til de forventede effekter (outcome). Således kan forandringsteorien bruges til at vurdere hensigtsmæssigheden af en given foranstaltning til at opnå et givet resultat, versus andre mulige policy-instrumenter. En aktivitet som resultatmål forudsætter altså at der eksisterer en kausal sammenhæng mellem de aktiviteter man måler på og de effekter som man forventer at opnå. Den centrale udfordring er her at de ønskede effekter af indsatsen skal fremstå klart, ligesom det forventede årsags-virkningsforhold mellem indsats og effekter er tydeligt(Ejler 2008:48).

3. *Den løbende monitorering og vurdering af præstationer* er en forudsætning for at kunne styre efter effekter og derved bedrive resultatstyring. Det er gennem dokumentation på baggrund af monitorering, dataindsamling og vurdering af præstationerne, det kan belyses hvorvidt de politiske målsætninger, som også er de strategiske mål, opnås. Til at belyse dette er det hensigtsmæssigt at benytte indikatorer for input, output, resultater og virkninger, som anvendes til at monitorere udviklingen og resultaterne af en given indsats. Disse indikatorer skal være meningsfulde på alle niveauer i den offentlige styringskæde dvs. at kommune, administrativ ledelse, mellemlidelse og leverandøren af ydelsen, kunne drage nytte dataindsamlingen, da den ellers vil blive opfattet som unødvendigt og meningsløst bureaukrati. Øvelsen er her at begrænse antallet af indikatorer og være kritisk overfor hvilke indikatorer man reelt ønsker at gå videre med⁵. De data der fremkommer, skal herefter bruges til at styre efter, hvilket kun kan lade sig gøre hvis der er en klar kobling mellem de strategiske målsætninger, de forventede effekter og en klar forandringsteori hvor der måles på de gennemførte aktiviteter (Ejler 2008:52).
4. De data der løbende er blevet indsamlet skal anvendes af ledelsen til at træffe beslutninger om hvorvidt indsatsen skal korrigeres eller fortsætte for at kunne opfylde målsætningerne. Det er ledelsens ansvar at benytte data til styring af medarbejdere og leverandører. Det er når ledelsen forstår at benytte de data der indsamles til at tage beslutninger om hvorvidt indsatsen skal fortsætte eller korrigeres at institutionen bevæger sig fra resultatmåling til resultatstyring. Data kan benyttes til læringsmæssige formål og bidrage til at forbedre driften.

⁵ At begrænse antallet af indikatorer kan have en række utilsigtede effekter. Dette behandles i afsnittet om principal-agent teori og resultatstyring

Det er vigtigt at klarlægge hvilke data der skal produceres og hvem der skal have adgang til dem, hvordan præstationsdata skal indgå i dialogen mellem de forskellige aktører eksempelvis, afdelingsledere og frontpersonale eller leverandører, samt hvilke reaktioner forskellige præstationer skal udløse. (skal der benyttes incitamenter og skal der ske sanktionering (straf/belønning) (Ejler 2008:59). Styringsmæssigt set, vil leverandører af ydelser blive holdt ansvarlige overfor myndigheder i forhold til de leverede ydelsers effekter for borgerne. Til gengæld tildeles leverandørerne mere frihed til at lede indsatsen. styringsrelationen udmøntes ofte i en form for præstations-/resultatkontrakt mellem myndighed og leverandør. Der uddelegeres således beslutningskompetence til leverandørniveauet til gengæld for at disse holdes ansvarlige for at skabe de tilsigtede positive forandringer i borgernes liv.

Artiklen argumenterer for at når dette sker, kan resultatstyring bruges til, at sikre at indsamlingen af information bliver meningsfuld for de involverede parter da de indsamlede data, beskriver om indsatsen gør en forskel og at denne dokumentation er brugbar for både frontmedarbejdere og ledere. (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:277)

"Filosofien er at gode faglige resultater bliver til på baggrund af dokumentationen om effekterne, af faglige skøn og ledelsesmæssige prioriteringer. Dokumentationsmodeller og ledelsesinformationssystemer skal for at være hensigtsmæssige og effektive give mening for alle i systemet. Dette kan kun lade sig gøre ved at integrere ledelsens og frontmedarbejdernes behov, således at ledelsen får information at styre ud fra og frontmedarbejderne får faglig relevant viden." (Ejler 2008:23-24)

"Formålet med styringen er at dokumentere værdi for borgeren gennem en klar styring efter resultater frem for aktiviteter. Det kræver at man præciserer, hvad det er for en værdi en given offentlig indsats har til formål⁶ at skabe, for dernæst at indsamle de data der kan informere om, i hvilken grad det lykkes at levere den ønskede kvalitet i form af tilstræbte effekter for slutbrugerne." (Ejler 2008:23)

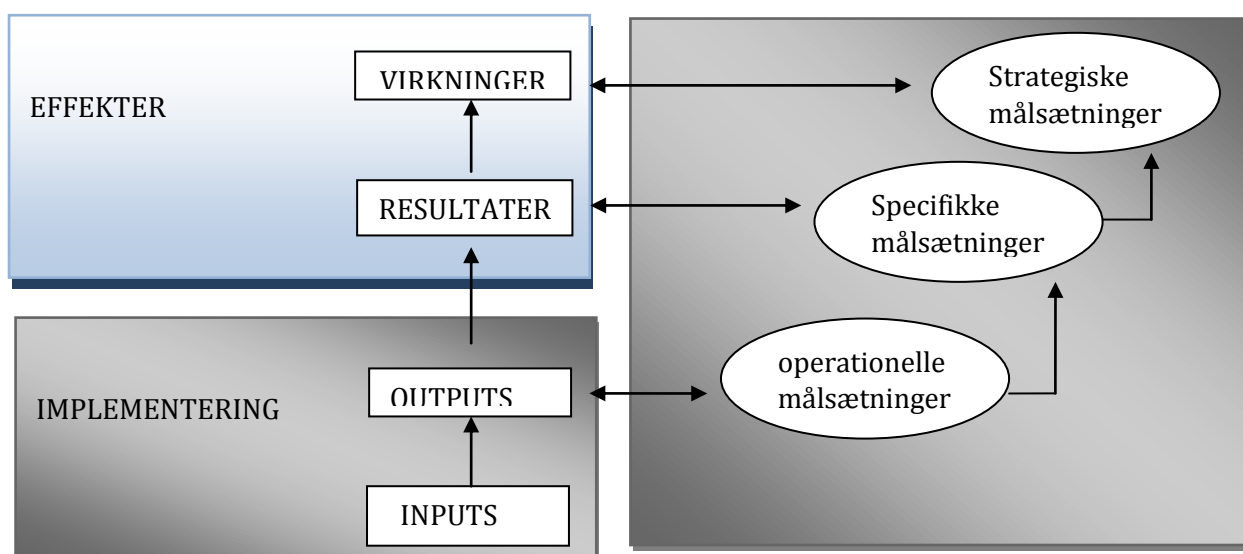
⁶ Med formål menes de tilsigtede (positive) forandringer eller tilstande, som beslutningstagerne ønsker at skabe og derfor gør til genstand for en offentlig indsats. (Ejler 2008:27)

ANALYSEAPPARAT FOR RESULTATSTYRING

På baggrund af ovenstående redegørelse for hvad der karakteriserer resultatstyring opstilles her et analyseapparat der kan benyttes til at identificere om der indgår elementer af resultatstyring i kvalitetsreformen. Analyseapparatets formål er at operationalisere det der i ovenstående afsnit er betegnet som de grundlæggende elementer ved resultatstyring som er: 1) *formuleringen af strategiske mål som er styrende for indsatsen*, 2) *præcisering af forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter*, 3) *løbende monitorering og vurdering af præstationer*, samt 4) *styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer*.

Herefter opstilles en matrix der gør det muligt at kategorisere kvalitetsreformens mange indsatsområder og initiativer og derved at belyse om det er et udtryk for resultatstyring.

1. Strategiske mål. Regeringens opgave er at formulere strategiske mål for de samfundsmæssige behov de vurderer, skal være til genstand for en offentlig intervention. effekterne kan være umiddelbare resultater (outcome) eller langsigtede virkninger (impacts), som har en social eller økonomisk værdi. Der vil i under dette punkt blive fokuseret på de steder i kvalitetsreformen hvor der er fremsættes målsætninger, der fokuserer på langsigtede virkninger, altså impacts, da disse udspringer af de strategiske målsætninger, til forskel fra de umiddelbare resultater (outcome), der udspringer af mere specifikke målsætninger. Målsætningerne vil på dette stadie bære præg af at være forholdsvis principielle.



Figur 1: illustrerer sammenhængen mellem målsætninger og effekt

Et overordnet mål med kvalitetsreformen er at skabe mere kvalitet i den offentlige sektor. I den forbindelse opererer regeringen med et tredelt kvalitetsbegreb. der tales om brugeroplevelset-, faglig-, samt organisatorisk kvalitet:

Den kvalitet, borgeren oplever

- Den oplevede kvalitet fokuserer på brugernes oplevelse af serviceydelsen. Fx om brugeren får den service, som er stillet i udsigt, og om brugeren er tilfreds med ydelsen og i øvrigt føler sig godt informeret og inddraget undervejs.

Den faglige kvalitet

- God faglig kvalitet betyder, at serviceydelsen lever op til definerede faglige standarder.

Den organisatoriske kvalitet

- Organisatorisk kvalitet handler om god og effektiv arbejdstilrettelæggelse, om ledelse, medarbejdere, organisationsformer mv.

God kvalitet forudsætter, at alle tre dimensioner af kvalitet er i orden. F. eks skal en ældre borgers hverdag i et plejecenter baseres på en stærk social- og sundhedsfaglig kompetence. Samtidig skal hverdagen i centret være tilrettelagt hensigtsmæssigt, så de rette ressourcer er til rådighed. Og både den ældre og de pårørende skal opleve at blive inddraget, og at servicen lever op til de individuelle behov. (finansministeriet 2009a:)

Produkter og services fra den offentlige sektor er det output der skal bidrage til at opnå en forventet effekt om kvalitetsforøgelse.

2. Det andet grundlæggende element i resultatstyring at *præcisere de forventede effekter og organiseringen af indsatser og ressourcer herefter* opdeles i to faser.

- a. Den første fase handler om at *præcisere de forventede effekter*. Hvor de strategiske målsætninger er forholdsvis principielle, er der her tale om at opstille specifikke og målbare mål hvor det er muligt at måle de umiddelbare resultater, altså outcome. Under dette punkt vil de forventede umiddelbare effekter, altså outcome målene, der er ekspliciteret i kvalitetsreformen, blive kategoriseret.
- b. Anden fase omhandler de *instrumenter* der benyttes til at opnå de ønskede effekter. der fokuseres her på at identificere de instrumenter, ressourcer, indsatser, og aktiviteter, der kan skabe de ønskede effekter. Altså hvilke typer input og output der benyttes.

3. Det tredje grundlæggende element, *Den løbende monitorering og vurdering af præstationer* opdeles således, at de elementer i kvalitetsreformen der knytter sig til resultatmålinger behandles for sig. Med henblik på det efterfølgende fokus på resultatmålinger, og den kritik man kan rejse af brugen af resultatmålinger, er det hensigtsmæssigt at foretage denne opdeling, således at det står klart hvor i kvalitetsreformen der benyttes resultatmålinger. Det tredje grundlæggende element opdeles således i to:
 - a. i første del kategoriseres initiativer i kvalitetsreformen der indeholder elementer af monitorering og dataindsamling
 - b. I anden del kategoriseres initiativer i kvalitetsreformen der indeholder vurderinger af præstationer i form af resultatmålinger og indikatorer.
4. Det fjerde grundlæggende element *styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback på præstationer* opdeles i en feedbackfase og en ansvarliggørelsesfase. Feedback og ansvarliggørelse kan knytte sig til individer, ledere og frontmedarbejdere, såvel som institutioner og leverandører.

I dette afsnit er der redegjort for hvordan jeg omsætter teorien om resultatstyring til syv håndterbare emner som det er muligt at arbejde videre med i analysen.

RESULTATSTYRING VS. RESULTATMÅLING

I dette afsnit foretages en diskussion af begreberne resultatstyring og resultatmåling med henblik på at opnå en forståelse for forskelle og ligheder mellem de to begreber. På baggrund af dette beskrives de formål der kan være med at foretage resultatmålinger

Litteraturen påpeger, at det er vigtigt at adskille begreberne resultatstyring og resultatmåling. Det er ikke unormalt, at der sættes lighedstegn mellem disse begreber og ud fra ovenstående er der også en række lighedspunkter (Bouckaert and Halligan 2008:30). En definition fra "The National Performance Review" forklarer sammenhængen mellem de to begreber således: "*the use of performance measurement to help set agreed-upon performance goals, allocate and prioritise resources, inform managers to either confirm or change current policy or program directions to meet these goals, and report on the success in meeting these goals*" (National Performance Review 1993 citeret i Bouckaert and Halligan 2008:30).

En anden og lignende definition lyder således:

"a management cycle under which programme performance objectives and targets are determined, managers have flexibility to achieve them, actual performance is measured and reported, and this information feeds into decisions about programme funding, design, operations and rewards or penalties" (Curristine 2005 citeret i Bouckaert and Halligan 2008:30)

Ovenstående definitioner beskriver resultatmåling som værende et element i resultatstyring, som har til formål at hjælpe med at afgøre hvilke skridt, der skal tages for at optimere den nuværende situation. Resultatstyring indebærer at reagere på resultatmålinger med henblik på at påvirke resultatet og skabe de rigtige betingelser for resultatopnåelse. Dette kan ske ved at undersøge årsagerne til et dårligt resultat og reagere på det for at skabe forbedringer. Omvendt må årsagerne til gode resultater undersøges med henblik på eventuelt spredning af "best practice".

RESULTATMÅLING

Bregn (2005) beskriver rationalet bag resultatmåling som: *"et ønske om "accountability"* og henviser til Heinrich (2003:25), som definerer accountability som: *"a relationship in which an individual or agency is held to answer for performance that involves some delegation of authority to act."*

Ideen bag resultatmåling er: "en virksomhed gør sig overvejelser om sine præstationer og opstiller resultatindikatorer, som kan måle præstationerne." Når virksomheden har gennemført sine opgaver er det muligt at se, om målene er nået og hvad prisen har været⁷ (de Bruijn 2007:7).

Resultatmålinger i det offentlige kan have flere formål:

- Gennemsigtighed: Det kan gøres mere gennemsigtigt for samfundet hvilke produkter en offentlig institution leverer og til hvilken pris de leveres, ved at indføre resultatmålinger. Der kan også skabes grundlag et informeret valg på områder hvor der er valgfrihed
- Læring: gennemsigtigheden danner også grundlag for læring ved at belyse hvad institutionen er god til og hvad den kan forbedre. Ved offentliggørelse af resultater dannes der grundlag for

⁷ De Bruijn bruger denne fremstilling som udgangspunkt for at opridse en række problemer, der er forbundet med resultatmålinger (De Bruijn 2007:7).

Bouckaert & Halligan (2008:176) citerer Radin(2006:184) for at kalde disse hyperrationelle forudsætninger *"unreal or naïve"*. Disse kan opstå når rational choice teorien begrænsninger i at give unikke beskrivelser og forudsigelser ikke anerkendes. (Ostrom, 1991:240)

sammenligning på tværs af institutioner, hvilket kan give anledning til overvejelser om årsagerne til forskelle i resultater, samt mulighed for udbredelse af "best practice".

- Fokusering af ledelsens opmærksomhed: resultatmåling kan være med til at fokusere ledelsens opmærksomhed på det vigtige, hvilket kan sikre at ressourcerne anvendes på de rigtige opgaver og derved bidrage til målopfyldelse. Resultatmåling kan også øge effektiviteten ved at skabe incitamenter for ledelsen til at opfylde målene. Resultatmålingen kan danne grundlag for en belønning eller en sanktion for ledelsen alt efter om resultatet er godt eller dårligt. Belønningen kan være koblet til aflønningen af ledelsen, men behøver ikke nødvendigvis at være det. Resultatopfyldelsen vil ofte i sig selv tilskynde ledelsen til at udvise resultater. Dette kan signalere ledelsens værdi og have indflydelse på senere forfremmelse eller markedsværdi og dermed senere føre til mere attraktive ansættelser. Hvis resultaterne offentliggøres kan konkurrence indebære en særlig interesse for at udvise resultater, da levering af fremtidige ydelser kan afhænge af dette. Resultatopfyldelsen kan have indflydelse på tiltrækning af kvalificerede medarbejdere på f. eks. skoleområdet, eller påvirke den fremtidige elevsammensætning.
- Grundlag for ressourcetildeling: resultatmåling kan endvidere anvendes til ressourcestyring, således at ressourcerne tildeles i forhold til målopfyldelsen, som f. eks. Taxameterstyring.

(Bregm 2006:163f)

PRINCIPAL-AGENT TEORI OG RESULTATSTYRING

I dette afsnit anlægges et principal-agent perspektiv på relationen mellem Regeringen og de institutioner, der er underlagt bestemmelserne i reformen. Der vises hvordan resultatstyring kan bruges til at skabe incitamenter hos institutionerne til at udøve den ønskede adfærd. Efterfølgende behandles en række problemer der kan opstå i forbindelse med anvendelse af resultatmåling.

PRINCIPAL-AGENT TEORIEN

Litteraturen sonder undertiden mellem to retninger inden for principal-agent teori, nemlig normativ principal-agent teori og positiv agency teori. Den normative principal-agent teori karakteriseres ved at den generelt er matematisk og ikke-empirisk orienteret, mens den positive agency teori er karakteriseret ved at være ikke-matematisk og empirisk orienteret. Indenfor den normative principal-agent teori analyseres, det hvordan der kan udledes optimale kontrakter, der får en agent til at handle i overensstemmelse med principalens mål. Dette gøres under anvendelse af matematisk teori. Den

positive agency teoris anliggende er at forklare udviklingen i virksomheders organisation med henblik på, at kunne minimere de omkostninger der er forbundet med at få en agent til at handle på vegne af en principal('agency costs'). Det centrale spørgsmål inden for denne tradition er hvordan kontraktens udformning påvirker aktørerne og hvordan man kan forklare forekomsten af eksisterende kontrakter (Hansen 2007:114-115).

I dette speciale benyttes den retning, der ovenfor beskrives som den positive agency teori. Fokus i dette speciale er ikke på hvordan den optimale kontrakt udformes ved hjælp af matematisk teori. Der opstilles en principal-agent ramme som suppleres med empiri om resultatstyrings formål, anvendelse og dysfunktioner, med henblik på at belyse hvordan det kommer til udtryk i kvalitetsreformen og om der tages højde for de dysfunktioner der kan opstå, når resultatstyring benyttes.

Principal-agent relationen opstår, når én part i en relation handler på vegne af en anden eller som repræsentant for en anden. Der kan altså siges at foreligge en principal-agent relation, når den måde en part agerer på, påvirker en anden part (Hansen 2007:112-113).

Med Anders Fogh Rasmussen i spidsen for regeringen (principalen) blev kvalitetsreformen lanceret i 2007, med virkning på store dele af den offentlige sektor og dermed den lange række af offentlige institutioner (agenterne) som kvalitetsreformen berører. Regeringen kan siges at have uddelegeret ansvaret for den offentlige styring til en række statslige, regionale og kommunale institutioner. Regeringen skal, set med et principal-agent-teoretisk blik, motivere disse institutioner gennem incitamenter således, at de arbejder efter de mål og interesser som regeringen har.

Principal-agent teori kan betegnes som teori om incitamenter. Den har sin anvendelse i analyser af kontrakter i og mellem institutioner og bygger på ideen om at mennesker er rationelle aktører, der hver især forfølger egne interesser. Det betyder, at både principal og agent handler nyttemaksimerende. På grund af dette opstår der et motivationsproblem, som består i hvordan det sikres at de offentlige institutioner handler i overensstemmelse med regeringens mål på trods af at, der ikke er sammenfaldende interesser mellem parterne (Milgrom and Roberts 1992:126).

Dette gør det interessant for principalen at udforme en incitamentskontrakt, der specificerer hvilken belønning der skal tilfalde agenten. Denne kontrakt skal udformes som en incitamentskorrekt kontrakt, således at de offentlige institutioner får incitament til at handle i overensstemmelse med regeringens mål. Kontrakten skal specificere hvilken belønning der skal være for enhver indsats som regeringen kan observere, således at de offentlige institutioner tilskyndes til at træffe de valg der

begunstiger regeringen. Samtidig skal kontrakten være attraktiv nok til at de offentlige institutioner vil acceptere kontrakten.

RESULTATMÅLENE AFSPEJLER IKKE DE SANDE MÅL

Mellem parterne er der asymmetrisk information. Det skyldes at de offentlige institutioner har større information end regeringen om de arbejdsopgaver de selv varetager. Endvidere hersker der usikkerhed med hensyn til sammenhængen mellem de offentlige institutioners indsats og det effekten deraf, da andre forhold end indsatsen øver indflydelse på det endelige resultat. Regeringen kan derfor ikke slutte sig til institutionernes arbejdsindsats alene ud fra en kvantitativ opgørelse af outputtet. Det skyldes at det i offentlige institutioner ofte ikke er et økonomisk resultat der er målet for indsatsen, men et politisk eller socialt mål der arbejdes mod og at måle resultatopfyldelsen for disse mål er typisk ikke mulig (Bregn 2006:162ff, de Bruijn 2007:7).

Det betyder også at sammenhængen mellem indsats og effekter for den enkelte offentlige institution kan være uklar. Dette gør det svært eller umuligt, at formulere relevante resultatindikatorer for indsatsen. Derfor må de overordnede specifikke eller strategiske mål ofte nedbrydes i delmål for de enkelte institutioner, som alene bliver indikatorer i forhold til det egentlige overordnede mål. Der kan opstå en dysfunktion hvis der i den forbindelse udvælges resultatindikatorer, der fokuserer på det let målelige. Dette kaldes også for "tunnelsyn", som er en tendens til at formulere kvantificerbare resultatmål, på bekostning af resultatmål, der ikke kan kvantificeres (Bregn 2006:162ff, de Bruijn 2007:7).

En anden type af målelighedsproblemer kan være knyttet til den tidsmæssige forskel mellem en offentlig virksomheds indsats og det endelige outcome heraf. Den tidsmæssige forskel kan gøre det vanskeligt at finde dækkende indikatorer for langsigtede mål. Dette kan føre til at adfærden indrettes på at opfylde kortsigtede mål på bekostning af målopfyldelsen på længere sigt. Denne risiko er særlig stor, hvor de der skal opfylde målene har en kortere tidshorisont og derfor ikke vil blive berørt af eventuelle negative virkninger af deres dispositioner (Bregn 2006:165). ()

De transaktionsomkostninger, der er forbundet med at formulere og følge op på mål, kan indskrænke det antal, der inddrages, så resultatmålene også af den grund ikke reflekterer det sande mål (Bregn 2006:165).

Et for stort antal mål kan være svært at overskue for dem, der skal agere i forhold til målene og for dem, der skal anvende resultatvurderingen. Dette kan siges, at være en dysfunktion af kognitiv karakter og konsekvensen kan være, at antallet af mål indskrænkes til et mindre antal, som ikke er dækkende for det, der ønskes (Bregn 2006:165).

MORAL HAZARD OG STRATEGISK ADFÆRD

Når asymmetrisk information udnyttes til egen fordel opstår der den dysfunktion der betegnes 'moral hazard'. Dette er et udtryk for at agenten handler strategisk og derved forfølger egne mål, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med de mål, der formuleres for institutionen eller de samfundsmæssige effekter, som ønskes opnået (Bregn 2006:164).

Hvis institutionen inddrages i udformningen af resultatmålene, som det for eksempel er tilfældet ved kontraktstyring, hvor målene udformes efter forslag og forhandling med institutionens ledelse, giver det mulighed for institutionen til at påvirke målene i overensstemmelse med egne interesser. Der skabes incitament for institutionen til at opsætte resultatindikatorer, der sætter den i en fordelagtig position, når den bliver vurderet. Det kan ske i form af vage mål, så det bliver mindre klart, hvorvidt målene er opfyldt eller resultatindikatorerne formes inden for de områder hvor institutionen er mest effektiv. Det kan også ske ved at opsætte meget lave mål, hvor der er et resultatmål der skal opfyldes på et vist niveau (Bregn 2006:165).

Agentens adfærd i en periode kan få konsekvenser for de kontrakter agenten senere skal indgå. Dette kan påvirke agentens indsats i både positiv og negativ retning. Det kan ligeledes skabe incitament til en anden adfærd end hvis der kun var tale om en periode.

Det kan være fordelagtigt for en principal at snyde agenten ved at undervurdere agentens målopfyldelse i en enkelt periode, mens det ikke nødvendigvis er fordelagtigt når principal-agent forholdet strækker sig over flere perioder. Tillid til en fair behandling mellem principal og agent kan være afgørende for om agenten vil fortsætte et kontraktforhold, og afgørende for at agenten vil bidrage med en motiveret og engageret indsats.

En forestående genforhandling af en kontrakt kan dog også føre til en lavere indsats fra agenten, fordi resultater i en periode kan få negative konsekvenser for den kontrakt der skal indgås i den følgende periode. At agenten er i stand til at nå sine mål på et vist niveau kan føre til at kravene øges i den følgende periode, så den næste kontrakt bliver mindre fordelagtig. Det kan altså begrænse

incitamentet for agenten til at yde en ekstra indsats, hvis der er en forventning om at dette indebærer omkostninger i fremtiden, i form af en dårligere kontrakt.

I forlængelse af ovenstående kan strategisk adfærd også finde sted efter at resultatmålene er formuleret. En institutions *målfiksering* kan resultere i *målforskydning*, således at resultatmålene opnås, men det egentlige sande mål påvirkes ikke eller påvirkes negativt, "*Man får hvad man måler, men ikke nødvendigvis hvad man ønsker*" (Kerr 1975 citeret i Bregne 2006:166). Den strategiske adfærd består i, at resultatmålene kun opnås på papiret, men har ingen eller kun ringe samfundsmæssig indvirkning (de Bruijn 2007:19). Hvorvidt dette sker på grund af *målfiksering* på nogle resultat mål som ikke nødvendigvis er de sande mål eller om de ansatte bevidst "*gamer*" kan være svært at fastslå. "*Gaming*" finder sted hvis de ansatte bevidst udviser resultater i forhold til det der måles, vel vidende at det ikke er i overensstemmelse med det ønskede (Bregne 2006:166).

En entydig fokusering på resultater, kan medføre erosion af professionalitet, hvis resultatindikatorerne ikke er dækkende for institutionens sande mål. Dette kan ske indenfor en institution, men også mellem institutioner, i form af for eksempel manglende villighed til at dele "best practice" på grund af konkurrence. En dysfunktion ved resultatmålinger kan således være at der skabes øget bureaukrati og, at de enkelte institutioners ansvar for hvad der er til samfundets bedste fortrænges. Dette er en naturlig konsekvens når der indføres nye kontrolinstanser i form af kvalitetsindikatorer, kvalitetskontrakter og brugertilfredshedsundersøgelser der flytter fokus fra væk fra institutionernes kerneydelser for at dokumentere institutionernes indsats (de Bruijn 2007:21f).

OPSAMLING

Afsnittet har på baggrund af en et principal-agent-teoretisk perspektiv på relationen mellem regeringen og de institutioner, der er underlagt kvalitetsreformen vist hvordan resultatmålinger kan benyttes til at skabe incitamenter til at institutionerne udviser den ønskede adfærd. Efterfølgende er der redegjort for en række af de risici der er forbundet med at benytte resultatmålinger. Dette danner fundamentet for en kritisk tilgang til resultatstyring. For overblikkets skyld præsenteres i punktform de risici, forbundet med at benytte resultatmålinger, der kan udledes af afsnittet.

- Dækkende resultatindikatorer: risiko for at der fokuseres på det let målelige (tunnelsyn), som er tendensen til at formulere kvantificerbare resultatmål på bekostning af resultatmål der ikke kan kvantificeres.
- Hvis indikatorer for langsigtede mål udelades kan det bevirke, at adfærden indrettes på kortsigtede mål på bekostning af målopfyldelsen på længere sigt?

- Høje transaktionsomkostninger kan medføre at antallet af mål reduceres således at målene ikke afspejler det sande mål.
- Kognitive hensyn kan medføre at antallet af mål indskrænkes, hvilket ligeledes medfører at målene ikke afspejler de sande mål.
- Udformningen af mål kan påvirkes af institutionerne, til egen fordel, i form af vage mål, eller lavt niveau for resultatmål.
- Agentens indsats kan påvirkes i positiv eller negativ retning som konsekvens af kontraktperiodernes længde. Det kan ligeledes være fordelagtigt for principalen at snyde agenten ved at undervurdere indsatsen pga. en-periodemodeller.
- Det kan være fordelagtigt for agenten at yde en lavere indsats inden ny kontraktindgåelse pga. heraf øgede krav.
- Strategisk adfærd: Resultater opnås kun på papiret, uden samfundsmæssig effekt pga. målfiksering og gaming
- Erosion af professionalitet, hvis resultatindikatorer ikke er dækkende for sande mål
- Risiko for øget bureaukrati pga. manglende villighed til at dele best practice og at de enkelte institutioners ansvar for hvad der er samfundets bedste fortrænges.

Dette danner baggrund for en diskussion af hvad effekterne kan være, når brugertilfredshedsundersøgelser benyttes til at foretage resultatmålinger.

ANALYSE

For at besvare problemformuleringen: *"Hvordan kommer resultatstyring til udtryk i kvalitetsreformen og hvilke effekter kan det have når brugertilfredshedsundersøgelser benyttes til at foretage resultatmålinger indenfor bløde velfærdsområder?"* vil der i analysen indledningsvis være fokus på hvorvidt det er muligt at identificere elementer af resultatstyring i kvalitetsreformen. I den efterfølgende diskussion samles op på analysen og der fokuseres på, hvilke effekter der kan være, når der benyttes brugertilfredshedsundersøgelser til at måle resultaterne indenfor en række bløde velfærdsområder.

RESULTATSTYRING OG KVALITETSREFORMEN

På baggrund af teorien om resultatstyring opstilles en matrix til at kategorisere initiativerne i kvalitetsreformen. Den ene akse indeholder de syv emner som jeg har udviklet ud fra teorien om resultatstyring. Den anden akse indeholder kvalitetsreformens otte hovedindsatsområder. Herved er det muligt at skabe et overblik over alle de initiativer der er fremsat i kvalitetsreformen og på baggrund af dette vurdere hvordan resultatstyring kommer til udtryk i kvalitetsreformen⁸.

Figur 2: matrix til analyse af kvalitetsreformen

	1	2	3	4	5	6	7	8
strategiske mål								
forventede effekter								
instrumenter, indsatser og ressourcer								
monitorering og dataindsamling								
vurdering af præstationer, herunder resultatmålinger								
Ansvarliggørelse								
Feedback								

⁸ når der her tales om initiativer er det med henvisning til kvalitetsreformens 33 underafsnit, hvilket ikke må forveksles med de 180 konkrete initiativer som kvalitetsreformen indeholder.

INDLEDENDE KOMMENTARER

Når man anskuer fordelingen af kvalitetsreformens initiativer i matrixen, fremgår det at hovedparten af initiativerne falder indenfor de kategorier der omhandler præciseringen af de *forventede effekter* (15 initiativer) og hvilke *instrumenter, indsatser og ressourcer* der skal benyttes til at opnå de forventede effekter (18 initiativer). *Monitorering og dataindsamling* og *vurdering af præstationer* omtales ikke i samme grad, men er stadig jævnt repræsenteret (6 initiativer inden for hver kategori). Det samme gør sig gældende når det handler om at ansvarliggøre ledere og institutioner for deres præstationer (6 initiativer). Feedback er nært knyttet til ansvarliggørelsen, men er ikke noget der omtales specifikt i kvalitetsreformen.

Mange af initiativerne indeholder ikke blot ét, men flere elementer af resultatstyring, og de fremgår derfor flere steder i matrixen. I den efterfølgende analyse er de dog så vidt muligt placeret under det element af resultatstyring, der fremgår tydeligst i initiativet. For eksempel er der i de initiativer der forklarer hvad de forventede effekter af initiativet skal være, samt hvilke instrumenter og indsatser der skal benyttes, foretaget en vurdering af hvilket element, der lægges mest vægt på i initiativet, og initiativet er derefter blevet behandlet under dette punkt i analysen. Dette er gjort for at undgå for mange unødige gentagelser.

STRATEGISKE MÅL

De otte hovedindsatsområder i kvalitetsreformen repræsenterer de steder hvor regeringen vurderer der er et samfundsmæssigt behov for at det offentlige intervenserer. Hvert af de otte hovedindsatsområder i kvalitetsreformen skal bidrage til at skabe langsigtede virkninger (impacts) med højere organisatorisk, brugeroplevelset og faglig kvalitet i den offentlige sektor. *"Kvalitetsreformen skal fremtidssikre det danske velfærdssamfund, så borgerne får omsorg, tryghed og nærvær og medarbejderne får attraktive arbejdspladser med arbejdsglæde, engagement og gode udviklingsmuligheder"* (Regeringen 2007a:20). Regeringen beskriver selv kvalitetsreformen således: *"Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service"* (Regeringen 2007a:20). Hovedindsatsområderne kan således siges at være strategiske mål, der stadig er meget principielle i deres udformning. Herefter skal initiativer under de enkelte indsatsområder bidrage til at specificere og operationalisere målsætningerne. De fornødne outputs kan herefter implementeres, og dermed kan der skabes umiddelbare resultater (outcomes) der bidrager til at skabe de langsigtede effekter (impacts).

FORVENTEDE EFFEKTER

Der lægges under hovedindsatsområde I: *"brugerne i centrum"* op til at lovgivningen skal sætte overordnede mål for servicen. Initiativ I.1 har fokus på at borgerne skal vide, hvad de kan forvente af den offentlige service. Dette skal også give myndighederne et udgangspunkt for den service, de yder (Regeringen 2007a:38). Resultatstyring kan her identificeres ved, at der skal lovgives om, hvilken service den offentlige sektor skal levere, og dette skal fungere som rettesnor for myndighedernes servicelevering. Der kan således argumenteres for at der sker en præcisering af de forventede effekter, ved at nedskrive borgernes rettigheder i formålsparagrafferne indenfor sundhedsområdet, socialområdet, børneområdet med videre (Regeringen 2007a:38).

Der lægges i initiativ I.2 op til at borgerne skal have klare rettigheder. *"Regeringen vil på centrale serviceområder give klar besked om de rettigheder, man har som bruger"* (Regeringen 2007a:42). Det drejer sig om synliggørelse af rettigheder for patienter, børnefamilier samt ældre og pårørende. Inden for sundhedsvæsenet formuleres en patientrettighedspakke, som skal samle patientens gældende rettigheder. På børne- og socialområdet skal der udvikles og offentliggøres en oversigt over brugerrettigheder i dagtilbuddene, og rettigheder for at få hjælp og støtte efter den sociale lovgivning (Regeringen 2007a:42). Således sker der også i dette initiativ en præcisering af hvad de forventede effekter af de offentlige serviceydelser bør være.

I initiativ I.5 er det ligeledes de forventede effekter der er i fokus. Der skal være sammenhæng i servicen og kommunikation på børne- og ældreområdet. Initiativet forsøger at tage hånd om en række problematikker, som kan puttes i en kasse med mærkatet *"sammenhæng i servicen"* påtrykt. Det drejer sig eksempelvis om nedbringelse af antallet af hjemmehjælpere i hjemmet hos den enkelte ældre og afskaffelse af løsrevne lukkedage i børneinstitutionerne. Disse kan siges at være et instrument til at opnå sammenhæng, altså en output→outcome relation. De kan dog også opfattes som en forventet effekt, hvor instrumentet til at opnå dette ikke er beskrevet i initiativet i andet end generelle vendinger som, at *"regeringen vil indgå aktivt i en dialog med kommunerne for at finde veje til at nedbringe antallet af forskellige hjemmehjælpere..."* og, at *"børnefamilier skal have sikkerhed for at der ikke er lukkedage i daginstitutioner på enkeltstående hverdage"* (Regeringen 2007a:50). Vælger man at opfatte nedbringelse af antallet af hjemmehjælpere og afskaffelse af løsrevne lukkedage som forventede effekter i og med der er tale om specifikke målbare målsætninger, hvor det er muligt at måle de umiddelbare effekter, gøres det at skabe sammenhæng i servicen til regeringens strategiske mål. Der kan argumenteres for dette da det for de berørte borgere kan have en social eller økonomisk

værdi samtidig med at virkningen af initiativet kan have en umiddelbar såvel som en langsigtet effekt. I initiativet sidestilles det at skabe sammenhæng i servicen desuden med nærvær for de ældre og sikkerhed for børnefamilierne, hvilket er nært knyttet til de overordnede mål for kvalitetsreformen.

I Initiativ I.5 gives der også andre bud på indsatsområder og instrumenter der kan benyttes til at opnå sammenhæng, f. eks udvidelse af "reservebedste"-ordninger, der hjælper med børnepasning, nemmere adgang til privat hjælp i hjemmet, forældrebetalte madordninger, pasning af børn til forældre med skæve arbejdstider. Her er der tale om forskellige output der skal skabe sammenhæng i servicen. I initiativet kan der således både identificeres forventede effekter og instrumenter til at opnå effekterne.

Som det er tilfældet i ovenstående eksempel er det også i initiativ I.6 sammenhængen i servicen og den gode kommunikation, der er i fokus. Her er den forventede effekt at skabe sammenhæng i behandlingen af patienter i sundhedsvæsenet. Indsatsområderne er akut handling ved mistanke om eller konstateret kræft, forløbsprogrammer for kronisk syge patienter, som sikrer planlægning på tværs af sygehuse, kommuner og alment praksis.

Initiativ I.7 omhandler at der skal være valgfrihed på flere områder. *"Valgfrihed er helt central for at styrke og videreudvikle kvaliteten i den offentlige sektor"* (Regeringen 2007a:58). At skabe større kvalitet i den offentlige sektor er også det overordnede mål med kvalitetsreformen (Regeringen 2007a:4). Et mål om større valgfrihed må betegnes som et principielt mål hvis fokus er en langsigtet virkning. Initiativet indeholder dog også mere specifikke målsætninger om udvidet frit valg inden for psykiatrien. Også indenfor ældre- og handicapområdet lægges der op til frit valg når det gælder hjemmehjælp, madordninger og genoptræning. Således indeholder forslaget også nye tilbud til borgerne – nye output i form af udvidet frit valg indenfor ovenstående områder. Det kan ikke afvises at frit valg på flere områder er et idealistisk, strategisk mål for regeringen. I initiativet præsenteres det dog som en del af en mål- middel kæde der skal styrke og udvikle kvaliteten i den offentlige sektor (Regeringen 2007a:58).

Under hovedindsatsområde II: *"Attraktive arbejdspladser med ansvar og faglig udvikling"* sker der i initiativ II.1 en *præcisering af de forventede effekter af indsatsen* på individniveau. Dette kommer til udtryk ved udarbejdelsen af en række principper for god offentlig service, som kan være udgangspunkt for at formulere lokale principper for god service i de enkelte institutioner, eller for at drøfte hvad principperne betyder i det daglige arbejde på plejehjemmet eller i børnehaven. Effekten af dette skal være en god servicekultur i den enkelte institution, hos den enkelte medarbejder, overfor den enkelte borger (Regeringen 2007a:70).

I Initiativ IV.4 skal aktiv læring af fejl og utilsigtede hændelser udbredes fra sygehussektoren til den primære sundhedssektor, dvs. praksissektoren, apoteker, og det kommunale sundhedsvæsen. Den forventede effekt er at der vil ske færre fejl og at patienterne oplever et mere trygt og sikkert forløb. Instrumenter hertil er at det skal gøres muligt for patienter, pårørende og personale at indberette fejl og utilsigtede hændelser. Et tilsvarende system med anonym indberetning af fejl skal også udbredes til ældreplejen. Disse muligheder er nye instrumenter, der skal sikre at der sker en aktiv læring af fejl og utilsigtede hændelser. Initiativet indeholder således flere elementer af resultatstyring i form af en præcisering af de forventede effekter, samt en række nye instrumenter til at skabe de forventede effekter.

INSTRUMENTER, INDSATSER OG RESSOURCER

Som beskrevet i indledningen omhandler hovedparten af kvalitetsreformens initiativer præciseringen af forventede effekter og hvilke instrumenter, indsatser og ressourcer der benyttes til at opnå de forventede effekter. Alle 8 hovedindsatsområder indeholder instrumenter, indsatser, ressourcer og aktiviteter dvs. input og output, der skal bidrage til at skabe outcome i form af forventede effekter.

Fra 2008 vil regeringen i tilknytning til de årlige økonomiske aftaler drøfte med kommunerne og regionerne, om der er servicetilbud, der ikke bør leveres af det offentlige, og hvor pengene kan bruges bedre til andre serviceydelser” (Regeringen 2007a:44). I initiativ I.2 står endvidere at afgrænsningen af de offentlige servicetilbud skal ske, hvis pengene kan bruges bedre andre steder (Regeringen 2007a:42). Hvis dette er tilfældet, er det i tråd med et af de grundlæggende elementer i resultatstyring, da der så lægges op til at *organisere indsatsen og ressourcerne i forhold til der, hvor regeringen ønsker at opnå effekterne*. Netop den sammenkobling er, som beskrevet i teoriafsnittet, central i resultatstyring.

I initiativ I.3 fokuseres på at skabe nem og hurtig klageadgang. Dette skal ske gennem forbedring og forenkling af nuværende klageinstanser og oprettelse af nye klageinstanser. En oprettelse af en patientombudsmandsfunktion som en del af det nye patientklagesystem skal medvirke til at forbedre borgernes retsstilling. Dette gælder ved klager over enkeltpersoner og klager over ikke at have opnået patientrettigheder, f. eks i form af manglende information om frit valg. Kommunale borgerrådgivere skal påse at borgere og virksomheders interesser bliver varetaget med god retssikkerhed af kommunen, samt hjælpe ved klager over for systemet. Klageinstanser kan siges at være indsatsområder der skaber et output, som skal have den effekt at borgernes retsstilling forbedres.

For at sikre at den offentlige service er sammenhængende og præget af nærvær og respekt for det enkelte menneske, skal borgere, der har særligt behov for koordineret vejledning, have tilbudt en fast kontaktperson. Her er ligeledes tale om et output der skal bidrage til at opnå en ønsket effekt. I initiativ I.4 er det den faste kontaktperson der fremhæves til at skabe sammenhæng, dvs. instrumentet til at opnå effekten, output→outcome.

Borgerne skal let kunne komme i kontakt med og få svar fra det offentlige, gennem enkle og overskuelige indgange til det offentlige. Dertil bruges Digitaliseringsstrategien der er indgået mellem regering regioner og kommuner, hvor målet er at: *"borgere og virksomheder skal opleve at kontakten med det offentlige på internettet er lige så let, overskuelig og fleksibel, som det er at bruge netbank. Og at Danmark skal fastholde sin førerposition på området"* (Regeringen 2007a:60). De instrumenter og services der vil blive benyttet, er en udvikling af borgernes personlige hjemmeside "min side" så den indeholder alle relevante oplysninger, og for eksempel skat og optagelse i dagtilbud. Derudover skal der udvikles sms-service, der minder om aftaler med det offentlige, samt fuldt ud digital håndtering af en række væsentlige områder, blandt andet elektronisk levering af post til de borgere der ønsker det. Initiativ 8 dækker således over en række instrumenter og services der skal bidrage til at skabe outcome i form af lettere kontakt til det offentlige.

En national forebyggelsesplan, der skal sikre at befolkningen lever længere og har flere år med god livskvalitet, bliver præsenteret i initiativ I.9. Den skal desuden sikre alle borgere lige adgang til et sundt og aktivt liv. Der lægges op til at en forebyggelseskommission skal fremsætte et forslag som skal danne baggrund for en national handlingsplan for forebyggelse med klare mål for indsatsen. Initiativet indeholder altså ikke nogen præcisering af hvad de forventede effekter skal være eller hvilke instrumenter og ressourcer der skal benyttes til sikre, at befolkningen lever længere og får højere livskvalitet. Det omtales dog at der skal sættes på at udbrede "sundhedstegnet" til også at omfatte ældreområdet. Der skal ligeledes udarbejdes vejledninger i kost og motion til institutioner på børne- og ældreområdet. Regeringen vil desuden styrke forskningen i forebyggelse og viden om, hvilke forebyggelsesinitiativer der virker.

I initiativ II.2 er fokus på at skabe en bedre arbejdsdeling mellem faggrupperne på eksempelvis sygehusene, således at opgaver ikke varetages på et højere specialiseringsniveau end nødvendigt. Modsat kan der på andre områder være behov for mere fleksibel opgavevaretagelse. Initiativet indeholder ikke en konkretisering af hvilken effekt dette har til formål at skabe. Det kan derfor tolkes som et instrument der bidrager til effektivisering af den offentlige sektor. Hvis man antager at denne

effektiviseringsgevinst geninvesteres i den offentlige service kan dette bidrage til at kvaliteten i den offentlige sektor øges.

Initiativ II.3 indeholder indsatser, instrumenter og ressourcer der skal bidrage til at yde service af høj kvalitet på de borgernære områder. Målet for dette initiativ er både den brugeroplevede og den faglige kvalitet. Voksen- og efteruddannelsesindsatsen skal styrkes, hertil medfølger økonomiske ressourcer afsat af partierne i velfærdsaftalen i 2006, samt via trepartsaftalen i 2007. Pengene skal bruges til voksen- og efteruddannelse i det private, såvel som den offentlige sektor.

Medarbejderne skal anerkendes for en god indsats da undersøgelser viser at 9 ud af 10 medarbejdere mener at positiv feedback og spændende arbejdsopgaver kan motivere dem til at gøre en ekstra indsats. Det er det outcome der stiles efter i initiativ II.5. Af konkrete instrumenter der kan benyttes, nævnes resultatløn til den enkelte medarbejder eller til et team af medarbejdere. Der lægges yderligere op til at der skal udarbejdes et katalog som beskriver forskellige former for anerkendelse, herunder personalegoder og hvordan det anvendes i praksis. Dette kan også betragtes som et instrument, selvom det ikke er nærmere præciseret hvilke former for anerkendelse det indeholder.

Med initiativ III.2 ønsker man at sikre, at lederne i de offentlige institutioner føler sig tilstrækkeligt rustede til at møde de udfordringer, de står over for. Derfor skal alle institutionsledere og afdelingsledere have ret til en anerkendt lederuddannelse. Et af instrumenterne til at opnå dette er at indføre en fleksibel masteruddannelse i offentlig ledelse. Der skal desuden etableres ledernetværk og mentorordninger for nye ledere.

Hovedindsatsområde IV indeholder en række forventede effekter og instrumenter til at opnå disse. I initiativet IV.1 er målet at sikre at gode erfaringer spredes, så andre institutioner kan lære af de bedste. Herved kan borgerne få service af høj kvalitet og medarbejderne få mulighed for faglig udvikling. Instrumenterne der skal bidrage til at sprede erfaringerne er udvikling af kvalitetsnetværk for kommunerne, kommunale kvalitetsambassadører og et takstsystem i sundhedsvæsenet der i højere grad skal tilskynde sygehusene til at tilrettelægge gode og sammenhængende forløb for patienterne. I initiativ IV.2 er det forventede outcome at de offentlige institutioner bliver bedre til at forstå og tilpasse sig brugernes ønsker og behov. Dette skal ske gennem brugerdreven innovation. Initiativet indeholder ligeledes nogle output i form af et program for brugerdreven innovation, der blandt andet indeholder pilotprojekter indenfor børne-, ældre-, sundheds- og handicapområdet. Dette skal bidrage til at styrke medarbejdernes forudsætninger for at tage del i innovationsarbejdet.

Trepartsaftalerne fra 2007 sikrer at der er afsat økonomiske ressourcer til forslag der omhandler innovation.

Initiativ IV.3 indeholder ligeledes flere elementer af resultatstyring. Den forventede effekt er mere forskningsbaseret viden om hvordan de offentlige institutioner bedst kan innovere og udvikle kvaliteten. De instrumenter der beskrives i initiativet er etableringen af en forskningsindsats om hvilke metoder og løsninger der virker i praksis og om hvordan ny teknologi kan understøtte kvalitet. I dette indgår naturligt et element af dataindsamling der også kan ses som et udtryk for resultatstyring når det benyttes til analyse og formidling som det er tilfældet for Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). Et andet instrument der skal udbredes er erhvervs-ph.d. ordningen, således at den også omfatter offentlige arbejdspladser.

Initiativ IV.7 indeholder instrumenter der skal skabe grundlag for flere private leverandører af offentlige serviceydelser. Flere kommunale opgaver skal konkurrenceudsættes og der skal arbejdes med en ny og mere retvisende indikator til at måle konkurrenceudsættelse. Der skal endvidere laves nye regler for kommunernes beregning af kontroludbud, det vil sige bud på opgaver, som kommunen selv har udbudt. Der skal laves mere klare regler for kommunernes prisfastsættelse, og det skal være lettere for private leverandører at markedsføre deres ydelser. Der skal oprettes et udbudsråd der skal sikre debat og dialog om rammerne for konkurrence om offentlige opgaver, og give regeringen konkrete anbefalinger, der kan øge konkurrenceudsættelsen i det offentlige. Disse initiativer kan alle betegnes som indsatser eller instrumenter, der skal skabe grundlaget for flere private leverandører af offentlige ydelser.

Overskriften for hovedindsatsområde VII er: *"Flere hænder til nærvær og omsorg"*. Initiativ VII.1 redegør for en række tiltag der skal bidrage til at sikre at der er tilstrækkeligt med arbejdskraft på alle borgernære serviceområder. De instrumenter og indsatser der skal benyttes er blandt andet systematisk dokumentation af behovet for uddannet arbejdskraft i den offentlige sektor, årlig status for rekrutteringssituationen, mål om frit optag til alle elever på uddannelserne til social- og sundhedshjælper og -, assistent, øget optag på alle mellemlange videregående uddannelser med videre. Initiativet redegør således for hvordan man skal sikre bedre rekruttering via nye indsatser, ressourcer og initiativer.

I forlængelse af ovenstående redegøres der i initiativ VII.2 for hvordan regeringen vil forsøge at fastholde seniorer og skabe større mangfoldighed på arbejdsmarkedet. Hertil er der i forbindelse med trepartsaftalerne afsat ressourcer til at fremme forsøg med nye initiativer, der kan bidrage til at

fastholde seniorer på arbejdsmarkedet. Der er i trepartaftalen også enighed om at alle kommuner og regioner skal opstille måltal for andelen af medarbejdere med anden etnisk baggrund

Hovedindsatsområde VIII: *"investeringer i fremtidens velfærd"* indeholder tre initiativer, som omhandler tilførsel af økonomiske ressourcer til den offentlige sektor. De fysiske rammer på sygehuse, børneinstitutioner og plejehjem kædes sammen med den brugeroplevede kvalitet og de offentligt ansatte arbejdsvilkår. Regeringen peger på at hvad enten det drejer sig om muligheden for at undgå følgeskader ved indlæggelser i sundhedsvæsenet, eller det drejer sig om skolerne og daginstitutionernes rammer for at sikre en optimal trivsel og indlæring for børnene, kan bedre fysiske rammer være et instrument til at forbedre og øge velfærden. Med initiativerne følger også økonomiske ressourcer. Desuden etableres en kvalitetsfond som kan udmøntes frem til 2018 (Regeringen 2007a:140f). Pengene skal investeres inden for sundhedsvæsenet, samt til at skabe bedre fysiske rammer for plejehjem, skoler og daginstitutioner. Desuden skal pengene investeres i udvikling og udbredelse af nye arbejdsformer og teknologier, som skal hjælpe til at sikre kvaliteten i service til borgerne eksempelvis gennem IT-systemer og til at frigøre tid fra administration til omsorg (Regeringen 2007a:142).

Ovenstående kan siges at være et udtryk for resultatstyring, da hovedindsatsområde VIII lægger op til at de økonomiske ressourcer organiseres indenfor nogle på forhånd fastsatte områder. Indsatserne relateres til patienttilfredshedsundersøgelser, der viser en sammenhæng mellem patienters oplevelse af en indlæggelse, og de fysiske rammer under indlæggelsen. Indsatserne relateres ligeledes til sammenhængen mellem gode fysiske rammer og oplevelsen af et godt arbejdsmiljø, medarbejdertilfredshed og rekrutteringsmuligheder (Regeringen 2007a:144). Denne argumentationsform genfindes indenfor børne-, ældre-, og skoleområdet. Således kædes investeringerne i den offentlige sektor sammen med de områder, hvor regeringen ønsker at opnå en effekt.

MONITORERING, DATAINDSAMLING OG VURDERING AF PRÆSTATIONER - HERUNDER RESULTATMÅLINGER

Elementerne monitorering, dataindsamling og vurdering af præstationer er adskilt i matrixen men vil her blive behandlet samlet, da de to elementer er nært forbundet i kvalitetsreformen.

I initiativ I.6 lægges op til at benytte kvalitetsindikatorer til at dokumentere kvaliteten hos de alment praktiserende læger. De praktiserende læger skal ligeledes honoreres med et fast årligt honorar pr.

patient mod blandt andet at dokumentere kvaliteten af indsatsen. Formålet er at sikre at kvaliteten i den almene praksis er høj (Regeringen 2007a:54). Resultatstyring kan her identificeres ved at indsatsen dokumenteres og det således tydeliggøres om indsatsen lever op til de fastsatte mål.

Initiativ II.4 skal have den effekt at de offentlige arbejdspladser får et bedre arbejdsmiljø. Det beskrives at mange offentlige arbejdspladser har et dårligt fysisk og psykisk arbejdsmiljø, hvilket resulterer i højt sygefravær. Også på dette område er der i 2006 afsat ressourcer i en fond der skal udbetale penge til initiativer som kan forebygge og forhindre fysisk og psykisk nedslidning. Der indgår i initiativ II.4 også et element af monitorering og dataindsamling idet der i trepartsaftalen fra 2007 er enighed om at alle offentlige arbejdspladser regelmæssigt skal gennemføre tilfredsheds- og trivselsmålinger. Et andet element af dataindsamling er at sygefraværet på institutionsniveau skal opgøres og danne baggrund for dialog mellem arbejdsgivere og medarbejdere om hvordan dette håndteres. Der er desuden et element af vurdering af institutionens præstationer i initiativet idet resultatkontrakter på det statslige område skal indeholde personalepolitiske kvalitetsmål (Regeringen 2007a:78).

"Lederne skal anerkendes og belønnes for gode resultater" (Regeringen 2007a:90). Dette er overskriften for initiativ III.3. Vurderingen af ledernes resultater skal blandt andet bygge på regelmæssige evalueringer. Gennem trepartsaftalerne af 2007 er det aftalt at alle offentlige ledere skal evalueres minimum hvert tredje år af både deres egen leder og af deres medarbejdere. Desuden har alle offentlige ledere krav på mindst en årlig lederudviklingssamtale med deres nærmeste overordnede. Ledernes aflønning skal i højere grad end i dag afspejle gode resultater og resultaterne skal måles på baggrund af udviklingen i kvaliteten, brugernes tilfredshed, arbejdsmiljø og lavt sygefravær. Således lægges der op til at ledernes præstationer dokumenteres på baggrund af monitorering, dataindsamling og vurdering af præstationerne. Regeringen vil arbejde på at alle ledere i staten på borger- og virksomhedsrettede områder bliver omfattet af en resultatlønskontrakt. Dette medfører også at et andet element af resultatstyring bliver mere tydeligt, nemlig den øgede ansvarliggørelse i forhold til institutionsledernes og dermed også institutionens præstationer.

I initiativ IV.5 er den forventede effekt at skabe faglig udvikling og instrumenterne til at opnå dette er at skabe viden om hvor gode ens resultater er sammenlignet med andres. Mere konkret skal det være muligt at hente sammenlignelige oplysninger om brugertilfredshed og kvalitet for alle plejehjem, sygehusafdelinger, daginstitutioner mv. Initiativet indeholder elementer af monitorering og dataindsamling til at dokumentere den nuværende situation, hvilket skal skabe grundlag for sammenligning med andre institutioner. Dette skal gøre det muligt at lære fra de bedste og give ledere

og medarbejdere et redskab til at skabe udvikling og læring. Det vil ligeledes give borgeren klar besked om kvaliteten. Der fokuseres i initiativet primært på måling og dokumentation af kvaliteten, samt anvendelse af brugertilfredshedsundersøgelser. Der lægges op til at dokumentationen af kvaliteten skal være enkel og relevant og tage mindst mulig tid og forældede dokumentationskrav skal afskaffes.

Brugertilfredshedsundersøgelser er et dokumentationsmiddel der er stor fokus på i kvalitetsreformen. Det er et ønske fra regeringens side at brugertilfredshedsundersøgelser skal have større udbredelse i den offentlige sektor. *"regeringen vil udbrede undersøgelser af brugertilfredshed og måling af faglig kvalitet til alle landets plejehjem, alle tilbud om hjemmehjælp, handicapområdet, dagtilbud for børn og sygehusafdelinger"* (Regeringen 2007a:104). Implementeringen af brugertilfredshedsundersøgelser skal ifølge regeringen ske hurtigst muligt: *"senest fra 2009 skal der for alle dagtilbud for børn, tilbud om hjemmehjælp, sygehusafdelinger og tilbud til handicapområdet mv. hvert andet år gennemføres en opgørelse af brugernes tilfredshed med den service, de modtager"* (Regeringen 2007a:107). Ved indførelsen af brugertilfredshedsundersøgelser i den offentlige sektor er det et klart mål at *"brugernes tilfredshed med den offentlige service skal være så høj som muligt..."* (Regeringen 2007a:16).

For at præcisere overfor borgerne hvilket serviceniveau, de kan forvente, skal kommunerne opsætte klare mål for servicen i en kvalitetskontrakt. Kvalitetskontrakten bliver præsenteret i initiativ V.2 og skal også give ledere og medarbejdere i kommunerne et fælles fokus på den service, de skal levere, og på hvordan kvaliteten kan forbedres (Regeringen 2007a:120). Kravene til målene er at de er konkrete og kvalitative og kommunen skal hvert år orientere borgerne om, hvordan det går med at realisere målene. Dette kan betragtes som et instrument til at opnå bedre service. Dataindsamling og vurdering af hvor langt man er i forhold til at opnå målene kan bidrage til at indsatsen og ressourcerne til den enkelte opgave justeres undervejs, således at målene realiseres. Kvalitetskontrakten har også den effekt at kommunerne holdes ansvarlige overfor borgere og regering i forhold til at opnå de fastsatte mål. I dette initiativ indgår der således flere af de grundlæggende elementer fra resultatstyring. Det er ligeledes et udtryk for et andet centralt element ved resultatstyring; at der sker en løbende (i dette tilfælde halvårlig) monitorering og vurdering af institutioners præstationer, i form af en vurdering af de bestående servicetilbud og serviceydelser.

Under hovedindsatsområde 6: *"Afbureaukratiseringsreform"* lægges der, som navnet antyder, op til at medarbejderne på daginstitutioner, plejehjem og sygehuse skal bruge mindre tid på administration, og mere tid på omsorg og service. Formålet med reformen er at få: *"identificeret de regler, procedurer og krav om dokumentation, som belaster institutioner og medarbejdere unødigt, og som kun i mindre omfang tjener øvrige hensyn"* (Regeringen 2007a:123). Der skal på denne måde frigøres flere

ressourcer til omsorg og pleje, så kvaliteten sikres. Der skal tages udgangspunkt i frontpersonalets erfaringer, da det er dem, der oplever regler, krav og procedurer i det daglige arbejde (Regeringen 2007a:123). Samtidig skal arbejdet med afbureaukratisering bidrage til at formålet med de regler og dokumentationskrav, der fortsat vil være gældende, bliver tydeliggjort således at det administrative arbejde giver mening for frontmedarbejderne (Regeringen 2007a:126).

Et mål i resultatstyring er at sikre at indsamlingen af information bliver meningsfuld for de involverede parter. Dokumentation skal være brugbar for såvel frontmedarbejdere som ledere, og beskrive om den indsats, der leveres, gør en forskel (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:277). Der er således også her sammenfald mellem et af målene med at indføre resultatstyring og flere af forslagene i kvalitetsreformen.

Initiativ VI.1 under hovedindsatsområde 6 indeholder flere elementer af resultatstyring. Det strategiske mål med indsatsområdet er at *"medarbejderne på daginstitutioner, plejehjem og sygehuse skal bruge mere tid på omsorg og service og mindre tid på administration. Snærende regler og stive systemer må ikke stå i vejen for at yde service af høj kvalitet."* (Regeringen 2007a:124). Den langsigtede virkning (impact) af indsatsområdet er således også at øge kvaliteten. I dette initiativ skal den langsigtede virkning opnås gennem specifikke målsætninger der skal komme unødvendige procedurer og dokumentation som reelt ikke anvendes til livs, altså afbureaukratisering, hvilket er den umiddelbare forventede effekt af initiativet (outcome). De instrumenter, der benyttes til at opnå de forventede effekter, er at udpege særlige fokusområder, hvor der er behov for at reducere eller forbedre den statslige og kommunale regulering. Her vil alle eksisterende krav om dokumentation blive gennemgået for at vurdere om de stadig er relevante, eller om de kan bortfalde. Der lægges desuden op til at der udarbejdes og offentliggøres konkrete og forpligtende handlingsplaner med angivelse af målsætninger, metoder og milepæle for arbejdet. Et yderligere instrument i afbureaukratiseringsindsatsen er offentliggørelse af analyser og undersøgelser der belyser mængden af administrative opgaver, som kommunerne pålægges gennem love og bekendtgørelser (Regeringen 2007a:124).

ANSVARLIGGØRELSE

Initiativ II.1 indeholder som tidligere nævnt blandt andet udarbejdelsen af en række principper for god offentlig service, som skal fungere som udgangspunkt for at kommunerne lokalt kan formulere lokale principper for god offentlig service og drøfte, hvad principperne betyder i det daglige arbejde på plejehjemmet eller i børnehaven. Dette illustrerer et vigtigt element i resultatstyring, nemlig den øgede ansvarliggørelse af den enkelte institution, og i dette tilfælde også det enkelte individ. Det er

medarbejdernes ansvar at sikre, at mødet mellem borgere og medarbejdere er professionelt, og præget af nærvær og respekt for det enkelte menneske (Regeringen 2007a:70).

Hovedindsatsområde 3: "ledelsesreform – kompetente, professionelle og synlige ledere" indeholde flere eksempler på at ledere i de enkelte institutioner bliver holdt ansvarlige for institutionens resultater. Initiativ III.1 bærer overskriften: *"Institutionslederne skal have et klart ansvar og rum til at lede"* (Regeringen 2007a:86). Ansvarsfordelingen mellem institutionslederne og bruger-/forældrebestyrelser, samt kommunalbestyrelser skal klarlægges, hvilket skal udmønte sig i at lederne får mere rum til at udøve ledelse. Dette vil også tydeliggøre kommunalbestyrelsens ansvar for de politiske mål fra institutionslederens ansvar for den daglige drift af institutionerne (Regeringen 2007a:86).

Hovedindsatsområde V lægger op til at styrke det lokale selvstyre ved at: *"..lade øget frihed til at løse opgaverne lokalt gå hånd i hånd med klare mål og ansvar for resultater"*. Der lægges endvidere op til en klar ansvarsfordeling mellem stat, kommuner, regioner og institutioner. Der lægges i initiativ V.1 vægt på at *"Samarbejdet mellem regeringen og den kommunale sektor (...) i højere grad baseres på mål rammer og dokumentation frem for detailstyring"*. I initiativ V.2 sker der en præcisering af hvilket serviceniveau borgerne kan forvente via en kvalitetskontrakt, der indeholder konkrete og kvalitative mål for det kommunale serviceniveau. Kommunen skal desuden hvert år orientere borgerne om hvordan det går med at realisere målene. Der skal endvidere opsættes fælles indikatorer, som skal sikre en løbende dokumentation og opfølgning på kommunernes indsats. Dette sker i et samarbejde mellem regeringen og KL, der skal sikre bedre dokumentation og gennemsigtighed af serviceniveauet inden for de forskellige serviceområder. Det er kommunens opgave at opsætte klare mål for servicen, og fastsætte klare målsætninger for hvordan kvaliteten skal udvikle sig over en årrække. Dette skal ske både for at synliggøre de politiske prioriteringer, og for at gøre det klart for borgerne, hvilket serviceniveau de kan forvente. De klare mål skal samtidig skabe et fælles fokus hos ledere og medarbejdere om den service, der skal leveres, og hvor kvaliteten kan forbedres. Herudover ønsker regeringen at flere kommuner indfører nye styringsformer, som skal give ledere og medarbejdere i institutionerne større frihed til at yde service af høj kvalitet. Dette skal blandt andet ske ved hjælp af mål-, ramme- og resultatstyring, som sikrer de enkelte institutioner større frihed i opgaveløsningen, og til serviceudvikling og innovation. Desuden nævnes kommuneaftalen fra 2008 mellem regeringen og KL, hvor det præciseres at kommunalbestyrelsen skal sikre institutionslederne rum til at lede og frihed til at tilrettelægge det daglige arbejde.

Ovenstående eksempel er medtaget da det under hovedindsatsområde V er muligt at identificere en række af de elementer, som resultatstyring bygger på. Der lægges op til at kommunerne skal styre deres indsats ved hjælp af specifikke målsætninger inden for de forskellige serviceområder, således at de forventede effekter er tydelige for borgerne. Der sker altså en *Præcisering af de forventede effekter* i form af en kvalitetskontrakt med borgerne, hvor der skal opstilles få og klare målsætninger for hvordan kvaliteten af kommunens servicetilbud skal udvikle sig over en årrække. Kravet til disse mål er at de er konkrete og kvantitative (Regeringen 2007a:120). I forbindelse hermed er det kommunernes opgave at foretage en intern *løbende monitorering* gennem offentliggørelse af oplysninger om det aktuelle kvalitetsniveau og brugernes tilfredshed (Regeringen 2007a:120). Den løbende monitorering, som sker årligt mellem regering og kommune, og internt i kommunen på baggrund af offentliggørelse af kvalitetsniveau og brugertilfredshed, kan også føre til *styrket ansvarliggørelse* af kommunen såvel som de enkelte institutioner, da det vil dokumentere om kommunerne er i stand til at levere et kvalitetsniveau som brugerne finder tilfredsstillende. Desuden skal de årlige aftaler mellem regeringen og kommunen indeholde flerårige mål på centrale velfærdsområder, hvor der skal en særlig indsats til for at forbedre kvaliteten.

DISKUSSION

Diskussionen har til formål at samle op på den foregående analyse. Den vil desuden inddrage brugertilfredshedsundersøgelser⁹ i daginstitutionerne, da dette er et eksempel på et blødt velfærdsområde. Inddragelsen af brugertilfredshedsundersøgelser skal ses som en eksemplificering af hvilke effekter resultatstyring kan have når det omsættes i et konkret initiativ. Diskussionen vil fokusere på de utilsigtede effekter der kan opstå. Udover daginstitutionerne omfatter pilotprojektet om brugertilfredshedsundersøgelser også skole-, ældre- og handicapområdet. Enkelte eksempler fra disse brugertilfredshedsundersøgelser vil også blive inddraget, hvor det vurderes relevant. Der er dog taget udgangspunkt i brugertilfredshedsundersøgelsen fra daginstitutionsområdet, da det ud fra denne er muligt at vise, at der kan opstå en række utilsigtede effekter, når brugertilfredshedsundersøgelser benyttes til at foretage resultatmålinger.

Indledningsvis vil jeg diskutere emnerne afbureaukratisering og dokumentationskrav, samt den øgede fokus på borgeren.

DOKUMENTATIONSKRAV OG AFBUREAUKRATISERING

Et mål i resultatstyring er at sikre at indsamlingen af information bliver meningsfuld for de involverede parter. Dokumentation skal være brugbar for såvel frontmedarbejdere som ledere, og beskrive om den indsats, der leveres, gør en forskel (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:277).

På trods af at kvalitetsreformens hovedindsatsområde 6 bærer navnet afbureaukratiseringsreform, og at der her lægges op til at der skal benyttes mindre tid på administration i daginstitutioner, plejehjem og sygehuse, og mere tid på omsorg og service, er det generelle billede der efterlades, at kvalitetsreformen vil medføre væsentlige mængder af bureaukrati i de offentlige institutioner. Alene at få: *"identificeret de regler, procedurer og krav om dokumentation, som belaster institutioner og medarbejdere unødigt, og som kun i mindre omfang tjener øvrige hensyn"* (Regeringen 2007a:123), indebærer store mængder af bureaukrati. Det samme gør sig gældende for et andet initiativ til afbureaukratisering, hvor der skal udpeges særlige fokusområder, hvor der er behov for at reducere eller forbedre den statslige og kommunale regulering. Den bureaukratiske mølle til afbureaukratisering fungerer ved at de eksisterende krav om dokumentation bliver gennemgået for at

⁹ Spørgeskemaet for daginstitutionerne er vedlagt som bilag 2

vurdere om de stadig er relevante, eller om de kan bortfalde, og der udarbejdes og offentliggøres konkrete og forpligtende handlingsplaner med angivelse af målsætninger, metoder og milepæle for arbejdet. Et yderligere instrument i afbureaukratiseringsindsatsen er offentliggørelse af analyser og undersøgelser, der belyser mængden af administrative opgaver, som kommunerne pålægges gennem love og bekendtgørelser (Regeringen 2007a:124). Således indebærer afbureaukratiseringsprocessen betydelige mængder af bureaukrati, samtidig med at den reelle effekt af initiativet er svær at forudsige.

Nok så væsentligt er det at arbejdet med afbureaukratisering skal bidrage til at formålet med de regler og dokumentationskrav, der er gældende, bliver tydeliggjort således at det administrative arbejde giver mening for frontmedarbejderne (Regeringen 2007a:126).

Filosofien i resultatstyring om at gøre dokumentationen brugbar og meningsfuld for de involverede parter, kan genfindes i kvalitetsreformen, men hvorvidt det også bliver den reelle effekt er diskutabelt.

BRUGEREN I CENTRUM

Regeringens mål med kvalitetsreformen beskrives som: *"At sikre borgerne en bedre velfærd og medarbejderne en større arbejdsglæde"* (regeringen, 2007:16).

Endvidere står der at det er ønsket at sikre høj kvalitet gennem et *"(...) stærkt fokus på borgernes behov og ønsker. Medarbejderne skal have de bedste muligheder for faglig udvikling og for at yde en engageret indsats af høj kvalitet til gavn for brugerne"* (regeringen, 2007:20).

De to ovenstående eksempler på mål med kvalitetsreformen stemmer godt overens med de formål med resultatstyring som Ejler (2008:23-24) formulerer: At dokumentere værdi for borgerne ved at styre efter resultater frem for aktiviteter, at fokusere indsatsen på at skabe mest mulig værdi for pengene, og at borgerens oplevelse af værdi skal være den centrale styringsparameter som indsatsen skal rette sig mod (Bohni Nielsen, Nyholm Jacobsen and Pedersen 2005:276)

Ser vi på reform 1: *"brugerne i centrum"* omhandler den overordnet, at den offentlige sektor skal leve op til de ønsker og behov, brugerne har. Der er en række forslag som sætter borgeren i centrum, og hvor den succesfulde resultatopnåelse er kædet sammen med brugernes oplevelse af kvalitet. Nogle eksempler på dette er at der skal oprettes en patientombudsmandsfunktion inden for sundhedsområdet, der kan bistå patienter, der ønsker at klage over systemet. Samtidig skal det sikres

at sundhedsvæsenet bruger patienternes klager til at lære af deres fejl. Andre eksempler er, at antallet af hjemmehjælpere i hjemmet hos de ældre skal nedbringes og antallet af løsrevne lukkedage i børneinstitutionerne nedbringes (regeringen, 2007:52).

I de ovenstående eksempler på opgaver er det brugernes opfattelser af kvalitet, der bliver gjort til det afgørende succeskriterium. Dette læner sig tæt op ad Ejlers (2008) formålsbeskrivelse af resultatstyring, hvor det fremhæves at der skal ske en præcisering af, hvad det er for en værdi den givne offentlige indsats har til formål at skabe. Dernæst er det vigtigt at indsamle data der kan informere om hvorvidt det er lykkedes at levere den ønskede kvalitet (Ejler 2008:23-24).

EFFEKTER AF BRUGERTILFREDSHEDSUNDERSØGELSER

Brugertilfredshedsundersøgelsernes formål er at dokumentere den brugeroplevede kvalitet. Samtidig giver brugertilfredshedsundersøgelserne mulighed for at sammenligne tilfredsheden på tværs af institutioner og kommuner. Dette skal skabe baggrund for læring på tværs af institutionerne (finansministeriet 2009c:). Formålet med brugertilfredshedsundersøgelserne ligger således tæt op af formålene med at foretage resultatmålinger.

Diskussionen vil fokusere på de utilsigtede effekter. Det er de utilsigtede effekter der er interessante, da det er dem der gør at der er risiko for at brugertilfredshedsundersøgelserne ikke får den ønskede effekt.

DÆKKENDE RESULTATINDIKATORER

Der er risiko for at der kan opstå en række utilsigtede effekter i forbindelse med de spørgsmål, der stilles i undersøgelserne. Spørgeskemaerne er bygget op således at tilfredsheden med en række forskellige temaer indenfor det gældende område bliver undersøgt. Eksempelvis gælder det for daginstitutionerne, at man ønsker at undersøge den pædagogiske indsats, samarbejdet med personalet, institutionens indendørs- og udendørs områder samt fleksibiliteten i forhold til valg af daginstitution i kommunen. Hvert af disse områder bliver undersøgt ved hjælp af en række spørgsmål, der således er resultatindikatorer i forhold til det overordnede område.

Et eksempel på et problem i forhold til resultatindikatorerne er når man skal afdække om forældre med barn i daginstitutioner er tilfredse med den pædagogiske indsats. Et begreb som den pædagogiske indsats defineres ikke nærmere, og det er derfor den enkelte respondents subjektive

vurdering af begrebet, der danner baggrund for vurderingen. At opgøre resultatopfyldelsen af et sådant mål er problematisk idet begrebet ikke umiddelbart kan opgøres kvantitativt. På trods af dette er der udviklet 12 resultatindikatorer, hvoraf fire af indikatorerne er obligatoriske. Disse indikatorer forsøger således at kvantificere begrebet.

Vælger en daginstitution kun at benytte de fire obligatoriske indikatorer er opgørelsen af den pædagogiske indsats reduceret til hvordan respondenterne vurderer: 1. *Aktiviteterne i dagligdagen*, 2. *Personalets evne til at udvikle dit barns sociale kompetencer*, 3. *Personalets evne til at understøtte dit barns sproglige udvikling*, 4. *Personalets evne til at få dit barn til at føle sig tryk og glad*. Dette er et eksempel på at der udvikles indikatorer der fokuserer på det let målelige frem for det egentlige mål. På denne måde bliver "den pædagogiske indsats" reduceret til fire indikatorer der er lettere at forholde sig til for respondenterne.

Der kan rejses en kritik af de indikatorer der benyttes til at vurdere pædagogernes indsats. En indikator er: *"personalets pædagogiske indsats i forhold til dit barn"*. Denne indikator indeholder samme problematik som når man skal afdække om forældrene i daginstitutionerne er tilfredse med den generelle pædagogiske indsats. Igen er problemet at et begreb som *"den pædagogiske indsats"* ikke lader sig definere entydigt. På trods af dette bliver forældrene bedt om at tage stilling og forsøge at kvantificere det. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt at en sådan indikator optræder som én indikator ud af 12 mulige, når det overordnede formål er at klarlægge den pædagogiske indsats, da indikatoren beder respondenterne tage stilling til det overordnede emne og derved overflødiggør de øvrige indikatorer.

I forhold til indikatorer som: *"personalets evne til at udvikle dit barns sociale kompetencer"*, eller *"personalets evne til at understøtte dit barns sproglige udvikling"* er der en række andre forhold der har indflydelse på det endelige resultat. Sociale og sproglige kompetencer udvikles ikke blot i daginstitutioner, men afhænger også af social baggrund, etnisk oprindelse og mange andre faktorer. Personalets evner kan være nok så gode uden at det enkelte barn af den grund udvikler de ønskede sociale eller sproglige kompetencer. Omvendt kan børn udvikle sproglige og sociale kompetencer andre steder end i daginstitutionerne og uden at personalet i øvrigt gør noget videre for det. Det er således ikke muligt at slutte sig til hvilke evner pædagogerne besidder gennem børnenes evner alene og det endelige outcome er derfor ikke et udtryk for institutionernes og pædagogernes arbejdsindsats og evner.

Når respondenterne bedes om at tage stilling til en indikator som *"personalets faglige viden"* eller *"personalets pædagogiske indsats"* kan der opstå problemer, da respondenterne ikke umiddelbart besidder faglig pædagogisk viden der gør dem i stand til at kvalificere deres svar. Samtidig er fyldestgørende svar på flere af resultatindikatorerne afhængige af at respondenterne er til stede i daginstitutionerne i længere perioder. Det gælder eksempelvis en indikator som: *"den tid personalet har til dit barn"*. Det er ikke muligt at besvare en sådan indikator uden at have været til stede og fulgt den daglige gang i institutionen. Besvarelsen på en sådan indikator kan også afhænge af de krav respondenterne stiller til institutionen og pædagogerne. Geografiske og sociale forskellige, samt politisk overbevisning hos respondenterne om hvilken rolle daginstitutionerne skal varetage kan derfor også have indflydelse på besvarelsene og derfor kan det være problematisk at sammenligne forskelle i brugertilfredshed. Eksempelvis kan det tænkes at brugernes forventninger i byen er højere end på landet, hvilket kan resultere i at tilfredsheden er højest på landet selv om brugerne i storbyen objektivt set modtager den bedste service. Dette gør at undersøgelsens svar er behæftet med usikkerhed¹⁰.

En anden type målelighedsproblemer knytter sig til den tidsmæssige forskel mellem daginstitutionens indsats og at det endelige resultat af indsatsen viser sig. Eksempelvis beskrives det i styrelsesvedtægten for Halsnæs Kommune at formålet med daginstitutionerne blandt andet er at: *"... forebygge negativ social arv og eksklusion, samt skabe sammenhæng og kontinuitet mellem tilbuddene"* (Halsnæs kommune 2009:). Dette er et eksempel at kommunen ønsker at opnå en meget langsigtet effekt. Det er svært at opstille specifikke indikatorer for en sådan effekt og det er således også svært at vurdere om institutionernes indsats har det ønskede resultat. I brugertilfredshedsundersøgelsen spørges der dog heller ikke ind til dette formål, men undersøgelsen kan have den utilsigtede effekt at institutionerne ikke indretter adfærden på at opfylde målet men i stedet fokuserer på de kortsigtede mål, der også er i centrum i brugertilfredshedsundersøgelserne. Pointen er her at der findes formål i daginstitutionerne på kommunalt niveau, der har så lang en tidshorisont at institutionerne og pædagogerne ikke kan forholde sig til dem, og at deres adfærd derfor ikke indrettes på at opfylde dette.

¹⁰ Eksempel hentet fra Goul Andersen, Bjørnholm og Lolle: samfundsøkonomen nr3, 2007

I forbindelse med udarbejdelsen af spørgeskemaerne har pilotkommunerne mulighed for at påvirke hvilke spørgsmål der skal indgå i brugertilfredshedsundersøgelserne, da de kan vælge at tilføje egne spørgsmål. Dette giver kommunerne mulighed for at tilføje spørgsmål inden for områder der er særlig fokus på i netop deres kommune. Derved kan der opsættes resultatindikatorer, der sætter kommunen i en fordelagtig position, mens andre resultatindikatorer, som ikke er særlige fokusområder, kan udelades. Et eksempel på dette kan være hvis en kommune med mange udflytterinstitutioner medtager indikatoren *"aktiviteter uden for daginstitutionen"*. Eller hvis en kommune med mange børn per pædagog udelader indikatoren *"den tid, personalet har til dit barn"*. På baggrund af dette er der risiko for at der opstår "moral hazard", da der gives mulighed for at kommunerne i en hvis udstrækning kan formulere og benytte indikatorer i brugertilfredshedsundersøgelserne, der gør at de kan forfølge egne mål frem for mål for de samfundsmæssige effekter, der ønskes opnået.

Den daglige kommunikation mellem institutionerne og respondenterne kan benyttes strategisk af institutionerne til at afstemme forventningerne til institutionens indsats, hvilket kan give sig udslag i mere positive bedømmelser i tilfredshedsundersøgelserne. Her må det også tages i betragtning at de fleste respondenter ikke har kendskab til standarden i andre daginstitutioner, plejeboliger eller skoler, og at de således mangler sammenligningsgrundlag når de foretager deres bedømmelser.

Strategisk adfærd kan også finde sted fra respondenternes side. Respondenterne kan benytte brugerundersøgelserne til at straffe en institution, pædagog eller lærer gennem en negativ besvarelse. Eksempelvis når en elev bliver bedt om at vurdere sin klasselærers *"dygtighed"* eller *"lærerens evne til at gøre undervisningen spændende og interessant"* er der risiko for at svaret ikke er et udtryk for lærerens evner, men i stedet udtrykker en generel utilfredshed med at gå i skole eller er betinget af elevens forhold til den specifikke lærer.

Når det gælder de brugertilfredshedsundersøgelser der laves i skolen med elever fra 6.-9. klasse som respondenter, er det ikke nødvendigvis et gode at respondenterne besvarer spørgsmålet: *"hvor tilfreds er du alt i alt med undervisningen"* positivt. Hvis tilfredsheden skyldes at de får få lektier, stilles over for små krav og belønnes med høje karakterer er brugertilfredsheden et misvisende mål for undervisningens kvalitet¹¹.

¹¹ Eksempel hentet fra Goul Andersen, Bjørnholt og Lolle: samfundsøkonomen nr3, 2007

Strategisk adfærd kan ligeledes finde sted på grund af de standardiserede indikatorer der indgår i brugertilfredshedsundersøgelser. Der er risiko for at institutionens eller personalets målfiksering fører til målforskydning således at resultatet opnås, men at det sker på bekostning af institutionens kerneydelser. Et eksempel på dette er hvis en lærer bliver for fokuseret på at opnå et godt resultat når eleverne spørges om deres lærers: *"evne til at lytte til de forslag eleverne kommer med"*. Dette kan føre til målforskydning således at det egentlige mål ikke påvirkes eller påvirkes negativt. Hvis læreren bevidst udviser resultater i forhold til det der måles, vel vidende at det ikke er i overensstemmelse med det ønskede, er det et udtryk for *"gaming"*.

Der er en risiko for at indførelsen af brugertilfredshedsundersøgelser vil medføre mere bureaukrati i kommuner og institutioner, da brugertilfredshedsundersøgelser er et nyt dokumentationsmiddel de bliver pålagt. Samtidig er det kommunernes opgave at oplyse borgerne om hvordan kvaliteten udvikler sig og hvordan det går med at opfylde målene (Regeringen 2007a:104). De enkelte institutioner skal også forholde sig til resultaterne af brugertilfredshedsundersøgelserne og benytte dem som: *"et redskab til at sætte sig faglige mål, se om man når dem og til en løbende dialog med brugerne"* (Regeringen 2007a:104).

KONKLUSION

RESULTATSTYRING OG KVALITETSREFORMEN

Det kan konkluderes at en række af de karakteristika, der kendetegner resultatstyring kan identificeres i kvalitetsreformen. De kommer til udtryk således:

De otte hovedindsatsområder i kvalitetsreformen udgør regeringens strategiske mål. Disse skal bidrage til at skabe langsigtede virkninger og dermed opfylde det overordnede mål med kvalitetsreformen om en højere organisatorisk-, brugeroplevels-, og faglig kvalitet i den offentlige sektor.

Hovedparten af kvalitetsreformens initiativer omhandler *præciseringen af forventede effekter og hvilke instrumenter, indsatser og ressourcer der benyttes til at opnå de forventede effekter.*

Det sker blandt andet gennem lovgivning om den service, som den offentlige sektor skal levere. Borgerne skal desuden kende deres rettigheder, og disse rettigheder skal synliggøres for dem, gennem patientrettighedspakker og oversigter over brugerrettigheder. Desuden skal der skabes sammenhæng i servicen på børne-, ældre- og patientområdet. På individniveau sker der en præcisering af de forventede effekter i og med at de enkelte institutioner skal formulere principper for god offentlig service, som skal skabe en god servicekultur i institutionerne og hos medarbejderne, overfor borgerne.

De serviceydelser som den offentlige sektor leverer, vil blive drøftet med kommuner og regioner i tilknytning til de årlige økonomiske aftaler, med henblik på at vurdere om pengene kan bruges bedre til andre serviceydelser. På denne måde vil der ske en *organisering af ressourcerne* alt efter hvor der ønskes at opnå en effekt. Der er ligeledes sammenhæng mellem de investeringer, der foretages i forbindelse med kvalitetsreformen, og de områder der ønskes at opnå en effekt inden for. Der lægges således op til at ressourcerne bliver øremærket til de områder, hvor der ønskes et kvalitetsløft.

Der vil være løbende *monitorering og vurdering af institutionernes præstationer* i form af en vurdering af de bestående servicetilbud og ydelser. Dette vil ske gennem øget dokumentation af kvaliteten på baggrund af sammenlignelige kvalitetsindikatorer, oplysninger om brugertilfredshed og kvalitet. Desuden skal der indføres regelmæssige trivsels- og tilfredshedsmålinger, samt dataindsamling af sygefraværet for at forbedre arbejdsmiljøet.

Der skal ske en *styrket ansvarliggørelse* af den enkelte institution og den enkelte medarbejder på baggrund af en *løbende feedback*. Ansvarliggørelsen af institutioner kommer til udtryk gennem et øget fokus på mål, rammer og dokumentation frem for detailstyring, i samarbejdet mellem regeringen og den kommunale sektor. Kommunerne skal dokumentere deres indsats gennem klare mål for serviceniveauet og løbende dokumentation af hvorvidt målene opfyldes.

På individniveau vil man ligeledes *søge en styrket ansvarliggørelse på baggrund af løbende feedback*. Den løbende feedback kan bestå af de resultater, institutionen udviser overfor brugerne og medarbejderne, men også lederevalueringer kan inddrages. Der lægges op til at skabe en tættere sammenhæng mellem præstationer inden for disse områder og lederens aflønning.

Der ses i kvalitetsreformen en tydelig tendens til at dokumentere værdi for borgerne ved at fokusere på resultater frem for aktiviteter, at fokusere indsatsen på at skabe mest mulig værdi for pengene, og at borgerens oplevelse af værdi skal være det centrale styringsparameter, som indsatsen skal rette sig mod. Der er således også sammenfald mellem de målsætninger, der er med resultatstyring, og de målsætninger, der er med kvalitetsreformen.

Hvorvidt kvalitetsreformen kan bidrage til afbureaukratisering af den offentlige sektor er diskutabelt, endvidere er det tvivlsomt at indsamlingen af dokumentation vil blive oplevet som meningsfuld hos den enkelte medarbejder på baggrund af de initiativer kvalitetsreformen indeholder.

BRUGERTILFREDSHEDSUNDERSØGELSER

Det kan konkluderes at der er risiko for at der vil opstå en række utilsigtede effekter når brugertilfredshedsundersøgelser benyttes som resultatmålinger indenfor de bløde velfærdsområder.

Der kan opstå en utilsigtet effekt når der benyttes begreber som det er op til respondenterne at fortolke betydningen af, da det dermed er respondentens subjektive fortolkning af begrebet betydning der danner baggrund for vurderingen.

Når det der egentlig ønskes målt, og som ikke kan opgøres kvantitativt, omsættes til få kvantificerbare indikatorer, flyttes fokus fra det egentlige mål til det let målelige og der er dermed risiko for at resultatet bliver misvisende i forhold til det egentlige mål.

Når andre forhold end personalets eller institutionens indsats øver indflydelse på det endelige resultat, er der risiko for at det endelige outcome ikke er et udtryk den givne institutions eller medarbejders evner og arbejdsindsats. Dette kan føre til utilsigtede effekter når institutioner eller medarbejderens indsats skal vurderes gennem brugertilfredshedsundersøgelser.

Der kan opstå utilsigtede effekter hvis indikatorerne er udformet sådan at respondenterne skal svare på spørgsmål der kræver faglig viden indenfor feltet eller hvis besvarelsen kræver at respondenterne kan overvåge institutionens eller medarbejdernes indsats.

Desuden kan de krav respondenterne stiller til institutionen eller medarbejderne variere hvilket gør det problematisk at sammenligne forskelle i brugertilfredshed.

Hvis det endelige resultat af en institutions indsats først viser sig langt ude i fremtiden kan det have den effekt at institutionen indretter adfærden efter at opfylde kortsigtede mål som typisk er i centrum i brugertilfredshedsundersøgelser.

Hvis en institution eller kommune har mulighed for at påvirke udformningen af indikatorer er der risiko for at der opstår utilsigtede effekter i form af strategisk adfærd. Det kan ske hvis der opsættes resultatindikatorer der får kommunen eller institutionen til at fremstå bedre end den er ved at udelade indikatorer der vil påvirke bedømmelsen i brugertilfredshedsundersøgelsen negativt.

Er respondenterne ikke klar over hvilken service de bør forvente kan medarbejderne eller institutionerne løbende påvirke respondenternes forventningsdannelse, således at der opnås mere positive bedømmelser.

Der kan også opstå strategisk adfærd fra respondenterne side. Dette kan ske hvis respondenterne har et personligt motiv for at straffe en institution eller medarbejder. Dette kan medføre at besvarelsen ikke relaterer sig til det der spørges til i brugertilfredshedsundersøgelserne.

Hvis en institution eller medarbejder, på baggrund af standardiserede indikatorer bliver for fokuseret på at præstere i forhold til indikatorerne kan det medføre målforskydning således at målene opnås men de overordnede samfundsmæssige mål bliver overset.

Da brugerundersøgelser er et nyere dokumentationsmiddel der er i gang med at blive implementeret er der risiko for at brugertilfredshedsundersøgelserne vil medføre øget bureaukrati i institutioner og kommuner.

EXECUTIVE SUMMARY

A combination of the Danish Governments “Tax stop” and a population development that means more elders and fewer people in the workforce increases the pressure on the Danish public sector. At the same time the demand for public services and quality is rising. In consequence the Danish public sector is forced to increase its effectiveness in order to be even better. Concerns over the effectiveness of public administration have encouraged measurement and management of performance.

The main purpose of this thesis is to investigate whether performance management is identifiable in the latest Danish public sector reform (Kvalitetsreformen). Through literary studies I map the characteristics of performance management and identify these characteristics in the reform.

Furthermore I examine the effects of using performance measurement in the public sector. Through an agency theory framework I line up the perverse effect of performance measurement. This gives basis for a discussion of the perverse effect of using customer satisfaction surveys to measure the performance of professional organizations that provide public services.

The thesis concludes that Kvalitetsreformen contains a number of the components that characterizes performance management, including strategic and explicit goal setting, performance measurement and allocation of responsibility and accountability for the result.

Furthermore I conclude that there is a risk of perverse effects when customer satisfaction surveys are applied to measure the performance of professional organizations that provide public sector services. This is mainly due to the reduction of complexity that performance measurement causes and strategic behavior from individuals.

LITTERATURLISTE

- ANDERSEN, JØRGEN GOUL, BJØRNHOLT, BENTE and LOLLE, HENRIK. 2007. vurdering af kvalitet gennem brugerundersøgelser. *Samfundsøkonomen* 3:19-23.
- BITSCH OLSEN, POUL and PEDERSEN, KAARE. 2003. *Problemorienteret projektarbejde en værktøjsbog*. København: Roskilde Universitetsforlag.
- BOHNI NIELSEN, STEFFEN, NYHOLM JACOBSEN, MADs and PEDERSEN, MORTEN. 2005. "ØJe for Effekterne : Resultatbaseret Styling Kan Styrke Offentlige Indsatser," Edited by Anonymous
- BOUCKAERT, GEERT and HALLIGAN, JOHN. 2008. *Managing performance International comparisons*. London: Routledge.
- BREGN, KIRSTEN. 2006. Resultatmåling i den offentlige sektor. *Nordisk administrativt tidsskrift* 2:159-71.
- CHRISTENSEN, TOM and LÆGREID, PER. 1999. New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review* 23:169-93.
- DE BRUIJN, HANS. 2007. *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.
- DET KOMMUNALE OG REGIONALE EVALUERINGSINSTITUT - KREVI. 2009. *om krevi*. Århus: Det kommunale og regionale evalueringsinstitut - KREVI.
- EJERSBO, NIELS and GREVE, CARSTEN. 2005. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.
- EJLER, NICOLAJ. 2008. *Når måling giver mening: resultatbaseret styling og dansk velfrds politik i forvandling*. Kbh.: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- FINANSMINISTERIET. 2009a.
- FINANSMINISTERIET. 2009b.
- FINANSMINISTERIET. 2009c. brugertilfredshedsundersøgelser.
- FOSS HANSEN, HANNE. 2006. *Den organiserede forvaltning Politik, viden og værdier i samspil*. København: Politiske Studier.
- GREVE, CARSTEN. 2007a. "mål og resultater": på vej mod en reguleret konkurrencemodell?
- GREVE, CARSTEN. 2007b. *Kvalitetsreformen og moderniseringen af den offentlige sektor*.
- GREVE, CARSTEN. 2006. *Ikke mange offentlige organisationer i Andeby! New Public Management og offentlig organisationsteori*.

- GREVE, CARSTEN. 2006. *Ikke mange offentlige organisationer i Andeby! New Public Management og offentlig organisationsteori*.
- GREVE, CARSTEN. 2003. *Offentlig ledelse teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. København: HALSNÆS KOMMUNE. 2009.
- HANSEN, ANDERS CHRISTIAN. 2007. *Uden for hovedstrømmen Alternative strømninger i økonomisk teori*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- HOOD, CHRISTOPHER. 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69:3-19.
- MILGROM, PAUL and ROBERTS, JOHN. 1992. *Economics, organization and management*. London: Prentice-Hall.
- NIELSEN, KLAUS. 2005. *Institutionel teori En tværfaglig introduktion*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- OECD. 2005. *Modernising Government The Way Forward*. Paris:
- REGERINGEN. 2007a. *Bedre velfærd og større arbejdsglæde - regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor*. finansministeriet.
- REGERINGEN. 2007b. *Klare mål og ansvar for resultater*.

BILAG

BILAG 1: MATRIX TIL ANALYSE

	I: Brugere i centrum	II: Attraktive arbejdspladser med ansvar for faglig udvikling	III: Ledelsesreform – kompetente, professionelle og synlige ledere	IV: institutionerne skal tænke nyt og udvikle kvaliteten	V: stærkt lokalt selvstyre	VI: Afbureaukratiseringsreform	VII: Flere hænder til nærvær og omsorg	VIII: investeringer i fremtidens velfærd
strategiske mål	I.1: lovgivningen skal sætte klare overordnede mål for servicen I.7: frit valg på flere områder I.9: national forebyggelse splan med klare mål for danskernes sundhed							
Forventede effekter	I.2Borgerne skal have klare rettigheder og ansvar I.5: der skal	II.1: medarbejderne skal tage ansvar for en stærk offentlig servicekultur II.4: en styrket	III.3: lederne skal anerkendes og belønnes for gode resultater	IV.1: gode erfaringer skal spredes hurtigere IV.2: systematisk	V.2: kommunerne skal opstille klare mål for servicen i en ny kvalitetskontrakt V.3: nye styringsformer	VI.1: medarbejderdreven forenkling og sanering af utidssvarende regler, arbejdsgange og dokumentationskrav	VII.1: Bedre muligheder for at rekruttere til de borgernære serviceområder	

	være sammenhæng i servicen og god kommunikation på børne- og ældreområdet. I.6: der skal være sammenhæng i servicen og god kommunikation på sundhedsområdet I.8: borgerne skal lettere kunne komme i kontakt med og få svar fra det offentlige	indsats for et bedre arbejdsmiljø II.5: medarbejderne skal anerkendes for en god indsats		innovation, der sætter borgeren i centrum IV.3: forskning i innovation og kvalitet på velfærdsområderne skal styrkes IV.4: aktiv læring af fejl	skal give ledere og medarbejdere i institutionerne større frihed til at yde service af høj kvalitet			
instrumenter, indsatser og ressourcer	I.4: en fast kontaktperson til at skabe sammenhæng	II.2: medarbejderne s kompetencer skal anvendes bedst muligt. II.3: medarbejderne s kompetencer	III.2: alle institutionsledere skal have ret til en uddannelse af god kvalitet	IV.1: gode erfaringer skal spredes hurtigere	V.1: Mål, rammer og dokumentation skal sikre en klar ansvarsfordeling mellem stat, kommuner og regioner	VI.1: medarbejderdreven forenkling og sanering af utidssvarende regler, arbejdsgange og dokumentationskrav	VII.1: Bedre muligheder for at rekruttere til de borgernære serviceområder	VIII.1: moderne og bæredygtige sygehuse

	I.3: nem og hurtig klageadgang I.8: borgerne skal let kunne komme i kontakt med og få svar fra det offentlige	skal udvikles II.5: medarbejderne skal anerkendes for en god indsats		IV.2: systematisk innovation, der sætter borgeren i centrum IV.3: forskning i innovation og kvalitet på velfærdsområderne skal styrkes IV.6: akkreditering skal sikre og udvikle kvaliteten IV.7: styrket offentlig-privat samarbejde skal give bedre service	V.3: nye styringsformer skal give ledere og medarbejdere i institutionerne større frihed til at yde service af høj kvalitet			VIII.2: Tidssvarende indretning af offentlige institutioner VIII.3: investeringer i nye arbejdsformer og ny teknologi skal aflaste medarbejderne og give mere tid til omsorg
monitorering og dataindsamling	I.6: der skal være sammenhæng i servicen og god kommunikation på sundhedsområdet	II.4: en styrket indsats for et bedre arbejdsmiljø		IV.3: forskning i innovation og kvalitet på velfærdsområderne skal styrkes IV.5: sammenlignelige oplysninger om brugertilfredshed og kvalitet skal sætte fokus på faglig udvikling IV.6: akkreditering skal sikre og udvikle kvaliteten	V.2: kommunerne skal opstille klare mål for servicen i en ny kvalitetskontrakt	VI.1: medarbejderdreven forenkling og sanering af utidssvarende regler, arbejdsgange og dokumentationskrav		

vurdering af præstationer, herunder resultatmålinger			III.3: lederne skal anerkendes og belønnes for gode resultater	IV.5: sammenlignelige oplysninger om brugertilfredshed og kvalitet skal sætte fokus på faglig udvikling IV.6: akkreditering skal sikre og udvikle kvaliteten	V.1: Mål, rammer og dokumentation skal sikre en klar ansvarsfordeling mellem stat, kommuner og regioner V.2: kommunerne skal opstille klare mål for servicen i en ny kvalitetskontrakt		VII.1: Bedre muligheder for at rekruttere til de borgernære serviceområder	
Ansvarliggørelse		II.1: medarbejderne skal tage ansvar for en stærk offentlig servicekultur	III.1 Institutionslederne skal have et klart ansvar og rum til at lede III.3: lederne skal anerkendes og belønnes for gode resultater		V.1: Mål, rammer og dokumentation skal sikre en klar ansvarsfordeling mellem stat, kommuner og regioner V.2: kommunerne skal opstille klare mål for servicen i en ny kvalitetskontrakt	VI.1: medarbejderdreven forenkling og sanering af utidssvarende regler, arbejdsgange og dokumentationskrav		
Feedback								

VERSION SEPTEMBER 2009

SPØRGESKEMA TIL FORÆLDRE TIL BØRN I DAGINSTITUTION

Anvendelse af spørgeskemaet

I forbindelse med 'Pilotprojekt om sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser' på dagtilbudsområdet, gennemfører Rambøll Management Consulting i perioden august 2009 - april 2010 brugermålinger, blandt forældre til børn i daginstitutioner i fire udvalgte kommuner.

Dette spørgeskema er version 1 af spørgsmålene målrettet forældre til børn i daginstitutioner.

Spørgeskemaet er udarbejdet med henblik på måling af tilfredsheden med den pædagogiske indsats, samarbejdet med personalet, institutionens indendørs- og udendørs områder samt fleksibiliteten i forhold til valg af daginstitution i kommunen.

Skemaet består dels af en fast grundstamme af spørgsmål, som stilles i alle deltagende kommuner, dels af en række frivillige spørgsmål, som de deltagende kommuner kan til- og fravælge efter eget ønske. De 8 faste spørgsmål er markeret med fed skrift i spørgeskemaet nedenfor.

Skemaet er et bruttoskema, og bør således ikke anvendes i den fulde foreliggende udgave, men indgå i en bredt forankret drøftelse omkring grundlag, formål og implementering forud for eventuelle brugertilfredshedsundersøgelser.

Undersøgelsen gennemføres med en indledende udsendelse af brev til forældre med link til et internetbaseret spørgeskema, et opfølgende rykkerbrev og endelig en telefonisk kontakt til forældre, som efter en periode ikke har besvaret skemaet. Desuden er der daglig mulighed for at kontakte hotline, hvis der er brug for at få besvaret spørgsmål eller få hjælp til udfyldes af skemaet. Hvert skema er forsynet med barnets navn samt navnet på det tilbud, som barnets besvarelse skal tage udgangspunkt i. Gennemførelsen er tilrettelagt efter afvejning af kvalitet, svarprocent og ressourceforbrug.

Spørgeskemaet er et *udkast* (version 1), som løbende kan blive ændret. Det endelige spørgeskema forventes at foreligge sommeren 2010.

VELKOMMEN TIL UNDERSØGELSEN AF BRUGERTILFREDSHED MED DAGINSTITUTIONER I XXX KOMMUNE

VEJLEDNING

Hvad gør du? Du begynder din besvarelse ved at klikke på pilen i nederste højre hjørne. Du bevæger dig frem og tilbage i spørgeskemaet ved hjælp af pilene nederst på hver side.

Hvad sker der med din besvarelse? Besvarelsen gemmes hos Rambøll Management Consulting, hvor den indgår anonymt i en samlet database med alle besvarelser.

Hvordan skal du besvare skemaet? Spørgeskemaet handler om din personlige mening om forskellige forhold ved daginstitutionen. Derfor er det vigtigt, at du svarer ud fra dine egne erfaringer og holdninger, og at du besvarer spørgeskemaet ud fra det barn, som står angivet i skemaet.

Du er sikret anonymitet! Undersøgelsen er fortrolig. Ingen i dit barns daginstitution vil få dine svar at se. Rambøll Management Consulting sikrer, at de rapporter, der udarbejdes, ikke gør det muligt for nogen at udlede, hvad netop du har svaret.

Du kan vælge blandt x sprog Spørgeskemaet kan besvares på dansk, xxx, xxx, xxx eller xxx. Du vælger sprog ved at klikke på flagene nederst på denne side.

Når du har besvaret alle spørgsmål, har du mulighed for at udskrive din besvarelse.

Spørgsmål til undersøgelsen kan rettes xxx.

Tak fordi du vil deltage i undersøgelsen.

Med venlig hilsen

XXX Kommune

DEN PÆDAGOGISKE INDSATS

De følgende spørgsmål handler om din tilfredshed med den pædagogiske indsats.

Hvor tilfreds er du med:

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
						
1. Aktiviteterne i dagligdagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. Aktiviteterne uden for daginstitutionen, fx udflugter i skoven	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. Personalets evne til at udvikle dit barns sociale kompetencer (fx vise hensyn og forståelse for andre og indgå i grupper)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. Personalets evne til at understøtte dit barns sproglige udvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. Personalets evne til at understøtte dit barns fysiske og motoriske udvikling	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. Personalets pædagogiske indsats i forhold til dit barn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. Personalets evne til at få dit barn til at føle sig tryk og glad	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. Personalets evne til at tage udgangspunkt i dit barns behov	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. Den tid, personalet har til dit barn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. Personalets engagement i hverdagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11. Personalets evne til at udvise omsorg for dit barn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. Personalets faglige niveau	☐	☐	☐	☐	☐	☐

SAMARBEJDET MED PERSONALET

De følgende spørgsmål handler om din tilfredshed med samarbejdet med personalet.

Hvor tilfreds er du med:

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
13. Dialogen og samarbejdet mellem dig/jer som forældre og personalet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14. Inddragelsen af dig/jer som forældre i beslutninger vedrørende daginstitutionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15. Personalets lydhørhed over for dine synspunkter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
16. Omfanget af udskiftning i personalet tilknyttet dit barn	☐	☐	☐	☐	☐	☐

BØRNENE IMELLEM

I denne del spørger vi til din tilfredshed med relationerne mellem børnene og personalets indsats.

Hvor tilfreds er du med:

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
17. Dit barns forhold til de andre børn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
18. Personalets evne til at håndtere konflikter og drillerier mellem børnene	☐	☐	☐	☐	☐	☐
19. Personalets evne til at skabe kontakt mellem dit barn og de øvrige børn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20. [Hvis barn +3 år/børnehave] Personalets evne til at gøre børnene i stand til at tage ansvar for sig selv	☐	☐	☐	☐	☐	☐

DE FYSISKE RAMMER

De følgende spørgsmål omhandler de fysiske rammer i daginstitutionen.

Hvor tilfreds er du med...:

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
21. Åbningstiderne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
22. De fysiske rammer indendørs (legetøj, lokaler, inventar, plads mv.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
23. De udendørs faciliteter (legeplads og lignende)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
24. Rengøringsstandarden	☐	☐	☐	☐	☐	☐
25. Indeklimaet (fx temperatur, luftforhold og lugt)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
26. Daginstitutionens fysiske rammer samlet set	☐	☐	☐	☐	☐	☐

27. Tilbydes der et frokostmåltid i daginstitutionen? (Sæt *ét kryds*)

☐ Ja → **Gå til spørgsmål xx**

☐ Nej → **Gå til spørgsmål xx**

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
28. Hvor tilfreds er du samlet set med frokostmåltidet?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

DIN SAMLEDE TILFREDSHED

Det næste spørgsmål handler om din samlede tilfredshed med daginstitutionen.

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
29. Hvor tilfreds er du samlet set med dit barns daginstitution?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

FLEKSIBILITET OG VALGMULIGHEDER

De følgende spørgsmål omhandler fleksibiliteten og valgmulighederne i kommunen.

Hvor tilfreds er du med:

	Meget tilfreds	Tilfreds	Hverken tilfreds eller utilfreds	Utilfreds	Meget utilfreds	Ved ikke / ikke relevant
30. Mulighederne for at vælge mellem forskellige pasningsformer (daginstitution, dagpleje, privat pasning, mv.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
31. Mulighederne for at vælge mellem de enkelte daginstitutioner	☐	☐	☐	☐	☐	☐
32. Ventetiden på en daginstitutionsplads i din kommune	☐	☐	☐	☐	☐	☐
33. Afstanden til daginstitutionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
34. Kommunens information om de forskellige pasningsmuligheder	☐	☐	☐	☐	☐	☐
35. Størrelsen af forældrebetaling for daginstitutionspladsen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Hvor vigtigt er det at:

	Meget vigtigt	Vigtigt	Hverken vigtigt eller ikke vigtigt	Ikke vigtigt	Slet ikke vigtigt	Ved ikke
36. Forældre frit kan vælge mellem daginstitution og dagpleje	☐	☐	☐	☐	☐	☐
37. Forældre frit kan vælge mellem offentlig børnepasning og privat børnepasning med tilskud	☐	☐	☐	☐	☐	☐
38. Forældre frit kan vælge mellem forskellige daginstitutioner	☐	☐	☐	☐	☐	☐

VALG AF INSTITUTIONSPLADS

I denne del spørger vi ind til valget af institutionsplads.

39. Ved tildeling af dagtilbudsplads, hvilken prioritet var dit barns daginstitution? *(Sæt ét kryds)*

- ☐ Det var 1. prioritet (gå til spørgsmål xx)
- ☐ Det var 2. prioritet
- ☐ Det var 3. prioritet
- ☐ Havde ingen særlige ønsker
- ☐ Pladsen var uønsket
- ☐ Det er ikke muligt at prioritere i kommunen.

40. Hvad er grunden til, at institutionspladsen ikke var din 1. prioritet? *(Sæt ét kryds)*

- ☐ Jeg havde foretrukket en anden daginstitution
- ☐ Jeg havde foretrukket plads i en dagpleje
- ☐ Andre årsager

41. I hvilken grad overvejer du at skifte dagtilbudsplads? Medtag ikke overvejelser om skift, som skyldes flytning af bopæl eller "naturlige" skift pga. overgang til fx børnehave eller skole. *(Sæt ét kryds)*

- ☐ I høj grad
- ☐ I nogen grad
- ☐ Hverken/eller
- ☐ I mindre grad
- ☐ Slet ikke
- ☐ Ved ikke

42. Hvilken type dagtilbud overvejer du at få dit barn flyttet til? Udfyldes kun, hvis du overvejer at skifte dagtilbudsplads. *(Sæt ét kryds)*

- ☐ Dagpleje
- ☐ Vuggestue
- ☐ Aldersintegreret institution
- ☐ Børnehave

43. Hvad er årsagerne til, at du overvejer at skifte dagtilbudsplads? Udfyldes kun, hvis du overvejer at skifte dagtilbudsplads. (Sæt eventuelt flere krydser)

- ☐ Manglende trivsel
- ☐ Adfærdsproblemer
- ☐ Den pædagogiske indsats
- ☐ Praktiske årsager
- ☐ Niveauet for forældrebetaling
- ☐ Den etniske/socialt sammensætning
- ☐ Ideologiske/religiøse årsager
- ☐ Andre årsager

OM DIG OG DIT BARN

Her i den sidste del af spørgeskemaet er der en række spørgsmål om *dig og dit barn*.

44. Hvad er barnets alder? (Notér venligst alder)

_____ År _____ Mrd.

Søskende	Ja	Nej
45. Har barnet yngre søskende	☐	☐
46. Har barnet ældre søskende	☐	☐

47. Hvor mange hjemmeboende børn er der i barnets primære husstand? (Sæt ét kryds)

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4 eller derover

48. Hvad er dit barns køn? (Sæt ét kryds)

- ☐ Dreng
- ☐ Pige

49. Hvad er dit køn? (Sæt ét kryds)

- ☐ Mand
- ☐ Kvinde
- ☐ Ønsker ikke at oplyse

50. Hvilket sprog taler I mest derhjemme? (Sæt ét kryds)

- ☐ Dansk
☐ Andet sprog
☐ Ønsker ikke at oplyse

51. Hvor længe har dit barn været indskrevet i daginstitutionen? (Sæt ét kryds)

- ☐ 6 måneder eller kortere tid
☐ 7-11 måneder
☐ 1-2 år
☐ 3-4 år
☐ 5-6 år
☐ 7 år eller længere tid

52. Hvad er din civilstand? (Sæt ét kryds)

- ☐ Samboende/gift
☐ Enlig
☐ Ønsker ikke at oplyse

53. Hvad er din alder? (Notér venligst alder)

_____ År

54. Hvad er din længst gennemførte uddannelse? (Sæt ét kryds)

- ☐ Skole 1.-7. klasse
☐ Folkeskole, mellemkoleeksamen eller real-eksamen
☐ EFG/HG/Teknisk skole (1-årig ungdomsuddannelse)
☐ Studentereksamen, HF, Højere Handelseksamen (HH/HHX) (2-3årig ungdomsuddannelse)
☐ Erhvervsfaglig uddannelse (fx håndværker, handel og kontor, frisør, social og sundhedsassistent)
☐ Kort videregående uddannelse, under 3 års varighed (fx, økonom, maskintekniker, tandplejer)
☐ Mellemlang videregående uddannelse, 3-4 års varighed (fx folkeskolelærer, teknikumingeniør, sygeplejerske, pædagog, fysioterapeut)
☐ Lang videregående uddannelse, 5 år eller mere (universitetsuddannede, fx læge, gymnasielærer, jurist, ingeniør, forsker (ph.d.))
☐ Anden uddannelse
☐ Ønsker ikke at oplyse

Tak for hjælpen

