

## **Executive summary**

This master thesis concerns the construction and current state of quality and management in public welfare services. Focusing on the use of standards for quality (quality standards) in caring for the elderly, we show, how the application of a specific managerial tool, has numerous consequences for the organisation in which it is applied. The thesis uses as case the current quality standards for the eldercare in Høje-Taastrup municipality.

In this thesis we use the work of Niklas Luhmann and in doing so apply a systems theoretical approach to the aforementioned matters of quality and management. The premise is simple: we observe society as communication, and we take for granted that the observed emerges only as consequence of a particular distinction made by the observer.

Rather than taking a more traditional approach to management we analyse quality standards as steering technology, meaning steering technology is the point of entry for the analysis.

In doing this quality as well as management becomes a matter of steering technology.

Other than steering technology the thesis applies such terms as difference minimizing, causality, organisation, decision and construction of individual to the analysis.

Our analysis shows how the quality standard is implemented and applied in various ways, on different levels in the eldercare. From a steering optimist point of view quality standards are viewed as a meaningful tool which enables the linkage between political purposes, civil servants, careworkers and citizens, in a unified pursuit of quality. But rather than being a tool which coordinates the eldercare in a common understanding of quality our analysis points towards their being three different usage's of quality standards, with three different ensuing consequences for management. This is substantiated by three separate steering technology analyses of how the quality standard is applied with regards to civil servants, careworkers and the elderly.

The key points of the analysis are discussed with reference to three different major issues: a diagnostic, a theoretical and a strategic.

Based on the analysis and discussions the thesis concludes that, when quality standards are applied in the eldercare, it risks the disablement of potential valuable communication between civil servants, careworkers and citizens.

<i>KAPITEL 1: KVALITETSLEDELSE</i> .....	3
INDLEDNING .....	3
PROBLEMFELT .....	6
PROBLEMFORMLERING .....	7
LÆSEVEJLEDNING – AFHANDLINGENS KAPITLER .....	8
AFHANDLINGENS OPBYGNING .....	10
<i>KAPITEL 2: SYSTEMTEORI SOM BLIK</i> .....	11
VIDENSKABSTEORI – VIDENSKABENS DEONTOLOGISERING .....	11
FRA STRATIFIKATORISK TIL FUNKTIONEL DIFFERENTIERING – LUHMANNS SYSTEMTEORI .....	13
IAGTTAGELSE – EN INDIKATION INDEN FOR RAMMEN AF EN FORSKEL .....	16
OPSUMMERING .....	20
<i>KAPITEL 3: BEGREBER</i> .....	22
STYRINGSTEKNOLOGI I HØJE TAASTRUP KOMMUNES ÆLDREPLEJE .....	22
IAGTTAGELSESPROGRAMMET .....	23
OPSUMMERING .....	34
VALGET AF EMPIRI .....	35
<i>KAPITEL 4: ANALYSE AF KVALITETSSTANDARDEN</i> .....	38
KVALITETSSTANDARDEN SOM KOMMUNALT VÆRKTØJ .....	39
KVALITETSSTANDARDEN SOM STYRINGSTEKNOLOGI .....	44
KVALITETSSTANDARDEN SOM STYRING OG TEKNOLOGI .....	44
OPSAMLING .....	52
TRE NIVEAUER AF PRAKSIS - TRE NIVEAUER AF BESLUTNINGER .....	53
ANALYSEDEL 1 – FORVALTNINGSNIVEAU .....	57
STYRINGSAMBIITIONEN PÅ FORVALTNINGSNIVEAU .....	58
KAUSALITET .....	59
PERSONKONSTRUKTIONER, LEDELSE OG KVALITET PÅ FORVALTNINGSNIVEAU .....	66
DELKONKLUSION 1 – KVALITET OG LEDELSE PÅ FORVALTNINGSNIVEAU .....	69
ANALYSEDEL 2 – LEVERANDØRNIVEAU .....	72
STYRINGSAMBIITIONEN PÅ LEVERANDØRNIVEAU .....	72
KAUSALITET .....	75
OPSAMLING .....	82
VÆRDIER .....	83
PERSONKONSTRUKTIONER, LEDELSE OG KVALITET PÅ LEVERANDØRNIVEAU .....	88
DELKONKLUSION 2 – KVALITET OG LEDELSE PÅ LEVERANDØRNIVEAU .....	90
ANALYSEDEL 3 – BORGERNIVEAU .....	94
STYRINGSAMBIITIONEN PÅ BORGERNIVEAU .....	94
KAUSALITET .....	96
PERSONKONSTRUKTIONER, LEDELSE OG KVALITET PÅ BORGERNIVEAU .....	106
DELKONKLUSION 3 – KVALITET OG LEDELSE PÅ BORGERNIVEAU .....	107
<i>KAPITEL 5: DISKUSSIONER</i> .....	111
DISKUSSION 1 – KVALITETSSTANDARDENS KONSTITUTIVE KONSEKVENSER .....	112
DISKUSSION 2 – KVALITETSSTANDARDENS TRE IKLÆDNINGER .....	124
DISKUSSION 3 – STRATEGISK ANDEN-ORDENS LEDELSE .....	127
<i>KAPITEL 6: KONKLUSION &amp; AFRUNDING</i> .....	130
KONKLUSIONEN I PUNKTFORM .....	134
AFRUNDING .....	135
<i>LITTERATUR</i> .....	137
BILAG .....	140

# ***KAPITEL 1: KVALITETSLEDELSE***

## **Indledning**

### ***Kvalitet på dagsorden***

*”Offentlige organisationers ypperste opgave er at sikre den bedst mulige kvalitet i ydelser og service med de ressourcer, der er til rådighed.”.*

(Finansministeriet 2008a)

Kvalitet fylder i øjeblikket meget i debatten om den offentlige sektor. I mange forbindelser tales der om kvalitet. Vi ser blandt andet, at massemedierne afslører svingende kvalitet i de offentlige tilbud og politikere lover bedre kvalitet i de offentlige ydelser. Borgere forlanger bedre kvalitet, når de modtager offentlig hjælp og centralforvaltningen formulerer lovgivning og vejledninger med kvalitetskrav til regioner og kommuner. Forvaltninger og institutioner i både stat, regioner og kommuner benytter desuden alle sammen værktøjer, der skal håndtere kvalitet. Kvaliteten skal skabes, fremmes, sikres og dokumenteres. Kvalitetsbegrebet synes at være gennemgående i den kontemporære organisering af den offentlige sektor, som det ovenstående citat fra Finansministeriet også understreger. Regeringen har tilmed lanceret en kvalitetsreform af den offentlige sektor med 180 konkrete initiativer, som fordeler sig indenfor en række reformområder, der spænder så vidt som fra ’brugernes relation til det offentlige’ over ’institutionsledelse’, ’afbureaukratisering’ til ’kommunalt selvstyre’ og ’offentlige investeringer’ (Regeringen 2007). Samtidig arbejder man i regi af Velfærdsministeriet med at udvikle og sikre kvaliteten inden for ældrepleje, dagtilbud, anbringelser, socialt arbejde, udsatte grupper m.v. (Velfærdsministeriet 2008a). *Kvalitet* synes med andre ord at være blevet et kernebegreb i forståelsen af den offentlige sektors ydelser og problemer, og kvalitet er i højeste grad kommet på dagsordenen.

### ***Kvalitet og ledelse***

I forbindelse med denne ’kvalificering’ af den offentlige sektor, dukker *ledelse* op som et helt centralt begreb. Ledelse er ligefrem blevet tidens løsen og begrebet udråbes til mantra for organiseringen af det nye årtusindes offentlige sektor (Pedersen (red.) 2004; Rennison 2004: 85). Ledelse præsenteres som det, der kan realisere et urealiseret potentiale hos offentlige ledere og

medarbejdere og dermed som den nøgle, der kan åbne porten til et slaraffenland af ideoende kvalitet i serviceydelserne. I publikationen *Ledelse på dagsorden* (2001), pointerer Finansministeriet, at der er et presserende behov for mere ledelse og tilskynder til udvikling af flere ledelsespolitikker i den offentlige sektor. Siden da har man udrullet en lang række reforminitiativer, der alle har haft ledelse som en central faktor<sup>1</sup>. Ledelse som en del af kvalitetsreformen har sågar fået status af sin egen mini-reform, der lover kompetent, professionel og synlig ledelse (Regeringen 2007: 14). Det er tydeligt, at offentlige organisationer, hvad enten de tager form af ministerier, regioner, kommuner, selvejende institutioner, eller selvstyrende teams, er underlagt et bestandigt krav om ledelse. Ledelse er med andre ord blevet en allestedsnærværende og altomfattende aktivitet (Raffnsøe 2004: 21).

Ledelse betegnes altså som løsningen på en lang række problemer i den offentlige sektor, og det øgede fokus på ledelse skaber grobund for en mangfoldig underskov af ledelseskoncepter og styringsværktøjer, der byder sig til som svar på aktuelle ledelsesproblematikker – herunder kravene om mere og bedre kvalitet. Værktøjerne bryster sig alle af, at netop de kan håndtere kravet om mere kvalitet. Nogle af de kvalitetskoncepter og ledelsesværktøjer, der ikke tøver med at hæfte kvalitetsbegrebet på sig, er f.eks. KVIK<sup>2</sup>, kontraktstyring, kvalitetsstandarder, værdistyring, BUM-modeller, værktøjer til forventningsafstemning, kvalitetsmåling, evaluering og tilsyn for blot at nævne nogle af de mange værktøjer. Derved kobles kvalitetsbegrebet sammen med et begreb om ledelse, forstået på den måde, at der må ledelse til, hvis man vil have kvalitet. Argumentationen ses tydeligt i kvalitetsreformen, hvor ledelse optræder som et centralt element til at fremme kvaliteten i de offentlige serviceydelser (Regeringen 2007a).

Vi kan sige, at mens manglende kvalitet bliver en betegnelse for problemforståelserne i den offentlige sektor, bliver kvalitetsledelse en betegnelse for de løsninger, der skal imødekomme kvalitetsproblemerne. Kvalitet kommer ikke af sig selv. Den skal ledes. Derfor bliver det relevant at analysere koblingerne mellem kvalitet og ledelse.

---

<sup>1</sup> Eksempler herpå er kommunalreformen, politireformen, universitetsreformen og kvalitetsreformen, hvor ledelse og decentralisering af beslutningskompetencer til de enkelte institutioner er gennemgående tematikker (Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005), Justitsministeriet (2005), Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2002), Regeringen (2007)).

<sup>2</sup> KVIK (Kvalitetsværktøj til udvikling af Innovation og Kompetence) er udviklet i regi af Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling og i samarbejde med parterne på det statslige overenskomstområde, CFU og Finansministeriet.

Koblingen mellem kvalitet og ledelse kan iagttages som et spørgsmål om de værktøjer, som anvendes til at lede kvaliteten i de offentlige serviceydelser. I denne afhandling er udgangspunktet, at kvalitetsledelse foregår igennem *styringsteknologier* – forstået som de redskaber, der stilles til rådighed for ledelsen når denne skal lede (Thygesen 2003, Thygesen 2007, Villadsen 2008).

Kort sagt er *kvalitet* det man vil have, *ledelse* er måden at få det på, og *styringsteknologierne* er de konkrete ledelsesmetoder, der skal sikre kvaliteten i den offentlige service.

### ***Poststrukturalisme og Luhmanns systemteori***

I denne afhandling anlægger vi et poststrukturalistisk perspektiv på kvalitetsledelse som styringsteknologi. Dette indbefatter, at vi i udgangspunktet har en antiessentialistisk tilgang og at kontingens er et grundvilkår for analysen. Dermed sagt, at kvalitet og ledelse ikke er noget *i sig selv*, men må i stedet analyseres i deres *fremtræden*.

Denne tilgang betyder også, at kvalitet og ledelse opstår som konstitutive konsekvenser af arbejdet med en styringsteknologi. Når der ledes ved hjælp af styringsteknologierne, gøres noget bestemt til genstand for ledelse. Værktøjerne gør bestemte ledelsesområder iagttagelige og skaber den genstand, hvorpå de kan virke som ledelsesværktøjer. Udgangspunktet er, at det ikke er ligegyldigt, hvilke ledelsesværktøjer man benytter i organisationen – det har tværtimod konsekvenser for, hvordan kvalitet og ledelse overhovedet bliver mulig. Med andre ord handler det om, hvordan ledelse forstået som styringsteknologi, iagttager sin genstand og med hvilke konsekvenser for selve muligheden for at bedrive ledelse. Dermed sætter vi styringsteknologien i centrum i denne afhandling. Det bliver derfor interessant at stille spørgsmålet, hvordan styringsteknologi muliggør kvalitet og ledelse i den offentlige sektor.

Teoretisk tager afhandlingen udgangspunkt i Niklas Luhmanns systemteori. Luhmanns begreb om anden ordens iagttagelse gør os i stand til at iagttage styringsteknologi og dermed ledelse som iagttagelser. Det betyder, at der kan etableres en konstitutionskritisk position, der spørger til tilblivelsen af kvalitet og ledelse. En position, der åbner op for diskussioner af de særlige mulighedsbetingelser, der gør sig gældende for ledelse i den offentlige sektor.

## **Problemfelt**

### ***Kvalitetsledelse i kommunerne***

Koblingerne mellem kvalitet og ledelse kommer i høj grad til syne i kommunerne. Det er hovedsageligt kommunerne, der skal indfri de politiske ambitioner om mere kvalitet i den offentlige sektor, og det er kommunerne, der leverer størstedelen af de serviceydelser, der er i vælten, når kvaliteten i den offentlige service diskuteres. Med undtagelse af sundhedsydelser, som er forankret i regionerne, varetager kommunerne stort set alle de offentligt finansierede velfærdsopgaver herunder på ældre-, dagtilbuds-, skole-, handicap- og udsatteområdet. Man kan sige, at kommunerne leverer de kerneydelser til borgeren, hvor kvaliteten skal stå sin prøve og det bliver en ledelsesopgave at sikre, at dette sker.

I denne afhandling vælger vi at fokusere på ældreområdet. Selvom vores interesse for kvalitet udspringer af, at kvalitet synes at være en relativt ny, men også gennemgribende diskurs i debatten om den offentlige sektor, var det samtidigt en vigtig faktor, at der rent faktisk fandtes konkrete empiriske erfaringer med kvalitetsledelse på det givne område. Og kvalitetsstyring på ældreområdet er ikke noget nyt. Faktisk er der tale om et offentligt serviceområde, hvor arbejdet med kvalitetsudvikling er langt fremme. Der er for eksempel i Serviceloven formuleret ganske specifikke krav til kommunerne om at formulere såkaldte serviceniveauer, og der er indenfor ældresektoren mange erfaringer med forskellige ledelsesværktøjer, der skal sikre kvaliteten blandt andet kvalitetsstandarder, pårørendeaftaler, brugerevalueringer m.v. Vi kan tale om, at indefor de mange offentlige serviceområder, repræsenterer ældreområdet en 'plejet semantik' om kvalitet, idet der her er udviklet særlige koncepter, sprog og praksisser, der skal understøtte en systematisk kvalitetsstyring.

### ***Kvalitetsstandarden i Høje-Taastrup Kommune***

Vi vælger at beskæftige os med kvalitetsstandarden som styringsteknologi. Kvalitetsstandarden er et udbredt værktøj, som alle kommuner i større eller mindre grad gør brug af, når de skal styre og organisere ældreområdet. Værktøjet "(..) er grundlaget for at kunne tilbyde service af ensartet, høj kvalitet med fokus på de ældres behov og retssikkerhed." (Servicestyrelsen 2005: 4). Kvalitetsstandarden er med andre ord en styringsteknologi, der påberåber sig at kunne hjælpe til at sikre kvaliteten i ældreudbydelserne i kommunerne.

På ældreområdet i Høje Taastrup Kommune (HTK) er man langt fremme med kvalitetsarbejdet. Der er formuleret adskillige detaljerede kvalitetsstandarder for de ældreydelse, som kommunen tilbyder. Kvalitetsstandarderne er samlet i en såkaldt *Kvalitetshåndbog* (KHB). Håndbogen danner således rammerne om serviceydelserne på området for ældrepleje. Kvalitetshåndbogen beskriver yderligere værdierne, målsætningen og organisationen omkring ældreplejen, og den beskriver myndighedsopgaverne herunder visitationen til pleje, leverandørkrav, kvalitetssikring og tilsyn. Kvalitetshåndbogen er med andre ord et dokument, der er udarbejdet med det formål at skabe, fremme, sikre og synliggøre kvaliteten i ældreplejen, og denne håndbog er afhandlingens empiriske udgangspunkt.

Med denne afgrænsning formulerer vi afhandlingens problemformulering således:

### **Problemformulering**

*Hvordan anvendes kvalitetsstandarder som styringsteknologi i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune og med hvilke konstitutive konsekvenser for kvalitet og ledelse?*

For at kunne indløse afhandlingens problemformulering, er det nødvendigt at konstruere et analysedesign, der strukturerer analysen på baggrund af en række arbejdsspørgsmål. Normalt ville man på dette tidspunkt præsentere et sådant analysedesign, men her er vi lidt ukonventionelle. Analysens struktur vil nemlig først blive præsenteret ultimo kapitel 3 og dette af to grunde. For det første mener vi, at en dybere indføring i Luhmanns iagttagelsesbegreb er hensigtsmæssig, før vi meningsfuldt kan stille relevante arbejdsspørgsmål. Det vil ske i kapitel 2. For det andet, vil det sandsynligvis virke forvirrende på læseren i et analysedesign, at stifte bekendtskab med begreber, der ikke endnu er blevet defineret og operationaliseret. Begreberne præsenteres i kapitel 3. Derfor afholder vi os fra på dette tidspunkt at formulere arbejdsspørgsmål.

Men dette hindrer os ikke i at stille en oversigt op over afhandlingens opbygning. Oversigten skaber overblik over de forskellige elementer i afhandlingen og den vil blive præsenteret umiddelbart efter læsevejledningen.

## **Læsevejledning – afhandlingens kapitler**

Før vi bevæger os videre, vil vi redegøre for afhandlingens opbygning og indholdet i de resterende kapitler.

### ***Kapitel 2 – systemteori***

I dette kapitel præsenteres afhandlingens videnskabssteoretiske afsæt som udgøres af det poststrukturalistiske paradigme. Ligeledes præsenteres Luhmanns teori om sociale systemer, som danner udgangspunktet for afhandlingen. Især Luhmanns begreb om iagttagelse spiller en rolle her. Vi vil også diskutere, hvad det betyder for problemstillingen, at vi anlægger en systemteoretisk vinkel.

### ***Kapitel 3 – begreber***

I kapitel 3 præsenteres og diskuteres de begreber, vi vil anvende i analysen. Begreberne *styring*, *teknologi*, *personkonstruktioner*, *organisation* og *beslutning* konditioneres. Hertil kommer en diskussion af begreberne *ledelse* og *kvalitet*, der ikke skal konditioneres, men nærmere kan ses som åbne begreber i analysen. Kapitel skaber således grundlaget for afhandlingens analyse ved at operationalisere begreberne, således at det bliver muligt at indløse problemformuleringen. I kapitlet diskuteres også afhandlingens empiriske grundlag. Til sidst vil vi præsentere et analysedesign, udledt af de begreber, der blev præsenteret i kapitel 2 og 3. På baggrund af disse to kapitler er det muligt at konstruere et begrebsnært analysedesign, der meningsfuldt kan udgøre platformen for analysen.

### ***Kapitel 4 – analyse***

Kapitel 4 indeholder afhandlingens analyse og er afhandlingens mest omfattende. Her analyseres kvalitetsstandarder i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune. Indledningsvis som en samlet teknologi og senere som en teknologi, der i anvendelsen opererer på tre niveauer – forvaltnings-, leverandør- og borgerniveau. Vi viser hvorledes kvalitetsstandarder opererer forskelligt på de tre niveauer. Analysen forgrener sig derfor i tre delanalyser – en for hvert niveau – og hver analyse rundes af med en delkonklusion.



### ***Kapitel 5 – diskussion***

Kapitel fem er et diskuterende kapitel, og diskussionerne deler sig i tre med hvert deres sigte.

I den første diskussion samles op på de tre delkonklusioner fra kapitel 4 og det diskuteres, hvordan kvalitet og ledelse dukker op, dels på de tre niveauer og dels samlet i ældreplejen. Herefter diskuteres hvilke konsekvenser dette har for ledelse i kommunens ældrepleje.

I den anden diskussion indtages en teoretisk position. Vi diskuterer her, hvordan det lader sig forklare, at teknologien dels kan iagttages som én teknologi og dels kan iagttages på de tre niveauer for anvendelse. Omdrejningspunktet i denne diskussion er relationen mellem teknologi og organisationssystem.

Den tredje og sidste diskussion omhandler det strategiske potentiale i afhandlingens analyser og konklusioner. Her vil vi diskutere, hvordan ledelse kan iagttages som en strategisk disciplin, der er reflektiv omkring sine egne muligheder og begrænsninger.

### ***Kapitel 6 – konklusion og perspektivering***

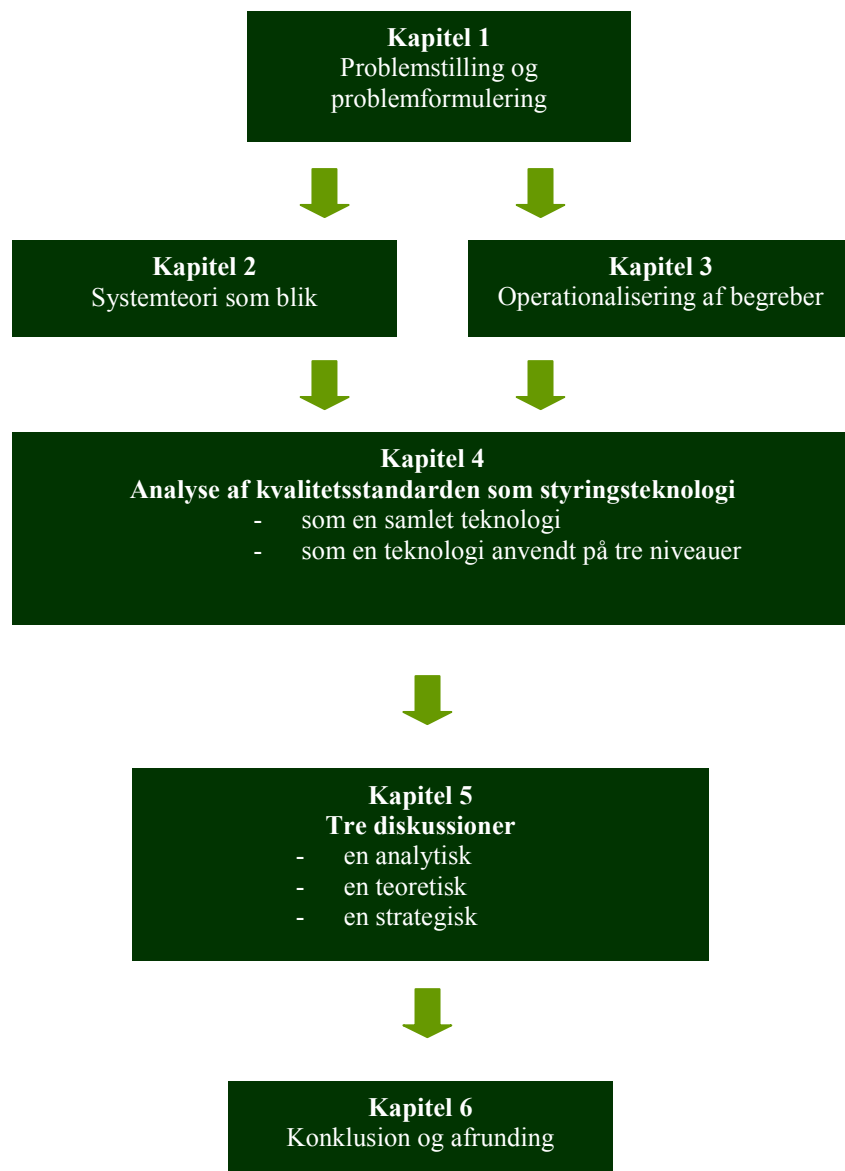
I dette kapitel konkluderes på afhandlingens analyser og diskussioner. Det vil ske med udgangspunkt i problemformuleringen og de dertilhørende arbejdsspørgsmål<sup>3</sup>.

Som afrunding på opgaven perspektiveres over afhandlingens konklusioner og diskussioner. Perspektiveringen vil tage form af en bred diskussion af, hvordan denne afhandling kan bidrage til at videreføre diskussionerne om kvalitet og ledelse i den offentlige sektors velfærdsydelser.

---

<sup>3</sup> Jf. Kapitel 3: Analysedesign.

## Afhandlingens opbygning



Figur 1 – afhandlingens opbygning

## ***KAPITEL 2: SYSTEMTEORI SOM BLIK***

Dette kapitel påbegynder afhandlingens analysestrategi. Sammen med begrebskonditioneringen i kapitel 3 udgør kapitlet derved afhandlingens analysestrategiske forudsætninger. Kapitlerne vil dog ikke omhandle alle analysestrategiske aspekter af afhandlingen. Vi introducerer og konditionerer således analysens begreber i kapitel 2 og 3, men diskuterer også derefter løbende anvendelsen af begreberne. På den måde vil der afhandlingen igennem være en sammenhæng mellem udfoldelse og anvendelse af begreber.

Kapitlet starter med nogle indledende betragtninger om det videnskabsteoretiske paradigme – poststrukturalismen, herunder de erkendelsesteoretiske forudsætninger for iagttagelsen (Luhmann, 2000: 543f). Herefter vil vi kort præsentere centrale elementer af systemteorien. Da afhandlingen gennemgående trækker på Luhmanns iagttagelsesbegreb, syntes det passende, at den overordnede analysestrategi fremskrives primært under henvisning til Luhmanns teori om sociale systemer (Luhmann 2000). Herunder vil vi komme ind på iagttagelsesbegrebet og bevægelsen fra første- til anden-ordens iagttagelse, da dette må forstås som afhandlingens grundforudsætninger. Afsluttende fremhæver kapitlet, hvordan den anvendte teori gør os i stand til at stille bestemte analytiske spørgsmål.

### **Videnskabsteori – videnskabens deontologisering**

Før vi begynder præsentationen af den egentlige analysestrategi i afhandlingen, vil vi dedikere nogle sider til at beskrive afhandlingens videnskabsteoretiske forudsætninger.

I denne afhandling henter vi inspiration i Niklas Luhmanns systemteori. Vi hævder, at denne kan forstås som repræsentant for det poststrukturalistiske paradigme velvidende, at man også kunne argumentere for f.eks. socialkonstruktivismen som systemteoriens hjemsted<sup>4</sup>. Diskussionen om forskellene på benævnelsen poststrukturalisme overfor socialkonstruktivisme vil vi ikke tage her<sup>5</sup>. Vi ønsker først og fremmest at markere, at vi opererer med en videnskabsteoretisk antiessentialistisk tilgang til verden, hvor der ikke eksisterer en iagttageruafhængig socialitet (Esmark, Laustsen & Andersen 2005: 10). I den forbindelse synes poststrukturalismens interesse for

---

<sup>4</sup> Esmark, Laustsen og Andersen skriver f.eks. at Luhmanns systemteori befinder sig i poststrukturalismens grænseland (Esmark, Laustsen & Andersen 2005: 37)

<sup>5</sup> For en mere udførlig diskussion af forskellene mellem poststrukturalisme og socialkonstruktivisme se Esmark, Laustsen & Andersen (red.) 2005.

sprog og kommunikation som et godt udgangspunkt for afhandlingens erkendelsesmæssige interesse<sup>6</sup>. Poststrukturalismen kan altså på det mest overordnede niveau forstås, som det videnskabelige paradigme afhandlingen trækker på og indskriver sig i.

Ved at indskrive os i det poststrukturalistiske paradigme signaleres også en videnskabsteoretisk forkærlighed for epistemologi på bekostning af ontologi. Eller populært sagt en forkærlighed for viden om *viden*, frem for viden om *væren*. Problemet med de ontologiske videnskabers fremstillinger af det sociale er for Luhmann, at muligheden for at observere samfundets forskellige muligheder for at beskrive sig selv tabes ”... *it excludes the possibility that what has become realized as society gives cause for the worst fears, but cannot be rejected*” (Luhmann 2002: 193). Erkendelsesteoretisk handler det i denne afhandling for os alene om at opstille betingelser for indsigt, ikke om at sige noget om tingens essens. Derimod vil vi fra et poststrukturalistisk perspektiv beskæftige os med det iagttagedes funktioner og konstitutive konsekvenser. Vi har dermed at gøre med, hvad vi kunne kalde emergensteorier eller mere præcist teorier, der beskæftiger sig med verdens fremtræden. I den forbindelse må det analyseredes kontingens, i betydningen hverken nødvendig eller umulig, forstås som et grundvilkår for emergensteoretiske analyser (Luhmann 2000: 147).

### ***Fra metode til analysestrategi***

Når epistemologien sættes i højsædet, kan vi sideløbende tale om et skifte fra metode til analysestrategi. Det væsentlige er her, at i den poststrukturalistiske videnskab forudsættes objektet for analysen ikke (Andersen 1999: 14). Frem for at spørge fra allerede givne kategorier, spørger vi derfor til kategoriernes tilblivelse, men også til deres betydning. I den forbindelse kan vi hæfte os ved at, der i epistemologien opereres med en såkaldt ’tom’ ontologi, hvilket har en række konsekvenser for analysen (Ibid.: 14).

Når der arbejdes med en ’tom’ ontologi, ophører muligheden for at efterprøve validiteten af analysen ved at henvise til og sammenholde observationer med opstillede teorier og metoderegler med henblik på at dømme sand/falsk eller god/dårlig. Væk er forestillingen om den objektive videnskab, der opererer i én særlig verden under særligt privilegerede betingelser, og væk er også denne videnskabs mulighed for at foretage neutrale eller rationelle observationer af den verden, den

---

<sup>6</sup> Poststrukturalismen fokus på tegn og kommunikation bygger videre på arven fra strukturalismen. Men hvor strukturalismen ledte efter faste forbindelser mellem tegn og i sproget, anskuer poststrukturalismen forbindelserne som flydende (Esmark, Laustens & Andersen 2005: 12f). Kontingens er således et grundvilkår p.g.a. vores afsæt i det poststrukturalistiske paradigme.

ikke er en del af (Luhmann 2002: 189). Luhmanns afstandtagen fra ontologisk funderet videnskab kommer bl.a. til udtryk i hans særdeles kritiske position overfor Frankfurterskolen. Som Luhmann i en ganske spøgefuldt tone skriver i sit kontinuerlige opgør med den kritiske teori, og især Jürgen Habermas' teori om kommunikativ handlen: *if one is interested in the question of whether, and how, modern society at the end of this century can achieve a representation of itself in itself (where else?). And, all things considered, my verdict is: not in Frankfurt.*" (Ibid.: 193).

For Luhmann og for os er det interessante i stedet kun den observerede virkelighed. Hermed ikke sagt, at Luhmann indtager en position af total fornægtelse af forestillingen om en virkelig verden – blot at vores adgang til den er begrænset til iagttagelser, eller iagttagelser af iagttagelser. Da dette forhold altid er gældende, kommer hertil, at sociale effekter også er konsekvenser af iagttagelser, og herved ophører det med at være givtigt for samfundsanalytikeren at opretholde en forestilling om en ægte væren. Teoretisk og analysestrategisk må vi derfor tage det for gældende, at *"Reality is only what is observed"* (Ibid.: 190). Inden vi bevæger os videre til at se nærmere på iagttagelsesbegrebet, synes det på sin plads kort at introducere nogle centrale pointer fra Luhmanns systemteori.

### **Fra stratifikatorisk til funktionel differentiering – Luhmanns systemteori**

Vores teoretiske udgangspunkt i denne afhandling er altså Luhmanns systemteori og hans teori om det funktionelt differentierede samfund (Luhmann 2000: 48f). For Luhmann består det sociale af kommunikation – intet andet (Ibid.: 179). Sociale systemer er kommunikationssystemer, og der findes tre typer: *interaktions systemer*, *organisationssystemer* og *funktionssystemer*. For alle sociale systemer gælder det, at de definerer sig selv ved at sætte *en forskel* mellem sig selv og deres omverden (Kneer & Nassehi 1997: 116f). Denne forskelssættende operation sker gennem *iagttagelse*. Hos Luhmann defineres iagttagelse som en indikation inden for rammen af en forskel (Luhmann 2000: 113). I forhold til sociale systemers system]omverdens-difference er pointen, at det enkelte system konstituerer sig selv, ved at iagttage sig selv som forskelligt fra sin omverden. Altså bestemmes, hvad der konstituerer systemet og dets omverdenen samtidigt. Det har bl.a. den vigtige konsekvens, at sociale systemers erkendelse af omverdenen er bestemt af, hvordan differensen (forskellen) sættes. Når systemers erkendelse på denne radikale måde er systemintern, betegnes de i Luhmanns teoriapparat *autopoetiske* (Ibid.: 508). I den forbindelse reduceres mennesker til en position i de socialesystemers omverden, og personkonstruktioner forstås bedst som en slags semantiske tricks i de sociale systemer. Luhmanns iøjnefaldende tilgang til det sociale

som kommunikation har betydet, at han af nogen har fået stemplet radikal konstruktivist (Andersen 2001: 5).

Luhmann skelner mellem tre forskellige afgørende udviklingstrin i den måde, som samfund historisk har uddifferentieret sig på – nemlig segmentær, stratifikatorisk og funktionel differentiering (Kneer & Nassehi 1997: 126). Samfundenes evne til at håndtere kompleksitet skal ses som forbundet til differentieringsformen. Den sidste differentieringsform – den funktionelle differentiering som tydeligvis er den form, Luhmann interesserer sig mest for – kan iagttages som en omstilling fra *fremmedreference til selvreference* (ibid.: 135). Flere og flere systemer frakobler sig således fra en overgribende logik (Gud/religion/moral) og danner egne systeminterne grænser på baggrund af systemets egne iagttagelser. Økonomien, politikken, videnskaben og retten er nogle af de klassiske eksempler på uddifferentieringer, men også pædagogikken, kærligheden og kunsten danner deres egne meningsrammer, sprog og kodninger af kommunikationen (ibid.: 136).

Luhmann hævder på baggrund af disse iagttagelser, at det moderne vestlige samfund er funktionelt differentieret, og hermed opdelt i forskellige autopoetiske funktionssystemer. Han har bl.a. fremskrevet (funktions)analyser om retssystemet, det økonomiske system, religionen, det politiske system, kunstsyste­met og massemediesyste­met.

Den før nævnte funktionelle differentiering sætter mulighedsbetingelserne for kommunikationen i samfundet, hvor samfundet defineres ”*som totaliteten af alle forventelige kommunikationer*” (ibid.: 115).

En væsentlig pointe ved det funktionelt differentierede samfund er at i dette må funktionssystemerne forstås som sideordnede. I modsætning til det stratifikatorisk differentierede samfund, hvor delsystemerne bestemte sine grænser via deres vertikale placering i forhold til hinanden, sætter hver enkelt funktionssystem i det funktionelt differentierede samfund sin system/omverdens-differens ud fra dets samfundsmæssige funktion, og det betyder, at ingen af systemernes repræsentationer af samfundet indtager en privilegeret plads i forhold til de andre (Ibid.: 130f).

### ***Den ikke privilegerede iagttagelse***

Konsekvensen af ovenstående er, at det sociale lader sig repræsentere på flere indbyrdes uforenelige måder afhængigt af, hvilket system det iagttages i.

Det er i denne videnskabsteoretiske optik umuligt fra noget sted at repræsentere samfundets helhed (Kneer & Nassehi 1997: 143). Hvis vi med Luhmann tager systemernes funktionelle differentiering som udgangspunkt medfører det, at enhver fremstilling af verden (det samlede system) aldrig kan overkomme det forhold, at den er en systemintern konstruktion, bundet af en binær kode. Som George Kneer og Armin Nassehi skriver i deres introduktion til Luhmanns systemteori:

*”Det er ikke verdens væren, som bliver delt; det drejer sig om forskellige iagttagelser – og det vil ikke sige andet end forskellige håndteringer af forskelle, hvormed verdenen som helhed bliver iagttaget”* (Kneer & Nassehi 1997: 140).

Hermed gælder også, at enhver beskrivelse af samfundet må forstås autologisk, som teorier i samfundet om samfundet. Systemteoretisk kan et systems beskrivelse af samfundet i sidste ende altid kun være gældende for systemet selv (ibid.: 143). Med andre ord medfører den funktionelle systemdifferentierings sideordning logisk set, at det ene funktionssystem ikke kan forstås som over- eller underordnet det andet, og derved findes der ikke nogen privilegeret iagttagelsesposition. Vi kan tilføje, at de principper, der gælder for andres iagttagelser, gælder også for vores egne. For os vil det sige, at samfundsteoretikerens analytiske blik på det sociale heller ikke er privilegeret. Vi producerer f.eks. denne afhandling i det videnskabelige system med det sprog og de spilleregler, der er for kommunikationens meningsfuldhed her. Herved præges afhandlingen utvivlsomt også af de normer og barrierer, der er for at producere viden i netop dette system. Som eksempel herpå fremfører Luhmann følgende: *”Det er usædvanligt at finde udtrykket ’sikke noget lort’ i en kandidatafhandling (...)*” (Luhmann 2000: 186). Pointen er, at dette kun synes usædvanligt, når udsagnets forståelighed afprøves og tilregnes i det videnskabelige system. Det er ikke udsagnet i sig selv, men dets placering i og relation til systemet, der gør det bemærkelsesværdigt. Det samme udsagn om det samme tema, som kandidatafhandlingen beskriver, kan i et andet system/en anden kontekst, f.eks. sagt til en ven, en kæreste, en forælder, være ganske uproblematisk og logisk. I eksemplet er det ganske enkelt forskellen mellem det i systemet forventede og udsagnet, der skaber indtrykket af usædvanlighed i udsagnet.

I sidste ende bliver det simpelthen forskellen, eller rettere enheden af forskellen, der gør det sociale iagttageligt på bestemte måder. Det bliver tydeligt, at iagttagelsesbegrebet og konditioneringen af den iagttagelsesledende forskel, indtager en central position i skabelsen af det blik (den analysestrategi), der får det sociale til at emergere for samfundsanalytikerens.

Således bliver det analysestrategisk for os et spørgsmål om at opstille betingelser for observationer, vel vidende, at det er observationer, eller observationer af observationer vi beskæftiger os med. Det handler simpelthen om at konditionere sin genstand på en sådan måde, at den emergerer for iagttageren. I den forbindelse bliver det tvingende nødvendigt at redegøre for, hvordan vi som iagttagere konditionerer vores iagttagelser, som en serie af konsekvensfyldte valg og fravalg. Dette er emergenteoretikkerens mulighed for at undgå en meningens relativisme, der intet formål tjener. Den udvalgte empiri om kvalitet og ledelsesbetingelser Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje genstandgøres og emergerer som den gør, qua vores konditionering og analysestrategiske overvejelser. Inden vi går videre til at se nærmere på disse, vil vi se lidt nærmere på den teoretiske dimension af iagttagelsesbegrebet.

### **Iagttagelse – en indikation inden for rammen af en forskel<sup>7</sup>**

*”Imidlertid ligger det paradoksale grundlæggende i den betragtning, at distinktionen eller forskellen udgør en enhed. Enhver iagttagelse draws a distinction, og enhver iagttagelse bygger således på enheden i en forskel. Dette kan virke fortænkt, og ingen er normalt i tvivl om, hvorvidt dette er en mand eller en kvinde, en hund eller noget andet. Verden er fuld af kanoniserede uproblematisk betegnelse, og paradokser kommer kun frem under særlige, skærpede iagttagelsesbetingelser. Pointen er, at med Spencer Browns og Luhmanns iagttagelsesbegreb trækkes opmærksomheden tilbage fra objektet for iagttagelse til samtidigt at betragte selve iagttagelsesoperationen.”* (Mortensen 2004: 26).

Vi har tidligere beskrevet, at iagttagelsesbegrebet overordnet kan forstås som en indikation indenfor rammen af en forskel, og at dette udgør en analysestrategisk grundsætning i afhandlingen. I dette afsnit går vi tættere på iagttagelsesbegrebet, og ser på de muligheder, men også nogle af de paradoksale forhold, dette særegne begreb om iagttagelse rummer.

### ***Systemers iagttagelser***

Den måske første overraskelse ved det systemteoretiske iagttagelsesbegreb er, at det skal forstås som et alment begreb. Den traditionelle måde at anskue iagttagelse er, at det er en aktivitet, der fortrinsvis er mennesker beskåret (Kneer & Nassehi 1997: 99). For systemteorien er en sådan

---

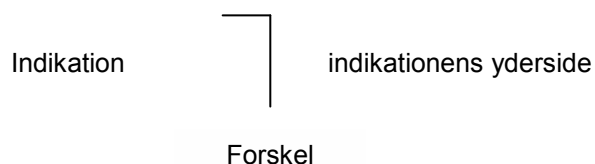
<sup>7</sup> (Andersen 1999: 151)



antropologisk/biologisk begrænsning af iagttagelsen uholdbar. I Luhmanns teoriunivers er der et utal af observerende systemer, såsom organiske -, bevidstheds -, og sociale systemer. Det bliver derfor et centralt analysestrategisk spørgsmål at forholde sig til, hvilket system det er, der iagttager ved hjælp af en given forskel (Luhmann 2002: 95). Sociale systemer må i den forbindelse på lige fod med andre systemer anskues som iagttagende systemer.

På mange måder finder det systemteoretiske begreb om iagttagelses bedre anvendelse på sociale systemer end på f.eks. et begreb om mennesker, idet mennesker for Luhmann ikke er autopoetiske systemer (Kneer & Nassehi 1997: 161). Mennesker kan snarere iagttages som en række forskellige systemer der er strukturelt koblet, såsom nervesystemet, immunsystemet og et organisk system (Ibid.: 161). Psykiske systemer, ikke mennesker, er ganske vist selvreferentielle, men vi må teoretisk erkende, at selv hvis vi interesserede os for dem, var vi ikke beskåret adgang til dem, idet de ikke er kommunikationssystemer, og kun kommunikation kan iagttages<sup>8</sup>. Bevidsthedssystemer og psykiske systemer er, mindre interessante i Luhmanns teoriunivers. Her synes anden-ordens iagttagelsen og den erkendelsesmæssige interesse bedst rettet mod sociale systemer (Luhmann 2000: 549). Herved bliver det også tydeligt, at vores interesse for ledelsesbetingelser i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune, ikke kan undersøge lederen som person med intentioner, da vi simpelthen ikke har værktøjerne hertil. I stedet må vi iagttage, hvordan kommunikationen kommunikerer, eller mere specifikt hvordan styringsteknologierne skaber betingelser for kommunikation om kvalitet og ledelse.

En iagttagelse defineres i denne afhandling som en indikation inden for rammen af en forskel, hvor den ene side af forskellen markeres (Andersen 1999: 151). Iagttagelsen, og det at markere en side i en forskel, kan beskrives som en operation (Kneer & Nassehi 1997: 100). Vi vælger fremover, med reference til Andersens (1999) læsning af Niklas Luhmann og George Spencer-Brown (1969), at illustrere iagttagelsen på denne måde:



Figur 2 – iagttagelsen

<sup>8</sup> Med andre ord er psykiske systemer omverden for kommunikationen, og kommunikationen er omverden for de psykiske systemer.

Iagttagelsesoperationen består altså grundlæggende af to (paradoksale) forhold – skelnen (forskel) og betegnelse (indikation), og disse må forstås som to led i en samlet operation (Kneer & Nassehi 2006: 100)<sup>9</sup>. Det bemærkelsesværdige ved dette er, at til trods for at en iagttagelse må forstås som en toleddet operation, er det som oftest kun det ene led, nemlig indikationen eller betegnelsen, der udtrykkes. Vi kan hævde, at det først er det øjeblik, vi gør selve iagttagelsesoperationen til genstand for vores opmærksomhed, at det bliver tydeligt, at der er tale om én operation med to led – skelnen og betegnelse. Opmærksomheden på dette forhold er samtidigt en væsentlig styrke ved anden-ordens iagttagelsen. Ved at iagttage iagttagelser som iagttagelser, bliver det muligt ikke blot at se det, der betegnes i kommunikation, men i stedet betragte enheden af forskellen i den kommunikative operation. Med andre ord bliver det muligt, at se det iagttagende system ikke kan se, eller hvad man kan kalde systemets meningsgrænse. Her skal det indskydes, at en iagttagelse aldrig kan markere begge sider af sin egen forskel på samme tid, til trods for deres simultane tilstedeværelse. *”I denne forstand er alle iagttagelser paradoksale, fordi de bygger på en skelnen(en distinktion), hvor begge sider ikke kan betegnes samtidigt”* (Mortensen 2004: 26).

### ***Fra første til anden-ordens iagttagelser – at iagttage andres iagttagelser som iagttagelser***

Det analysestrategiske potentiale i iagttagelsesbegrebet træder for alvor frem, når vi begynder at tale om iagttagelser af iagttagelser, det vi kan kalde anden-ordens iagttagelser. Ved at fokusere på iagttagelser af iagttagelser bliver det muligt for os at se, ikke kun motivationssiden<sup>10</sup> i kommunikationen, men nok så vigtigt også den forskel, der bruges til at iagttage. Det vil med andre ord sige, at det bliver muligt for os, at se at der i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje kommunikerer om kvalitet, men også at se, hvordan denne kommunikation baseres på en bestemt forskel, der er afgørende for, hvordan kvalitet dukker op. Forskellen har hermed to funktioner, dels at muliggøre kommunikationen, men samtidigt at sætte grænsen eller betingelserne for, hvordan noget meningsfuldt kan iagttages som kvalitet. Ved at iagttage iagttagelser synliggøres det, at enhver iagttagelse muliggøres ved at differentiere sig fra noget andet. Enhver iagttagelse rummer

---

<sup>9</sup>Iagttagelsesoperation kan illustreres således *”En forskel – f.eks. mellem kvinde eller mand, ret eller uret, offside eller ikke offside... bliver valgt, og en af de to sider i forskellen bliver betegnet, altså f.eks. kvinde, ret, offside...”* (Kneer & Nassehi 1997: 100)

<sup>10</sup> Også kaldet markeringen, betegnelsen eller indikationen

med andre ord det paradoks, at den i det hele taget kun kan se noget, fordi der er noget den ikke se (Kneer & Nassehi 1997: 110). Vi kan så håbe på, at det at pointere det kontingente og paradoksale i iagttagelser, eller iagttagelsens blinde pletter, kan åbne for refleksion i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune.

Det er vigtigt at fastholde, at iagttagelse af anden orden er bundet til de samme betingelser for iagttagelse, som gør sig gældende for iagttagelse af første orden. Enhver iagttagere af anden orden er således en iagttagere af første orden, når det kommer til princippet om, at iagttagelse er bundet til en bestemt forskel, og derved bundet til et bestemt syn, men også en bestemt blindhed. Det er kun for så vidt, at iagttagelsen gør en anden iagttagelse til genstand for sin iagttagelse, at det giver mening at tale om den som en iagttagelse af anden orden. Anden-ordens iagttagelsen kan trods betegnelsen anden orden, således ikke betragtes som hævet over andre iagttagelser (Mortensen 2004: 35). Det systemteoretiske begreb om iagttagelse kan derfor siges at have autologiske implikationer (Andersen 1999: 115). Altså de principper man som iagttagere gør gældende for andres iagttagelser, gør sig ligeledes gældende for ens egen iagttagelse.

Her kan vi kort indskyde at enhver iagttagelse, også af anden orden, er bundet til en blind plet. I den forbindelse gælder det at *"Enhver iagttagelse benytter sin egen forskel som sin blinde plet"* (Kneer & Nassehi 1997: 104). Dette er dog en erkendelse, der først dukker op på niveauet for anden-ordens iagttagelser og herved dukker muligheden op for dels at iagttage andre iagttageres blinde plet, og dels at *"... trække følgeslutninger af sine egne iagttagelsesoperationer og relativere sit eget standpunkt"* (Ibid.: 105). Pointen er, at anden-ordens iagttageren kan se førsteordens iagttagerens blinde plet, og derved hvad denne ikke kan se. Anden-ordens iagttageren er dog uværgeligt selv bundet til en blind plet i iagttagelsen af iagttagelser. I den forbindelse lyder rådet for anden-ordens iagttageren at være refleksiv om egen praksis og egne blinde pletter.

Opsummerende kan vi slå fast, at det at arbejde analysestrategisk med Luhmann grundlæggende handler om minimum at arbejde med anden-ordens iagttagelse. Dermed kan analyser beskrives som en operation, der skal gøre det muligt for os at iagttage en iagttagers iagttagelser (Andersen 1999: 129). Denne afhandling er ingen undtagelse herfra, og det er derfor vigtigt én gang for alle at slå fast, at iagttagelserne i afhandlingen er konstruktioner. Vi må tage det for givet, at empirien, omverden, ikke beder om at blive iagttaget på en bestemt måde, men rettere træder frem afhængigt af analysestrategien, af det anlagte blik.

Afhandlingens fortælling om styringsteknologi, og ledelsesbetingelser i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje emergerer dermed som vores iagttagelser, ikke tilfældigt, men dog som effekt af vores valg.

De analytiske pointer, vi når frem til gennem afhandlingen er med andre ord at forstå som sociale konstruktioner af sociale konstruktioner *som* sociale konstruktioner. Det er dog vigtigt at fastholde, at vi arbejder med anden-ordens blikket intakt således, at vi tilstræber at medtænke begrænsninger i vores egen analyse.

Det har den konsekvens, at vi er nødt til at fremlægge den eller de ledeforskelle, der disciplinerer vores analytiske blik gennem hele afhandlingen. Analysestrategi er nemlig ”*en strategi for, hvordan man som epistemolog vil konstruere andres (organisationer eller systemers) iagttagelser som objekt for egne iagttagelser m.h.p. at beskrive hvorfra de selv beskriver.*” (Andersen 1999: 14). Som vi senere vil redegøre for<sup>11</sup>, konstruerer vi i denne afhandling vores analysegenstand – kvalitetsstandarder - som styringsteknologi. Spørgsmålet bliver derfor, hvilken ledeforskel, der gør denne anden-ordens iagttagelse mulig<sup>12</sup>.

## Opsummering

Til sidst i dette kapitel vil vi kort opridse de analysestrategiske implikationer af vores valg af at arbejde med iagttagelsesteori. Den mere udførlige konditionering af begreberne, vores konstruktion af blikket og konditioneringen af iagttagelserne, venter vi med til det følgende kapitel, således at analyserne kan ligge i umiddelbar forlængelse af begrebskonditioneringen.

I dette kapitel har vi taget hul på iagttagelsesteorien, og vi er således i stand til at iagttage problemstillingen med bestemte briller. På baggrund heraf ved vi at:

- Vi indskriver os i det poststrukturalistiske paradigme.
- Vi tager udgangspunkt i Luhmanns systemteori og analyserer af det sociale som kommunikation.
- Det ikke er muligt at indtage en privilegeret iagttagelsesposition.
- Anden-ordens iagttagelser handler om at iagttage iagttagelser som iagttagelser.
- På niveauet for anden-ordens iagttagelser træder paradokser og blinde pletter frem.

---

<sup>11</sup> Jf. Kapitel 3

<sup>12</sup> Svaret på dette spørgsmål vil blive udfoldet i kapitel 3.

- Vi gør kvalitetsstandarden i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje til genstand for vores analyse, ved at iagttage kvalitetsstandardens iagttagelser.

## ***KAPITEL 3: BEGREBER***

Dette kapitels formål er at operationalisere den række af begreber, der skal gøre det muligt at indløse afhandlingens problemformulering. Først og fremmest vil vi fremskrive et begreb om styringsteknologi, med det særlige fokus at det handler om styringsteknologi, der påberåber sig at kunne fremme kvaliteten i ydelserne. Dette vil ske igennem konditionering af to overordnede begreber – styring og teknologi, samt en række følgende assisterende begreber. Dertil kommer en diskussion af begreberne ledelse og kvalitet. Disse fire punkter udgør ryggraden i afhandlingens analyseapparat.

Som supplementet til disse vil vi i kapitlet desuden introducere begreber om *organisationer* og *beslutninger* i systemteorien, samt foreslå brugen af et begreb om *Personkonstruktioner* til den senere analyse.

Inden kapitlet rundes af, vil vi kort diskutere den valgte empiri, og vores tilgang til samme. Vi afrunder, som lovet med et analysedesign, der på baggrund af begreberne ridser de analytiske spørgsmål op. Man kan også se dette som en operationalisering af afhandlingens problemformulering, der strukturerer den videre analyse, som påbegyndes i kapitel 4.

### **Styringsteknologi i Høje Taastrup Kommunes ældrepleje**

I vores problemformulering spørger vi til de konstitutive konsekvenser for kvalitet og ledelse i Høje Taastrup Kommunes ældrepleje. Og mere specifikt er vi interesserede i, hvordan kvalitetsstandard(er)<sup>13</sup> iagttaget som styringsteknologi har konsekvenser for det at drive kommunal kvalitetsledelse. Det første skridt på vejen til indløsning af problemformuleringen vil være at operationalisere et begrebsapparat til at analysere disse styringsteknologi(er), som vi kan iagttage anvendes i kommunen.

Vi vil derfor konstruere kvalitetsstandarden som styringsteknologi, dvs. som en bestemt teknologi, der byder sig til som fremmer af kvalitet i Høje Taastrup Kommunes ældrepleje. Vi er simpelthen interesserede i at analysere, hvordan kvalitetsstandarden hævder, at den kan håndtere og forbedre

---

<sup>13</sup> Vi skriver kvalitetsstandard(er), fordi analyserne indikerer, at der er tale om flere styringsteknologier, når kvalitetsstandarden anvendes på de tre forskellige niveauer. – Niveaue for afgørelsen, niveaue for udførelsen og niveaue for borgerens forventninger.

kvaliteten i ældreplejen i kommunen. Såvel ledelse som kvalitet bliver på denne måde iagttagelser, der er bundet til en bestemt styringsform og en bestemt kausalitet, eller mere simpelt, til en bestemt styringsteknologi. Med dette mål for øje må vi begynde med at skabe et blik, der kan iagttage kvalitetsstandarder som styringsteknologi. Da vi har argumenteret for at kvalitetsstandarden er et ledelsesværktøj, vil vi i første omgang konstruere et iagttagelsesprogram, der kan iagttage ledelse som styringsteknologi. Hertil vil vi tage udgangspunkt i Niels Thyge Thygesens m.fl. læsning af Luhmann (Thygesen 2003, 2007, Thygesen og Tangkjær 2008). Igennem en konditionering af begreberne *styring* og *teknologi*, samt en diskussion af begrebet kvalitet, vil vi fremskrive en definition af styringsteknologi, der er brugbar med henblik på at indfri vores problemformulering. Det er vigtigt at slå fast, at vi analytisk må holde kvalitetsbegrebet åbent. Vi har i den forbindelse ingen ambition at konditionere et begreb om kvalitet. I udgangspunktet handler det nemlig om at deontologisere kvalitetsbegrebet. Det er med andre ord en forudsætning i afhandlingen, at kvalitet ikke har nogen essens, men at det tværtimod emergerer i styringsteknologiens iagttagelse af verden. Og det er karakteren af denne emergens og dens konsekvenser, som er afhandlingens omdrejningspunkt.

Men hvis vi for nu vender tilbage til dette kapitels bidrag, er det altså vores ambition ved kapitels afslutning at stå tilbage med et præcist begreb om styringsteknologi, der kan anvendes til at analysere kvalitetsstandarder som ledelsesværktøj i Høje Taastrup Kommunes ældrepleje.

### **Iagttagelsesprogrammet**

Når vi iagttager ledelse som styringsteknologi, er det nødvendigt med et iagttagelsesprogram, der blotlægger de betingelser, vi opstiller for netop at kunne iagttage ledelse som et spørgsmål om styringsteknologi. Præmisserne for vores iagttagelser må frem i lyset og bedømmes af læseren.

Niels Thyge Thygesen (Thygesen 2003) fremskriver et sådant program for iagttagelse af ledelse som styringsteknologi. Thygesen tager afsæt i Luhmanns systemteori, nærmere betegnet systemteoriens iagttagelsesteoretiske perspektiv på ledelse. Udgangspunktet er, som Thygesen skriver, ganske simpelt: ”*Al ledelse er iagttagelse*” (Thygesen 2003: 289). Ud fra denne grundpræmis er Thygesens ærinde, at ”*specificere(..) et iagttagelsesprogram, der har til formål at iagttage den form for ledelse, hvor styringsteknologier afsætter muligheden for, hvad ledelse overhovedet kan iagttage og derfor beslutte omkring.*” (Ibid.: 289). Thygesens program er opbygget

i fire trin, der skal forstås i forlængelse af hinanden. Hvert trin har sin egen ledeforskel, der hjælper analytikeren til at finde frem til iagttagelser, der kan kvalificere sig som ledelsesiagttagelser, som altså opererer igennem styringsteknologier. De fire trin omhandler ledelse iagttaget som form, ledelse iagttaget som beslutning, ledelse iagttaget som programmering og endelig ledelse iagttaget som styring. Vi vil ikke gennemgå de enkelte trin så grundigt som Thygesen gør, men blot kondensere de pointer, der har relevans for denne analysestrategi.

*Ledelse iagttaget som form*, som er det første trin, handler grundlæggende om iagttagelsesteoriens grundpræmis, nemlig at en iagttagelse er en indikation inden for rammen af en forskel (Luhmann 1995, 2002, Kneer & Nasehi 2006, Andersen 1999, 2001). At iagttage ledelse kommer derved til at dreje sig om at iagttage, hvilke forskelle ledelse opererer igennem – altså hvordan ledelse indikerer noget bestemt og hvilke forskelle, der muliggør disse indikationer. Først og fremmest konstrueres de ledelsesformer, der er relevante for os som analytikere, altså som indikationer indenfor rammen af iagttagende forskelle. Man kan også betegne denne absorption af usikkerhed som et spørgsmål om at reducerer kompleksitet.

I det andet trin, *ledelse iagttaget som beslutning*, sætter Thygesen beslutningen i centrum som den ledelsesiagttagelse, der bliver relevant at beskæftige sig med. Med Luhmanns definition af beslutninger som en funktion, der skal absorbere (selvskabt) usikkerhed, gøres bestemte former for ledelse relevant. Ledelse kan nemlig være mange ting, men ved at afgrænse ledelse til at omhandle beslutninger, bliver iagttagelse af ledelse for analytikeren til et spørgsmål om at iagttage, hvordan ledelse absorberer usikkerhed (Thygesen 2003: 297).

Det tredje trin – *ledelse iagttaget som program* – handler om, hvordan ledelse (forstået som beslutninger) aktiveres som præmisser for andre beslutninger. Man kan hævde, at ledelse iagttaget således rækker ud over sig selv og bliver til styringskoncepter snarere end direkte intervention. Herved forøges styringens rækkevidde, omfang og mulige former (ibid.: 299). Når man som analytiker vil iagttage ledelse som program, handler det om at iagttage beslutninger, der indsætter styringsteknologi som besluttet beslutningspræmis.

*Ledelse iagttaget som styring* er det fjerde og sidste trin i Thygesens iagttagelsesprogram. Her viser han under henvisning til Luhmann, hvorledes styring skal forstås som minimering af en forskel, og



de ledelsesformer, der er relevante for analytikeren i denne henseende, bliver derfor beslutninger, der fremviser en styringsambition (ibid.: 301).

Herfra står vi på skuldrene af Thygesen og lader os inspirere af iagttagelsesprogrammet i vores egen konditionering og fremskrivning af kvalitetsstandarder som styringsteknologi(er) i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. Vi kan tilføje, at vi interesserer os for teknologier, der så at sige udviser en kvalitetsambition. Betydningen af dette vil blive uddybet i diskussionen af den tomme kategori kvalitet. Kvalitet er nemlig ganske vist fra starten af et totalt åbent begreb, men analysen vil vise, at når kvalitetsstandarder behandles som styringsteknologi, så dukker kvalitet op som en ganske bestemt iagttagelse, der opstår i styringsteknologien, og som i praksis sætter præcise rammer for, hvad kvalitet og ledelse meningsfuldt kan være i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje.

Vi begiver os nu ud i fintuningen af det iagttagelsesapparat, der gør det mulig for os at iagttage ledelse som styringsteknologi – igennem en konditionering af begreberne *styring* og *teknologi*, samt supplerende hjælpebegreber. Denne begrebsgymnastiske workout vil til slut blive opsummeret i en definition af styringsteknologibegrebet, der for det første gør det muligt for os at iagttage og analyserer kvalitetsstandarder som styringsteknologi, og for det andet danner fundament for den videre diskussion af kvalitetsstandarders konstitutive konsekvenser.

### ***Styring***

Styring opfattes traditionelt som en aktivitet, der indbefatter en styrende og en styret. Inden for den offentlige sektor kan dette eksempelvis omfatte relationen mellem leder og medarbejder – styring handler her om, at lederen får medarbejderen til at gøre, hvad lederen befaler (Andersen og Thygesen: 2004). Men her dukker som minimum to problemer op, der gør, at vi må bort fra denne forståelse af styring. For det første kan man stille spørgsmålet, om styring i denne forstand er hensigtsmæssig, for ikke at sige om den overhovedet er mulig. Hvis styring tilrettelægges som lederbefalinger, kan lederen bruge uanede ressourcer på at styre ned i mindste detalje og til stadighed kontrollere, om medarbejderen efterlever befalingen. Herudover kan man tvivle på, om det overhovedet er muligt for lederen at styre alle aspekter af medarbejderens opmærksomhed, handlinger og prioriteringer. Det vil i hvert fald kræve en omfattende overvågnings- og irettesættelsespraksis, som nok ville skræmme de fleste medarbejdere væk og samtidig gøre styringsopgaven megakompleks. Ydermere kan man argumentere for, at lederen slet ikke kan styre, medmindre medarbejderen genkender sig selv som styret. Andersen og Thygesen formulerer i

stedet styringens grænse som ”selvstyringskapaciteten hos den man søger at styre” (ibid.: 3), hvilket understreger, at meningsfuld styring må forstås som *selvstyring*.

For det andet er styring i systemteoretisk forstand ikke andet end en iagttagelse og systemiske iagttagelser er frigjort fra subjekter (Kneer og Nassehi 1997: 91). Det er ikke lederen som person, der styrer, men derimod iagttagelsen, der som bekendt opererer hen over en forskel, hvor den ene side af forskellen indikeres. Det giver derfor ingen mening at tale om en styrende leder og en styret medarbejder indenfor systemteorien.

Styring skal derimod forstås som minimering af forskelle (Luhmann 1997b: 45, Thyssen 2000: 32, Andersen og Thygesen 2004: 3). Mere alment består styring i minimering af forskellen mellem kalkule og afvigelse og det er denne forskelsminimerende aktivitet, der udgør ledelsens metier (Thygesen 2007: 140). Samtidig kan styring kun forekomme, såfremt kalkulen ikke fungerer. Ellers ville der være tale om automatik – som en robot, der ufortrødent og ufejlbarligt løser den samme opgave igen og igen. Men fordi styringen er afhængig af, kalkulens sammenbrud er det væsentligt, at fastholde, at styring er en vedvarende beskæftigelse, og at minimering af forskelle er en uendelig proces (Thygesen 2007: 141). Ledelse er i den forbindelse underlagt det paradoksale forhold, at den skaber sin egen funktion i og med, at ledelse løbende etableres som det, der skal minimere afvigelsen mellem den ønskede og den faktiske tilstand i organisationen, men sideløbende producerer ledelsen netop fortsat den usikkerhed i organisationen, der konstant nødvendiggør den næste ledelsesbeslutning (Thygesen 2003: 297).

Styring som minimering af forskelle illustreres således i denne afhandling



Figur 3 – Styring som minimering af en forskel

En styringsforskel er også en iagttagelse. Styring handler om minimering af forskelle og derfor er der teoretisk mulighed for, at der i anvendelse af styringsforskellen så at sige kan justeres på begge sider af forskellen. I udgangspunktet vil det dog forholde sig sådan at kalkulen er retningsgivende

for styringen, og følgelig er det som oftest afvigelsen der skal justeres<sup>14</sup>. Blot skal det pointeres at kalkulen over tid også kan ændres og tilpasse afvigelsen (Luhmann 1997: 46).

### ***Teknologi***

Vender vi blikket mod *teknologibegrebet*, forudsætter vi, at vi har at gøre med en overførbare praksis, som kan gentages. Det mest grundlæggende vi kan sige om teknologi er, at det handler om tilskrivning af kausalitet. Luhmann skriver selv om teknologi: *"Technology can be conceived as not primarily a proven relation of cause and effect, but rather as a simplification within a causal context, a simplification that has its own consequences."* (Luhmann 1990: 223). Teknologi etablerer altså øjensynligt kausale sammenhænge mellem input og output, eller med andre ord troværdige bindinger mellem årsag og virkning i styringen. Igennem teknologiens funktion negligeres det kontingente, og vi kan tale om en reduktion af kompleksitet, hvor bestemte årsager og virkninger fremhæves og sættes sammen. Dette på en sådan måde, at proces og resultater, i større eller mindre grad, kan gentages og kopieres. En teknologi byder sig altså til som et værktøj, der kan nå samme resultat uafhængigt af, hvilken kontekst den implementeres i. I vores tilfælde med kvalitetsstandarder, kan vi rigtigt nok se, at den forventes at kunne give kvalitet i alle kommuner over hele landet. Om det er Høje-Taastrup, Hjørring eller Holstebro gør efter sigende ikke den store forskel. Kvalitetsstandarder styrer kvaliteten.

Desuden kan vi tale om, at styringsteknologier gør social tilskrivelse mulig, idet uendelige mængder af komplekse sociale relationer reduceres, hvorved lederen, medarbejderen og borgeren træder frem, i særlige karakterer der kan styres på<sup>15</sup>. Med andre ord, når vi ser på styringsteknologier, ser vi værktøjer der *"... ekskluderer menneskets individuelle livshistorie, omsætter det til regler og normer for accepteret handling, der kan kalkuleres som ressource, tilregnes som effekt, registreres som afvigelse og derved styres på"* (Thygesen 2007: 143).

Som en vigtig afsluttende pointe i relation til teknologibegrebet, fremhæver Luhmann, at styringsteknologier ikke er af det onde, og at vi ikke kan antage, at vi er bedre stillet uden dem. Men som Luhmann skriver: *"It (steering technology, red.) is not a bad, immoral habit of systems engineering, or one that neglects human concerns. But, I have to repeat, the gist of technology is simplification."* (Luhmann 1990: 228).

---

<sup>14</sup> For en diskussion og uddybning af dette se kapitel 4: Overordnet styringsambition

<sup>15</sup> Dette vil vi uddybe i det følgende afsnit om personkonstruktioner.

Opsummerende kan vi sige, at styringsteknologier ontologiserer, simplificerer og kausaliserer. Og derved gøres ledelse mulig på bestemte måder, forstået på den måde, at styringsteknologien styrer blikket og fokuserer på 'dette' og ikke noget andet. I denne afhandling vil vi vise hvordan teknologien fokuserer blikket ved hjælp af en bestemt distinktion.

Med det centrale styringsteknologibegreb på plads vender vi os nu mod konditioneringen af de supplerende analytiske begreber.

### ***Personkonstruktioner eller roller***

*"Nærmere bestemt er en rolle i omfang skåret til efter, hvad et enkeltmenneske kan yde, men set i forhold til den individuelle person er begrebet både mere specielt og mere alment. På den ene side drejer det sig altid om, at kun et udsnit af et menneskets adfærd forventes som rolle, og på den anden side drejer det sig om den enhed, som kan varetages af mange og udskiftelige mennesker såsom patientrollen, lærerrollen, operasangerens rolle, en mors rolle, en sygepasser rolle osv."* (Luhmann 2000: 370).

Vi har tidligere nævnt at Luhmann tilsyneladende ikke efterlader meget plads til analytisk at behandle mennesker i systemteorien. Disse henvises til en position som de kommunikerende systemers omverden, og kun kommunikation kan nu engang iagttages. Således er vi ikke klædt på til at få adgang til menneskers (psykiske systemers) gøren og laden. Dette efterlader os med et potentielt problem, når vi nu engang ønsker at beskæftige os med styringsteknologiens konstitutive konsekvenser for ledelse af medarbejdere og borgere. Som vi ser det ligger løsningen i, at det analytiske spørgsmål, frem for at omhandle menneskers placering og adfærd i organisationer, formuleres som et spørgsmål om, hvordan der i teknologien dukker bestemte roller op, som subjekter kan indtræde i, og som understøtter styringsteknologiens virke.

Inspireret af Højlund (2005) foreslår vi, at begrebet *personkonstruktioner* kan anvendes med henblik på at iagttage, hvorledes der i kommunikation etableres og tilbydes bestemte roller til medarbejdere og borgere at indtræde i og som ledelse kan styre i forhold til.

Der er to grunde til at forestillingen om personkonstruktioner udgør et godt supplement til vores nuværende analytiske muligheder. For det første bliver det muligt at tale om hvordan personkonstruktioner tilskriver identitet til organisationens medlemmer. For det andet bliver det muligt at behandle styringen af borgere, der i udgangspunkt ikke har medlemskab til ældreplejens organisation, i det tilfælde at der kan iagttages borgerroller med en plads i organisationen. Som Højlund skriver:

*”Hvis man forstår borgerne som psykiske systemer, står de uden for, men forstået som personer, dvs. adressater for velfærdsstatslige kommunikation, står de inden døre. Organisationerne indoptager dem ved at identificere dem med særlige behov... Når en borger har fået identitet som behovsbærer, er han indenfor. Modbilledet er den ikke-trængende borger, privatpersonen der står udenfor.”* (Højlund 2005: 4).

Denne inklusion gøres i vores tilfælde enkelt ved at fastslå, at når en borger af visitationen er blevet identificeret eller accepteret med et særligt genkendeligt behov, så er han optaget og så at sige indenfor i ældreplejens organisation<sup>16</sup>. Dette sidste forhold åbner så bl.a. op for spørgsmålet om, hvilke konsekvenser det har, om borgeren lader sig genkende som en person med et bestemt behov<sup>17</sup>.

Når vi taler om roller, handler det med andre ord om hvordan kvalitetsstandarder producerer og identificerer bestemte subjektformer og bestemte former for adfærd, som understøtter teknologiens styringsambition. Personkonstruktioner, forstået som skabelsen af roller, er i det systemteoretiske univers naturligvis en iagttagelse, der opstår internt. Det vil med andre ord sige, at vi fastholder at disse konstruktioner konstrueres i teknologien, hvad enten de er konstruktioner af ældreplejens ansatte, eller af modtagere af ældreplejens ydelser.

Således bruger vi rollebegrebet til at fremhæve hvilke personkonstruktioner teknologien producerer, anråber og genkender som bærere og fremmere af kvalitet i ydelsen forskellige steder i ældreplejen.

I analysen vil vi løbende vise hvorledes forskellige personkonstruktioner, tales frem i teknologien og måderne hvorpå det sker. Medarbejder og borgere fremstår på denne måde med hver sine muligheder for at lede og beslutte, i forhold til sig selv og andre. Når disse træder frem og tages i betragtning bliver det samtidigt muligt at spørge til konsekvenserne af såvel rollerne som deres indbyrdes relationer. Vi kan måske ligefrem tænke os scenarier, hvor kvalitetsstandarder producerer indbyrdes svært forenelige roller.

---

<sup>16</sup> Højlund argumenterer for at selve udgangspunktet for at velfærdsstatens organisationer kan inkludere borgerne er, at kommunikere dem som personer med særlige behov (Højlund, 2005, 4). *”Når borgerne kommunikerer i velfærdsstaten, er det med ganske særlige personkarakteristika ... Deres inklusion er afhængig af rolletildeling og kommunikation.”* (Højlund 2005: 5).

<sup>17</sup> Vores brug af begrebet personkonstruktioner er ikke fuldstændig ens med Højlunds. Højlund beskæftiger sig i sin artikel med personkonstruktioner i velfærds kommunikation, som den kan iagttages i organisationer (Højlund 2005: 4). I vores anvendelse formuleres dette som et spørgsmål om personkonstruktioner i styringsteknologien.

Når vi interesserer os for personkonstruktioner og roller interesserer vi os med andre ord for hvordan personer kommunikerer, tilskrives identitet, inkluderes i organisationen, og afhængig af rollen tildeles forskellig grad af beslutningsrum.

### **Organisation**

På dette tidspunkt synes det på sin plads at knytte nogle kommentarer til begrebet organisation for at kunne bringe det i spil til analysen. Det er dog væsentligt at fastholde, at vi ikke har til hensigt at foretage en egentlig organisationsanalyse i afhandlingen. Fokus er som hele tiden på styringsteknologi, og organisationsbegrebet tjener alene som supplement til dette. Når vi alligevel har fundet det nødvendigt at komme ind på begrebet organisation skyldes det, at kvalitetsstandarder vi interesserer os for går sin gang i et bestemt socialt system – Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. Kommunens ældrepleje, med forvaltning, leverandører og borgere, er med andre ord den organisatoriske kontekst hvori teknologien styrer. Organisationsbegrebet kan dels bidrage til at afgrænse analysen, og dels være et brugbart supplerende begreb til at belyse styringsteknologiens funktion og konstitutive konsekvenser. Altså iagttages Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje i denne afhandling som et organisationssystem, men vel og mærke som en organisation med tre niveauer.

Når det kommer til forståelsen af organisationer indtager Luhmann ikke overraskende en noget anden position end den klassiske organisationslæres mål-middel rationalitet (Baecker 2003: 23). I en sådan klassisk forståelse må alle organisationens funktioner rationelt kunne henføres til organisationens mål. Sådan er det ikke for Luhmann. Her kan organisationer ikke reduceres til en beskrivelse, der henviser til deres erklærede formålsbeskrivelse eller målsætning.

I stedet er udgangspunktet for Luhmann at *”sociale systemer kan betegnes som organiserede, når medlemskabet er knyttet til særlige betingelser”* (Kneer & Nassehi 1997: 47).

Organisationssystemer er modsat funktionssystemerne lukkede i socialdimensionen og åbne i sagsdimensionen. Det betyder, at ikke alle er medlemmer af et organisationssystem (Luhmann 2000: 240). Vi kan sige at det kun er dem, der er blevet udpeget til medlemmer af organisationen, der så at sige er indenfor. Det betyder, at organisationssystemer grundlæggende er ekskluderende – man er ekskluderet af en organisation med mindre organisationen har inkluderet én gennem medlemskab (Andersen & Born 2003: 183). I forhold til den kommunale ældrepleje betyder det, at medlemmerne af organisationen i udgangspunktet er dem, der er kontraktligt bundet til kommunen. Men som vi

argumenterede for tilbydes andre under bestemte betingelser dog en plads i organisation<sup>18</sup>. I vores optik er inklusionen af borgeren i ældreplejen, udgangspunktet for, at kvalitetsstandarden kan styre og fungere som beslutningspræmis på borgerniveauet.

### **Beslutning**

Vi har tidligere været inde på beslutningsbegrebets betydning i iagttagelse af ledelse<sup>19</sup>. Men en uddybning af beslutningsbegrebet er logisk i forlængelse af fremskrivningen af organisationer. Fordi hvad er det organisationer producerer? Det enkle svar hos Luhmann lyder – beslutninger. ”...*Man kan beskrive organisationssystemer som autopoietiske systemer, der reproducerer beslutninger gennem et selvskabt netværk af beslutninger*” (Luhmann 2003: 52).

Beslutningskommunikation er med andre ord den kommunikation, vi finder i organisationer, og i systemteoretisk består organisationer af beslutninger.

Enhver beslutning, der tages i organisationen er en beslutningspræmis for andre beslutninger, fordi det der er besluttet normalt, ikke skal beslattes igen (ibid.: 44) – i så fald ville beslutningen vise sig reelt ikke at være en beslutning, da der ikke blev knyttet an til den.

Når en beslutning accepteres som beslutningspræmis, sker der en usikkerhedsabsorption i organisationen. Hvis organisationen hver gang den havde taget en beslutning, skulle efterprøve alternativerne til den vedtagne beslutning, samt efterprøve efterprøvningerne, ville organisationen ikke være i stand til at fungere. I den forstand reducerer beslutningstagning kompleksitet i organisationer. Beslutninger er altså præcedensdannende og ligger til grund for fremtidige beslutninger (Ibid.: 46). Den beslutning, der er taget indgår i organisationens autopoiesis, og de alternativer, der fravalgtes ved beslutningen, absorberes af organisationen, der accepterer en vis grad af usikkerhed ved en beslutning. Bedømmelsen af hvorvidt en beslutning var en beslutning kan derfor, som med kommunikationen i almindelig, tilskrives anknytning eller modtagelsen (Andersen 2001: 8). Såfremt der ikke fortsat knyttes an til beslutningen ophører, der med at være tale om en beslutning. Blandt det bemærkelsesværdige ved Luhmanns beslutningsbegreb er med andre ord at, beslutninger træffes bagud.

Som vi har argumenteret for er forestillingen om beslutningen, som præmis for andre beslutninger, i særdeleshed interessant for os. Udgangspunktet for at diskutere ledelse, er simpelthen beslutninger, der kan tjene som præmis for andre beslutninger. Så når kvalitetsstandarden har konsekvenser for

---

<sup>18</sup> Jf. Kapitel 3: Personkonstruktioner

<sup>19</sup> Jf. Kapitel 3: Iagttagelsesprogrammet

ledelse, handler det om, hvordan standarden iagttaget som styringsteknologi producerer, aktiverer, ja ligefrem nødvendiggør bestemte (ledelses)beslutninger. Vi iagttager med andre ord i kvalitetsstandardens beslutningspræmisser for kommunens ældrepleje.

### ***Ledelse***

Ledelse i denne afhandling er, som kvalitet også er det, ikke et begreb vi kan definere præcist. Pointen er jo, at vi undersøger, hvordan ledelse opstår som en mulighedsbetingelse qua kvalitetsstandardens og dens anvendelse i kommunen. Man kan sige at hvor, der før var en leder (person) er der i vores optik en kvalitetsstandard, som stedfortræder for en leder. Ledelse er simpelthen iagttaget som et spørgsmål om styringsteknologi. Når vi spørger til mulighedsbetingelserne for ledelse i problemformuleringen, menes derfor, hvordan kvalitetsstandardens iagttaget som ledelse skaber muligheder og betingelser for sig selv – eller med andre ord, hvordan den muliggør og umuliggør egen praksis. Her er det vigtigt at pointere, at den praksis som kvalitetsstandardens beskæftiger sig med, er ledelse af kvalitet i ældreplejen. Fordi ældreplejens ydelser handler om mødet mellem en medarbejder og en borger, argumenterer vi for, at ledelse adresserer betingelserne for disse handlinger. Når kvalitetsstandardens leder på kvaliteten i ældreplejen, sker det i vores optik med fokus på ydelser, der har til hensigt at hjælpe den ældre. Omkring disse ydelser er en række situationer – den ældre skal tildeles et tilbud, den ældre skal modtage den konkrete hjælp og den ældre kan have forventninger til hjælp. Det er disse situationer, kvalitetsstandardens vil styre på, når den lover kvalitet i ældreplejen. Derfor bliver ledelse et spørgsmål om at sikre kvalitet omkring ældreplejens ydelser. Med andre ord bliver ledelse et spørgsmål om beslutninger der i sig selv afsætter muligheder for beslutninger om medarbejdere og borgere.

### ***Kvalitet som tom kategori***

I dette afsnit vil vi se nærmere på kvalitetsbegrebet. Hvor der med styringsteknologibegrebet har været tale om en egentlig konditionering, er der med kvalitetsbegrebet nærmere tale om en diskussion. Vi vil argumentere for to ting. Dels en deontologisering og åbning af kvalitetsbegrebet, og dels en indsnævring i interessen med kvalitet forstået på den måde, at den kvalitet vi iagttager, iagttages, iagttages som kvalitet i ældreplejen.

Formålet er i sidste ende at kunne iagttage, hvordan kvalitetsstandard(er) iagttager kvalitet. I dette afsnit er det derfor vores hensigt at bringe kvalitetsbegrebet i spil. Vi må sige med det samme, at



dette er en vanskelig opgave. På den ene side spørger vi nemlig *til* et begreb om kvalitet – hvordan kvalitet kommer til syne i kraft af det udsyn, som teknologien producerer. Derfor må vi holde kvalitet åbent som analytisk begreb. På den anden side kan man indvende, at det er vanskeligt at iagttage kvalitet som iagttagelser, hvis kvalitet kan være hvad som helst. Vi må på en eller anden måde indikere kvalitet som andet end blot en betegnelse i al potentiel kommunikation.

Ser man nærmere på den konstruktivistisk-inspirerede litteratur om kvalitet (Power 1996, Højlund 2003, Lindeberg, Dahler-Larsen 2008, Thygesen & Tangkjær 2008) får man som minimum øje på to iøjenfaldende pointer omkring begrebet. For det første opfattes kvalitet generelt som en tom kategori, der forbindes til multiple og modsatrettede betydninger og projekter, tømmes for indhold og bliver en form for metabetegner med potentiel uendelig rækkevidde i meningsdimensionen (Højlund 2003, Dahler-Larsen 2008). Peter Dahler-Larsen viser for eksempel, hvorledes kvalitetsbegrebet de seneste år har været forbundet til mange forskellige koncepter med mange forskellige logikker (Dahler-Larsen 2008: 11). Kvalitet kan altså forstås som en åben kategori, hvortil en historisk flerhed af betydning har forbundet sig.

Derved kunne man fristes til at tro, at kvalitet er helt relativ, men Dahler-Larsen argumenterer for, at et relativistisk perspektiv på kvalitet, hverken er særligt frugtbart eller forholder sig til den aktuelle anvendelse af kvalitetsbegrebet. Ifølge ham er kvalitet nemlig blevet allestedsnærværende, offentlig og organisatorisk – tre forskydninger, der gør, at man må forholde sig til kvaliteten og tage produktionen og vurderingen af kvalitet på os (Dahler-Larsen 2008: 12).

Det leder os frem til den anden pointe, som den konstruktivistiske kvalitetslitteratur fremskriver, nemlig, at kvalitet trods sin flydende mening langt fra er et uskyldigt begreb. Vi ser nemlig, at der i kvalitetens navn produceres en lind strøm af teknologier, der gør den offentlige sektor kvalificerbar (Powers 1996, Lindeberg 2007, Thygesen & Tangkjær 2008) og følger man en poststrukturel/konstruktivistisk logik, er denne kvalificering af den offentlige sektor i høj grad med til at skabe, hvad den offentlige sektor overhovedet kan være og beskæftige sig med. Det betyder på den anden side, at kvalitet ikke kan betyde hvad som helst. Som Dahler-Larsen skriver:

*”Det (kvalitetsbegrebet, red.) er et begreb som ikke ligger indholdsmæssigt fast, men som der åbenbart er en vis enighed om det rimelige i at applicere på en række forskellige situationer, på varer, ydelser, organisationer osv. Men hvis der er enighed om det rimelige i at applicere begrebet,*

*men det samtidig er indholdsmæssigt åbent og applikationsreglerne er fleksible, må det betyde, at ganske meget afgøres i netop den måde, som begrebet appliceres på i en given situation.”* (Dahler-Larsen 2008: 33).

Pointen er, at kvalitet ikke har noget essentielt betydningsmæssigt indhold, men at betydningen opstår i de praksisser, kontekster og situationer, hvor begrebet appliceres. Kvalitet er en historisk kontingent konstruktion, og det er et empirisk spørgsmål at undersøge, hvordan kvaliteten opererer i praksis.

### ***Kvalitet som kvalificering af ydelser***

Kvalitet er ikke på forhånd fastlagt, men opstår i anvendelsen. I denne afhandling handler anvendelsen (af teknologi) om at styre kvaliteten i ydelserne. Derfor foreslår vi, at *ydelserne* spiller en central rolle i forhold til interessen for kvalitet. Som beskrevet i kapitel ét handler kvalitetsbølgen i den offentlige sektor i høj grad om at kvalificere de serviceydelser, som den offentlige leverer til borgerne. Ambitionen i forbindelse med kvalitetsreformen er med regeringens egne ord, at den offentlige sektor leverer serviceydelser af høj kvalitet (Regeringen 2007: 4). Kommunerne arbejder med at forbedre kvaliteten af de ydelser der leveres til borgerne, både ved at importere og selv formulere styringsværktøjer, der skal håndtere spørgsmålet om kvalitet i ydelserne. Kvalitetsstandarder er et sådant styringsværktøj. Det bliver en ledelsesopgave at kvalificere de offentlige ydelser, og dette kommer i vores optik til at dreje sig om, hvordan styringsteknologier kvalificerer de offentlige ydelser. Eller sagt på en anden måde, når styringsteknologi sættes i centrum i afhandlingen, kommer anden-ordens iagttagelsen til at handle om, hvordan kvalitetsstandarder iagttager ydelser igennem et særligt kvalitetsblik.

### **Opsummering**

Dette afsnit opsummerer begreberne og deres rolle i analysen.

Vi konstruerer kvalitetsstandarden som en styringsteknologi, der igennem konstruktionen af bestemte personer og beslutninger, afsætter mulighedsbetingelserne for kvalitet og ledelse i organisationen. Udgangspunktet er, at vi i analysen vil iagttage kvalitetsstandarden som styringsteknologi der:

- installerer en forskel, der kan minimeres
- etablerer kausalitet forstået som troværdige bindinger mellem udvalgte årsager og udvalgte virkninger
- gør bestemte beslutninger mulige
- konstruerer bestemte personer der skal hjælpe med at indfri styringsambitionen
- skaber bestemte muligheder og betingelser for kvalitet og ledelse i organisationen

Før vi ender i det lovede (og sikkert ventede) analysedesign, vil vi kort diskutere afhandlingens empiri.

### **Valget af empiri**

I denne afhandling ligger vores interesse i kvalitetsstandarder iagttaget som styringsteknologi, og dens konstitutive konsekvenser for hvordan vi kan forstå kvalitet og ledelse i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. I bestræbelserne på at indkredse kvalitetsstandarder som styringsteknologi har vi konstrueret et omfattende arkiv bestående af politiske strategier, ministerielle publikationer<sup>20</sup>, bekendtgørelser om kvalitetsstandarder, styrelsesvejledninger i brugen af kvalitetsstandarder, Høje-Taastrup Kommunes kvalitetsstandarder, samt dokumenter relateret til kommunens brug af kvalitetsstandarder.

Den valgte empiri fordeler sig på to typer af tekster, der tjener hvert sit formål i afhandlingen. Indledningsvis har vi tekster *om* kvalitet, ledelse og kvalitetsstandarder, hovedsageligt repræsenteret ved Servicestyrelsens beskrivelser. Disse anvendes til at introducere og analysere, hvordan kvalitetsstandarder iagttages som generelt værktøj kommunalt styringsværktøj.

Men som analysen skrider frem forholder vi os i en snæver forstand til brugen af kvalitetsstandarder i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. Derfor har vi for det andet tekster der *er* anvendte kvalitetsstandarder. Disse er indsamlet i Høje-Taastrup Kommune og de anvendes analytisk til at undersøge, hvordan styringsteknologien iagttager i en konkret organisatorisk kontekst. Som supplement har vi inddraget tekster fra Høje-Taastrup Kommune, der omtaler, kommunens anvendelse af kvalitetsstandarder. Den primære kilde i denne afhandling er Høje-Taastrup

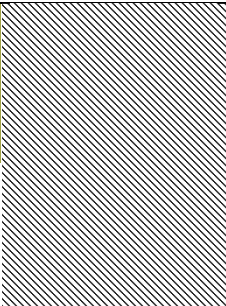
---

<sup>20</sup> Finansministeriet og Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet)

Kommunes *Kvalitetshåndbog* (KHB). Denne indeholder alle de kvalitetsstandarder, der gør sig gældende i kommunens ældrepleje.

Denne afhandling er i udgangspunktet et tekststudie. Vi har efter mange overvejelser afgrænset os fra at anvende andre teknikker, som eksempelvis interviews eller observationer til at belyse problemstillingen. Vi har valgt således af to årsager. For det første må vi, når vi vælger styringsteknologi som indfaldsvinkel til at analysere kvalitet og ledelse, i udgangspunktet forholde os til, hvordan teknologien iagttager. Vi er således interesseret i hvilket rum kvalitetsstandarder stiller til rådighed i organisationen, og vi må derfor 'spørge' teknologien hvordan den iagttager. For det andet er kommunens kvalitetsstandarder i sig selv så omfattende og detaljerede, at vi for at have en forhåbning om at komme til bunds i disse har, måtte afgrænse analysen til den indsigt vi kan producere på baggrund heraf.

Analysedesign – figur 4

Problem-formulering				
<i>Hvordan anvendes kvalitetsstandarder som styringsteknologi i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune og med hvilke konstitutive konsekvenser for kvalitet og ledelse?</i>				
	Begreb	Arbejdsspørgsmål	Forklaring	Placering
Analyse	<b>Styring</b>	Hvordan installerer kvalitetsstandarden en bestemt styringsambition(er)?	Styring forstås som minimering af forskelle og spørgsmålet er derfor, hvordan kvalitetsstandarden indsætter forskelle, der skal minimeres.	Kapitel 4
	<b>Teknologi</b>	Hvordan tilskriver kvalitetsstandarden bestemte former for kausalitet?	Kausalitet forstås som troværdige forbindelser mellem årsager og virkninger. Kausaliteten analyseres som et spørgsmål om bestemte distinktioner (iagttagelser) i kommunikationen. Der for analyseres også blinde pletter.	
	<b>Person-konstruktion</b>	Hvordan konstruerer kvalitetsstandarden bestemte personer?	Personkonstruktioner forstås som teknologiens måde at understøtte sin praksis. Da ældreydelser er betinget af, at en medarbejder møder en borger, er det disse roller vi vil fremanalysere.	
	<b>Beslutning</b>	Hvordan gør kvalitetsstandarden bestemte beslutninger mulige?	Kvalitetsstandarden producerer præmisser for beslutninger og gør derved bestemte beslutninger mulige for henholdsvis medarbejder og borger.	
	<b>Kvalitet</b>	Hvordan dukker kvalitet op i forbindelse med teknologiens anvendelse?	Kvalitet dukker op på bestemte måder, når teknologien anvendes på henholdsvis F-, L- og B-niveau.	
	<b>Ledelse</b>	Hvordan dukker ledelse op som bestemte muligheder for at beslutte?	Ledelse dukker ligeledes op når teknologien anvendes på de tre niveauer, som muligheden for at træffe beslutninger der kan sikre kvaliteten.	
Diskussion		Hvad er mulighedsbetingelserne for kvalitet og ledelse i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje?	En samlet tværgående diskussion af analysernes konklusioner.	Kapitel 5
		Hvordan kan forholdet mellem teknologi og organisation forstås?	I lyset af at teknologien finder anvendelse på tre niveauer i organisationen, diskuteres hvordan dette kan forstås teoretisk.	
		Hvilket strategisk potentiale for ledelse ligger i forlængelse af afhandlingens analyser?	Diskussionen samler op på afhandlingens analytiske og diskuterede pointer og forholder dem til et begreb om anden-ordens ledelse. Omdrejningspunktet i diskussionen er en række ledelsesbefalinger.	

## ***KAPITEL 4: ANALYSE AF KVALITETSSTANDARDEN***

I dette kapitel vil vi undersøge kvalitetsstandarden som styringsteknologi i Høje-Taastrup Kommune. Det skal siges med det samme, at kapitlet er omfattende, idet alle afhandlingens analyser er samlet her.

I forrige kapitel konstruerede vi et begrebsapparat, der gjorde os i stand til at operationalisere vores problemformulering i et analysedesign. I dette kapitel vil vi besvare de operationaliserede arbejdsspørgsmål. Det gøres primært med afsæt i de begreber, vi definerede i kapitel 3, nemlig begreberne *styring* og *teknologi*. Som kapitel 3 også fremskrev, knyttede vi disse tre begreber til en række hjælpebegreber, som ligeledes inddrages i analysen, nemlig begreberne *forskelsminimering*, *kausalitet*, *beslutning* og *personkonstruktion*. Vi vil anvende begreberne i fire analyser af først: 1) kvalitetsstandarden som kommunalt styringsværktøj, og siden: 2-4) af kvalitetsstandarden som anvendt styringsteknologi på tre niveauer i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. I de sidste analyser skelner vi således mellem kvalitetsstandarden som styringsteknologi anvendt på henholdsvis Forvaltningsniveau, Leverandørniveau og Borgerniveau, eller mere simpelt på F-, L- og B-niveau.

Overordnet er kapitlet opbygget i to dele – en kort beskrivende del og en analyserende del.

I første del beskriver vi, hvordan kvalitetsstandarder præsenteres dels i lovgivningen og dels i forskningen. Formålet med dette er at kunne iagttage dets beskrevne formål som kommunalt styringsværktøj. I forlængelse heraf vil vi argumentere for valget af kvalitetsstandarden som genstand for analysen.

Anden del af kapitlet er den mest omfangsrige. Indledningsvis konstruerer vi kvalitetsstandarden som en kommunal styringsteknologi og kobler denne til Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. Herefter analyseres, hvordan værktøjet anvendes – først på et overordnet plan og herefter konkret i Høje-Taastrup Kommune. Analysen vil først og fremmest vise, hvorledes kvalitetsstandarden indledningsvis opererer med en bestemt iagttagelsesledende forskel, som den stiller til rådighed for ledelse. Herefter vil vi fremskrive, hvordan teknologien opererer på forskellige niveauer – henholdsvis forvaltnings-, leverandør- og borgerniveau – hvilket åbner for muligheden for, at teknologien er internt differentieret på trods af, at den umiddelbart fører sig frem som ét kvalitetsredskab. Vi vil forfølge denne tese og sætte ind med en analyse af styring og teknologi på

hvert af de tre niveauer. Analysen viser at hvad, der fremskrives som værende én styringsteknologi med tilhørende kvalitetsopfattelse, styringsambition og tilskrevet kausalitet, i realiteten tredobles og eksploderer udover sine egne umiddelbare meningsgrænser med konstitutive konsekvenser for, hvordan vi kan forstå kvalitet og ledelse.

Inden vi når så langt, så lad os først introducere kvalitetsstandarden som kommunalt styringsværktøj.

## **Kvalitetsstandarden som kommunalt værktøj**

### ***Modernisering af ældresektoren***

Kvalitetsstandarden kan ses som en del af en større reformbølge, der de seneste knap 20 år er skyllet ind over hele den offentlige sektor – herunder ældresektoren – under samlebetegnelsen *New Public Management* (Pedersen 2004: 9; Nielsen og Andersen 2008: 230). Siden begyndelsen af 1990'erne har en lang række politiske og administrative tiltag præget sektoren, og i forlængelse heraf har en mangfoldighed af redskaber budt sig til, som indfrielse af mere eller mindre konkrete politiske og styringsmæssige ambitioner. Mange af redskaberne har været formuleret som lovgivning eller centraladministrative krav, mens enkelte tiltag har været karakteriseret ved frivillig kommunal deltagelse eller ligefrem er udviklet under de fælles kommunale faner. Konkrete eksempler på initiativer indbagt i lovgivning er *Lov om forebyggende hjemmebesøg* (1995), *Lov om skriftlige aftaleskemaer* (1995), *krav til kommunerne om oprettelse af ældre- og klageråd* (1997), *krav til kommunerne om udarbejdelse af kvalitetsstandarder* (1998), *Lov om fleksibel hjemmehjælp* (2000) og *Lov om frit valg af leverandør* (2003)<sup>21</sup>. Karakteristisk for mange af disse reformtiltag – centralt dikterede eller frivillige – er, at de argumenterer for øget gennemsigtighed, mere økonomisk effektivitet og større inddragelse af private aktører<sup>22</sup>.

Udover at disse politiske og styringsmæssige ambitioner positionerer sig inden for en bestemt moderniseringsdiskurs, har de det tilfælles, at de overordnet er koblet til et ønske om mere kvalitet. Mange af de konkrete reformer af ældreområdet har simpelthen haft som mål at forbedre kvaliteten (Nielsen og Andersen 2008: 225). Eller som Højlund skriver om udviklingen i ældresektoren i de skandinaviske lande: "(..) et gennemgående tema [har] været kvalitet: Kvalitet i organisering,

---

<sup>21</sup> Et eksempel på et værktøj med frivillig tilslutningsmulighed for den enkelte kommune er værktøjet *Fælles Sprog*, der i 1998 blev initieret af Kommunernes Landsforening (Højlund 2005: 115).

<sup>22</sup> Temaer der også har været centrale i NPM-diskussionen.

*kvalitet i ydelser, kvalitet i relationerne til de ældre. Ældreområdet har iagttaget sin egen forandring igennem trylleformlen kvalitet.*” (Højlund 2005: 113). Tager man afsæt i Højlunds m.fl. iagttagelse af, at den generelle udvikling og modernisering af ældresektoren er tæt koblet til ønsket om kvalitet, bliver det relevant at iagttage de mange værktøjer på ældreområdet byde sig til netop som fremmere af kvalitet – eller hvad vi kan kalde *kvalitetsværktøjer*.

### ***Kvalitetsstandarder som kommunalt kvalitetsværktøj***

Kvalitetsstandarder er et sådant kvalitetsværktøj. På ældreområdet har kvalitetsstandarder i omtrent ti år været et lovkrav. Siden 1998 har alle kommuner skulle beskrive deres såkaldte serviceniveauer for personlig og praktisk hjælp i en kvalitetsstandard, og siden 2001 har dette også været gældende for området for genoptræning. I 1998 blev kvalitetsstandarder således introduceret og skrevet ind i *Lov om social service* (Serviceloven), og der blev fra det daværende socialministeriums side udformet en bekendtgørelse og en vejledning til, hvordan kvalitetsstandarderne skulle udformes. Socialministeriet skriver omkring formålet med kvalitetsstandarder: ”*Standarderne er en skriftlig formulering af kommunens konkrete politik og er således et redskab til at sikre kvaliteten samt synliggøre serviceniveauet.*” (Socialministeriet 2002: 3). Ligeledes kan vi læse i Socialministeriets gældende bekendtgørelse om kvalitetsstandarder, at kvalitetsstandarder ”*skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp m.v.*” (BEK 2006: §1, stk.2). Kvalitetsstandarder er altså tænkt som værktøj til beskrivelse af de ydelser, som kommunen tilbyder sine borgere herunder beskrivelser af, hvad indholdet af disse ydelser kan være. I kvalitetsstandarderne skal kommunalbestyrelsen endvidere opstille kvalitetskrav til leverandører af hjælp, samt opstille operationelle mål for, hvordan der sikres en sammenhæng mellem kommunens serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne samt leveringen af hjælpen (Ibid.: § 1, stk. 3). Kvalitetsstandarder skal årligt udarbejdes og vedtages af kommunalbestyrelsen.

Når kommunerne skal implementere kvalitetsstandarder i praksis, kan de få bistand af Servicestyrelsen. Servicestyrelsen er en styrelse under Velfærdsministeriet<sup>23</sup> og styrelsen har udgivet en række publikationer om anvendelsen af kvalitetsstandarder, samt udviklet en hjemmeside dedikeret til arbejdet med kvalitetsstandarder på ældreområdet (Servicestyrelsen 2008b). Hos Servicestyrelsen kan vi finde fyldige beskrivelser, forklaringer og vejledninger i

---

<sup>23</sup> Tidligere Socialministeriet



brugen af kvalitetsstandarder. Kvalitetsstandarden beskrives af Servicestyrelsen som et redskab, der skal skabe overensstemmelse mellem de politiske vedtagelser i en kommune og den udmøntning, som vedtagelserne får, eller med andre ord den praksis, der skal realisere kommunalbestyrelsens politiske ønsker og prioriteringer:

*”Kvalitetsstandarderne er altså en udmøntning af de politiske vedtagelser (...). Kvalitetsstandarderne er således også et vigtigt ledelsesgrundlag for både kommunalbestyrelsen og forvaltningen. Et redskab, som den kommunale myndighed skal bruge til at sikre sammenhæng mellem de politiske mål, afgørelser om hjælp og leveringen af ydelserne.”* (Servicestyrelsen 2008c)

Vi ser hvordan kvalitetsstandarden fra centralt hold fremskrives som et værktøj, der kan udtrykke kommunens politiske vedtagne serviceniveau, og lægge politiske målsætninger til grund for de offentlig ansattes gøren og laden. Kvalitet beskrives således som det at politiske vedtagelser udmøntes i praksis.

### ***Høje-Taastrup Kommune og Kvalitetshåndbogen***

På ældreområdet har kommunalbestyrelsen vedtaget kvalitetsstandarder på lang række områder. Områderne omfatter rengøring, tøjvask, indkøb, madservice, anden praktisk bistand<sup>24</sup>, omsorg, personlig pleje, kontakt<sup>25</sup>, plejecentre, sygepleje, genoptræning, vedligeholdesestræning og selvtræning, nødkald, hjælpemidler, handicapbiler, befordring og omsorgstandpleje. Disse indbefatter også områder, som ikke er lovpligtige, men som kommunen alligevel har ladet beskrive af standarder. Som det fremgår af den lange liste, er kvalitetsstandarden i Høje-Taastrup Kommune et udbredt og tværgående redskab, der har en meget bred berøringsflade i forhold til de fleste af kommunens ældreydelse. Kommunen har samlet alle kvalitetsstandarderne i den tidligere omtalte *Kvalitetshåndbog*, og hver standard betegnes her ”en pakke”. Der findes 21 forskellige pakker i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje, der har til hensigt at håndtere forskellige behov hos den ældre borger, jævnfør de ovenfor nævnte områder. Hver pakke i håndbogen har et nummer og et navn – et eksempel er ”2.1.7 – omsorg” som også benævnes ”O-pakken”.

---

<sup>24</sup> *Anden praktisk bistand* kan for eksempel omfatte hjælp til at skrive indkøbsseddel, samle snavset tøj sammen, tømme postkasse og affaldspose eller levere dosispakket medicin.

<sup>25</sup> *Kontakt* omfatter kontaktbesøg eller telefonisk kontakt til borgere, der ”har et særligt behov for at blive kontaktede” (KHB, K-pakken: 1)

Selve kvalitetsstandarden er opbygget som et skema med standardens titel, tildelingskriterier, beskrivelse af indhold samt krav til udfører, og alle disse kategorier er selv underdelt i mere specifikke beskrivelser af ydelsen<sup>26</sup>. Den enkelte standard har et omfang på mellem fem og ni sider.

### ***Valget af kvalitetsstandard som analysens genstand***

Vi iagttager altså kvalitetsstandarden som et værktøj, der påstås at kunne give kvalitet i Høje-Taastrup Kommunes ældreservice. Men før vi kaster os ud i en analyse af kvalitetsstandarden, vil vi kort argumentere for valget af netop dette værktøj. Vi kunne godt have valgt at fokusere analysen på andre værktøjer for i praksis er, der kvalitetsværktøjer nok at forholde sig til, når man som kommunalpolitiker eller kommunalt ansat leder vil forbedre kvaliteten på ældreområdet. Vores erkendelsesinteresse vedrørende de ledelsesmæssige konsekvenser af konstruktionen af kvalitet i den offentlige sektor, kunne ligeledes imødekommes ved en analyse af andre værktøjer end kvalitetsstandarden. For eksempel anvendes BUM-modeller, samarbejdsaftaler, KVIK<sup>27</sup>, servicedesign, LEAN, rollespil, vurdering af informationsflow og mange flere<sup>28</sup>. Er valget af dette værktøj således totalt arbitrært? Nej. Vi mener tværtimod, at kvalitetsstandarden er en særlig relevant repræsentation af kommunal kvalitetspraksis, og det af tre årsager.

For det første er kvalitetsstandarder omfattet af national lovgivning. Det vil sige, at det ikke er frivilligt for kommunerne, om de vil anvende kvalitetsstandarden som værktøj. Det er et krav. Når kvalitetsstandarden ikke er et værktøj, man kan undsige sig kan, der være en risiko for, at kommunerne bliver mindre kritiske og refleksive omkring anvendelsen af værktøjet. Alle skal alligevel bruge værktøjet, hvad enten man synes om det eller ej. Og enhver kritisk røst i den forbindelse kan pilles ned af regering og centralforvaltning med henvisning til kravet om, at kommunerne overholder den sociale lovgivning. Her er det vores interesse at gå i kødet på sådanne argumenter ved at problematisere de selvfølgeligheder, der omgiver et så udbredt værktøj. Er det for eksempel givet, at kvalitetsstandarder giver kvalitet? Og i så fald hvilken kvalitet?

For det andet er kvalitetsstandarden meget ambitiøs. Vi kunne se det i forrige citatet, hvor det påstås, at kvalitetsstandarden kan sikre sammenhæng mellem politiske mål, afgørelser om hjælp og levering af hjælpen. Vi kan derved iagttage, at kvalitetsstandarden byder sig til som værktøj til at

---

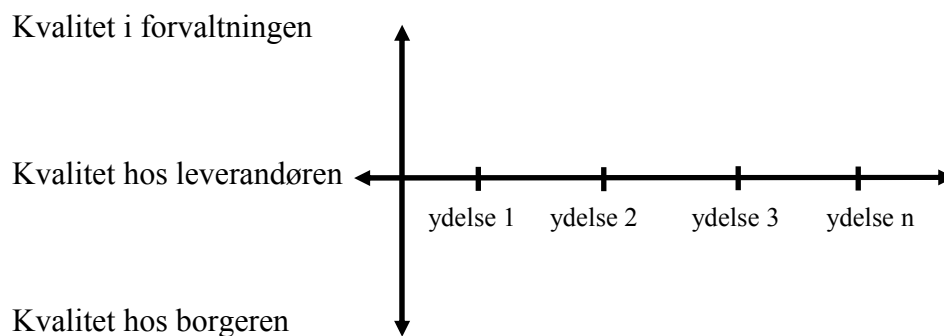
<sup>26</sup> Se også bilag 1: O-pakken, for eksempel på en kvalitetsstandard.

<sup>27</sup> Kvalitetsværktøj til Udvikling af Innovation og Kompetence

<sup>28</sup> Se i øvrigt servicestyrelsen.dk

sikre kvaliteten på mange niveauer i ældreplejen. Både som ledelsesgrundlag for kommunalbestyrelsen og forvaltningen, som redskab til at tilrettelægge levering af ydelser og endelig som information til borgerne. Kvalitetsstandarden, har derved karakter af et tværgående værktøj. Den sætter ind på alle tre niveauer og påstås at skabe kvalitet for både forvaltning, leverandør og borger. Der er med andre ord tale om et omsiggribende værktøj, hvis anvendelse anses for at producere kvalitet hele vejen ned igennem ældresektoren – en form for vertikal kvalitetsambition. Igen mener vi, at sådan en ukritisk påstand om kvalitet hele vejen ned igennem systemet inviterer til nærmere analyse.

For det tredje byder kvalitetsstandarden sig til i forhold til næsten alle ydelser på ældreområdet. Det kan vi se, når Høje-Taastrup formulerer standarder for stort set alle ældre ydelser, fra madservice til omsorg. Der er tilsyneladende ikke den velfærdsydelse, der ikke kan gøres bedre af kvalitetsstandarden. Det gælder også områder, hvor sociallovgivningen ikke kræver det af kommunen. Kvalitetsstandarden lover altså ikke bare kvalitet på alle niveauer i systemet, men lover også kvalitet på alle områder indenfor ældresektoren. Man kan her tale om en horisontal kvalitetsambition i forhold til indholdet af de forskellige ydelser. Nedenfor har vi forsøgt at illustrere omfanget af kvalitetsstandardens virke.



Figur 5 – Kvalitetsstandardens kvalitetsambition

Som figuren viser, er det kvalitetsstandardens ambition at producere kvalitet vertikalt – dvs. både i forvaltningen -, faglig- og brugeroplevet kvalitet – men også horisontalt, dvs. i alle de leverede ældre ydelser.

## KVALITETSSTANDARDEN SOM STYRINGSTEKNOLOGI

Indtil videre har vi i dette kapitel omtalt kvalitetsstandarden som et værktøj eller et redskab karakteriseret ved, at det byder sig til som en garant for kvalitet i ældresektorens ydelser. I dette afsnit vil vi gå videre og analysere, hvordan dette værktøj anvendes, og i den forbindelse vil vi konstruere kvalitetsstandarden – vores analytiske genstand – som en styringsteknologi.

I forhold til kvalitetsstandarderne (pakkerne) i Høje-Taastrup Kommunes Kvalitetshåndbog, så betegner hver pakke en bestemt ydelse. Der findes for eksempel en O-pakke<sup>29</sup>, R-pakker<sup>30</sup>, P-pakker<sup>31</sup> en K-pakke<sup>32</sup>, en I-pakke<sup>33</sup> og så videre. Selv om pakkerne er forskellige i indhold og omfang, anskuer vi ikke pakkerne som separate styringsteknologier. Det mener vi at kunne gøre af følgende årsager. Først og fremmest gøres kvalitetsstandarder overførbare og knytter sig derved til selve teknologidefinitionen. Vi kan nemlig iagttage, at kvalitetsstandarder optræder ens i mange forskellige kontekster – hvad enten ydelsen handler om omsorg, pleje, kontakt, rengøring eller tøjvask, præsenteres standarden som en løsning. Alle de iagttagede ydelser forsøges dermed på samme måde styret med kvalitetsstandarder som redskab<sup>34</sup>. Idet de forskellige kvalitetsstandarder alle har samme opbygning, kan de forskellige pakker derved opfattes som repræsentationer af kvalitetsstandarder, og det ville ikke være meningsfuldt at konstruere disse som separate styringsteknologier med hver deres styringsambition og hver deres kausalitet. Det interessante spørgsmål kommer derfor til at handle om, hvordan denne overførbare styringsteknologi kan siges at have en overordnet styringsambition, samt hvordan den igennem tilskrivning af kausalitet forsøger at indfri denne ambition.

### Kvalitetsstandarder som styring og teknologi

Vi hævder altså, at kvalitetsstandarder i første omgang kan iagttages som en styringsteknologi og tilmed som en teknologi, der ikke binder sig specifikt til én pakke, men derimod går på tværs af indholdet af de forskellige pakker. I nærværende afsnit vil vi fremanalysere, hvad der karakteriserer denne teknologi. Det betyder, at vi vil fremanalysere værktøjets generelle styringsambition og de

---

<sup>29</sup> Omsorg

<sup>30</sup> Rengøring

<sup>31</sup> Personlig pleje

<sup>32</sup> Kontakt

<sup>33</sup> Indkøb

<sup>34</sup> Der er selvfølgelig forskel på rengøring, personlig pleje, indkøb osv., men det vigtige for denne afhandling er at, der i kvalitetsstandarder ikke er forskel på måden at styre disse ydelser på.

måder, hvorpå denne styringsambition skal indfries – altså hvordan teknologien fører sig frem som en mål-middel-rationalitet til at fuldende styringen og dermed producere kvalitet.

### ***Overordnet styringsambition***

Som nævnt tidligere er det Servicestyrelsen, der bistår og rådgiver kommunerne i forhold til den praktiske fortolkning og implementering af kvalitetsstandarder. Styrelsen er derfor et godt sted at starte, når vi er på jagt efter kvalitetsstandardens overordnede formål og anvendelse. På Servicestyrelsens hjemmeside kan man læse, at kvalitetsstandarden er tænkt som et styringsredskab, der skal bruges til:

*”at skabe sammenhæng mellem det politisk fastsatte serviceniveau og de ydelser, som leveres til borgerne, og ikke mindst skabe sammenhæng mellem mål og midler.”*. Eller som styrelsen også formulerer det: *”Sammenhæng mellem ”det man siger, og det man gør”.*” (Servicestyrelsen 2008c).

Af citatet fremgår det, at kvalitetsstandarden skal være koblingspunkt mellem de tilbud, som kommunalpolitikere vedtager og de ydelser, der konkret leveres til de ældre. Kvalitetsstandarden fremstilles i forlængelse heraf som en rationel kobling mellem de politiske målsætninger for ældreplejen og midlerne til at nå disse mål. Høje-Taastrup Kommune beskriver kvalitetsstyringen i kommunen på denne måde:

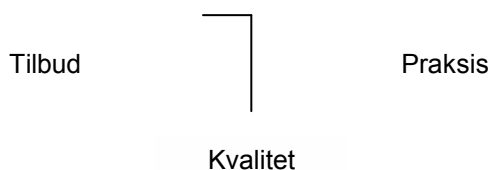
*”[målsætningen er] at der skabes sammenhæng mellem det politisk fastsatte serviceniveau, de konkrete afgørelser der træffes, de ydelser der faktisk leveres, og de ressourcer, der afsættes til at løse opgaverne”* (KHB, målsætninger og afgrænsninger: 1).

Ordlyden er næsten identisk med Servicestyrelsens, blot med den specificering, at der ikke blot skal skabes sammenhæng mellem serviceniveau og leverede ydelser, men mere konkret mellem serviceniveau, afgørelser og leverede ydelser. Her forstås koblingen altså som en sammenhæng mellem serviceniveau og hvad man måske mere dækkende kan kalde *praksis* – forstået som den praksis, der er nødvendig for at realisere de tilbud, som politikerne i kommunen har vedtaget at der skal tilbydes.

Når Servicestyrelsen påpeger at der skal være *”sammenhæng mellem det man siger, og det man gør”*, vil det altså sige sammenhæng mellem de politiske løfter om denne og hin ydelse – dvs. de

konkrete tilbud om hjælp – og de forskellige praksisformer, der skal indfri de politiske løfter. Som vi kan læse af citatet fra Høje-Taastrup Kommune, vil det i realiteten sige både afgørelser om tildeling af hjælp og den konkrete udførelse af hjælpen. Det at skabe sammenhæng mellem tilbud og praksis, er altså kvalitetsstandardens løfte til ledelse.

Denne distinktion mellem tilbud og praksis, som kvalitetsstandarderne påberåber at kunne overkomme, kan vi iagttage som styring. I common-sense forstand kan vi forstå kvalitetsstandarderne som styring, fordi dens hensigt er at påvirke de mange forskellige handlinger og begivenheder, der indgår i produktionen af serviceydelser rettet mod ældre. Den er simpelthen et værktøj til at styre ydelserne på ældreområdet med. Men i systemteoretisk forstand handler styring som bekendt om minimering af forskelle. I den optik kan vi konstruere kvalitetsstandarderne som en bestemt iagttagelse med en bestemt styringsambition, der handler om at minimere en bestemt forskel – nemlig forskellen mellem tilbud og praksis. Det kan illustreres således:



Figur 6 – Kvalitetsstandardens styringsambition

Forskellens venstre side repræsenterer de tilbud om ydelser, som kommunalbestyrelsen har vedtaget skal tilbydes til de ældre i Høje-Taastrup Kommune. Højre side af forskellen beskriver den konkrete praksis, der foregår i kommunen, når ydelser leveres til de ældre. Kvalitet ser vi som enheden af forskellen, forstået på den måde, at kvalitet teoretisk defineres som den situation, hvor praksis svarer til tilbud. Da ledelse i denne afhandling forstås mere processuelt, vil det sige, at ledelse eller styring af kvalitet forstås som, det at arbejde med at minimere denne forskel.

Kvalitetsstandarderne iagttaget som styring, omhandler altså minimering af forskellen *tilbud* ] *praksis*. Men hermed trænger et bestemt spørgsmål sig på – nemlig, hvordan denne minimering sker. Eller med andre ord, på hvilken side af forskellen sættes der ind – er det tilbuddet eller de kommunale praksisformer, der er retningsgivende for styringen og dermed for kvaliteten?

Luhmann har tilsyneladende intet klart teoretisk svar, men han hævder, at dels må styringen have en retning og dels farves styringsforskelle af styringens formål: ”A *difference-minimizing*

*programme still needs within the distinction it deals with an asymmetry as an indication of direction. Purposes render distinctions asymmetrical.*” (Luhmann 1997: 46). Da ’tilbud’ i vores kontekst kan forstås som styringens formål – altså de politiske beslutninger om givne ældretilbud – kunne man tro, at styringen udelukkende sætter ind på praksissiden af forskellen. Men Luhmann nuancerer sin pointe med følgende eksempel: *”The programme of Bentham was as much happiness for as many as possible and not participation of as many as possible in the common suffering. In practice the effect will often be a new distribution with a smaller view, thus a loss of excellence. But the reduction to a middle level is not the goal of steering but it’s (perhaps inevitable) fate.”* (Luhmann 1997: 46). Altså kan intentioner og målsætninger godt sætte motivationen for styringen, men i praksis vil effekten ifølge Luhmann ofte være en anden ’ligevægt’ end målsætningens ideal. Dette indebærer efter vores mening en teoretisk mulighed for, at styringen så at sige kan sætte ind på begge sider af forskellen – hvilket vil sige, at både kommunalbestyrelsens tilbud og kommunal praksis kan forandres.

Hvis man forholder denne teoretiske konstruktion af styringsforskellen til Høje-Taarsrup Kommunes konkrete kvalitetsstandarder, bliver det et empirisk spørgsmål, i hvilken grad kvalitetsstandarder gør det muligt at styre på tilbud eller på praksis. Og hvordan kvalitet dukker op som noget bestemt qua denne forskelsminimering, bliver ligeledes et empirisk spørgsmål, som vi vil forfølge i analysedel 1. I de næste analysedel dykker vi dybere ned i kommunens kvalitetsstandarder og hvordan de anvendes, men først vil vi argumentere for den overordnede teknologiske dimension af styringsteknologien.

### ***Beskrivelser som overordnet kausalitet***

Ovenfor har vi analyseret kvalitetsstandardens styringsambition. Men det er ikke nok. Vi må også undersøge kvalitetsstandardens teknologiske dimension eller med andre ord, hvordan kvalitetsstandarder etablerer en bestemt forestilling om kausalitet. Kun derved kan vi fuldbyrde konstruktionen og hævde, at vi her har fat i en styringsteknologi. Spørgsmålet er her – når styringsambitionen består i at minimere forskellen mellem tilbud og praksis – hvordan denne forskel minimeres ved at installere særlige årsags-virkningssammenhænge, hvor bestemte handlinger anses som værende effektive til at opnå en bestemt målsætning (la Cour 2007: 219). Eller som Luhmann formulerer det: *”technology rests on the attribution of causality, on the selection of some out of many causes and some out of many effects.”* (Luhmann 1990: 225).

Vi ser i denne afhandling gentagende gange tydeligt, at kvalitetsstandarden tilbyder styring, der bygger på en kausalitet mellem *bestemte beskrivelser* og *kvalitet* i ældreplejerne, forstået som indløsningen af den ovenstående styringsambition. Vi kan iagttage, at beskrivelse er teknologiens modus. Kvalitetsstandarden konstruerer simpelthen relevante beskrivelser, og gør dem til beslutningspræmisses for ældreplejen. Servicestyrelsen skriver for eksempel:

*”Kvalitetsstandarden skal formidle kommunalbestyrelsens overordnede politiske beslutninger om serviceniveau, ressourcer og værdier i ældreplejen. (...) Kvalitetsstandarden kan indeholde en beskrivelse af kommunalbestyrelsens værdier og målsætninger for ældreområdet. Dermed synliggøres, hvilken adfærd kommunalbestyrelsen ønsker skal karakterisere arbejdet på ældreområdet.”* (Servicestyrelsen 2005: 12-13)

Kvalitetsstandarden skal altså indeholde beskrivelser af henholdsvis serviceniveau, ressourcer værdier og målsætninger i ældreplejen. Kausaliteten ses på denne måde: beskrivelser af de fire bestemte områder fremføres som udvalgte årsager til at opnå kvalitet, hvor kvalitet i praksis udgør virkningen af beskrivelserne. Her ser vi styringsteknologiens udvælgelse af både årsager og virkning. Beskrivelser af disse fire ting skal med andre ord medvirke til at minimere den førnævnte forskel mellem tilbud og praksis og dermed kunne give kvalitet i ældreplejen.

Servicestyrelsen skriver videre om hvilke krav, der stilles til indholdet af en kvalitetsstandard:

*”Ifølge disse regler (lovgivningen, red.) skal kvalitetsstandarderne indeholde:*

- *Serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente, hvis de får behov for hjælp*
- *Beskrivelse af serviceniveauet*
- *Beskrivelse af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen*
- *Operationelle mål for ydelserne og en beskrivelse af, hvordan der følges op på de fastsatte mål*
- *Kommunalbestyrelsens kvalitetskrav til leverandører af hjælp, herunder krav til personalets kompetencer, arbejdsmiljø mv.”*

(Servicestyrelsen 2005: 12)



Vi kan her iagttage, at beskrivelser af henholdsvis serviceinformation om hjælp, serviceniveau, indhold, omfang og udførelse, mål og målopfølgelse samt kvalitetskrav til leverandører kan give kvalitet i ældreydelse. Kausaliteten ses her på samme måde som før. De forskellige beskrivelser fremføres som årsager til at fremme kvaliteten i kommunerne. I en teoretisk optik omsættes ureduceret kompleksitet, dvs. alle de uendelige mange mulige måder, hvorpå man kunne producere kvalitet – til reduceret kompleksitet, dvs. det anses, at disse og kun disse beskrivelser skaber kvalitet. Eller sagt anderledes, hvis man vil have kvalitet i sine ældreydelse, skal man som kommune sørge for, at ens kvalitetsstandarder beskriver alle de nævnte områder.

Servicestyrelsens udlægning af kvalitetsstandarder og dens udformning og anvendelse er bestemt relevant, når vi argumenterer for, at kvalitetsstandarder som styringsteknologi generelt beskæftiger sig med at beskrive og skabe grundlag for praksis i ældreplejen, for at producere kvalitet. Men for at iagttage den konkrete anvendelse af teknologien og dens konstruktion af kausalitet, må vi vende blikket mod kvalitetsstandarderne i Høje-Taastrup Kommune. Kommunen skriver generelt om kvalitetsstandarder:

*”Serviceniveauet på ældreområdet i Høje-Taastrup Kommune fremgår af kvalitetsstandarder, der beskriver indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen. Kvalitetsstandarder fastlægger kriterierne for hvilken hjælp, der gives til hvilke borgere, afhængigt af deres funktionsniveau – altså behovet for hjælp.” (Høje-Taastrup Kommune 2006)<sup>35</sup>.*

Her kan man se, hvordan en række elementer rationelt kobles sammen for at kunne indfri styringsambitionen. I kvalitetsstandarder skal indholdet af ydelserne således beskrives, dvs. der skal foreligge specifikke beskrivelser af, hvad en ydelse kan forventes at indeholde. Omfanget og udførelsen af hjælpen skal ligeledes beskrives, altså skal det specificeres hvordan en ydelse konkret skal udføres. Endelig skal kriterierne for tildeling af ydelser til borgerne specificeres, og det skal formuleres i beskrivelser af funktionsniveauer, som særlige repræsentative reduktioner af de ældres behov. Kausaliteten ses på denne måde: beskrivelser af indhold, af omfang, af udførelse, af tildeling, af funktionsniveauer og af behov kan fremføres som årsager til fremmelse af kvaliteten. Disse udgør derved en kæde af kausalt forbundne elementer, der tilsammen skal indfrie

---

<sup>35</sup> Kilden er fra kommunens hjemmeside og handler om kvalitetskontrollen på plejehjem, men beskrivelsen af kvalitetsstandarderne er dækkende for hele ældreområdet.

styringsambitionen om at minimere forskellen mellem tilbud og praksis og i denne bevægelse give kvalitet i ældreplejen. Kæden er karakteriseret ved den overordnede logik, at beskriver man serviceniveauet i kvalitetsstandarder, bliver det også muligt at få kvalitet i de kommunale serviceydelser.

Holder vi fast i hvilke beskrivelser, der er forudsætningen for kvalitetsstyringen skriver kommunen om målsætningen med kvalitetsstandard (uddrag): ”

- *At der fastlægges kvalitetskrav for Høje-Taastrup Kommunes serviceydelser, så borgerne ved, hvilken service de kan forvente og hvilke rettigheder de har.*
- *At ydelserne inden for de givne ressourcemæssige rammer matcher borgernes behov bedst muligt.*
- *At udførerne ved, hvilke kvalitetskrav og forventninger der stilles til arbejdet og den service, der skal ydes.”*

(KHB, målsætninger og afgrænsninger: 1)

Hertil kommer en serie af beskrivelser af pligter for borgeren (uddrag):”

- *Du skal være til stede i hjemmet, når hjælperen er på besøg. Hjælperen må ikke opholde sig i dit hjem alene.*
- *Hjælpen skal kunne udføres uden gene for hjælperen.*
- *Modtager du hjælp til rengøring, har du ansvaret for, at der er de nødvendige redskaber i hjemmet...” (Høje-Taastrup Kommune 2008b)<sup>36</sup>*

I disse to citater opridser kommunen nogle af de præmisser, der i kvalitetsstandard ligger til grund for praksis i ældreplejen. Først og fremmest skal der fastlægges kvalitetskrav. Disse peger i to retninger. Mod borgeren med det formål at synliggøre borgerens rettigheder og afstemme hendes forventninger. Og mod leverandøren med intention om at synliggøre krav og forventninger til ydelsens udførelse. For det andet tales der om, at ydelserne skal matche borgernes behov indenfor

---

<sup>36</sup> Formuleringen er fra kommunens hjemmeside, hvor pligterne optræder på en samlet liste, men pligterne er også beskrevet i de enkelte pakker i kvalitetshåndbogen (R-pakkerne, P-pakkerne mv.)

nogle givne ressourcemæssige rammer. Det vi lægger vægt på her, er at ydelserne skal matche de ældres behov<sup>37</sup>.

Disse præmisser kan vi også se som betingelser for, hvordan styringsambitionen indfries. Pointen er igen, at beskrivelser af rettigheder, pligter, krav, forventninger til udførelse og borgerens behov skal gøre det muligt at minimere forskellen mellem tilbud og praksis, og dermed også ses som medvirkende til at producere kvalitet.

I tillæg til de allerede fremskrevne præmisser arbejder Høje-Taastrup Kommune med værdier, som en integreret del af kvalitetsstyringen. Man kan diskutere om værdier i sig selv burde konstrueres som et separat styringsredskab som Hanne Knudsen (2007) eksempelvis gør. Knudsen tager udgangspunkt i fire forskellige strategier for at anvende værdier i organisationer og diskuterer dem op mod hinanden. En sådan ambition ligger udenfor denne afhandlings interesse. Vi har da heller ikke empirisk belæg for at sige noget om, hvordan Høje-Taastrup Kommune bedst bruger sine værdier til at styre ældreplejen. I denne afhandling vil vi derfor ikke analysere kommunens værdier som en separat styringsteknologi, men derimod analysere værdierne som en del af kvalitetsstyringen på leverandørniveau. Det mener vi at kunne gøre, fordi værdierne præsenteres som en meget integreret del af kvalitetsstandardens metoder til at minimere forskellen *tilbud* ] *praksis* og derved opnå kvalitet. Det ville med andre ord ikke virke konsistent, hvis vi hævdede at undersøge kvalitetsstandardens og samtidig ignorerede, at værdier er en del af selvsamme kvalitetsstandard.

Kommunen skriver i Kvalitetshåndbogen: ”*Høje-Taastrup Kommunes hjemmepleje forudsætter, at den aktuelle udfører gør sig klart hvilke grundlæggende værdier, der skal være til stede for at kunne udføre Høje-Taastrup Kommunes visiterede hjemmepleje-opgaver.*” (KHB, Værdier i hjemmeplejen: 1). Hver kvalitetsstandard indledes således også med et afsnit kaldet ”*værdiformulering*”, hvor ældreplejens seks værdier er anført<sup>38</sup>. Som kvalitetsstandardens iagttager værdierne, udgør de altså en del af de præmisser, der ligger til grund for udførelsen af den enkelte ydelse.

Sammenstiller man kvalitetsstandardens styringsambition og dens teknologiske dimension (etableringen af kausalitet) er pointen, at kvalitetsstandardens vil styre på forskellen mellem

---

<sup>37</sup> Vi vil ikke beskæftige os med, hvordan konstruktionen af de økonomiske rammer spiller ind, simpelthen fordi kvalitetsstandardens ikke siger noget herom.

<sup>38</sup> Se også eksempel på kvalitetstandard, bilag 1.

tilbuddet – dvs. beskrivelserne af hvad ydelsen bør bestå af og i – og så den form, som ydelsen antager i praksis. Måden hvorpå teknologien skaber sammenhæng kommer derved til at handle om at forholde *beskrivelsen* af ydelsen<sup>39</sup> til den *praktiske udførelse* af ydelsen<sup>40</sup>. Med andre ord spørger teknologien: afspejler den givne praksis det beskrevne tilbud? Hvis svaret er ja, kan teknologien konstatere sammenhæng og derved også kvalitet. Standarden præsenterer sig ganske enkelt som et redskab til at styre praksis med beskrivelserne for øje og heri – siger den – garanteres kvaliteten.

## Opsamling

Vi har ovenfor argumenteret for, at kvalitetsstandarder er en styringsteknologi. I systemteoretisk forstand består styringen i at minimere forskellen mellem tilbud og praksis. Og det teknologiske aspekt af kvalitetsstandarder består i at konstruere forskellige beskrivelser, der rationelt forbindes med det at producere kvalitet. Heri består kausaliteten. Beskrivelserne kan ses som styringsteknologiens tilbud af beslutningspræmisser til kommunens ældrepleje og dens ansatte. Beskrivelserne danner på den måde præmisser for beslutninger, der har til hensigt at minimere forskellen mellem tilbud og praksis. Vi har fremanalyseret, at kvalitetsstandarder som minimum beskæftiger sig med beskrivelser af:

- ydelsens indhold
- ydelsens omfang
- ydelsens udførelse
- tildelingskriterier herunder funktionsniveauer og behov
- serviceinformation om hjælp
- den ældres rettigheder
- den ældres pligter
- værdier i ældreplejen

Ovenstående skal forstås en indgang til de områder, som styringsteknologien gør beskrivbare, når den anvendes som styringsteknologi i en kommunal kontekst. På den måde kan punkterne ses som ledetråde til den videre analyse, der vil beskæftige sig med, hvordan de enkelte beskrivelser konkret

---

<sup>39</sup> Kalkule.

<sup>40</sup> Afvigelse.

indgår som præmisser for tilvejebringelsen af kvalitet. Vi har argumenteret for, at kvalitetsstandardens *beskriver* for at producere *kvalitet* – og i forlængelse af dette vil vi analysere *hvordan bestemte beskrivelser producerer bestemte former for kvalitet*. Senere i analysen vil vi derfor gå dybere ned i de konkrete kausalsammenhænge, hvad man kan kalde spørgsmålet om, hvordan styringen mere specifikt understøttes af teknologi – dvs. hvordan de konkrete beskrivelser udfoldes som beslutningspræmisser. Men først er det på sin plads at forfølge den påstand, som vi indledningsvis i dette kapitel beskrev som tre niveauer af praksis – eller hvad vi kaldte kvalitetsstandardens trefoldige kvalitetsambition.

### **Tre niveauer af praksis - tre niveauer af beslutninger**

Vi analyserede i ovenstående afsnit, hvordan det bliver styringens opgave at få praksis til at stemme overens med beskrivelse af tilbuddet. En beskrivelse der synliggør, hvad ydelsen kan være, og hvordan den kan udføres. Men som vi argumenterede for tidligere kan praksis inddeles i tre niveauer<sup>41</sup>, der alle er relevante i forhold til det endemål, at levere kvalitet i serviceydelserne til de ældre. Niveauerne spiller nemlig alle ind med forskellige praksisformer når ydelsen skal leveres. På den måde bliver kvalitetsstandardens anvendt som styringsteknologi på tre forskellige niveauer indenfor ældreplejen. Servicestyrelsen beskriver det på denne måde:

*”Det er vigtigt, at kvalitetsstandarderne kan overbringe de vigtige informationer (kommunalbestyrelsens overordnede politiske beslutninger, red.) til både borgere, sagsbehandlere og leverandører.”* (Servicestyrelsen 2005: 12)

Citatet ovenfor viser, hvorledes kvalitetsstandardens er tænkt som en teknologi, der skal samle og videreformidle kommunalbestyrelsens beslutninger og prioriteringer på ældreområdet. Ydermere skal teknologien gøre sig synlig for både borgere, sagsbehandlere og leverandører – dvs. både for dem, der modtager hjælp(b), for dem der afgør til hvem, hvilken hjælp gives(f), og endelig også for dem, der udfører hjælpen i praksis(l). Styrelsen uddyber det således:

*”Kvalitetsstandarderne giver sagsbehandlerne et godt grundlag at træffe afgørelser efter, ligesom kvalitetsstandarderne sammen med kontrakten og de konkrete afgørelser giver leverandøren*

---

<sup>41</sup> Forvaltning, leverandør og borger.

*præcise rammer for levering af ydelser til de enkelte borgere.” (..) Standarderne er også et nødvendigt redskab i den daglige arbejdstilrettelæggelse i forbindelse med tildeling af hjælpen og levering af ydelserne.” (..) ”Kvalitetsstandarderne er også et vigtigt redskab til at sikre gennemsigtighed på ældreområdet. Borgerne skal have mulighed for at få kendskab til kommunalbestyrelsens vedtagelser, så de kan få viden om, hvilken service de er berettiget til.” (Servicestyrelsen 2008c).*

Standarden tiltænkes altså anvendelse som styringsværktøj på flere niveauer. For det første kan kvalitetsstandarderne bruges på forvaltningsniveau. Her bliver beskrivelsen af tildelingskriterier grundlag for sagsbehandlerens vurdering og afgørelse, af hvilke ældre borgere, der skal have hvilke ydelser. Styrelsen beskriver det på denne måde:

*”Kvalitetsstandarderne skal indeholde information om, hvad der lægges vægt på ved tildeling af hjælpen – det vil sige, hvilke kriterier borgeren skal opfylde for at kunne få tildelt hjælpen. (..) Kvalitetsstandarderne skal beskrive, hvordan hjælpen tildeles. For eksempel at der kommer en sagsbehandler fra forvaltningen ud i borgerens hjem for at vurdere behovet for hjælp.” (Servicestyrelsen 2005: 14)*

Beskrivelserne i kvalitetsstandarderne skal derved kunne udgøre et beslutningsgrundlag for sagsbehandleren, når vedkommende træffer en afgørelse om hvilken hjælp, der kan bevilliges i det konkrete tilfælde.

For det andet kan kvalitetsstandarderne anvendes på leverandørniveau<sup>42</sup>. På dette niveau bliver beskrivelsen af ydelsens indhold og omfang afgørende for, hvordan ydelsen udføres og tilrettelægges. Hertil kommer beskrivelser af kvalitetskrav til leverandører af hjælp. Eller som styrelsen også formulerer det: *”For at sikre, at de overordnede politiske målsætninger bliver til virkelighed, skal kvalitetsstandarderne beskrive de kvalitetskrav, kommunalbestyrelsen stiller til leverandørerne.” (Servicestyrelsen 2005: 14).* Med andre ord skal kvalitetsstandarderne beskrive, hvordan leverandøren lever op til politikernes og forvaltningens forventninger, når ydelserne skal leveres i praksis. Her er det teknologiens formål at styre udførerens levering af ydelsen i forhold til de beskrevne krav.

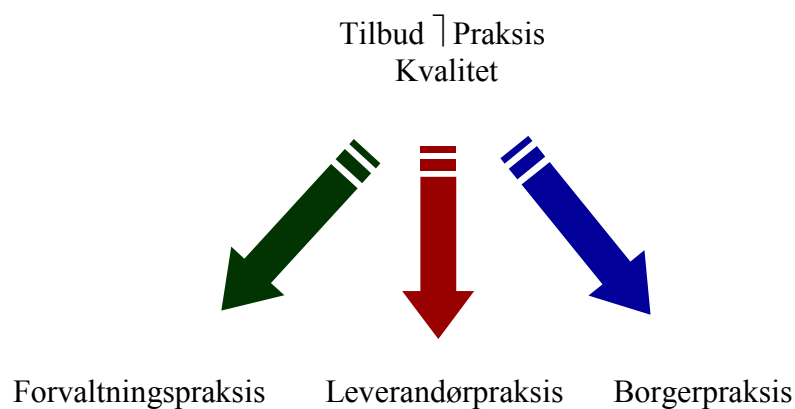
---

<sup>42</sup> Kontrakten nævnes også som styringsredskab på leverandørniveau. Men da kvalitetsstandarderne ikke omfatter kontrakter, vil vi ikke beskæftige os yderligere hermed i denne afhandling.

For det tredje bruges kvalitetsstandarden på borgerniveau, hvor beskrivelsen af både indhold, omfang og tildelingskriterier bliver afgørende for, hvad borgeren kan forvente af den leverede ydelse. Først og fremmest skal hjælpen beskrives, så borgerne kan blive informeret om karakteren af den hjælp, de kan få. Den konkrete serviceinformation, som borgeren skal have, forstås som ”indholdet, omfanget og udførelsen” af de ydelser, som kommunen tilbyder, og som borgeren derfor kan forvente at modtage. Styrelsen specificerer dette ved at tale om de ældres rettigheder, når de skriver, at ”kvalitetsstandarden skal gøre det klart, hvad de ældre har ret til, hvis de får brug for hjælp.” (Servicestyrelsen 2005: 14). Pointen er, at teknologiens funktion indbefatter at beskrive, hvilke ældreydelser borgeren kan regne med at få, såfremt borgeren får brug for kommunens hjælp. Beskrivelsen tjener derfor det formål at synliggøre ydelsen overfor borgeren med den konkrete konsekvens, at borgeren kan regulere sine forventninger til beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen.

På alle niveauer omfatter styringsambitionen at minimere forskellen mellem tilbud og praksis, men pointen er, at *tilbud* og *praksis* træder forskelligt frem på de forskellige niveauer. Forskellige dele af styringsteknologien aktiveres på de tre niveauer, i forhold til om praksis handler om afgørelser, der skal træffes (forvaltning), ydelser der skal udføres (leverandør) eller forventninger der skal afstemmes (borger). Det er vigtigt at understrege, at den overordnede forskel *tilbud* | *praksis* ikke opløses. Der sker derimod det, at forskellen stiller sig til rådighed for ledelse i de tre forskellige organisatorisk kontekster. Kvalitetsstandardens iagttagelsesledende forskel byder sig med andre ord til på de tre forskellige niveauer, hvilket åbner muligheden for, at begrebet praksis får en mere konkret og kontekstnær betydning.

Vi har forsøgt at illustrere dette i nedenstående figur:



Figur 7 – tre niveauer af praksis

Herfra bliver det altså et spørgsmål om, hvordan styringsteknologien gør ledelse mulig på de tre forskellige niveauer, herunder hvilken styringsambition kvalitetsstandarden introducerer og hvilken kausalitet den tilskriver, dvs. hvilke af de fremanalyserede beskrivelser teknologien trækker på<sup>43</sup> og hvordan. Det åbner for en interessant diskussion af, om man i virkeligheden kan tale om tre styringsteknologier frem for én styringsteknologi, som kvalitetsstandarden jo umiddelbart lod sig iagttage. Er det med andre ord længere meningsfuldt at konstruere kvalitetsstanden som én styringsteknologi, eller må vi opgive denne manøvre? For at kunne besvare disse spørgsmål, har vi valgt at strukturere den resterende del af analysen ud fra denne tredeling, og vi betegner niveauerne henholdsvis *F* (forvaltning), *L* (leverandør) og *B* (borger).

<sup>43</sup> Jf. kapitel 4: Kvalitetsstandardens beskrivelser.



## ANALYSEDEL 1 – FORVALTNINGSNIVEAU

I forrige afsnit viste vi, hvordan kvalitetsstandarden som styringsteknologi deler sig ud på tre niveauer, og på alle niveauer påstår den, at den kan give kvalitet ved at minimere forskellen mellem tilbud og praksis. Vi viste også, hvordan praksis skal forstås forskelligt afhængigt af, på hvilket niveau kvalitetsstandarden anvendes. Endelig argumenterede vi for, at teknologien anvender bestemte beskrivelser som præmisser for beslutninger på de enkelte niveauer. Problematikken antyder, at kvalitetsstandarder dukker op på ny på hvert niveau, som et værktøj med nye styringsambitioner og nye kalkuler – og dermed også med forskellige kvalitetsrationaler. I analysen af kvalitetsstandarder som teknologi eksploderer værktøjet så at sige mellem hænderne på os, og vi står i praksis tilbage med tre forskellige teknologier udledt af hvad, der ved første øjekast var et sæt kvalitetsstandarder.

I denne delanalyse vil vi undersøge det første af disse niveauer – forvaltningsniveauet – og stille spørgsmålene: hvad er kvalitetsstandardens styringsambition og hvad anses som effektivt til at indfri denne styringsambition? Vi vil med andre undersøge, hvordan teknologien anvendes som styringsværktøj, og hvordan kvalitet og ledelse dukker op i den forbindelse.

Vi så tidligere, at praksis for forvalteren i ældreplejen handler om at træffe afgørelser om hvilke ydelser, der kan tilkomme hvilke borgere. Derfor, når vi taler om forvaltningsniveauet, mener vi de medarbejdere, der arbejder med at træffe afgørelser om tildeling af ydelser til borgerne. Den situation, hvor dette sker er visitationen, hvor forvalter og borger mødes med det formål, at der træffes en afgørelse om ydelse(r) til den ældre.

Fokus i dette afsnit bliver, hvordan kvalitetsstandarder anvendes som teknologi til at træffe en afgørelse. At træffe en afgørelse kan iagttages som en iagttagelse af borgerens behov med det formål at tildele en ydelse. Vi vil vise, hvordan *beskrivelser af behov*, og *beskrivelser af funktionsniveauer* konstrueres som tildelingspræmisser, og hvorledes der efterfølgende kobles rationelt til *ydelsens indhold*. Disse beskrivelser fungerer dermed som præmisser for at træffe en afgørelse, der kan sikre kvalitet i forvaltningspraksis. Dermed konstrueres kvalitet som noget helt bestemt og med bestemte konsekvenser for ledelse. Men lad os tage hul på analysen.

## Styringsambitionen på forvaltningsniveau

Først ser vi nærmere på den styring, som kvalitetsstandarder tilbyder på forvaltningsniveauet.

Høje-Taastrup Kommune skriver selv, at ”kvalitetsstandarderne i Kvalitetshåndbogen danner rammen for det arbejde, der udføres af administrationen (...)”. Hertil tilføjer man, at kvalitetsstandarderne skal medvirke til ”at Høje-Taastrup Kommune træffer ensartede afgørelser om hjælp og yder service til borgerne ud fra et ensartet grundlag<sup>44</sup>” (KHB, målsætninger og afgrænsninger: 1). I kommunen er kvalitetsstandarderne altså grundlaget for de administrative afgørelser om hvilke tilbud om hjælp, borgeren kan få.

Vi ved fra kapitel 3, at en styringsteknologi fremstiller det, den rettes imod som noget styrbart. Helt overordnet er det naturligvis kvalitet, der gøres styrbart. Men vi er interesserede i, hvad standarden mere konkret retter sig mod på forvaltningsniveauet. Vi kan se af citatet, at standarden rettes imod administrationens arbejde – dvs. de afgørelser, der skal træffes. Vi kan også se, at afgørelserne skal tage udgangspunkt i kvalitetsstandarder. Det handler med andre ord om, at træffe afgørelser, der lever op til de tilbud, som beskrives i kvalitetsstandarder.

Systemteoretisk kan vi derfor iagttage, at styringens ambition på forvaltningsniveau handler om at minimere forskellen mellem tilbud og afgørelse, og kvalitet opstår som minimeringen af denne forskel. Det kan illustreres således:



Figur 8 – Kvalitetsstandardens styringsambition på forvaltningsniveau

Den venstre side af forskellen – tilbuddet – repræsenterer alt det, der kan tilbydes ifølge kvalitetsstandarder. Dette udgøres naturligvis af den række af forskellige ydelser som pakkerne tilsammen udgør. Som nævnt tidligere tilbyder Høje-Taastrup Kommune en lang række ydelser i

<sup>44</sup> På en måde afslører kvalitetsstandarder allerede her sit teknologiaspekt, ved at tale om ’ensartede’ afgørelser.

forskellige pakker<sup>45</sup>. Pakkerne tildeles ud fra kvalitetsstandardens kriterier, som forvalteren skal lægge til grund for sin afgørelse. Mange af pakkerne har tildelingskriterier til fælles. Som vi skal se går en række funktions- og behovsvurderinger eksempelvis igen mange steder.

Den højre side af forskellen repræsenterer den afgørelse, som det er meningen, at forvalteren skal træffe. I styringens optik skal afgørelsen afspejle tilbuddet – eller kvalitetsstandardens definitioner af, hvad tilbuddet kan udgøre – for at kvaliteten sikres. Derfor ser vi også, at kvalitet udgør enheden af styringsforskellen, idet kvalitet dukker op, når tilbud og afgørelse svarer til hinanden.

Med styringsambitionen for øje, er næste skridt i analysen at spørge til teknologiens kausalitet på forvaltningsniveauet. Vi vil med andre ord analysere, hvad der skal til for, at forvalteren kan træffe en kvalitetsafgørelse i kvalitetsstandardens optik?

### **Kausalitet**

Kvalitetsstandardens tilskrivning af kausalitet består i, at kvalitetsstandarden rationelt og uproblematisk forbinder årsager med virkninger på forvaltningsniveauet. I forrige analysedel fremanalyserede vi, hvorledes teknologiens overordnede kausalitet består i at forbinde det *at beskrive* med det *at producere kvalitet*. Teknologiens modus er stadig *beskrivelse* på forvaltningsniveauet, idet den selvsagt stadig beskriver. Men her rettes beskrivelserne mod tilbud og afgørelser, og der er derfor tale om bestemte beskrivelser, der udlægges som den gyldne vej til kvalitet og dermed udgør kausaliteten.

### **Tildelingskriterier – funktionsniveauer og behovstilskrivning**

Bestemte beskrivelser fremføres altså som præmisser for beslutninger, når forvalteren skal træffe en afgørelse, hvor afgørelsen matcher tilbuddet. Kommunen skriver:

*”Kvalitetsstandarden fastlægger kriterierne for hvilken hjælp, der gives til hvilke borgere, afhængigt af deres funktionsniveau – altså behovet for hjælp.”* (Høje-Taastrup Kommune 2006)

Her ser vi, hvordan bestemte beskrivelser gøres relevante for den forvalter, der skal træffe en afgørelse om tildeling af hjælp. Dels taler kommunen om *tildelingskriterier*, dels om

---

<sup>45</sup> Eksempler på ydelsespakker i kvalitetsstandarden er: rengøring, tøjvask, indkøb, madservice, anden praktisk bistand, omsorg, personlig pleje, kontakt, plads på plejecenter, sygepleje, genoptræning, vedligeholdelsestræning og selvtræning, nødkald, hjælpemidler, befordring og omsorgstandpleje.

*funktionsniveauer* og dels om *behov*. For at forstå, hvordan disse begreber hænger sammen med afgørelsen, vil vi se nærmere på den situation, der ligger til grund for afgørelsen – nemlig visitationen.

### ***Visitationen***

Når visitationen skal træffe en afgørelse om sammensætningen af det enkelte tilbud til den ældre, sker det i forbindelse med en visitation af borgeren. En visitation er en situation, hvor borgerens behov for hjælp fastlægges af visitator. Visitationen gennemføres på foranledning af borgeren selv, borgerens pårørende, praktiserende læge, kommunens samarbejdspartnere (leverandører) eller hospitalet, hvis borgeren har været indlagt (KHB, visitation til praktisk og personlig bistand: 1). Selve visitationen forløber som et møde mellem den ældre borger, evt. en bisidder (ofte en pårørende) og en visitator og foregår som oftest i borgerens hjem. Når en visitation udspiller sig, sker det i form af en såkaldt vurderingssamtale, hvor visitator og borger samtaler om borgerens fysiske, psykiske og sociale situation. Indholdet og forløbet af en sådan vurderingssamtale beskrives på denne måde: ”

- *Visitator skal tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra ansøgeren.*
- *Visitator observerer og spørger ind til borgerens fysiske, psykiske og sociale situation.*
- *Der foretages en vurdering af borgerens funktionsniveau.*
- *Vurderingsskemaet udfyldes under samtalen og borgeren gøres bekendt med indholdet.*
- *Samtalen munder ud i en helhedsvurdering og konklusion, hvoraf afgørelsen fremgår.”*

(KHB, visitation til personlig og praktisk bistand: 4)

I citatet kan vi se, at visitator i situationen skal tage stilling til alle borgerens anmodninger om hjælp. Alle anmodninger om hjælp er i første omgang legitime – i den forstand, at disse anmodninger skal høres og tages stilling til af visitator. Man kan spørge sig selv, om det dermed vil sige, at alt pludselig er relevant i behovskommunikationen? Skal eksempelvis en anmodning om hjælp til at kontakte en prostitueret for at få afhjulpethet et sexbehov tages alvorligt af visitator?<sup>46</sup> En sådan anmodning vil sandsynligvis blive registreret af visitator som støj, fordi alle vurderinger om

---

<sup>46</sup> Der foregår en aktuell diskussion om grænserne for det offentlige hjælp på dette område. For eksempel har Velfærdsminister Karen Jespersen udtalt, at det er i orden, at sygeplejersker hjælper ældre med at få kontakt til en prostitueret (Sygeplejersken 2008).

hjælp baseres på kvalitetsstandardernes formelle kriterier for tildeling af ydelser. Det kan vi se, når kommunen skriver:

*”Tildeling af hjælp foretages ud fra en konkret, individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp. Vurderingen sker på basis af de kriterier, der gælder for tildeling af den/de konkrete ydelser.”* (KHB, visitation til personlig og praktisk bistand: 3-4).

Ovenstående tyder på, at samtalen med den ældre foregår indenfor en formaliseret ramme, som udgøres af kvalitetsstandardens beskrivelser. Dermed kan det nok være, at man som forvalter skal lytte til og tage stilling til borgerens anmodninger om hjælp og alle de mulige former, disse anmodninger kan antage, men borgerens anmodning skal vurderes i forhold til de tildelingskriterier, der allerede er formuleret i kvalitetsstandarden. Og det er tildelingskriterier, som er specifikt forbundet til de enkelte ydelser. Derfor er kun de anmodninger relevante, som kan håndteres af kvalitetsstandardens beskrivelser. Og der er endnu ingen kvalitetsstandard for sexbehov. Her er altså tale om en blind plet for teknologien. Vi kan i den forbindelse iagttage, at kvalitetsstandarden iagttager igennem distinktionen *godkendt behov* | *afvist behov*. Pointen er, at kvalitetsstandarden konstruerer behov som noget helt bestemt, og på baggrund af denne konstruktion kan den dømme, om et givent behov kan godkendes eller skal afvises. Hvad kvalitetsstandarder derimod ikke kan se, er behov, som den hverken kan godkende eller afvise. For kvalitetsstandarder er disse ganske enkelt ikke behov. Kvalitetsstandarder kan dermed godt se, at der er behov, den ikke kan honorere (afviste behov)<sup>47</sup>, men den kan ikke se, at den ikke kan se behov, som den ikke kan se (dens blinde plet).

### ***Konstruktionen af behov***

Nedenfor vil vi undersøge konstruktionen af behov nærmere. Behovstilskrivning sker, som vi så i citatet ovenfor, først og fremmest på baggrund af en vurdering af den ældres funktionsniveau. Et eksempel på behovstilskrivning igennem tildelingskriterier kan vi finde i P-pakkerne<sup>48</sup>, hvor der formuleres en distinktion mellem lette, moderate, svære og totale begrænsninger. Distinktionen er gennemgående for mange af pakkerne, dog med enkelte undtagelser. Eksempelvis er enkelte af

---

<sup>47</sup> Et eksempel på et afvist behov, altså et behov som ældreplejen godt kan genkende, men som ikke giver anledning til at tildele en ydelse, kunne være hvis den ældre vurderes at kunne klare rengøringen selv.

<sup>48</sup> Personlig pleje

pakkerne betinget af, at den ældre udelukkende kan kategoriseres som svært eller totalt begrænset<sup>49</sup>. Det vil vi vende tilbage til om et øjeblik. Men i P-pakkerne beskrives følgende tildelingskriterier:

”Tildeling sker på basis af følgende kriterier:

- *Borgeren er over 18 år.*
- *Borgerens funktionsniveau medfører en af følgende begrænsninger:*
  - *Lette begrænsninger:*  
*Borgeren er den aktive part og kan med let personassistance udføre aktiviteten. (..)*
  - *Moderate begrænsninger:*  
*Borgeren er den aktive part og kan under forudsætning af moderat personassistance udføre aktiviteten. (..)*
  - *Svære begrænsninger:*  
*Borgeren deltager og kan under forudsætning af omfattende personassistance udføre aktiviteten. (..)*
  - *Totale begrænsninger:*  
*Borgeren er ude af stand til at udføre aktiviteten og har behov for fuldstændig personassistance. (..)*

(KHB, P-pakken: 1-2)<sup>50</sup>

Hvis visitator kan placere borgeren indenfor én af disse fire kategorier, kan man som borger blive genkendt som havende et behov. Der sker dermed en segmentering på baggrund af kvalitetsstandardens distinktioner. Segmenteringen indbefatter, at man kategoriseres som værende begrænset og begrænsningen specificeres som let, middel, svær eller total. De betegnelser man som borger kan tildeles, er styringsteknologiens konstruktioner.

Vurderingen af den ældres funktionsniveau indebærer også en vurdering af ”*husstandens samlede ressourcer*”. Her beskrives det, at ”*(d)er ydes kun hjælp til praktiske opgaver i hjemmet, som borgeren og andre personer i husstanden ikke kan udføre.*” (R-, K-, A- M-pakkerne, m.fl.)<sup>51</sup>. Dette vil sige, at hvis borgeren har mulighed for at hjælpe sig selv, eller andre i husstanden har mulighed

---

<sup>49</sup> Eksempelvis er tildeling af K-pakken (Kontakt) betinget af, at den ældre befinder sig på funktionsniveauet for svære eller totale begrænsninger

<sup>50</sup> Personlig pleje

<sup>51</sup> Rengørings-, Kontakt-, Anden praktisk bistand-, og Madservicepakkerne.

for at hjælpe, vil borgerens behov blive afvist – dvs. falde på den forkerte side af *godkendt behov* | *afvist behov*. Man kan hævde, at funktionsvurderingen stiller hjælpeforskellen *begrænsning* | *mulighed* til rådighed for styringen, og at denne iagttagelse hjælper til at vurdere den ældres behov. Hvis den ældre iagttages som havende begrænsninger, kan behovskommunikationen fortsætte, men hvis den ældre iagttages som havende muligheder for selvhjælp afvises behovet.

Som tidligere nævnt forekommer tildelingskriterierne visse steder endnu mere snævre. K-pakken kan man for eksempel kun blive tildelt, såfremt man vurderes som havende: ”*svære*” eller ”*totale begrænsninger*” (KHB, K-pakken: 1). Beskrivelsen af disse former for begrænsninger svarer til dem fra P-pakkerne. K-pakken er et tilbud til den ældre om et ”*kort tilsyn og observation af borgerens almene tilstand*” (ibid.). Tilsynet kan tage form af et kontaktbesøg i dagtimerne eller et telefonisk opkald i både dag- og aften timerne. Men de konkrete tildelingskriterier her er mere snævre end de, der ligger til grund for den ’almindelige’ praktiske bistand og personlige pleje.

I tilfældet med K-pakken anvendes forskellen *begrænsning* | *mulighed* på en måde, der gør det vanskeligere at få godkendt sit behov. I realiteten betyder disse kriterier, at man som ældre ikke kan genkendes som havende et kontaktbehov, medmindre man er svært eller totalt begrænset. Men igen, hvis den ældre falder på den rigtige side af forskellen, mobiliseres en række løsninger på det bestemte behov, der for eksempel indbefatter et 10-minutters kontaktbesøg, eller et 5-minutters kontaktopkald (KHB: K-pakken: 2).

### ***Den ældres hjem som offentlig arbejdsplads***

På et andet område spiller kvalitetsstandarderne også en rolle i forhold til afgørelsen, nemlig i forhold til det skisma, at modtagerens hjem både kan iagttages som den ældres personlige privatsfære, men samtidig kan iagttages som arbejdsplads for den professionelle hjælper. Afhængigt af om man indtager den ældres eller organisationens iagttagelsesposition fremstår hjemmet som to meget forskellige ting – enten private enemærker eller offentlig arbejdsplads. Høje-Taastrup Kommune skriver: ” *Det er en forudsætning for tildeling af hjælp, at dit hjem kan godkendes som arbejdsplads jf. arbejdsmiljøreglerne. (...) Det kan være nødvendigt, at dit hjem møbleres om eller bliver indrettet med hjælpemidler både for din og hjælperens skyld.*” (KHB, R-pakkerne: 2<sup>52</sup>; Høje-Taastrup Kommune 2008c). Her fremstår det tydeligt, at den ældre for overhovedet at komme i betragtning til hjælp må indrette sig efter organisationens (ældreplejens) behov. Hvis ikke den

---

<sup>52</sup> Rengøringspakkerne

ældres hjem lever op til arbejdsmiljølovgivningens krav, må den ældre træde ind i rollen som forandringsvillig borger og imødekomme disse krav. Lidt vovet kan man sige, at den ældre overtager ansvaret for arbejdsmiljøet i hjemmet, eller i hvert fald ansvaret for at være villig til at forandre sit hjem, så det lever op til lovgivningens krav. Man kan sige, at den ældre(s hjem) iagttages hen over forskellen *offentlig*  $\bar{\wedge}$  *privat*. Her anses det som en betingelse for at kunne træffe en afgørelse om tildeling af tilbud, at den ældre selv iagttager sit hjem som offentligt, og er villig til at imødekomme de krav som dette afstedkommer, for eksempel ommøblering og indretning med hjælpemidler etc.

En analyse af den ældres hjem iagttaget hen over forskellen *offentlig*  $\bar{\wedge}$  *privat* kunne nemt udgøre en kandidatafhandling i sig selv. Vi vil derfor ikke forfølge denne problemstilling yderligere, blot konstatere, at der i forbindelse med kvalitetsstandardens stilles bestemte krav til borgerens forandringvillighed på området. Genkendelsen af den ældres behov er dermed forbundet til genkendelsen af den ældres villighed til at lade sit hjem iagttage som offentlig arbejdsplads og lade det indrette efter organisationens forskrifter.

### ***Behov kobles til ydelser***

Konstruktionerne af behov gør det muligt at koble til forskellige ydelser eller pakker. Borgeren kan derved inkluderes i en række processer og blive genstand for en lang række beslutninger, der følger i kølvandet på en sådan behovstilskrivelse. Først og fremmest gør behovskonstruktionen det muligt at koble den ældre sammen med konkrete pakker og herunder delelementer i den enkelte pakke. For eksempel gør kategorien 'svære begrænsninger' det muligt at koble den ældre sammen med en P3-pakke<sup>53</sup>, der omfatter 60 min. daglig pleje, 7 dage om ugen og indeholder hjælp til eksempelvis bad, hygiejne, påklædning, toiletbesøg, motivation/hjælp til indtagelse af mad og psykisk støtte i forbindelse med personlige gøremål (KHB, P3-pakken: 1f). Borgeren er blevet inkluderet og segmenteret af kvalitetsstandardens behovsdefinition, og når først borgeren er inkluderet og har fået tilskrevet et behov, iværksættes hjælpen som en række på hinanden følgende handlinger. Bestemte ydelser bliver simpelthen relevante for bestemte behov. Man kan sige, at dette gøres muligt igennem forskellen *denne ydelse*  $\bar{\wedge}$  *andre ydelser*, og når først et bestemt behov er tilskrevet, stilles denne forskel til rådighed for forvalteren, der så kan matche et givent behov med en given ydelse og derved træffe en kvalitetsafgørelse. Pointen er, at inklusionen af borgeren foregår på

---

<sup>53</sup> Personlig pleje



kvalitetsstandardens præmisser, når der skal træffes en afgørelse om tildeling af hjælp. Kvalitetsstandarden muliggør simpelthen, hvad der meningsfuldt kan kobles sammen af behov og ydelser, og derved hvordan kvalitet på forvaltningsniveauet bliver mulig.

Vi har ovenfor forsøgt at indbygge en kronologi i fortællingen om, hvordan afgørelser træffes af forvalteren i Høje-Taastrup Kommune. Tanken har været at vise, hvordan en række bestemte beskrivelser byder sig til i bestemte rækkefølger som præmisser for den beslutning, som forvalteren skal træffe i forbindelse med afgørelsen. I visitationen konstrueres borgerens behov, hvorefter der kobles til ydelser, som kan håndtere disse behov. Hvis betingelserne overholdes, er outcomet en afgørelse, som afspejler de tilbud, som kan gives i kommunen. Men fortællingen ender ikke ved afgørelsen. Dels iværksættes udførelsen af ydelsen – som vi vil undersøge nærmere i næste analysedel – og dels planlægges en revurdering af borgerens behov. Kommunen skriver:

*”Der foretages revurdering af borgerens behov for hjælp minimum 1 gang om året, med mindre der gælder særlige regler i kvalitetsstandarden for den pågældende ydelse.”*(KHB, Visitation til personlig og praktisk bistand: 5)

Langt de fleste pakker er omfattet af denne definition. For eksempel er rengørings-, personlig pleje-<sup>54</sup>, tøjvask-, indkøbs-, madservice-, anden praktisk bistand-, omsorgs- og kontaktpakkerne alle omfattet af kravet om minimum én årlig revisitation. Selvom formuleringen hedder *”minimum 1 gang om året”* er det svært at forestille sig, at kommunen gennemfører visitationer med væsentlig højere frekvens – blandt andet i lyset af kommunernes aktuelle økonomiske rammer<sup>55</sup>.

Dér hvor revisitation foregår oftere, er i situationer, hvor den tildelte hjælp er midlertidig. I sådanne situationer bliver behovet revurderet hver tredje måned. Generelt for ældre ydelserne er altså, at de tildeles på baggrund af en behovskonstruktion, der kan være op til et år gammel.

---

<sup>54</sup> Dog skal særligt omkostningsfulde pakker såsom P5 (personlig pleje for personer *”med ingen eller minimal egenomsorg”*) revurderes hver 6. måned.

<sup>55</sup> Finansministeriet skynder til *”tilbageholdenhed i både de offentlige drifft- og anlægsudgifter”* (FM 2008: aftale om kommunernes økonomi for 2009). For finansministeriet er det ydermere et velkendt problem, at mange kommuner har svært ved at holde sig indenfor de økonomiske rammer, som hvert år aftales mellem KL og Finansministeriet.

## **Personkonstruktioner, ledelse og kvalitet på forvaltningsniveau**

Ovenfor har vi fremanalyseret nogle af de beskrivelser, som teknologien konstruerer på niveauet for afgørelser, for at gøre forvalteren i stand til at træffe en afgørelse, der kan genkendes som kvalitet. I dette afsnit vil vi komme nærmere ind på, de forskellige personkonstruktioner, som styringsteknologien skaber for at gøre det muligt for forvalteren at træffe en afgørelse. Pointen er at en række iagttagelser af personer selvfølge sig<sup>56</sup> og forudsættes for, at styringen kan lykkes og dermed give kvalitet på forvaltningsniveauet. Når der træffes afgørelser, sker det på baggrund af mødet mellem visitator og borger. I den forbindelse konstrueres forvalteren på en bestemt måde, men denne hjælpes også til at konstruere borgeren som en borger med behov. Det er derfor disse personkonstruktioner, der er relevante, dersom kvaliteten skal sikres.

### ***En professionel medarbejder***

Først og fremmest kan vi iagttage, at teknologien iagttager medarbejderen på forvaltningsniveau som én, der skal observere og vurdere borgerens fysiske, psykiske og sociale tilstand og på baggrund af disse observationer anvende teknologiens tildelingskriterier til at iagttage borgerens behov. Til det tilbyder kvalitetsstandard en række distinktioner, der skal styre forvalterens blik i iagttagelsen af borgerens behov. I afsnittet nedenfor har vi beskrevet hvilke distinktioner, vi har fremanalyseret. Pointen er, at kvalitetsstandard tilbyder sig til forvalteren som en bestemt iagttagelse af borgeren, der skal hjælpe til at minimere forskellen mellem *tilbud*  $\uparrow$  *afgørelse* og dermed give kvalitet. Dette har den konsekvens, at borgeren konstrueres som noget bestemt for, at kvaliteten kan sikres.

Hvis forvalteren formår, at iagttage en borger, der kan tilskrives et behov, skal der kobles til en relevant ydelse – eller gives et tilbud. Det vil også sige, at forvalteren står i en situation, hvor dette og ikke andet kan tilbydes. Man kan sige, at forvalteren tilbydes at iagttage hen over forskellen *denne ydelse*  $\uparrow$  *andre ydelser*, når koblingen mellem de konstruerede behov og de enkelte pakker sker.

Derudover er det målsætningen, at forvaltningen træffer ensartede afgørelser – dvs. afgørelser skal træffes på det samme grundlag og med det samme outcome, uanset hvilken medarbejder og hvilken borger, der bebor den konkrete situation. Her understreges også kvalitetsstandardens teknologiske

---

<sup>56</sup> Jf. Kapitel 3: Personkonstruktioner

element nemlig, at den påstås at fungere ens uafhængigt af tid og sted og i den forstand være overførbart og gentageligt.

Vi kalder denne medarbejderkonstruktion for *den professionelle medarbejder*. Hun ansføres nemlig til at træffe ensartede og saglige afgørelser baseret på konstruerede objektive iagttagelser af borgeren med udgangspunkt i de vedtagne kvalitetsstandarder.

### ***En anmodende, begrænset og forandringsvillig borger***

Vi kan ydermere iagttage, at forvalteren igennem teknologiens distinktioner skal iagttage borgeren som en borger, der i visitationssituationen må anmode om hjælp. I den forbindelse skal visitator lytte til alle anmodninger og tage dem alvorligt. Selv om disse kan antage mange former, er det kun anmodninger, der svarer til det, kvalitetsstandarderne kan tilbyde, der dukker meningsfuldt op i kommunikationen. Teknologien stiller nemlig en bestemt distinktion til rådighed for behovskommunikationen – forskellen *godkendt behov*  $\lrcorner$  *afvist behov* – og denne forskel refererer til indholdet af de enkelte standarder. I første omgang må borgerens anmodning om hjælp undergå denne iagttagelse for overhovedet at kunne komme i betragtning som behov, der kan vurderes og ikke blive udgrænset som støj. Anmodningens meningsfuldhed afhænger altså af, at den ræsonnerer med teknologiens konstruktion af meningsfulde behov, der enten kan godkendes eller afvises.

Hvis borgerens anmodning kan genkendes som et behov, der enten kan godkendes eller afvises, træder en hjælpedistinktion til for at afgøre, hvorvidt behovet falder på den ene eller den anden side af forskellen *godkendt behov*  $\lrcorner$  *afvist behov*. Her konstrueres den ældre som begrænset og vedkommende iagttages igennem forskellen *begrænsninger*  $\lrcorner$  *muligheder*. Hvis den ældre skal kunne komme i betragtning til en eller flere ældreydelse, må vedkommende (eller andre i husstanden) ikke have mulighed for at udføre aktiviteten selv, hvad enten der er tale om rengøring, personlig pleje eller omsorg. Hvis der kan iagttages muligheder, afvises behovet så at sige.

Sidst men ikke mindst skal borgeren træde ind i rollen som forandringsvilligt subjekt. Det ses blandt andet i forbindelse med, at borgerens hjem skal leve op til arbejdsmiljøreglerne. Hvis ikke det er tilfældet, så forventes borgeren, at være villig til at indrette hjemmet, så reglerne kan overholdes. Borgeren iagttages her hen over forskellen *offentlig*  $\lrcorner$  *privat*. Ræsonnementet synes at være, at når det nu er borgeren, der har bedt om hjælp, må borgeren også være villig til at forandre sig selv og sit hjem.

De tre roller som borgeren må tage på sig er hver især forudsætninger for, at forvalteren kan træffe en afgørelse, der afspejler de tilbud, som kan gives og dermed også en forudsætning for at producere kvalitet. Borgeren skal altså være både anmodende, begrænset og forandringsvillig, for at der kan formuleres et tilbud og tildeles en ydelse. Det der er vigtigt at fremhæve i den forbindelse er, at borgerens behov ikke er i borgerens magt – altså retten til at definere egne behov tilkommer ikke borgeren. Denne ret tilkommer derimod kvalitetsstandarder igennem de forskelle, den tilbyder for forvalteren at iagttage borgeren igennem. Her konstrueres dermed en borger, hvis problemer (behov) er defineret på forhånd, og hvis løsninger (pakkerne) ligeledes er defineret på forhånd.

### **Delkonklusion 1 – kvalitet og ledelse på forvaltningsniveau**

I denne analysedel har vi undersøgt, hvordan kvalitetsstandarder anvendes på niveauet for afgørelser – eller hvad vi har valgt at kalde forvaltningsniveauet.

Analysen har vist, at kvalitetsstandarder byder sig til for ledelse med ambitionen om at få afgørelsen til at afspejle tilbuddet. Dette har vi skrevet frem som et spørgsmål om at minimere forskellen mellem *tilbud* og *afgørelse*. Ligeledes har vi argumenteret for, at der i kvalitetsstandardens optik er kvalitet i forvaltningen, når der træffes afgørelser som afspejler de tilbud, der kan gives i kvalitetsstandarder. Kvalitet defineres dermed som det, at afgørelsen om hvilke ydelser den ældre kan tilbydes, rent faktisk svarer til det, der ifølge kvalitetsstandarder kan tilbydes.

Men som analysen har vist, eksisterer der bestemte betingelser for kvalitet, når kvalitetsstandarder anvendes som styringsteknologi på forvaltningsniveauet. Dette blev undersøgt som et spørgsmål om, hvilken kausalitet kvalitetsstandarder tilskriver. Undersøgelsen viste, hvorledes en række beslutningspræmisser indtræder for forvalterens beslutning, før der er kvalitet i forvaltningens afgørelser.

Først og fremmest skal borgeren inkluderes. Vi kan iagttage, at dette gøres muligt igennem en bestemt form for kommunikation om behov. Behovskommunikationen forløber ved at konstruere bestemte behov hos den ældre – behov der tilskrives igennem en segmentering og kobling til enkelte pakker med konkret indhold. Vi viser i den forbindelse, at distinktionen *godkendt behov* og *afvist behov* anvendes som iagttagelsesledende forskel, når borgeren gøres til genstand for iagttagelse ved hjælp af kvalitetsstandarder. Den ældres behov skal i visitationssituationen genkendes som et behov, som teknologien kan håndtere – enten ved accept eller afvisning. Derved er den risiko til stede, at den ældres udsagn, hverken kan genkendes som behov eller som ikke-behov af teknologien. Sådanne udsagn bliver til støj i visitationssituationen, og dette udgør en blind plet i kvalitetsstandarder. Konsekvensen er, at nogle behov udgrænses og iagttages som irrelevant for ældreplejen at håndtere. Retten til at definere, hvad et behov kan være, tilkommer derved kvalitetsstandarder. Behovskonstruktionen er med andre ord teknologiintern og politisk, i forståelsen konstitutiv for det sociale.

For det andet igangsættes en proces – såfremt borgerens udsagn genkendes som behov – hvor borgeren inkluderes på baggrund af en række bestemte præmisser. Disse præmisser fremføres som tildelingskriterier og omfatter en iagttagelse af funktionsniveau og en iagttagelse af forandringsvillighed. Altså skal borgerens behov, for at blive præmis for senere beslutninger, kunne kategoriseres og rubriceres af teknologiens som værende *begrænset* og *forandringsvillig*. Disse iagttagelser muliggøres igennem distinktionerne *begrænsninger*  $\bar{\cup}$  *muligheder* og *offentlig*  $\bar{\cup}$  *privat*.

Teknologiens styring og kausalitet indikerer en borger, der skal kunne iagttages som anmodende, begrænset og forandringsvillig for at kunne komme i betragtning til ydelser. Når teknologien anvendes indikeres også en bestemt medarbejder. Nemlig en medarbejder, der nøgternt og professionelt kan iagttage borgeren igennem de 'briller' kvalitetsstandarder stiller til rådighed, hvad enten det drejer sig om behov, funktionsniveau eller relevant ydelse.

Pointen er, at ovenstående præmisser udgør betingelser for at træffe en afgørelse, der svarer til kvalitetsstandardens tilbud. Kvalitet og ledelse er derfor også underlagt, såvel som muliggjort af disse betingelser.

Vi har forsøgt at samle pointerne fra analysedel 1 i nedenstående figur. Idéen er, at figuren udbygges efter hver analysedel og til sidst udgør et grundlag for diskussionen.

Forvaltningsniveauet			
Styringsambition	Kausalitet	Distinktioner	Roller/personkonstruktioner
tilbud $\bar{\cup}$ afgørelse kvalitet	Behov + Funktionsniveau + Medgørlighed + Bestemte ydelser = Kvalitet	godkendt behov $\bar{\cup}$ afvist behov begrænsninger $\bar{\cup}$ muligheder offentlig $\bar{\cup}$ privat denne ydelse $\bar{\cup}$ andre ydelser	Den anmodende, begrænsede og forandringsvillige borger  Den professionelle forvalter

Figur 9 – Kvalitet og ledelse på forvaltningsniveau

Figuren udtrykker mulighedsbetingelserne for ledelse på forvaltningsniveau, dersom man vil kvalitetsstandardens kvalitet. Således illustrerer figuren ledelse iagttaget som styringsteknologi på forvaltningsniveau. Vi ser ledelsen i, hvordan styringsteknologien i anvendelse stiller bestemte

præmisser til rådighed for beslutninger. Dette understøttes af konstruktionen af bestemte personer, der igen understøtter teknologiens styringsambition. De beslutningspræmisser kvalitetsstandarder stiller til rådighed, stilles først og fremmest til rådighed for den professionelle forvalter, der alene kan træffe beslutning om tildeling af ydelser. Man kan sige, at kvalitetsstandarder på dette niveau bemægtiger forvalteren og at beslutningens mulighed er placeret her.

## ANALYSEDEL 2 – LEVERANDØRNIVEAU

I denne analysedel skal vi se nærmere på, hvordan kvalitetsstandarder byder sig til og fungerer som en styringsteknologi på niveauet for udførelsen af ydelsen – hvad vi også kalder leverandørniveau. Som i forrige analysedel, vil vi her ligeledes analysere, hvordan kvalitet træder frem når ydelsen skal leveres, og hvilke konsekvenser dette har for ledelse.

Vi fremskrev tidligere, hvorledes praksis på leverandørniveauet handler om at levere ældre ydelser til borgerne i Høje-Taastrup Kommune. Det foregår i en bestemt situation nemlig, hvad man kan kalde udførelsessituationen. Her møder medarbejderen (leverandøren) den ældre og den praktiske udførelse af ydelsen forløber. Analysen omhandler derfor de medarbejdere, der leverer ydelser efter kvalitetsstandardens specifikationer. Når vi taler om udfører eller leverandører, har vi altså at gøre med plejepersonellet i kommunens ældrepleje, de såkaldte 'varme hænder', der befinder sig på dette niveau.

Kvalitetsstandarder kan iagttages som et værktøj, der på dette niveau garanterer kvalitet ved at forbinde beskrivelser af ældreplejens ydelser med den praktiske udførelse af ydelserne. Analysen vil vise, hvordan detaljerede beskrivelser af ydelsernes *indhold*, *udførelse* og *omfang* konstrueres som præmisser for at sikre kvaliteten, og ligeledes hvordan beskrivelser af *værdier* indsættes som præmisser for dette. I den forbindelse kommer anvendelsen af kvalitetsstandarder til at definere, hvad kvalitet kan være, når udfører skal levere en ydelse. Dette har en række konstitutive konsekvenser for muligheden for at bedrive ledelse, som analysen ligeledes vil adressere.

### **Styringsambitionen på leverandørniveau**

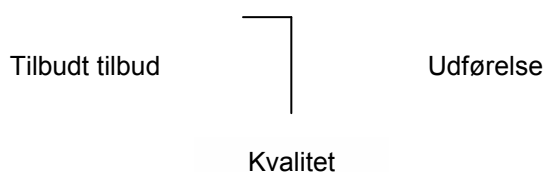
Høje-Taastrup Kommune skriver i forbindelse med kvalitetsstandardens rolle som styringsredskab på niveauet for udførelse:

*”Det er et krav, at det udførende personale er bekendt med Høje-Taastrup Kommunes kvalitetsstandard for ydelsen og at ydelsen udføres i overensstemmelse med denne”* (KHB, R-grundpakke: 6)



Kravet om at udfører skal være bekendt med og udføre ydelsen i overensstemmelse med kommunens kvalitetsstandarder, går igen i alle ældreplejens pakker. Kravet gælder, således hvad enten udfører er den kommunale ældrepleje, et privat firma, eller en privat person.

Vi kan iagttage, at kvalitetsstandardens iagttager kvalitet i udførelsen som et spørgsmål om at minimere forskellen mellem på den ene side den kommunalt besluttede og beskrevne ældreydelse, og på den anden side den udførte ydelse. Der er altså tale om, at den udførte ydelse skal leve op til de tilbud, som er besluttet og beskrevet af kommunen. Kvalitet dukker med andre ord op som minimeringen af forskellen mellem tilbudt ydelse og udførelse. Når den udførte ydelse stemmer overens med kvalitetsstandardens beskrivelse af den tilbudte ydelse, så lykkes styringen med andre ord, og kvaliteten sikres for udføreren. Styringsambitionen på leverandørniveau kan grafisk illustreres således:



Figur 10 – Kvalitetsstandardens styringsambition på leverandørniveau

Denne grafiske fremstilling af styringsambitionen på leverandørniveau er i sig selv udtryk for en forenkling, eller reduktion af kompleksitet om man vil. Vi vil derfor dvæle lidt ved de forskellige elementer, der udgør enheden af forskellen.

Men først må vi påpege, at vi så at sige bærer *beskrivelse* med over fra den indledende analyse af kvalitetsstandardens som styringsteknologi i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje<sup>57</sup>. Teknologiens modus er med andre ord stadig beskrivelse, og kausalitet etableres også her ved hjælp af det *at beskrive*. Men som i forrige analysedel er der tale om *bestemte beskrivelser*, der konstrueres som præmisser for beslutninger, når teknologien anvendes på dette niveau. Til trods for, at vi derved problematiserer enheden af kvalitetsstandardens som styringsteknologi, må vi nemlig stadig fastholde, at kvalitetsstandardens grundlæggende genstandgør og styrer ældreplejen ved hjælp af beskrivelser af dens ydelser.

<sup>57</sup> Jf. Kapitel 4: Beskrivelser som overordnet kausalitet.

Tilbage til styringsforskellens forskellige elementer. Vi kan hæfte os ved, at der på indersiden af forskellen står tilbudt ydelse. Dette præciserer, at indenfor kvalitetsstandarden skal leverandører kun forholde sig til de(n) tildelte pakker, og ikke alle de andre pakker. Supplerende kunne vi også have tilføjet besluttet (tilbud) på indersiden af forskellen, idet den tilbudte ydelse i kvalitetsstandarden, som leverandør skal indfri er politisk og administrativt besluttet. I den forskel kvalitetsstandarder stiller til rådighed for ledelse på leverandørniveau, er det dog for så vidt ligegyldigt, hvor eller af hvem beslutningen om den tilbudte ydelse er truffet. På leverandørniveauet, og i teknologiens optik, handler det kvalitetsfremmende arbejde om, at udfører leverer ydelser i overensstemmelse med standardens beskrivelser af de fra gang til gang tilbudte ydelser, hvor mange det så end måtte være.

På forskellens yderside står der udførelse. Hermed skal forstås de måder, som de enkelte pakker konkret og situationelt udføres af pleje- og omsorgspersonalet.

Endelig iagttages kvalitet som enheden af forskellen mellem beskrivelsen af den tilbudte ydelse og den konkret udførte ydelse. Det er med andre ord som minimering af forskellen mellem det tilbudte og det udførte, at kvalitet i ydelsen i standardens optik dukker op på dette niveau.

Indtil videre har det væsentlige spørgsmål været, hvilken styringsforskel kvalitetsstandarder grundlæggende søger at minimere på leverandørniveau. Heri består styringen i systemteoretisk forstand. Dette kan også beskrives som den forskel, styringsteknologien anvender og styrer ved. Men vores indledende påstand var, at kvalitetsstandarder på niveauet for udførelsen desuden byder sig til som et værktøj, der kan indfri denne styringsambition. Derfor vil vi nedenfor undersøge, hvordan kvalitetsstandarder etablerer kausalitet i ældreplejens ydelser, ved at forbinde *bestemte beskrivelser af de tilbudte ydelser* med *udførelsen af ydelserne*. Kausalitet handler om at forbinde mål og middel, og det er der forskellige teknikker til. Det handler med andre ord om, hvordan forskellige operationer på niveauet for udførelsen af ydelsen kan hænge sammen på meningsfulde måder. Lad os derfor forsøge at komme et spadestik dybere og se nærmere på detaljerne i, hvordan kvalitetsstandarder fungerer som styringsteknologi på leverandørniveau i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje.

## Kausalitet

Vi har argumenteret for, at kvalitetsstandarden igennem forskellige beskrivelser bedriver styring ved at gøre bestemte beslutningspræmisser gældende, og samtidig at disse beskrivelser udgør præmisserne for, hvordan kvalitet opstår<sup>58</sup>. I dette afsnit argumenterer vi for, at styringsteknologien på leverandørniveau tilbyder *beskrivelser af ydelsens indhold, omfang og udførelse*, og *beskrivelser af værdier*, og at disse udgør forudsætninger for kvalitet, såvel som præmisser for beslutninger, i forhold til udfører. Beskrivelserne er derved afgørende for, hvordan ydelsen kan udføres og tilrettelægges, og hvordan denne udførelse kan producere kvalitet.

### *Specifikke beskrivelser af indhold, omfang og udførelse*

Genkalder vi os Servicestyrelsens formuleringer om kvalitetsstandardens beskrivelser har til hensigt at indramme den praktiske udførelse af hjælpen. Styrelsen skriver: *”Kvalitetsstandarderne (..) giver leverandøren præcise rammer for levering af ydelser til de enkelte borgere.”* (Servicestyrelsen 2008: hvorfor kvalitetsstandarder?). Her bemærker vi en afgørende ting. Her tales om *”præcise rammer”* for levering af ydelser. Hvis rammen, der her tales om, forstås som en beskrivelse af ydelsens indhold, omfang og udførelse – så må en præcis ramme forstås som en veldefineret, detaljeret og nøjagtig beskrivelse. Pointen er, at leverandøren skal have stillet så præcise og detaljerede beskrivelser af ydelsen som muligt til rådighed for at kunne udføre servicen, og det er standardens opgave at producere og formidle disse beskrivelser. Det er kvalitetsstandardens måde at udvælge bestemte årsager og virkninger på. Kvalitetsstandardens synes dermed at sige, at præcise og detaljerede beskrivelser, fører til bedre og mere effektiv styring. Nedenstående citat viser hvordan Høje-Taastrup Kommune ligeledes beskriver kvalitetsstandarderne som en ramme, inden for hvilken ydelsen leveres:

*”Kvalitetsstandarderne skal ses som en ramme, hvor beslægtede ydelser er samlet i ”pakker”, som borgeren kan blive visiteret til. Der er vejledende tider på ”pakkerne”. Den vejledende tid i en ”pakke” er udtryk for den gennemsnitlige tid, det vil tage medarbejderen at levere hjælpen hos borgeren. ”Pakkerne” giver derfor borgeren og medarbejderen mulighed for - indenfor rammen, i dialog og samarbejde - at tilrettelægge, hvordan hjælpen skal ydes.”* (Høje-Taastrup Kommune 2006)

---

<sup>58</sup> Jf. Kapitel 4: Beskrivelser som overordnet kausalitet.

Kvalitetsstandarden skal altså forstås som en beskrivelse af en ramme, indenfor hvilken ydelsen kan leveres som meningsfuld ydelse. Ydelsen giver derfor kun mening ”indenfor rammen” – det er derved ikke hvad som helst, der kan iagttages som værende kvalitet i teknologiens blik. I de fleste tilfælde iagttages rammen både som beskrivelser af tid og indhold forstået på den måde, at der er afsat et bestemt antal minutter samt specificeret, hvad ydelsen kan bestå af. Nu vil vi dykke længere ned i de enkelte beskrivelser af ydelsernes indhold, omfang og udførelse og vise, hvor specifikke de er.

I p-pakkerne<sup>59</sup> ser vi, hvordan kvalitetsstandarden tilbyder udfører en præcisering af, hvad der menes med at yde personlig pleje til den ældre:

*”At blive vasket, hår- og hudpleje:*

- *Øvre toilette*
- *Nedre toilette*
- *Hårdvask/frisering/føntøring if. vask*
- *Tandbørstning/protesepleje og mundpleje dagligt om morgenen*
- *Negleklipning på fingre og håndpleje (if. badning efter behov, dog normalt kun 1 gang ugentligt).*
- *Fodbad (kun klargøring af fodbad if. kredsløbsforstyrrelser)*
- *Barbering. Mandlige brugere tilbydes barbering med barbermaskine/skraber 1 gang dagligt. Kvinder med skægvækst tilbydes barbering efter behov.*
- *Hjælp til makeup*
- *Øjenpleje, herunder skylning, rensning og drypning med neutrale dråber.*
- *Almindelig hudpleje (hjælp til at indsmøre fugtighedscreme over hele kroppen).*
- *Pleje af sarte og vanskelig hud”*

(KHB, P-pakke ydelsesspecifikation: 1)

Denne uddybende beskrivelse af, hvad den personlige pleje indebærer afgør hvad medarbejderen kan og skal beskæftige sig med, når det kommer til den del af den personlige pleje, der omhandler

---

<sup>59</sup> Personlige pleje

at få vasket og plejet krop og hår. Hvis medarbejderen skal gøre sig nogen forhåbning om at levere en kvalitetsydelse i teknologiens optik, skal udførelsen leve op til disse specifikke beskrivelser. Såfremt den udførende medarbejder (måske ligefrem i konsensus med borgeren) havde en anden ide om, hvad det indebar at vaske og pleje hår og hud, vil det være svært, for ikke at sige umuligt, for standarden at genkende den leverede ydelse som kvalitet.

Eksemplet bliver særligt bemærkelsesværdigt, hvis man ser nærmere på, hvad der er anført i en af parenteserne i beskrivelsen. Som vi ser er fodbad eksempelvis en mulighed når, den ældre er visiteret til personlig pleje. Men det er også specificeret, at hjælp til klargøring af fodbad kun tilbydes ”if. kredsløbsforstyrrelser”. Altså kan fodbad til ældre ikke tilbydes, såfremt det ikke indgår som en ’behandling’ af kredsløbsforstyrrelser. Dette er altså en præcist specificeret præmis for at kunne tilbyde et fodbad.

Hvis vi vender os mod et andet eksempel i Kvalitetshåndbogen - O-pakken<sup>60</sup> er ydelsens indhold og udførelse beskrevet således:

*”Vejledende tid er 15 min. pr. pakke. (..) Der kan ydes 1 pakke pr. uge. Ydelsen leveres på hverdage i perioden mellem 7.30 til 15.30. Ydelsen vil ofte kunne udføres i forlængelse af en rengørings- eller plejepakke. (..) Afhængig af borgerens egenomsorgsevne kan der visiteres hjælp til en eller flere af følgende funktioner:*

- *Højtlesning af avisartikler, breve og anden korrespondance.*
- *Hjælp til selvhjælp der består i rådgivning, vejledning og delvis hjælp i forbindelse med forskellige opgaver i hjemmet. Hjælpen sker med henblik på at sikre og opmuntre til at borgeren selv skal blive i stand til at klare opgaverne helt/delvist.*
- *Netværksinitiativer der omfatter støtte og vejledning samt formidling af kontakt udadtil.*
- *Socialt samvær der omfatter et almindeligt, uforpligtende og fornuftigt samvær i forbindelse med udførelsen af andre opgaver i hjemmet.*
- *Omsorgssamtale, aktiviteter, ture i det fri m.v.”*

(KHB, O-pakke: 3)

---

<sup>60</sup> Omsorg

Som man kan se er omsorg i ældreplejen ligeledes specifikt afgrænset, og dermed er den potentielle kvalitet i omsorgsydelsen underlagt disse specifikke kriterier. Standarden kan ganske enkelt ikke genkende ydelsen som kvalitet, hvis ikke den lever op til én eller flere af de gældende beskrivelser. Det vil sige, at omsorg kan være 'dette' og ikke andet. Dog kan vi også iagttage, at beskrivelser som ”hjælp i forbindelse med forskellige opgaver i hjemmet” og ”socialt samvær” er relativt åbne overfor en situationel dømmekraft, hvor den ældre og medarbejderen i fællesskab kan finde ud af, hvordan tiden kan bruges. Men vi kan også iagttage, at denne åbning for selvtilrettelæggelse af tiden er underlagt en stram ressourcestyring – nemlig 15 minutter om ugen. Idet omsorg leveres i ”forlængelse af en rengørings- eller en plejepakke” kan man overveje, om de åbne beskrivelser overhovedet er åbne i praksis. I en travl hverdag kan man forestille sig, at 15 minutters ugentlig (eller 3 minutters daglig) omsorg må vige for ydelser, der bedre kan leve op til formelt beskrevne krav, såsom hjælp til bad, toiletbesøg, støvsugning eller gulvvask.

Gældende for begge eksempler (personlig pleje og omsorg) kan man sige, at der stilles en distinktion til rådighed, der iagttager gennem forskellen *specifikt beskrevet indhold* | *situationelt bestemt indhold*, hvor der tilskyndes til at foretrække det første. Medarbejderen skal nemlig kende de specifikke beskrivelser og levere ydelsen til den ældre i fuld overensstemmelse med disse specifikke beskrivelser. I styringsteknologiens optik er der derved ikke plads til, at medarbejderen og borgeren beslutter, hvad ydelsen kan bestå i, og hvordan den kan udføres – i hvert fald ikke såfremt der skal være kvalitet i udførelsen af den enkelte serviceydelse. Dette tilsidesætter i store træk den erfaringsbestemte udførelse, hvor medarbejderens erfaringer med at arbejde med ældre udgør grundlaget for at udføre ydelsen. Distinktionen signalerer dermed, at erfaring ikke er ensbetydende med kvalitet, men at specifikt beskrevne krav er.

### **Organisering af tid**

Kvalitetsstandarder spiller også en stor rolle i forhold til, hvordan tiden organiseres i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune. Det gælder for alle ydelserne, at den tildelte tid afhænger af, hvilken pakke den ældre tildeles. Det gælder også i tilfældet med personlig pleje. I P-pakkerne beskrives hvor lang tid, der er afsat til personlig pleje svarende til forskellige plejebenhov. Nedenstående eksempel er hentet fra P-pakkerne, og her fremgår hvor meget tid, der afsættes i de forskellige pakker: ”

**P1-pakken** omfatter 1-3 ugentlige besøg i dagtimerne. Vejledende tidsnorm: 40 min. pr. pakke pr. gang. (..)

**P2-pakken** omfatter 1-2 daglige besøg i dagtimerne. Vejledende tidsnorm: 25. min. pr. pakke pr. dag. (..)

**P3-pakken** omfatter 2-3 daglige besøg i dagtimerne. Vejledende tidsnorm: 60 min. pr. pakke pr. dag. (..)

**P4-pakken** omfatter 3-4 daglige besøg i dagtimerne. Vejledende tidsnorm: 110 min. pr. pakke pr. dag. (..)

**P5-pakken** omfatter mange besøg døgnet rundt. Vejledende tidsnorm: Efter konkret individuel vurdering. (..)

**P6-pakken** omfatter et til flere besøg om aftenen efter behov. Vejledende tidsnorm: 15 min. pr. pakke. (..)

**P7-pakken** omfatter besøg om natten efter behov. Vejledende tidsnorm: 10 min. pr. pakke (..).”

(KHB, p-pakke<sup>61</sup>: 2f)

Pakkerne 1-4 omhandler pleje i dagtimerne, dvs. i tidsrummet 7.30 – 15.30, P5-pakken omfatter døgnpleje, mens de resterende to pakker omhandler korte besøg enten i aften eller nattetimerne. For pakkerne 1-5 gælder ligeledes, at den ældre kun kan visiteres til at modtage én af disse afhængigt af plejebehovet. De pakker udførereren skal levere varierer fra P1-pakken, der gives til borgere med såkaldte lette begrænsninger, til P4- og P5-pakken, der er rettet mod ældre med svære begrænsninger og/eller ingen eller minimal egenomsorg (KHB, p-pakke: 1f).

Det er symptomatisk og umiddelbart iøjefaldende, at de fleste af de pakker der tildeles ligger i tidsrummet 7.30-15.30 på hverdage. Ser vi på kommunens beskrivelse af, hvornår hjælpen udføres kan vi læse følgende:

”Praktisk hjælp, dvs. rengøring, indkøb og tøjvask, udføres på hverdage i dagtimerne. Madservice udføres alle ugens dage i dagtimerne. Personlig pleje kan udføres på alle tidspunkter af døgnet alle ugens dage. Du skal (den ældre, red.) i samarbejde med din hjælper aftale, hvornår hjælpen udføres. Hjælpen tilrettelægges på faste dage og inden for faste totimers intervaller; kl. 8.00-10.00,

---

<sup>61</sup> Personlig pleje.

kl. 10.00-12.00 osv. Hjælperen overholder de aftalte tidsintervaller. Sker der forsinkelser udover det aftalte interval, vil du modtage besked herom.” (Høje-Taastrup Kommune 2008d).

Herved nærmer vi os en væsentlig pointe i forhold til, hvordan kvalitetsstandarder fungerer på niveauet for udførelsen. Godt nok læser vi, at den personlige pleje kan udføres alle døgnets timer og alle dage, men ser vi samtidigt på den afsatte tid i de syv pakker med personlig pleje, er det tydeligt, at så meget som muligt skal udføres i dagtimerne på hverdage.

For ledelsen på leverandørniveau, der skal få organisationens hverdag til at hænge sammen, er der en logisk interesse i, at ydelserne fortrinsvis udføres i dagtimerne og på hverdage. Det er her, der er flest af ældreplejens medarbejdere på arbejde, og det er her, det er billigst at have folk på arbejde. Det er i dette tidsrum, at ældreplejen har flest muligheder for medarbejdere i at levere ydelser, og desuden er her intet aften eller nattillæg. Idet der i dette tidsrum er flest på arbejde, er det ligeledes her, udfører bedst kan kompensere for pludselige opståede situationer som sygdom blandt medarbejdere og lignende. Det er oplagt, at udfører ikke kan leve op til beskrivelsen af den tilbudte ydelse, hvis der ikke er medarbejdere til at levere den. Ved at tage hensyn til dette forhold hjælper kvalitetsstandarder udfører med at få den organisatoriske praksis til at fungere. I forhold til organiseringen af udførelsen af ældreplejens ydelser i kommunen vil det således være problematisk for udfører, hvis standarden tilsiger – eller forvalter træffer afgørelser om – at for mange af ydelserne skal ske efter kl. 15.30, men som sådan er der jo intet, der gør at det ikke kunne være i borgerens interesse at få gjort rent, komme i bad, få lagt makeup osv. efter kl. 15.30. Det bliver tydeligt, at leverandørniveauet i forhold til organisering har en interesse i, at størstedelen af ydelserne leveres i dagtimerne.

### ***Forsøg på beskrivelser af situationelle behov***

Et sidste og meget interessant eksempel på detaljegraden i kvalitetsstandardens beskrivende funktion, ser vi standardens beskrivelse af, hvad den kalder ”situationsbestemt rengøring”. Beskrivelsen findes i alle de pakker, der omfatter ydelser udført i borgerens hjem. Afsnittet i kvalitetsstandarderne beskriver, hvorledes en medarbejder skal forholde sig til pludseligt opståede situationer, som kræver akut rengøring. Kvalitetsstandarder beskriver det således:

### ***”Situationsbestemt rengøring***



*Når medarbejderen er i borgerens hjem, skal rengøring efter pludseligt opståede situationer altid løses, når det kan være til gene eller fare for borgeren, f.eks. en væltet sodavand der skal tørres op. Dette gælder uanset hvilken omsorgskategori, der er årsagen til at medarbejderen er i borgerens hjem. Generelt gælder det, at der ryddes op efter eget besøg.”*

(KHB, R-, A-, P-, K-, C-pakken<sup>62</sup>)

Af citatet kan vi fremskrive to væsentlige pointer. For det første viser beskrivelsen, at det ikke forventes, at medarbejderen selv når frem til den konklusion, at en væltet sodavand skal tørres op med det samme. Forventningen må transformeres til en eksplicit beskrivelse for, at kunne realiseres som kvalitet. Dette understreger standardens trang til at beskrive – og i dette tilfælde beskrive, hvad man kunne kalde 'det selvfølgelig'. Mange mennesker ville formodentlig helt instinktivt tørre op efter en væltet sodavand, men pointen er, at kvalitetsstandarderne ikke kan bruge instinkt til noget, for den genkender det ikke som kvalitet. For at imødekomme situationer, hvor instinktet potentielt kunne fejle, bevæger standarden sig ind på det ubeskriveliges domæne og forsøger at transformere implicit forventet adfærd til eksplicit forventet adfærd. Medarbejderen skal groft sagt have alt at vide for, at vedkommende er i stand til at levere kvalitetsydelser<sup>63</sup>. Derved negligeres medarbejderens erfaring og situationelle dømmekraft i store træk. Her konstruerer teknologien medarbejderen som en kalkulerbar ressource.

For det andet beskriver citatet også, hvordan medarbejderen skal forholde sig i en situation, som ikke på forhånd kan beskrives. Kvalitetsstandarderne kan dermed godt se, at der kan opstå situationer, som den ikke kan se. Man kan sige, at kvalitetsstandarderne stiller forskellen *eksplicit beskrevet behov* | *situationelt behov* til rådighed for at afgrænse sin praksis og gøre sig selv i stand til at reducere kompleksitet. Det sker altså ved at forsøge at beskrive det ubeskrivelige. Men det er vigtigt at understrege, at kvalitetsstandarderne forsøger at gøre det ubeskrivelige beskriveligt på sine egne præmisser. Og teknologiens drivende princip på niveauet for udførelse er *detaljerede beskrivelser*. Her forsøger kvalitetsstandarderne altså at beskrive det ubeskrivelige i detaljer, men prisen er, at teknologien må gøre sig blind og udgrænse en hel masse, for overhovedet at kunne se. Og det situationelle behov, som medarbejderen ansføres til at registrere og handle på, er et rengøringsbehov. Ikke et omsorgsbehov eller et kontaktbehov. På den måde kan vi iagttage en blind

---

<sup>62</sup> Rengøring, anden praktisk bistand, personlig pleje, kontakt og center(plejecenter).

<sup>63</sup> Herunder at hun nogle gange skal tænke selv.

plet for kvalitetsstandarden som anvendt teknologi på leverandørniveau. Selv om standarden godt kan se, at der er noget den ikke kan se (situationelt behov), kan den selv ikke se, at den ikke kan se, hvad den ikke kan se – nemlig alt det som medarbejderen ikke forventes at reagere på af andre pludseligt opståede behov. Det er i den forbindelse ikke vores ærinde, at argumentere for at den udførende medarbejder bør kunne håndtere ethvert, behov, som hun måtte se det hos den ældre, men det synes bestemt relevant at pointere at den ældres sociale behov i vid udstrækning udgør en blind plet i kvalitetsstandarden anvendt på leverandørniveau.

### **Opsamling**

De mange eksempler ovenfor er med til at illustrere, hvordan kvalitetsstandarden anvendes på niveauet for udførelse. Som vi viser, er ydelsernes indhold, omfang og udførelse beskrevet detaljeret, hvad enten det handler om, hvordan medarbejderen skal udføre opgaven, hvor lang tid der er afsat til opgaven, eller hvornår på dagen ydelsen leveres. Når leverandøren bruger kvalitetsstandarden som grundlag for at udføre ydelsen, er det dermed selvfølgeliggjort, at den ældres behov og ressourcer allerede er iagttaget og konstateret af forvalteren. Ydermere er det også selvfølgeliggjort, at disse behov og ressourcer er koblet til bestemte ydelser med specifikke krav til udførelsen. Præmisserne for at udføre en bestemt ydelse i form af en bestemt pakke handler dermed ikke om at bestemme den ældres behov i situationen. Behovet er bestemt (konstrueret) andetsteds, og leverandøren skal bare koncentrere sig om, at handle ud fra de beskrevne handlingsanvisninger og tiden der er afsat dertil. Det er ifølge kvalitetsstandardens kvalitet.

Men vi viser også, at kvalitetsstandardens forsøger at håndtere sine egne begrænsninger, ved at beskrive, hvordan medarbejderen skal reagere på et situationsbestemt behov for rengøring. Problemet er, at kvalitetsstandardens herved udgrænser en masse. Teknologien drives nemlig af at levere detaljerede beskrivelser af praksis, der skal få praksis til at afspejle de tilbud, som den ældre tilbydes. I det øjeblik situationelle behov – dvs. behov der ikke på forhånd er besluttet på forvaltningsniveau – gøres til genstand for detaljerede beskrivelser, kan man argumentere for, at der ikke længere er tale om et situationelt bestemt behov, men derimod et af teknologien forudbestemt behov. I teknologiens forsøg på at beskrive, det den kan se, den ikke kan beskrive, iagttager vi igen en blind plet i kvalitetsstandardens. Detaljen er nemlig så vigtig for kvalitetsstandardens på leverandørniveauet, at den paradoksalt nok må formulere et situationelt behov i detaljer – i dette tilfælde som et behov for rengøring. Hvis situationelle behov blev formuleret som noget alment, ville det ikke være muligt for kvalitetsstandardens at reducere kompleksitet, idet en almen formulering ville åbne for alle mulige behov, der kunne opstå spontant – som eksempelvis behovet

for et kram, behovet for at tale med nogen, eller behovet for ikke at være alene<sup>64</sup>. Konsekvensen af teknologiens blinde plet bliver, at sådanne behov udgrænses.

### Værdier

Som vi tidligere nævnte<sup>65</sup> er det ikke kun detaljerede beskrivelser af ydelseernes indhold, omfang og udførelse, der lægges til grund for at kunne levere en ydelse, der svarer til det beskrevne tilbud. Ældreplejens værdier fremlægges også som eksplicite præmisser for at kunne løse opgaven som leverandør. Det er i den forbindelse et krav til leverandører, at de kan ”*tilrettelægge og udføre arbejdet hos den enkelte borger, med udgangspunkt i (kommunens) værdigrundlag.*” (KHB: Værdier i hjemmeplejen). Værdigrundlaget omfatter: ”

- *At borgeren mødes med respekt og professionalisme*
- *At der ydes hjælp og service i dialog og samarbejde med borgeren*
- *At der ydes hjælp og service ud fra den enkelt borgers ressourcer*
- *At der er fleksibilitet i leveringen af ydelserne*
- *At der er helhed og omsorg i opgaveløsningen og dermed sammenhæng mellem ydelserne der leveres til den enkelte borger*
- *At hjælpen udføres så borgeren bevarer ansvar og selvbestemmelse for eget liv.*

(KHB, Værdier i hjemmepleje: 1)

Som vi også nævnte tidligere, går ovenstående formulering igen som indledning til alle pakkerne. Det forventes altså, at udføreren orienterer sig i forhold til alle seks punkter, når ydelsen leveres. Sagt på en anden måde, så skal det tilbud, som udføreren skal ’ramme’, når ydelsen leveres ikke alene bestå af specificerede handlinger, men tilbuddet er også indrammet af de mange værdier.

Meningen med de seks punkter kan i sig selv virke flydende og forvirrende, for hvad menes egentlig med for eksempel ’respekt’, ’samarbejde’ eller ’fleksibilitet’? Vi vil ikke komme ind på alle værdierne her. Det vil være alt for omfattende, og samtidig vil en sådan analyse unægteligt komme til at ligne en separat teknologianalyse af værdier. I stedet vil vi skærpe blikket omkring de,

---

<sup>64</sup> Desuden ville tids og ressourcestyringen i teknologien være umulig, fordi den udførende medarbejder legitimt kunne overskride disse rammer under henvisning til et mere aktuelt og presserende behov.

<sup>65</sup> Jf. Kapitel 4: Beskrivelser som overordnet kausalitet.

for os at se, mest problematiske af værdierne<sup>66</sup> og de måder de forventes at ligge til grund for udførelse af ældreydelserne på. Vi vil tale om værdierne *respekt* og *fleksibilitet*, og hvilken funktion de har i forhold til kvalitet og ledelse på leverandørniveau.

### **Værdien 'respekt'**

HTK skriver i kvalitetshåndbogen om respekt:

- ”Respekt, og med det mener vi:**
- *At tage udgangspunkt i borgernes ressourcer og behov*
  - *At tage hensyn til borgernes individualitet, religion, boform, norm, livssyn og livskvalitet*
  - *At respektere et nej, såfremt det ikke medfører omsorgssvigt, og*
  - *At være åben og hensynsfuld.*”

(KHB, Værdier i hjemmepleje: 1)

Respekt beskrives her som det, at sætte borgeren i centrum for udførelsen. Distinktionen kan konstrueres som *respektfuld* | *respektløs*, og medarbejderen skal altid sørge for at handle respektfuldt overfor den ældre. Respektfuld udførelse betyder, at udføreren forventes at tage udgangspunkt i både, hvad man kan kalde borgerens aktuelle tilstand og borgerens almene tilstand. Den aktuelle tilstand omfatter den ældres konkrete ressourcer, behov og den ældres ret til at sige nej til hjælpen den pågældende dag. Den almene tilstand handler mere om den ældres normer, vaner og syn på verden. Medarbejderen forventes altså at kunne identificere den ældres ressourcer og behov i situationen, og at kunne afkode den ældres livsindstilling. Det afslører minimum to interessante paradokser. For det første har vi argumenteret for, at den ældres behov og ressourcer blev konstrueret, segmenteret og fastlåst på forvaltningsniveauet. Dette understøttes af den ovenstående analyse af detaljegraden i ydelsesbeskrivelserne i de enkelte tilbud. Men værdien 'respekt' ansporer medarbejderen til at ”tage udgangspunkt i borgernes ressourcer og behov”. Her vendes medarbejderens blik altså mod borgerens behov – alt andet er respektløst. Det er givetvis problemfrit at være respektfuld så længe det behov, medarbejderen kan iagttage, svarer til det behov, som blev tilskrevet i visitationssituationen. Men man kan levende forestille sig, hvorledes dette ikke altid er tilfældet. Det betyder, at medarbejderen enten må agere respektløst overfor borgeren ved at ignorere hendes situationelle behov, eller tilsidesætte kvalitetsstandardens detaljerede beskrivelse af ydelsen. Pointen er, at begge dele ikke kan tilgodeses samtidigt.

---

<sup>66</sup> Forstået som, der hvor vi ser den største risiko for konflikt med de andre beskrivelser der ligger til grund for udførelsen.

For det andet skal medarbejderen klarlægge den ældres livssyn og tage hensyn til dette. Respektfuld udførelse handler her om at kunne afkode den ældres individualitet – eller med andre ord, hvad der gør den ældre til et individuelt menneske med bestemte holdninger og syn på livet. Men det betyder også, at grænsen for respekt i visse situationer kan blive problematisk. Skal der eksempelvis tages hensyn til en ældres (udtalte eller udtalte) ønske om en etnisk dansk hjemmehjælper?

Vi ser altså som minimum to paradokser, når respekt skal indgå i grundlaget for udførelsen af opgaver på leverandørniveau. Man kan sige at grænsen mellem *respektfuld*  $\bar{\cap}$  *respektløs* i sig selv kan forekomme respektløs jf. eksemplet ovenfor.

### **Værdien 'fleksibilitet'**

En anden interessant værdi er 'fleksibilitet'. Fleksibilitet handler om, at medarbejderen skal være åben overfor den ældres ønsker og behov. Kommunen skriver:

- ”Fleksibilitet, og med det mener vi:**
- *At medarbejderen inden for de givne rammer er åben for at tilrettelægge hjælpen på en sådan måde, at borgeren oplever at ønsker og behov opfyldes.”*

(KHB, Værdier i hjemmepleje: 1)

Som vi måske husker fra de generelle værdiformuleringer omfatter værdien 'fleksibilitet', at *”der er fleksibilitet i leveringen af ydelserne”*. Man kan konstruere dette som en distinktion mellem *fleksibel*  $\bar{\cap}$  *ufleksibel*, hvor medarbejderen for at levere kvalitet i udførelsen, skal være fleksibel i situationen, hvor ydelsen leveres. Vi kan se af citatet, at denne fleksibilitet nærmere bestemt betyder, at medarbejderen er åben overfor at inddrage borgerens ønsker og behov, når hjælpen skal tilrettelægges. Det minder meget om ordlyden omkring værdien 'respekt', men her skal borgeren inddrages i forhold til tilrettelæggelsen af de enkelte ydelser – her forstået som muligheden for at tilgodese den ældres ønsker. Men stadig skal denne fleksibilitet leveres *”inden for de givne rammer”*, hvilket kan tolkes som kvalitetsstandardens specifikke formuleringer. Der er altså tale om en på forhånd rammesat fleksibilitet, og man kan forestille sig situationer, hvor medarbejderen både skal orientere sig mod kvalitetsstandardens formuleringer om, hvordan ydelsen skal udføres og borgerens konkrete ønsker til, hvordan ydelsen udføres. Dette kan vise sig som et problem, hvis borgerens ønsker ikke stemmer særlig godt overens med kvalitetsstandardens specifikke formuleringer af selv samme.

Medarbejderen på leverandørniveau står altså i et splittet forhold mellem to potentielt modsatrettede krav, når udførelsen af ydelsen skal ramme det tilbudte. På den ene side skal medarbejderens handlinger leve op til en detaljeret beskrivelse af ydelsens indhold baseret på en behovstilskrivning, der har udspillet sig på et andet niveau<sup>67</sup>. På den anden side skal hun genkende sig selv i organisationens værdier, herunder værdierne *respekt* og *fleksibilitet*, hvilket i praksis medfører, at hun skal sætte borgerens situationelle behov i centrum for opgaveløsningen. En måde for teknologien at forsøge at overkomme diskrepansen mellem et på forhånd tilskrevet behov og et situationelt behov er *bytteretten*<sup>68</sup>.

### **Bytteret**

Bytteretten er generel og omfatter muligheden for at bytte mellem praktisk hjælp og personlig pleje. Det betyder, at den ældre kan bytte internt imellem de ydelser, som hun er visiteret til forudsat, at en række betingelser er til stede. Nedenfor beskrives hvad bytteretten omfatter. Eksemplet er hentet fra R-pakken og er typisk for alle de pakker der er omfattet af bytteret:

*”Borgeren og hjælperen aftaler fra gang til gang, hvordan udførelsen af hjælpen skal tilrettelægges. Borgeren har ret til at bytte ydelser efter følgende retningslinier:*

- *Bytteretten er en generel adgang til helt eller delvist at vælge anden hjælp end den, der er truffet afgørelse om.*
- *Ydelser der fravælges ved at bytte udføres ikke.*
- *Ydelser der byttes til skal holdes inden for den tidsramme, som de visiterede ydelser forventes at kunne leveres indenfor.*

*Der kan byttes mellem personlig og praktisk hjælp forudsat:*

- *at der er visiteret til begge ydelsesformer, og*
- *at det er samme leverandør der udfører opgaverne i borgerens hjem, og*
- *at personalet der udfører plejeopgaver opfylder kravene i kvalitetsstandard for personlig pleje.*
- *Hjælperen vurderer i den konkrete situation og ud fra de vedtagne kvalitetskrav, om det er forsvarligt at fravælge de tildelte behovsbestemte ydelser til fordel for andre ydelser.*

---

<sup>67</sup> Forvaltningsniveauet

<sup>68</sup> Bytteretten vil også blive analyseret i delanalyse 3: kvalitetsstandard på borgerniveau

(KHB, R-pakke<sup>69</sup>: 4)

Som vi kan se, er bytteretten underlagt en række betingelser. For det første kan man kun bytte imellem ydelser, som man i forvejen er visiteret til. For det andet skal det være den samme leverandør, der udfører ydelserne, der ønskes at byttes imellem. For det tredje skal ydelsen, man ønsker at bytte til, holdes inden for tidsrammen af den ydelse, man bytter fra. Og endelig skal personalet leve op til de uddannelsesmæssige krav, som beskrives i kvalitetsstandarderne til den ønskede ydelse (KHB, R-pakke, m.fl.). I en vis forstand er bytteretten en mulighed for leverandøren for at rekonstruere den behovstilskrivelse, der skete på forvaltningsniveau. Derved skjules det paradoks, at udføreren både skal levere det allerede tilbudte og samtidig afkræves at være lydhør overfor borgerens situationelle behov og ønsker. Men vi vil argumentere for, at bytteretten ikke opløser paradokset, men blot forskyder det til et mindre irriterende og mindre synligt sted.

I forhold til muligheden for at rekonstruere borgerens behov, er dette en mulighed underlagt visse begrænsninger. Den ældre kan nemlig kun bytte mellem ydelser, som allerede er tildelt qua den behovstilskrivelse, der skete i visitationen. Hvis man eksempelvis kun er visiteret til rengøring (R-pakken), er det ikke muligt at bytte til omsorg (O-pakken), som f.eks. en tur i det fri eller anden form for socialt samvær. Dermed bliver den behovstilskrivelse på forvaltningsniveau, der er betingende for bytterettens udstrækning.

Et sted hvor det virker relevant at tale om bytteret, er mellem R-pakkerne og P-pakkerne<sup>70</sup>, såfremt man altså er visiteret til begge dele. Her er den afsatte tid nemlig nogenlunde ens. En R1-pakke, som er en grundpakke til, hvad kommunen kalder ”normalt rengøringsbehov”, er normeret til 45 min. ugentligt. Her vil det være muligt at bytte sine 45 min. rengøring til eksempelvis et bad eller anden personlig pleje. Men her kan opstå et nyt problem. Der stilles nemlig krav til uddannelsesniveaut for medarbejdere, der udfører personlig pleje. Det gør det ikke til medarbejdere, der udfører rengøring. I praksis vil en rengøringsmedarbejder, der ikke er uddannet SOSU-hjælper eller hjemmehjælper, ikke kunne honorere den ældres ønske om at bytte støvsugning til et bad. Om personalets reelle uddannelsesniveau rækker til det ene eller andet, kan vi ikke sige noget om, blot kan vi påpege, at bytteretten på dette område ikke er en gnidningsfri løsning.

---

<sup>69</sup> Rengøring

<sup>70</sup> Personlig pleje

Vi talte før om, at paradokset mellem et allerede tilskrevet behov og et ukendt behov – eller et 'fortidsbehov' og et 'nutidtsbehov' – forskydes. Såfremt medarbejderen nægter at lade borgeren bytte til en anden ydelse, kan man sige, at bytteretten forskyder paradokset fra et medarbejderproblem til et regelproblem (forvaltningsproblem). Medarbejderen kan med henvisning til kvalitetsstandardens regler med rette afvise at bytte én ydelse til en anden – enten fordi behovet ikke godkendes, den afsatte tid ikke matcher, eller udføreren ikke lever op til de konkrete krav om uddannelse. Et regelproblem vil sandsynligvis være nemmere at håndtere for både borger og medarbejder, idet ansvaret for den begrænsede bytteret kan placeres udenfor situationen, hvor de to er tilstede. Såfremt det lykkes borgeren at bytte, kan man sige, at paradokset forskydes fra et medarbejderproblem til et borgerproblem. Ansvaret for bytningen ligger nemlig hos borgeren, da ønsket jo kom herfra og bytningen sker samtidig indenfor rammerne af kvalitetsstandarden. I begge situationer er det derfor muligt for udfører, at leve op til målsætningen om at få *udført ydelse* til at svare til *tilbud* – og dermed sikre kvaliteten.

### **Personkonstruktioner, ledelse og kvalitet på leverandørniveau**

Ovenfor har vi vist, hvordan bestemte beskrivelser stilles til rådighed som præmisser for leverandørens udførelse af ydelserne. I dette afsnit vil vi – som i forrige analysedel – diskutere de personkonstruktioner, som disse beskrivelser konstituerer. Analysen viser, hvordan bestemte personer konstrueres og forudsættes for at producere kvalitet på leverandørniveauet, det vil sige, for at udførelse kan leve op til det beskrevne tilbudte tilbud. Disse personkonstruktioner betjener så at sige styringsambitionen om kvalitet på leverandørniveauet.

### ***Den instrumentelt reflekseive medarbejder***

Konstruktionen af medarbejderen er som overskriften antyder ikke entydig. På den ene side skal medarbejderen efterleve de relativt detaljerede beskrivelser, som forekommer i kvalitetsstandarderne. Her gøres medarbejderen blind overfor borgerens situationsbestemte behov, fordi disse behov ikke er relevante for at minimere forskellen mellem udført ydelse og tilbudt ydelse. Behovet er nemlig allerede bestemt på forvaltningsniveau og for at producere kvalitet, skal udfører først og fremmest orientere sig mod den detaljerede beskrivelse af indholds-, omfangs- og udførelseskrav til den relevante ydelse, som den er beskrevet i pakkerne. Udføreren må derfor stole på, at visitator har 'ramt rigtigt' i bedømmelsen af den ældres behov. Medarbejderen bliver hermed gjort til en kalkulerbar ressource – en instrumentel udfører af veldefinerede opgaver, som ikke



behøver at tænke selvstændigt, men bare skal gøre sig bekendt med indholdet af kvalitetsstandarderne. I standardens beskrivelse af indhold og tid, er der ikke plads til afvigelser, hvis kvaliteten skal sikres.

På den anden side kræves det af medarbejderen, at hun kan iagttage borgerens situationelle behov og ønsker og sætte disse i centrum i plejesituationen. Medarbejderen konstrueres med andre ord som reflektiv. Det betyder blandt andet, at medarbejderen med reference til ældreplejens værdigrundlag, i udførelsessituationen skal kunne rekonstruere den ældres behov. Men der er tale om en rekonstruktion med begrænset rækkevidde. Først og fremmest fordi den ældres situationsbestemte behov ifølge kvalitetsstandarden stort set kun kan omfatte rengøring. Men også fordi bytteretten – som er teknologiens måde at håndtere paradokset mellem 'fortids-' og 'nutidsbehov' – er underlagt en lang række begrænsninger såsom personalets uddannelsesniveau, den afsatte tid, allerede visiterede ydelser m.v.

Den reflektive medarbejder kan iagttages som teknologiens hjælp til sig selv, når den skal håndtere sine begrænsninger. Den kan nemlig iagttage, at der i udførelsessituationen kan opstå behov, som den ikke kan håndtere. Ved igennem værdier at gøre det muligt at iagttage borgerens situationelle behov, kan den skjule sit paradoks. Dette kan dog afføde minimum to problemer.

For det første synes medarbejderen at blive placeret i en potentiel umulig situation. Hun skal dels leve op til detaljerede beskrivelser af ydelser, hvor borgerens behov allerede er bestemt, men skal også kunne iagttage selv samme borgers behov i situationen. Hvis ydelsesspecifikationen instruerer medarbejderen på én måde, men borgeren ytrer ønske om noget andet, kan medarbejderen stå i en situation, hvor hun ikke kan referere til en overordnet logik. Det er nemlig kvalitetsstandard, der stiller begge krav til medarbejderen.

For det andet åbner anvendelsen af værdier op for meget kompleksitet i fortolkningen af dem. For eksempel kan det diskuteres om grænsen mellem *respektfuld*  $\bar{\cap}$  *respektløs* i sig selv er respektfuld<sup>71</sup>. Ligeledes kan det diskuteres om grænsen mellem *fleksibel*  $\bar{\cap}$  *ufleksibel* kan betegnes som særlig fleksibel.

---

<sup>71</sup> I betydningen moralsk

### ***Den statiske dynamiske borger***

Vi vil nu beskæftige os med, hvordan kvalitetsstandarden tilbyder medarbejderen at iagttage borgeren. Spørgsmålet er derfor, hvad det er for en borger, der dukker op i kvalitetsstandardens iagttagelse af udførelse. Borgeren er ligesom medarbejderen delt imellem to positioner. På den ene side er der tale om en borger uden relevante situationelle behov. Det kan vi se, når kvalitetsstandardens ansporer medarbejderen til at udføre ydelsen, som den er beskrevet detaljeret i selv samme standard. Her er antagelsen, at borgerens behov allerede er iagttaget (konstrueret) på forvaltningsniveau – i visitationssituationen – og at medarbejderen derfor ikke behøver at bekymre sig mere om disse. På den anden side ser vi også, at kvalitetsstandardens beskriver situationelle behov, værdier og bytteret, hvilket konstruerer borgeren som én, der har situationelle behov, der skal tilgodeses i situationen. Men disse behov kan kun genkendes, såfremt kvalitetsstandardens allerede har beskrivelser for dem. Vi kan tale om borgeren i et spændingsfelt mellem en *statisk* og en *dynamisk* borger i forhold til karakteren af dennes behov. Den statiske borgers behov bestemmes årligt af visitationen, den dynamiske borgers behov bestemmes af medarbejderen i udførelsessituationen.

### **Delkonklusion 2 – kvalitet og ledelse på leverandørniveau**

I denne analysedel har vi undersøgt, hvordan kvalitetsstandardens anvendes som styringsteknologi på niveauet for udførelse af ydelsen – eller leverandørniveauet.

Først og fremmest har vi undersøgt den styring, teknologien tilbyder i forbindelse med udførelsen. Styringen har vi konstrueret som et spørgsmål om at minimere forskellen mellem *tilbudt tilbud* ] *udførelse*. Ligeledes har vi argumenteret for, at kvalitetsstandardens kan iagttage kvalitet på leverandørniveauet, når leverandørens udførelse af ydelsen svarer til det i kvalitetsstandardens tilbudte.

Vi argumenterer også for, at teknologien konstruerer en bestemt kausalitet, når ovenstående styringsambition skal indfries. Denne kausalitet fremskriver vi som et spørgsmål om bestemte distinktioner, som kvalitetsstandardens byder til for udfører, når han skal levere ydelsen.

For det først stilles specifikke beskrivelser af ydelseernes indhold, omfang og udførelse til rådighed for medarbejderen. Disse skal efterleves såfremt, der skal kunne konstateres kvalitet i udførelsen. Vi argumenterer for, at distinktionen *specifikt indhold*  $\bar{\cap}$  *situationelt bestemt indhold* stilles til rådighed, og at medarbejderen tilskyndes til at foretrække det første, hvis han vil kvalitet.

Men kvalitetsstandarder gør os opmærksomme på, at den godt kan iagttage sine egne begrænsninger i form af, at der kan opstå et situationelt behov, som standarden ikke på forhånd har mulighed for at forudse og beskrive. Det iagttages igennem forskellen *eksplicit beskrevet behov*  $\bar{\cap}$  *situationelt behov*, og teknologien forsøger at beskrive det situationelle detaljeret og eksplicit. Men herved produceres et paradoks, idet det er logisk umuligt på forhånd at beskrive alle potentielt mulige behov. Teknologiens løsning er at specificere situationelt behov som rengøring, og derved kan vi iagttage en blind plet, hvor fx den ældres sociale behov udgrænses.

Værdier er ligeledes en del af styringen af kvaliteten på udførerniveau. Vi undersøger værdierne 'respekt' og 'fleksibilitet' og viser, hvorledes disse skaber et paradoks mellem på den ene side en medarbejder, der i detaljer må gøre, hvad kvalitetsstandarder tilsiger, og på den anden side skal kunne iagttage egen praksis med henvisning til værdierne og i forlængelse heraf iagttage borgerens situationelle behov. Denne diskrepans forsøges overvundet med introduktionen af bytteretten, og denne analyseres som medarbejderens mulighed for at rekonstruere borgerens behov i mødet med borgeren. Men vi argumenterer for, at bytteretten dels er underlagt restriktive betingelser og dels, at bytteretten forskyder paradokset mellem *eksplicit beskrevet behov*  $\bar{\cap}$  *situationelt behov* til enten et regelproblem (som forvalter må håndtere) eller et borgerproblem (som borgeren selv må håndtere). Man kan sige, at kausaliteten på dette niveau handler om for udføreren at gøre det, der står i kvalitetsstandarder, men også for udføreren om at gøre det, der står, der *ikke står* i kvalitetsstandarder. Kvalitetsstandarder forsøger dermed at håndtere det, den ikke kan håndtere (det situationelle), men pointen er, at den er nødt til at betjene sig af en blind plet for overhovedet at kunne se. Den forskyder derved det, den ikke kan håndtere til et for sig selv ukendt sted.

De personkonstruktioner der optræder når teknologien anvendes til at minimere forskellen mellem *tilbud*  $\bar{\cap}$  *udførelse*, er dels en bestemt medarbejder og dels en bestemt borger. Medarbejderen konstrueres som en spænding mellem instrumentalitet og refleksivitet, men refleksivitetens muligheder er begrænsede. Medarbejderen skal både udføre ydelsen som detaljeret er beskrevet i kvalitetsstandarder, men også reflektere over egen praksis og i forlængelse heraf kunne iagttage

borgerens situationelle behov – som dog kun kan omfatte rengøring. I den forbindelse byder kvalitetsstandardens medarbejder, at borgeren må konstrueres som en spænding mellem et allerede tilskrevet og et situationelt behov.

Nedenfor har vi som tidligere forsøgt at opsamle analysedelens pointer i en figur.

Leverandørniveauet			
Styringsambition	Kausalitet	Distinktioner	Roller/personkonstruktioner
Tilbud   Udførelse Kvalitet	Indhold + Omfang	<i>specifikt indhold   situationelt indhold</i>	Den instrumentelle medarbejder
	Udførelse + Værdier = Kvalitet	<i>eksplicit beskrevet behov   situationelt behov</i>  <i>respektfuld   respektløs</i>  <i>fleksibel   ufleksibel</i>	↕ Den reflekssive medarbejder  Den statiske borger  ↕ Den dynamiske borger

Figur 11 – Kvalitet og ledelse på leverandørniveau

Figuren illustrerer mulighedsbetingelserne for ledelse på leverandørniveau, når kvalitetsstandardens kvalitet er i førersædet. Ledelse bliver et spørgsmål om at håndtere de eksplicite beskrivelser af praksis således, at de stemmer overens med udføres praksis. Ledelse på niveauet for udførelse konstrueres som de muligheder og betingelser, der eksisterer for at træffe beslutninger når udførelsen af ydelsen skal svare til tilbuddet. Kvalitetsstandardens gør det muligt at beslutte om den konkrete udførelse af ydelsen. Men beslutningens mulighed er ret begrænset. Medarbejderen skal udføre ydelsen i overensstemmelse med de detaljerede beskrivelser og forholde sig til det specifikke indhold og et eksplicit beskrevet behov hos borgeren. Værdierne 'respekt' og 'fleksibilitet' gør det tilsyneladende muligt at beslutte om et situationelt behov, men analysen viser, at medarbejderen potentielt placeres i en umulig beslutningssituation, hvor der skal vælges mellem borgerens ønsker og kvalitetsstandardens krav til udførelse. Bytteretten fremføres som en måde at imødekomme situationelle behov, men bytteretten forskyder medarbejderens beslutningsmulighed til enten forvaltningen (hvis der ikke kan byttes) eller til borgeren (hvis der godt kan byttes), hvilket

understreger, at medarbejderens mulighed for at beslutte er meget begrænset. Man kan tale om en umægtiggjort medarbejder på leverandørniveauet, for beslutningens mulighed er praktisk talt er en umulighed.

### ANALYSEDEL 3 – BORGERNIVEAU

I denne sidste analysedel skal vi se, hvordan kvalitetsstandarden i ældreplejen byder sig til som en styringsteknologi på niveauet for forventningen til ydelsen – hvad vi også kalder borgerniveauet. Som vi argumenterede for er det hensigten, at kvalitetsstandarden på borgerniveauet skal medvirke til at afstemme de ældres forventninger til den kommunale service<sup>72</sup>. Høje-Taastrup Kommune skriver i den forbindelse, at ”*størst mulig overensstemmelse mellem borgernes forventninger og den faktiske service vil alt andet lige give størst mulig tilfredshed blandt modtagerne af hjemmepleje.*” (KHB, målsætninger og afgrænsninger: 2). Borgernes forventninger anses altså som et vigtigt element i styringen af ældreplejen.

Analysen vil vise, hvordan kvalitetsstandarden gør borgerens forventninger til ældreplejens ydelser til genstand for styring. I den forbindelse dukker kvalitetsstandarden op på ny med en særskilt styringsambition og etablerer kausalitet mellem de operationer, der omhandler at beskrive og informere borgeren om ældreplejens ydelser, med borgerens oplevelse af kvalitet i ydelsen. Herved får kvalitetsstandardens karakter af styringsteknologi på borgerniveau, men vel og mærke på en anden måde end det har været tilfældet på de hidtidige niveauer i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje.

I den forbindelse udgør analysen den sidste forudsætning for, at vi i næste kapitel kan udfolde en diskussion af, hvordan kvalitetsstandardens anvendes på de tre niveauer, hvilke iagttagelser af kvalitet og ledelse vi kan iagttage, hvilke muligheder og risici vi kan fremskrive, samt hvilke konsekvenser dette får for den kommunale ledelsespraksis.

#### **Styringsambitionen på borgerniveau**

Som i de første to analysedele vil vi begynde med at se på, hvilken forskel der søges minimeret i kvalitetsstandardens styringsiagttagelse af ydelsen. Vi kan iagttage, at standarden påberåber sig at kunne give kvalitet i ældreplejens ydelser ved at afstemme borgerens forventninger med de beskrevne tilbud. Som vi også senere skal se, kommer kvalitetsstandardens herved til at definere, hvad kvalitet overhovedet er på niveauet for forventningen til ældreplejens ydelser.

Styringsambitionen træder tydeligt frem, når vi læser, hvad kommunen skriver om målsætningerne med arbejdet med kvalitetsstandarder og kvalitetsstyring:

---

<sup>72</sup> Jf. Kapitel 4: Tre niveauer af praksis

*”Det betyder, at Høje-Taastrup Kommune gennem sit arbejde med kvalitetsstyring dels skal arbejde for at tilpasse serviceydelserne til borgernes behov og dels, at der skal gøres en indsats for at afstemme borgernes forventninger i forhold til det Høje-Taastrup Kommune kan tilbyde.*

(KHB, målsætninger og afgrænsninger: 2)

Målsætningen ses tydeligt her. Kvalitetsstyringen skal dels tilpasse ydelserne til borgernes behov og dels tilpasse borgernes forventninger til de eksisterende ydelser, det vil med andre ord sige det aktuelle serviceniveau. Kvalitetsstandarder stiller dermed en forskel til rådighed, hvor styringsambitionen er at minimere forskellen mellem – på den ene side standardens beskrevne tilbud – og på den anden side den ældre borgers forventninger til selvsamme tilbud. Kvalitet ifølge kvalitetsstandarder er simpelthen, når den ældre borgers forventninger og tilbuddet svarer til hinanden. Kvalitetsstandardens styringsambition kan grafisk illustreres således:



Figur 12 – Kvalitetsstandardens styringsambition på borgerniveau

Ovenstående citat indikerer også, at når denne forskel skal minimeres, kan der lidt populært sagt sættes ind på begge sider af forskellen. Det vil med andre ord sige, at kvalitetsstandarder agiterer for både at tilpasse serviceydelserne til borgernes behov, men også for at afstemme borgernes forventninger efter de beskrevne tilbud. Spørgsmålet er herefter: hvordan byder kvalitetsstandarder sig til som en løsning til at minimere forskellen mellem tilbud og forventning?

I denne analyse vil vi beskæftige os med både den styring, der adresserer forventninger og den styring, der beskæftiger sig med at regulere tilbud – dvs. begge sider af ovenstående forskel.

Men det skal understreges, at vi stadigvæk iagttager kvalitetsstandardens iagttagelser. Der findes mange andre teknologier og teknikker i ældreplejen, der tjener det formål at 'styre på tilbuddet', altså regulere kommunens tilbud. Her tænker vi f.eks. på forskellige observationer af de ældre forventninger, som de kommer til udtryk i evalueringer, brugertilfredshedsundersøgelser,

borgerpaneler, stikprøvekontroller m.m.<sup>73</sup>. Vi fravælger at beskæftige os med disse af to årsager. For det første udgør disse redskaber i vores optik nye styringsteknologier i sig selv. For det andet er disse observationer nok så vigtigt karakteriseret ved at spørge fra kvalitetsstandardens etablerede beskrivelser af ydelser og kvalitet. Pointen er, at disse evalueringsværktøjer først og fremmest har karakter af at efterprøve, hvorvidt borgeren har forstået hvad, der med rimelighed kan forventes af ældreplejen og så tjekke, om han oplever at have fået det lovede.

I vores iagttagelse af kvalitetsstandardens iagttagelse åbnes der ikke for en eksogen kvalitetsopfattelse, der gør ældreplejen modtagelig overfor f.eks. den ældres andetsteds fra kommende begreb om kvalitet i ældreplejen. Således kan vi iagttage, at det hovedsageligt er den ældres forventning, og i mindre grad tilbuddet, der gøres til genstand for styring af kvalitetsstandard på niveauet for modtagelsen af ydelsen.

### **Kausalitet**

For at vi kan fuldføre vores argumentation om, at kvalitetsstandarden også på niveauet for borgerens forventninger får karakter af en styringsteknologi i Kommunes ældrepleje, er det nødvendigt at vise at værktøjet producerer kausalitet. Hermed forstået, at kvalitetsstandarden etablerer kausalitet i de operationer, der skal sørge for at standardens beskrevne tilbud stemmer overens med borgerens forventning til ældreplejens ydelser. Sagt på en anden måde handler det om at klarlægge de på hinanden følgende handlinger, der i standardens optik leder frem til det ønskede resultat, at borgerens forventninger matcher kommunens tilbud. Med dette in mente så lad os se nærmere på de operationer, kvalitetsstandard knytter sammen og gør meningsfulde på niveauet for modtagelsen af ydelsen.

De måder, hvorpå kvalitetsstandard på borgerniveau tilbyder at minimere forskellen *tilbud* ] *forventning*, kan konstrueres som en række beskrivelser, der omfatter informationer om retten til at få hjælp, om kommunens generelle serviceniveau, pligter som modtager af hjælp, samt om muligheden for at bytte imellem ydelser og for selv at vælge leverandør.

---

<sup>73</sup> ”Kvalitetsmålinger, herunder brugerundersøgelser, og systematisk opsamling af resultaterne er et redskab, der kan danne grundlag for at vurdere, hvor der er behov for forbedringer i servicen og/eller afstemning af borgernes forventninger.”  
(KHB, målsætninger og afgrænsninger: 2)



Kausaliteten består i, at kvalitetsstandarden forbinder bestemte beskrivelser med det at producere kvalitet for borgeren – forstået som en situation hvor borgerens forventninger svarer til det, som kvalitetsstandarden tilbyder. Men lad os dykke dybere ned og undersøge, hvordan kausaliteten konkret tilskrives.

### ***Retten til hjælp***

Først og fremmest kan vi iagttage, at kvalitetsstandarden byder sig til som en måde at indfri styringsambitionen på, ved at beskrive den ældres rettigheder i forbindelse med kommunens ydelser. For alle kvalitetsstandarder i Høje-Taastrup Kommune gælder det, at de på første side beskriver lovgrundlaget for det enkelte tilbud. For eksempel kan vi læse i P-pakkerne<sup>74</sup> at: ”*personlig pleje er reguleret i Lov om Social Service §§ 83, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 94, 94a*”. I Serviceloven fremstilles de overordnede rettigheder som borgeren har – dvs. retten til at blive tilbudt ”*personlig hjælp og pleje*” samt retten til at blive tilbudt ”*hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet*.” (SL § 83). Desuden har borgeren ret til at få en skriftlig afgørelse, når kommunen har vurderet behovet for hjælp og evt. tildelt en eller flere ydelser (§ 88 ff). Her kan man sige, at den ældres ret er kommunens pligt. Retten til at få hjælp medfører, at der er nogen, der har pligt til at sikre, at denne hjælp udføres, og den pligtige er her kommunen. Selvom kommunen har pligt til at hjælpe, har de dog i høj grad selv mulighed for at definere, hvilke krav der skal stilles til hjælpen. Borgerens rettigheder der er beskrevet i Serviceloven er nemlig ikke særlig detaljerede. De konstaterer blot, at borgeren har ret til hjælp, men beskæftiger sig ikke med hjælpens indhold, omfang eller udførelse. På den måde skabes der ikke særligt specifikke forventninger igennem Serviceloven. Nok har den ældre efter serviceloven ret til at få hjælp, men vigtigere i denne sammenhæng er, at det er kommunen selv, der har mulighed for igennem kvalitetsstandarder, at skabe forventninger til hjælp hos de ældre. Det er således i kvalitetsstandarder vi må lede efter svaret på spørgsmålet, om under hvilke omstændigheder den ældre kan forvente at få hjælp

Høje-Taastrup Kommune skriver selv om kvalitetsstandarderne, at de ”*fastlægge(r) kvalitetskrav for Høje-Taastrup Kommunes serviceydelser, så borgerne ved hvilken service, de kan forvente, og hvilke rettigheder de har*” (KHB, målsætninger og afgrænsninger: 1). Dermed kan forstås, at omfanget af kvalitetsstandarder i kommunen er en indikation til borgeren om, hvilke specifikke

---

<sup>74</sup> Personlig pleje

ydelse (pakke) hun har ret til at komme i betragtning til, samt hvilket indhold disse ydelser kan have. Spørgsmålet er, hvad man som borger har ret til at blive tilbudt – som er de mange forskellige pakker – men ikke hvad man har ret til at få. Retten begrænser sig derved til retten til at komme i betragtning til de forskellige ydelser, eller med andre ord til retten til at blive iagttaget. Kommunens tildelingskriterier og behovskonstruktioner<sup>75</sup> udgør de, i teknologiens blik, effektive hjælpedistinktioner, når der træffes en afgørelse om tildeling af hjælp. Borgeren har ret til at blive iagttaget af visitator, og borgeren har også ret til en afgørelse, men ikke nødvendigvis ret til at få et tilbud. De ældres rettigheder omfatter altså ikke retten til at få en bestemt hjælp, men blot retten til at blive tilbudt hjælp fra kommunen. Eller sagt på en anden måde, den ældre har ret til at forvente en afgørelse af, om han kan forvente at få hjælp. Men så snart der er truffet afgørelse om hjælp, transformeres den ældres ret til at omfatte konkrete ydelser på bestemte måder og dermed retten til selv at forvente, hvordan hjælpen skal tilrettelægges.

### ***Indholdet af ydelserne***

Når vi iagttager standarden på niveauet for forventningen til ydelsen, beskrives kvalitetsstandarder typisk som et værktøj, der skaber ”gennemsigtighed” (Servicestyrelsen 2008: hvorfor kvalitetsstandarder). Det skal forstås således, at standarden ekspliciterer ydelsens indhold, så borgeren ved, hvad vedkommende kan forvente af ældreplejen. Når der er truffet en afgørelse om én eller flere ydelser, aktiveres de pågældende pakker og deres specifikke indhold for borgeren og skaber dermed hans forventninger til tilbuddet. Man kan sige, at kvalitetsstandarder indikerer *eksplicit beskrevet indhold*, når borgerens forventninger skal styres. I denne optik er det kun det eksplicit beskrevne, der kan forventes. Et eksempel kommer fra R-pakkerne<sup>76</sup>, hvor det beskrives hvad ydelsen kan indeholde og dermed, hvad borgeren kan forvente:”

### *Ydelsens indhold*

*Afhængig af borgerens og andre i husstandens ressourcer kan der visiteres hjælp til:*

#### *Støvsugning/fejning*

- *Gulvvask*
- *Tørre støv af*

---

<sup>75</sup> Jf. Kapitel 4: Forvaltningsniveauet

<sup>76</sup> Rengøring

- *Øvrig almindelig rengøring (aftørring af flader, pudning af spejle, rengøring af vask, håndtag, toiletkummer m.v.)*
- *Skifte sengetøj*
- *Rengøring af hjælpemidler (plejeseng, lift, kørestol, rollator m.v.)*
- *Rengøringshjælp omfatter rengøring af et areal, der svarer til ca. 65 m<sup>2</sup>.*
- *Rengøringsopgaver varetages i følgende daglige opholdsrum:*
  - *Et køkken*
  - *En opholdsstue*
  - *Et soveværelse*
  - *Et badeværelse*
  - *En entré”*

(KHB, R-grundpakken: 3)

Eksemplet viser, hvad en R-pakke indeholder og dermed også, hvad den ældre helt specifikt kan forvente, hvis tilbuddet omfatter rengøring. Kvalitetsstandardens detaljerede beskrivelse er suppleret af en såkaldt ydelsesspecifikation, der omhandler hvor ofte de forskellige dele af den ældres hjem skal gøres rent, for eksempel skal der hver 14. dag vaskes gulv, støvsuges og tørres støv af (KHB, R-pakken ydelsesspecifikation: 1). Men i kvalitetsstandarden beskrives også, hvad den ældre ikke kan forvente i forbindelse med rengøring:”

#### Ydelsen indeholder ikke

- *Opgaver der ikke må varetages ifølge arbejdsmiljøreglerne*
- *Gravning af have, snerydning og havepasning*
- *Rengøring som forudsætter tunge løft, herunder flytning af komfur og køleskab*
- *Hovedrengøring”*

(KHB, R-grundpakken: 5)

Vi kan se, at teknologien også foretager en negativ afgrænsning af ydelsens indhold og dermed også af borgerens forventninger til, hvad rengøring kan omfatte. Man kan sige, at kvalitetsstandarden stiller distinktionen *afgrænset indhold* | *udgrænset indhold* til rådighed. Det er det afgrænsede indhold, der kan forventes, mens det udgrænsede indhold ikke kan forventes. Men herved ser vi også, at iagttagelsen har en blind plet. Den kommunikation, der ikke kan iagttages af forskellen, er

dermed ikke relevant for kvalitetsstandarden. Kvalitetsstandarden fortæller i detaljer borgeren, hvad hun kan forvente, og hvad hun ikke kan forvente af en given ydelse. Men den er ikke opmærksom på, at den i samme operation sætter rammerne for, hvad der overhovedet kan forventes om, når borgeren er visiteret til rengøring<sup>77</sup>.

### ***Den ældres pligter***

I forsøget på at styre borgerens forventninger til ældreplejens ydelser går kvalitetsstandarden skridtet videre end at fortælle borgeren om, hvad han kan forvente af kommunen. Den fortæller også borgeren hvad kommunen forventer af ham. På en række punkter bemærker vi, at kvalitetsstandarden forpligter og ligefrem stiller krav til borgerne for, at hjælpen kan finde sted. Formuleringen er fra kommunens hjemmeside, hvor pligtene optræder på en samlet liste, men pligterne er også beskrevet i de enkelte pakker (R-pakkerne, P-pakkerne<sup>78</sup> mv.)

#### *”Pligter for borgeren*

- *Du skal være til stede i hjemmet, når hjælperen er på besøg. Hjælperen må ikke opholde sig i dit hjem alene.*
- *Hjælpen skal kunne udføres uden gene for hjælperen.*
- *Modtager du hjælp til rengøring, har du ansvaret for, at der er de nødvendige redskaber i hjemmet. Du vil modtage en pjece, som indeholder oplysninger om, hvilke rengøringsredskaber og rengøringsmidler, der skal være til rådighed for hjælperen i dit hjem.*
- *Du skal aflyse visiteret hjælp hos udføreren, senest dagen før hjælpen skulle have været leveret, hvis du ikke ønsker hjælpen som følge af hospitalsindlæggelse, ferie m.v. Senere aflysning betragtes som uanmeldt afbud.*
- *Er du alligevel ikke i hjemmet, når hjælperen kommer, betragtes besøget som aflyst af dig.*
- *Har du ikke meldt afbud, vil hjælperen af hensyn til din sikkerhed, og med politiets mellemkomst, rekvirere en låsesmed for at få adgang til dit hjem. Udgiften til låsesmeden påhviler dig (..)*

---

<sup>77</sup> Måtte borgeren for eksempel have en forventning om en anden type af rengøring, ville dette i standardens ikke kunne formuleres meningsfuldt som et spørgsmål om kvalitet.

<sup>78</sup> Hhv. rengøring og personlig pleje

- *Du har pligt til at meddele Visitationsteamet hvis der sker ændringer i din samlede situation, herunder at der flytter en rask person ind i din husstand.*

”(Høje-Taastrup Kommune 2008b)

Når disse pligter tages i betragtning iagttages borgeren ikke kun som en person med rettigheder, men også som én, der har pligter. Teknologien ekspliciterer simpelthen, hvilken adfærd hos borgeren, den genkender som grundlaget for, der kan produceres kvalitet i ydelsen. Borgeren konstrueres hermed som et retssubjekt, hvis adfærd er retligt bundet til organisationen. Man kan også sige, at borgeren kun kan forvente rettigheder, såfremt han også forpligter sig på en bestemt adfærd. Her iagttager vi forskellen *pligtopfyldende* | *ikke pligtopfyldende*, som fungerer som en hjælpedistinktion, der gør det muligt for kvalitetsstandarderne at regulere borgerens forventninger efter egne forskrifter om kvalitet. Pointen er, at hvis borgeren kan iagttages som pligtopfyldende, er kvalitet mulig, men hvis borgeren forsømmer sine pligter, stemmer forventningerne tydeligvis ikke overens med det, som kvalitetsstandarderne tilbyder. Den ældre kan med andre ord forvente, at han må forpligtige sig for at få hjælp.

Som sådan har vi også tidligere set, at kvalitetsstandarderne forventer eller ’håber på’ at borgeren, udviser en bestemt adfærd. F.eks. beretter kvalitetsstandarderne indledningsvist i pakkerne, hvordan udgangspunktet for hjælpen er ’hjælp til selvhjælp’ således, at borgeren så vidt muligt er den aktive part i udførelsen af hjælpen (KHB, P-pakken<sup>79</sup>: 1f). Men såfremt borgeren afviser dette og udøver modmagt, f.eks. i form af passivitet, er det ifølge kvalitetsstandarderne ikke ok for ældreplejen at undlade at hjælpe borgeren, hvis forvalter og udfører stadig vil kunne hævde kvalitet på deres niveau. Dette gælder ikke længere ved spørgsmålet om borgerens pligter. Såfremt borgeren ikke lever op til sin forpligtelser, bliver kvalitet på borgerniveau umulig. Samtidig gør kvalitetsstandarderne det muligt for de andre niveauer, forvalter og udfører, at undlade at udføre ydelsen og stadig påberåbe sig kvalitet i det gjorte, simpelthen med den begrundelse, at den ældre ikke levede op til de pligter, som hun var forventet at gøre.

### ***Valg af leverandør***

Når kvalitetsstandarderne forbinder borgerens forventninger med det tilbudte ser vi videre, at standarden beskriver borgerens muligheder for selv at vælge leverandøren af den visiterede ydelse.

---

<sup>79</sup> Personlig pleje.

En grad af valgfrihed er med andre ord en af de forventninger kvalitetsstandarderne bibringer borgeren. Lad os se på et eksempel. Eksemplet er hentet fra ældreplejens hjælp til anden praktisk bistand og illustrerer den mest omfattende version af valgfrihed i Høje-Taastrup kommune.

*”Der er indført frit valg af opgaveløser til praktisk bistand i Høje-Taastrup Kommune. Borgeren kan vælge mellem:*

- *Høje-Taastrup Kommunes rengøringskorps.*
- *Høje-Taastrup Kommunes integrerede ordning i det distrikt hvor borgeren bor. Denne udfører kan kun vælges, hvis borgeren også er visiteret hjælp til personlig pleje og omsorg.*
- *Godkendte private leverandører.*
- *At udpege en hjælper efter eget valg. Det forudsættes, at den ønskede hjælper kan godkendes af Høje-Taastrup Kommune, og i øvrigt opfylder de krav, der stilles til personale med tilsvarende opgaver i hjemmeplejen.”*

(KHB, A-pakken<sup>80</sup>: 5).

Såfremt visitator har truffet afgørelse om en ydelse, der er omfattet af valgfrihed, kan borgeren altså forvente muligheden for at vælge leverandør blandt den kommunale udfører, et antal godkendte private firmaer eller end tredje part efter eget valg.

I kvalitetsstandardens optik forbindes kvalitet i ældreplejens ydelser derved også med valgfrihed. En valgfrihed, der skal hjælpe til at skabe oplevelsen af kvalitet, og forbinde borgerens individuelle ønsker og selvskabte forventninger med ældreplejens tilbud. Teknikken til dette er at lade borgeren vælge mellem et antal af kommunen godkendte leverandører, indenfor visse visiterede ydelser. Her synes en mindre åbning at vise sig i kvalitetsstandardens rammesætning af ydelserne, idet forskellige udførere tilbydes til at håndtere forskelligartede forventninger fra de ældres side. Herved udvides ældreplejens tilbud i standardens optik tilsyneladende fra ét til potentielt uendeligt, dog med det mærkbare forbehold, at ydelsen uanset udfører, skal leve op til standardens specifikationer, og at udfører skal godkendes af kommunen på baggrund af samme. Den ældres forventninger til ydelsen og ældreplejens tilbud kan derved alligevel ikke bryde med det standarden beskriver. Man kan sige, at forskellen *valgbar leverandør* ] *ikke valgbar leverandør* stilles til rådighed, når borgerens forventninger skal styres. Det er muligt at forvente at kunne vælge en leverandør, men det er et valg, der er underlagt en række betingelser, og derved bliver en række beslutninger for

---

<sup>80</sup> Anden praktisk bistand

borgeren umulige. Såfremt den ældre beslutter sig for en at få udført hjælpen af en ikke på forhånd godkendt leverandør, skal beslutningen stå sin prøve, ikke på borgerniveauet, men på forvaltningsniveauet. I denne situation kan det vise sig at den beslutning, der udsprang af den ældres forventninger, ikke var en beslutning alligevel. Den simultane kvalitet på F- og B-niveau bliver ganske enkelt umulig i ældreplejen hvis den ældres valg af udfører til ydelsen på den ene eller anden måde ikke passer til beskrivelsen af ydelsen.

Endelig er det bemærkelsesværdigt at borgeren i nogle tilfælde påtvinges beslutningens byrde. F.eks. når den ældre er visiteret til madservice *skal* den ældre vælge leverandør blandt to private udbydere, hvis maden skal leveres til hjemmet. (Kvalitetshåndbogen, M-pakken: 6 & Høje-Taastrup Kommune 2008e). Herved konstrueres den ældre som en, der har ressourcer og lyst i forhold til at beslutte om egne præferencer.

### ***Fleksibilitet og bytteret***

I analysen af kausalitet på leverandørniveau beskæftigede vi os også med fleksibilitet og bytteret. Men hvor vi dér analyserede disse som en måde at styre udførelsen på, analyseres de her som en måde, hvorpå borgerens forventninger kan styres i retning af det givne tilbud. Høje-Taastrup Kommune skriver om fleksibilitet:

*”(Med) fleksibilitet (..) mener vi, at medarbejderen inden for de givne rammer er åben for at tilrettelægge hjælpen på en sådan måde, at borgeren oplever at ønsker og behov opfyldes.”* (KHB, Værdier: 1).

Hvor fleksibiliteten på leverandørniveau skulle imødekomme leverandørens umulige valg imellem detaljerede beskrivelser og situationelle behov, ser vi her, hvordan kvalitetsstandardens forsøger at minimere forskellen mellem forventning og tilbud ved at stille borgeren i udsigt, at hun kan forvente fleksibilitet i leveringen af ydelsen – og hermed menes, at borgeren oplever, at hendes ønsker og behov opfyldes. Vi har her at gøre med standardens forsøg på at overkomme problemet med på den ene side at beskrive at borgeren og dennes forventninger er i centrum, men netop samtidig herved at foregribe den enkelte borgers behov og forventninger i på forhånd beskrevne ydelser.

Som vi så i forrige analysedel<sup>81</sup> er også bytteretten omfattet af en række begrænsninger. Det er derfor tydeligt, at den ældres mulighed for at beslutte, hvad hun gerne vil have hjælp til er underlagt flere restriktioner. For det første kan den ældre kun bytte mellem ydelser, som på forhånd er visiteret. For det andet skal den ydelse, der byttes til, holdes indenfor tidsrammen af den, der byttes fra. For det tredje skal det være den samme hjælper, der udfører begge ydelser. For det fjerde skal hjælperen være uddannet til at udføre den pågældende ydelse. Og for det femte kan hjælperen vurdere, at det ikke er forsvarligt at bytte én ydelse til en anden. Man kan sige at den distinktion, der stilles til rådighed for at minimere forskellen mellem tilbud og forventning er *mulighed for at bytte* [ingen mulighed for at bytte]. Og for at borgeren kan få mulighed for at bytte mellem ydelser, skal en ovenstående betingelser som sagt være opfyldt.

Vi bemærker også, at bytteretten kommer til den ældre med en vis risiko. Som det beskrives i P-pakken<sup>82</sup>:

*”Fravælger borgeren visiterede ydelser 3 gange inden for en periode på tre måneder, revurderer visitator, om de visiterede ydelserne afspejler det konkrete behov for hjælp hos borgeren eller om der er grundlag for at ændre afgørelsen.”* (KHB, P-pakken: 6)

Som vi kan iagttage kan borgeren nok kan bytte mellem visse ydelser under, men det at bytte ydelser forbundet med en vis risiko. Det fremgår nemlig samtidigt, at hvis borgeren gentagende gange (x3) fravælger en ydelse til fordel for en anden, skal visitator revurdere om de visiterede ydelser afspejler borgerens behov, med dertil hørende indbygget risiko for at borgeren mister retten til hjælp – retten til ydelsen. På den måde ændres selve tilbuddet. I den forbindelse må rådet til den ældre lyde ’tænk dig om før du bytter’, for risikoen er tilstede for, at du fratages ydelsen.

Opsummerende kan man sige, at valgfrihed, bytteret og fleksibilitet er standardens reaktion på en iagttagelse af sine egne begrænsninger. De tre begreber er derved måder at skjule det paradoksale i styringsteknologiens udsagn: ’du skal selv skabe dine forventninger, men her er hvad du kan forvente’.

---

<sup>81</sup> Jf. Kapitel 4: Bytteret.

<sup>82</sup> Personlig pleje.



Borgeren forventes også at lede sig selv i forhold til egne ønsker. Men vel at mærke ønsker, der er muliggjort af styringsteknologien. Man kan sige, at teknologien leder borgeren til at lede sig selv på bestemte måder.

Med standardens tilbud om fleksibilitet og bytteret tegner der sig et billede, hvor det anses som illegitimt at beslutte for en, der selv kan beslutte, eller mere præcist selv skal beslutte. Et fravær af borgerinddragelse og fleksibilitet ses i teknologiens optik som en indskrænkning af den ældre borgers individualitet, men på den anden side er, der som vi har vist en række andre hensyn, der også skal tages højde for.

I spørgsmålet om den ældres egen indflydelse bemærker vi endelig, at for at imødegå det oplagte dilemma om, hvorvidt det kan overlades til ældre, der er blevet vurderet til at have et behov for hjælp, selv at beslutte om selv samme hjælp, tilføjer standarden et begreb om omsorgssvigt.

Begrebet omsorgssvigt markerer i styringsteknologien endnu en grænse for hvad, den ældre borger kan vælge til eller fra. Det skyldes, at standarden på leverandørniveau pålægger udføreren at vurdere, hvorvidt den ældres ønsker er mulige og forsvarlige når, der skal tages højde for sundhedsfaglige, men også organisatoriske hensyn. For eksempel er det inden for rammerne af kvalitetsstandarder ikke muligt at lade den ældre fravælge at komme i bad, for i stedet at løse kryds og tværs, hvis medarbejderen vurderer at den ældre har behov for badet. Face-to-face tiden mellem den ældre og medarbejderen må ej heller overskrides, som konsekvens af den ældres ønsker, hvis udføreren skal producere kvalitet i ydelsen. Kun hvis udføreren vurderer behovet til at være dækket, altså at der ikke begås omsorgssvigt ved at undlade at yde en ydelse, giver kvalitetsstandarder den ældre lov til at bytte til en anden ydelse.

Såfremt vurderingen af den ældres ønske er negativ, sættes bytteretten og fleksibiliteten ud af kraft, til fordel for en tilbagevenden til en i ældreplejen andetsteds besluttet hjælp til den ældre. Umiddelbart kan begrebet omsorgssvigt synes som en enkel og logisk målestok for grænsen for hvad, der kan overlades til den ældre at vælge selv ved at markere, hvornår noget ikke længere er forsvarligt. Men kvalitetsstandarder producerer dog her en kompliceret relation mellem udføreren og den ældre borger. Som vi senere skal se<sup>83</sup> kan vi nemlig iagttage produktionen af en multiplicitet af ledelsesansvar. Desuden er det i praksis et dagligt problem for medarbejdere og borgere at

---

<sup>83</sup> Jf. Kapitel 5

vurdere hvornår noget ikke længere er forsvarligt, og herved hvornår ansvaret, eller mere præcist beslutningskompetencen, falder det ene eller det andet sted.

### **Personkonstruktioner, ledelse og kvalitet på borgerniveau**

Som i de tidligere delanalyser vil vi også på borgerniveau fremskrive hvilke personkonstruktioner, der optræder for at understøtte styringen, altså minimeringen af forskellen *tilbud* | *forventning*. Som vi tidligere har nævnt, kan forventningsskabelse anskues som en situation – eller rettere sagt en række situationer – hvor borgerens forventninger gøres til genstand for styring. For eksempel kan forventninger skabes og påvirkes før der overhovedet gives et tilbud, men også under mødet med visitator eller efterfølgende i mødet med leverandøren. Forventninger er på den måde mere u håndgribelige end afgørelser og udførelser, som vi undersøgte i de tidligere delanalyser. Men det er vigtigt at påpege, at vi iagttager, hvordan kvalitetsstandarder anvendes som styringsværktøj til at producere forventninger hos de ældre. I den forstand tager vi som tidligere udgangspunkt i kvalitetsstandarder – i dette tilfælde hvad kvalitetsstandarder stiller borgeren i udsigt.

Borgeren konstrueres først og fremmest som et retssubjekt med rettigheder og pligter. Rettighederne omfatter retten til at blive iagttaget af forvaltningen og retten til at komme i betragtning til hjælp. Så snart der er truffet en afgørelse om konkret hjælp, omfatter den ældres rettigheder også retten til at modtage konkrete ydelser med bestemte former for indhold. Dette indebærer også retten til at være medbestemmende i forhold til, hvordan hjælpen tilrettelægges og udføres. Men med rettighederne følger også pligter. Og forsømmes pligterne, er der risiko for, at den ældre ikke modtager ydelsen.

Borgeren konstrueres for det andet som en person, der sætter sig ind i kvalitetsstandardens beskrivelser af, hvad ydelserne omfatter, og hvordan de udføres. Det forventes simpelthen af borgeren, at han stemmer sine forventninger af med de konkrete formuleringer i Kvalitetshåndbogen. Det kræver selvsagt, at han læser og forstår informationerne, samt sætter sig ind i serviceniveauet, og det forudsættes derved, at borgeren besidder ressourcerne til dette.

For det tredje konstrueres borgeren som en person med ret til at skabe egne forventninger til ældreplejens ydelser. Dette formuleres som et spørgsmål om valgfrihed i forhold til leverandøren af den pågældende ydelse. Frit valg af leverandør betyder nemlig, at den ældre gives muligheden for at

iagttage egne ønsker og behov (til de tildelte ydelser) og matche dem til en leverandør, der kan imødekomme disse ønsker og behov. Dermed konstrueres borgeren også som et individ med præferencer, som han tilmed formår at omsætte i konkrete valgsituationer, fx når der skal vælges mellem forskellige leverandører af praktisk bistand eller madservice.

På borgerniveauet kommer ledelse grundlæggende til at handle om forventningsafstemning i forhold til borgeren. Flere steder fremstilles kvalitetsstandarder ligefrem som en synliggørelsesteknologi, der blot skal afdække kvaliteten i ældreydelse for borgeren. Som Høje-Taastrup Kommune selv skriver, er en af målsætningerne for kvalitetsstyringen, ”at der fastlægges kvalitetskrav for Høje-Taastrup Kommunes serviceydelser, så borgerne ved, hvilken service de kan forvente og hvilke rettigheder de har.” (KHB, målsætninger og afgrænsninger: 1). Teknologien hævder altså, at den synliggør rettigheder og herigennem producerer forventningsstrukturer. Men det medfører en række spørgsmål, såsom, er det kun rimeligt at forvente det, der er nedfældet i standarden?

Den ældre borger må indoptage, afstemme og acceptere kvalitetsstandardens blik for kvalitet, hvis denne skal gøre sig forhåbning om at få sine forventninger til hjælp genkendt som ældreplejens område.

Standarden vil med andre ord fortælle borgeren, hvad han kan forvente af ældreplejen, men blandt det borgeren kan forvente er retten til egne forventninger. Standarden forventer ligefrem at borgeren har forventninger og kan vælge i forhold til disse. I dette skisma synes standardens beskrivelser af ydelse indhold at vinde kampen om retten til at definere ydelsen.

At lede ved hjælp af borgerens forventninger handler i kvalitetsstandarder i høj grad om at *give* borgeren forventninger. Dette er den form for forventningsledelse kvalitetsstandarder tilbyder med sin styringsforskel på borgerniveau. Således ledes borgerens forventninger til ydelsen af kvalitetsstandarder, til ældreplejens forventninger, hvilket måske også er lettere end det omvendte, at lede organisationen til borgerens forventninger.

### **Delkonklusion 3 – kvalitet og ledelse på borgerniveau**

I denne sidste analysedel har vi fremanalyseret, hvordan kvalitetsstandarder anvendes på borgerniveauet.

Vi har vist, hvordan styringsteknologien på dette niveau har til hensigt at minimere forskellen *tilbud* ] *forventning* og at dette gøres ved at konstruere borgerens forventninger på bestemte måder. Ligeledes har vi argumenteret for, at kvalitetsstandarder iagttager, at der er kvalitet for borgeren, når hans forventninger stemmer overens med det, som kvalitetsstandarder igennem tilbuddet stiller ham i udsigt.

I den forbindelse har vi været rundt om de beskrivelser, kvalitetsstandarder konstruerer på borgerniveau til at indfri styringsambitionen og de distinktioner, som der i den forbindelse benyttes. For det første skal borgeren informeres om, hvad han har ret til. Borgerens ret konstrueres i første omgang som en ret til at blive iagttaget af forvaltningen, eller med andre ord ret til at komme i betragtning til at blive tilbudt hjælp. Det er med andre ord ikke givet, at borgeren har ret til at få hjælp. For det andet informeres borgeren om indholdet af de ydelser, der tilbydes. Her informeres også om, hvad ydelserne ikke indeholder. Vi konstruerer dette som forskellen *afgrænset indhold* ] *udgrænset indhold* og pointen er, at den ældres forventninger sættes igennem denne forskel. Men forskellen har også en blind plet og derfor er der noget, der slet ikke kan iagttages af distinktionen. For det tredje skal den ældre informeres om, hvilke pligter der påhviler ham. Man kan se pligterne som den anden side af rettighederne og pointen er, at hvis den ældre ikke forpligter sig, har hun heller ikke ret til at modtage ydelser. For det fjerde skal den ældre informeres om mulighederne for at vælge leverandør. Herunder ansføres den ældre til selv at skabe sine forventninger. Endelig skal den ældre informeres om muligheden for i en given situation at fravælge en type ydelse til fordel for en anden. Men analysen viser i den forbindelse, at bytteretten er både betinget og risikabel. Borgeren tilbydes af standarden på den måde muligheden for at bidrage til sin egen kvalitet, både ved at efterleve ældreplejens krav, men nok så vigtigt også ved at genkende sig selv og sine behov i den tilbudte og udførte hjælp.

Nedenstående figur skitserer de vigtigste pointer fra denne analysedel.

Borgerniveauet			
Styringsambition	Kausalitet	Distinktioner	Roller/personkonstruktioner
Tilbud $\neg$ Forventning Kvalitet	rettigheder	ret $\neg$ ikke ret	Retssubjekt-borger
	+ indhold	afgrænset indhold $\neg$ udgrænset indhold	Engageret borger
	+ pligter	pligttopfyldende $\neg$ ikke pligttopfyldende	Præferenceborgeren
	+ valgfrihed		
	+ bytteret	valgbar leverandør $\neg$ ikke valgbar leverandør	Den medskabende borger
	= kvalitet	mulighed for at bytte $\neg$ ikke mulighed for at bytte	

Figur 13 – Kvalitet og ledelse på borgerniveau

Figuren illustrerer mulighedsbetingelserne for, hvordan borgeren må lede sine forventninger, dersom kvalitetsstandardens kvalitet skal i hus. For at styringen skal lykkes og kvaliteten være til stede på niveauet for modtagelsen af ydelsen er det nødvendigt at borgeren for det første genkender sig selv og sit behov i standardens tilbud, men dernæst også genkender den udførte ydelse som den beskrevne ydelse.

Borgeren bliver på den ene side budt muligheden, eller ligefrem pålagt ansvaret, for at iagttage sine egne behov og ønsker i forhold til mulige serviceydelser, men på den anden side foregriber kataloget med pakker af serviceydelser, hvad borgeren kan ønske.

Der er med andre ord en forventning til at borgeren griber muligheden for at stemme sine forventninger af.

Som en afslutning på kapitel 4, har vi nedenfor samlet figurerne fra de tre delanalyser.

Figur 14 – analysens samlede pointer

Niveau	Styrings-ambition	Kausalitet	Distinktioner	Roller/personkonstruktioner
<b>F</b>	Tilbud $\bar{\bar{}}$ Afgørelse Kvalitet	Behov + Funktionsniveau + Medgørlighed + Bestemte ydelser = Kvalitet	Godkendt behov $\bar{\bar{}}$ Afvist behov Begrænsninger $\bar{\bar{}}$ Muligheder Offentlig $\bar{\bar{}}$ Privat Denne ydelse $\bar{\bar{}}$ Andre ydelser	Den anmodende, begrænsede og forandringsvillige borger  Den professionelle forvalter
<b>L</b>	Tilbudt tilbud $\bar{\bar{}}$ Udførelse Kvalitet	Indhold + Omfang + Udførelse + Værdier = Kvalitet	Specifikt indhold $\bar{\bar{}}$ Situationelt indhold Eksplicit beskrevet behov $\bar{\bar{}}$ Situationelt behov Respektfuld $\bar{\bar{}}$ Respektløs Fleksibel $\bar{\bar{}}$ Ufleksibel	Den instrumentelle medarbejder $\bar{\bar{}}$ Den refleksive medarbejder  Den statiske borger $\bar{\bar{}}$ Den dynamiske borger
<b>B</b>	Tilbud $\bar{\bar{}}$ Forventning Kvalitet	Rettigheder + Indhold + Pligter + Valgfrihed + Bytteret = Kvalitet	Ret $\bar{\bar{}}$ Ikke ret Afgrænset indhold $\bar{\bar{}}$ Udgrænset indhold Pligt opfyldende $\bar{\bar{}}$ Ikke pligt opfyldende Valgbar leverandør $\bar{\bar{}}$ Ikke valgbar leverandør Mulighed for at bytte $\bar{\bar{}}$ Ikke mulighed for at bytte	Retssubjekt-borger  Engageret borger  Præferenceborgeren  Den medskabende borger

## ***KAPITEL 5: DISKUSSIONER***

I dette kapitel vil vi sætte kvalitetsstandarden i nyt lys og diskutere dens konstitutive konsekvenser. Baggrunden er de tidligere analyser af kvalitetsstandarden som styringsteknologi, og hvordan den dukker op på niveauet for henholdsvis afgørelsen om ydelsen, udførelsen af ydelsen og forventningen til ydelsen.

Diskussionerne fordeler sig i tre. Den første og mest omfattende er en konstitutionskritisk diskussion af mulighedsbetingelserne for ledelse i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. Her tages ganske enkelt taget udgangspunkt i afhandlingens problemformulering: *Hvordan anvendes kvalitetsstandarder som styringsteknologi i Høje-Taastrup Kommune og med hvilke konstitutive konsekvenser for kvalitet og ledelse?* I den forbindelse vil vi til sidst argumentere for, at kvalitetsstandarden på den ene side har skabt sig et trygt og stabilt styringsunivers, men på den anden side alligevel skaber grobund for konflikter i den organisatoriske kontekst, der er Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje.

Dernæst sætter vi ind med en teorikritisk diskussion, der omhandler bevægelsen fra én styringsteknologi, med én kalkule, til kvalitetsstandarder som styringsteknologi i tre kontekster – eller hvad man kan kalde tre iklædninger. Anledningen til dette kan kort beskrives som analysens iagttagelse af, på den ene side, kvalitetsstandardens forgrening i forskellige praksisformer, men på den anden side standardens fastholdelse af en bestemt styringsambition om at minimere forskellen mellem tilbud og praksis med beskrivelse som kausalitetsform. Hertil henter vi inspiration i aktuelle diskussioner om forholdet mellem teknologi og organisation.

Sidst sætter vi ind med en kort strategisk ledelsesdiskussion. Udgangspunktet er, hvad vi kunne kalde ledelse af anden orden, og ambitionen er at tilbyde en ledelsespraksis, der kan se og håndtere de paradokser kvalitetsstandarder producerer. Eller med andre ord en ledelsespraksis, der kan være andet end et ureflekteret produkt af styringsteknologien. Diskussionen er struktureret som en række ledelsesanbefalinger.

## Diskussion 1 – kvalitetsstandardens konstitutive konsekvenser

Denne diskussion handler om, hvordan kvalitetsstandarden fungerer som styringsteknologi på tre niveauer. I den forbindelse vil afsnittet også fungere som en kortfattet opsummering på analyserne. Analyserne i kapitel 4 har vist, hvordan styringsteknologien udstikker mulighedsrum for ledelse, men når vi iagttager mulighedsrummene samlet bliver det muligt at se disharmoni på det enkelte niveau såvel som niveauerne imellem. De bestemte måder ældreplejens ydelser bliver genstandsgjort på, og de ledsagende måder ledelse bliver mulig og nødvendig på, kan efter analysen så at sige konfronteres, og vi kan spørge til såvel ledelsesskabelse som ledelsesrelationer i organisationen. På den måde kan vi til dels diskutere hvordan kvalitetsstandarden fungerer, men også hvordan den kan give anledning til skuffelse og irritation i ældreplejen.

### *Styring i kvalitetsstandarden*

Lad os først genkalde os styringsambitionen som den ser ud i kvalitetsstandarden på henholdsvis forvaltnings-, leverandør- og borgerniveau.

	<b>Forvaltning</b>	<b>Leverandør</b>	<b>Borger</b>
<b>Styringsambition</b>	tilbud   afgørelse	tilbudt tilbud   udførelse	tilbud   forventning

Figur 15 – styringsambitioner

Disse forskellige styringsambitioner er udmøntet af den overordnede styringsambition i kvalitetsstandarden, der handler om at minimere forskellen mellem tilbud og praksis i ældreplejen. Kvalitet udgør enheden af styringsforskellen, forstået således, at når der er overensstemmelse mellem tilbud og praksis, vil der være kvalitet i det gjorte. Den kvalitetsfremmende ledelse må på baggrund af kvalitetsstandardens således beskæftige sig med minimeringen af denne forskel.

Vi hæfter os først ved, at kvalitetsstandardens, trods en tilsyneladende overordnet styringsambition, i praksis benyttes som værktøj til at indfri tre forskellige styringsambitioner i den kommunale ældrepleje. I den forstand passer kvalitetsstandardens ind i den aktuelle trend i ældreplejen, der handler om at adskille bestiller (forvaltning), fra udfører (leverandør), fra modtager (borger). Men denne tredeling af ældreplejen er ikke umiddelbart kvalitetsstandardens ærinde, det er der BUM-



modeller<sup>84</sup> til. Kvalitetsstandarden byder sig nærmere til som et værktøj til at koordinere kvaliteten i praksis, hele vejen fra afgørelse, over udførelse, til forventning, alt sammen under henvisning til, at værktøjet sikrer, at politiske beslutninger bliver omsat til praksis (Servicestyrelsen 2008a). Vi må med andre ord forholde os til, hvordan kvalitetsstandarden som ét værktøj, der tilbyder samordning af ældreplejens arbejde og praksis, kan forårsage organisationens differentiering i søgen efter dette mål. Det enkle svar lyder, at det kun er gennem adskillelse af funktioner, at kvalitetsstandarden kan styre og koordinere.

Analyserne har vist, at når kvalitetsstandarden anvendes som styringsværktøj i kommunens ældrepleje, er det med tre niveauer af praksis for øje. Men analyserne har også vist, at forvaltning, udfører og borger ikke forventes at referere til hinanden, men alene til kvalitetsstandardens beskrivelser, hvor fyldestgørende eller mangelfulde de end måtte være. På den måde gøres de tre niveauer blinde for hinanden, og sådan kan kvalitetsstandarden overtage positionen som beslutningspræmis og grundlag for hvert enkelt niveaus praksis. Frem for at være opmærksom på det andet niveaus praksis påkalder kvalitetsstandardens opmærksomhed på sine egne beskrivelser. Det er med andre ord ved at sætte sig selv, og intet andet, som referencepunkt på alle tre niveauer, at kvalitetsstandarder styrer. Når vi ser, hvordan standarden fungerer ved at gøre forvalter, leverandør og borger blind overfor de andre styringsforskelle i ældreplejen, forstår vi også, hvordan kvalitetsstandarder kan skjule den paradoksale konstruktion, at den er både enhed og flerhed eller rettere, at den anvendes til minimering af såvel én forskel som tre forskelle. Forskellen *tilbud* | *praksis* er således på hvert niveau erstattet med en ny variation og i den forstand er, der kun en styringsambition på hvert niveau. Ideen om kvalitet i praksis forventes ganske vist at løbe som en rød tråd igennem disse tre niveauer, men praksis såvel som kvalitet er grundlæggende noget forskelligt på hvert af niveauerne, og i kølvandet på analyserne synes det meningsløst at tale om praksis i ental, forstået som et gennemgående begreb om kvalitet i praksis i ældreplejen.

Opgaven, at koordinere eller minimere forskellen mellem forskellene falder udenfor, hvad denne afhandling har analyseret, men må logisk set påhvile den kommunale topledelse.

I kvalitetsstandarder kan styringsambitionen, at minimere forskellen mellem tilbud og praksis, således iagttages som differentieret i tre praksisformer. Herved ser vi første skridt i hvordan kvalitetsstandarder får Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje som organisation til at dukke op på tre måder, som afgørelser, som udførelser og som forventninger<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Bestiller-Udfører-Modtager

<sup>85</sup> For en uddybning af hvordan styringsteknologi(er) får organisationen til at dukke forskelligt op se Thygesen 2007: 137f.

At der er i analysen af kvalitetsstandarder dukker tre forskellige styringsambitioner op er en ting, men analyserne viste desuden at disse styringsambitioner understøttes af forskellige beskrivelser i kvalitetsstandarder. I iagttagelsen af dette spurgte vi til, om vi med kvalitetsstandarder havde at gøre med ikke én, men tre teknologier.

### **Teknologi i kvalitetsstandarder**

Teknologidelen af styringsteknologi handler som bekendt om etablering af kausalitet. Som analyserne har vist, er dette i kvalitetsstandarder et spørgsmål om beskrivelser. Ved at sammenkæde forskellige typer af beskrivelser på hvert af de tre niveauer skaber standarder sammenhæng mellem en række bestemte operationer forbundet med ydelsen.

	Forvaltning	Leverandør	Borger
Kausalitet	Behov + Funktionsniveau + Medgørlighed + Bestemte ydelser = Kvalitet	Indhold + Omfang + Udførelse + Værdier = Kvalitet	Rettigheder + Indhold + Pligter + Valgfrihed + Bytteret = Kvalitet

Figur 16 – Kausalitet

Kausaliteten i kvalitetsstandarder kan således overordnet iagttages som en række forbundne, præcise og detaljerede beskrivelser af praksis, der skal give kvalitet i ældreplejens medlemmers håndtering af selvsamme praksis. Men som vi så i kapitel 4, er det varierende hvilke beskrivelser, der stykkes sammen til at give kvalitet i praksis, når det drejer sig om henholdsvis afgørelsen om ydelsen, udførelsen af ydelsen og forventningen til ydelsen. Vi har i den forbindelse vist, hvordan hver af disse beskrivelser i sig selv muliggøres via en skelnen, f.eks. mellem godkendt behov og afvist behov, og vi har derfor omtalt disse beskrivelser som muliggjort af nogle bestemte distinktioner.

Genkalder vi os først forvaltningen, så vi, hvordan kvalitetsstandarder etablerede kausalitet via beskrivelser af den ældres behov, den ældres begrænsninger, den ældres hjem som arbejdsplads, og endeligt valget af hvilken pakke blandt de, der findes på hylderne, der kan tilbydes den ældre.

Visitator må iagttage borgeren igennem hver distinktion, og kun når iagttagelsen af borgeren med succes har passeret igennem hver distinktion, kan den ældre konstrueres som en borger med et behov, ældreplejen kan og skal reagere på.

For leverandøren af ydelserne husker vi, hvordan kvalitetsstandarder etablerer kausalitet ved at beskrive indhold, omfang og tid til udførelse af ydelsen i indgående detaljer. Men vi så også, at kvalitetsstandarder gjorde det til sit domæne at beskrive, hvordan udfører skal reagere på pludselige behov, som ikke er afklaret på forhånd, skal agere respektfuldt og skal udvise en fleksibel adfærd. Således fletter kvalitetsstandarder tilsyneladende uproblematisk instrumentelle beskrivelser af ydelsen, med mere varmhjertede beskrivelser om ydelsen, til en enhed af ensartet, effektiv, respektfuld og fleksibel ydelse. Eller mere præcist, sådan fortæller kvalitetsstandarder udfører at han må agere på beskrivelser af indhold, tid, situationelle behov og værdier for at producere kvalitet i ydelsen.

På borgerniveauet tilbyder kvalitetsstandarder at minimere forskellen mellem kommunens tilbud og de ældre forventninger. Dette gøres igen ved hjælp af en række beskrivelser af, hvorledes borgeren skal informeres om serviceniveau, om hvordan og hvorfor hun har fået en bestemt pakke, samt af hvilke rettigheder og pligter hun har. Disse forskellige beskrivelser bindes i kvalitetsstandarder sammen, til den virkning, der på borgerniveau hedder kvalitet for borgeren.

På hvert niveau etableres kausalitet således forskelligt, idet varierende beskrivelser tilbydes til at indfri, hvad der også var forskellige styringsambitioner. Når teknologi- og styringselementet af kvalitetsstandarder sættes sammen, ser vi samlet, hvordan kvalitetsstandarder får Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje som organisation til at dukke op på tre måder, som afgørelser, som udførsler og som forventninger.

### ***Forudsætningen for kvalitet i praksis – hvordan kvalitetsstandarder gør kvalitet mulig***

For alle tre niveauer gælder det, at disse beskrivelser er gjort mulige af bestemte distinktioner, men netop derfor også bundet til selv samme bestemte distinktioner. I analysen udgør hver distinktion præmis for en iagttagelse, men samlet set er distinktionerne på hvert niveau præmis for beslutning om praksis. I en konfiguration bliver disse distinktioner således til beslutningspræmisser for den beslutning, der skal minimere forskellen *tilbud* | *praksis*, og give kvalitet hos forvaltning, leverandør og borger.

	Forvaltning	Leverandør	Borger
Distinktioner	godkendt behov   afvist behov	specifikt indhold   situationelt indhold	ret   ikke ret
	begrænsninger   muligheder	eksplicit beskrevet behov   situationelt behov	afgrænset indhold   udgrænset indhold
	offentlig   privat	respektfuld   respektløs	pligtopfyldende   ikke pligtopfyldende
	denne ydelse   andre ydelser	fleksibel   ufleksibel	valgbar leverandør   ikke valgbar leverandør
			mulighed for at bytte   ikke mulighed for at bytte

Figur 17 – distinktioner

Disse distinktioner er ganske enkelt hvad, der gøres gældende for at træffe beslutninger, eller sagt på en anden måde, hvad man kan/skal orientere sig imod, når man som forvalter skal træffe en afgørelse, som leverandør skal udføre ydelsen og som borger skabe forventninger til ældreplejen.

Alle disse distinktioner udtrykker dog selvfølgelig kun kvalitetsstandardens konstruktion og iagttagelse af f.eks. behov, fleksibilitet og rettigheder. Der er således uværgeligt en vis blindhed forbundet med disse iagttagelser. Det er således ikke uskyldige eller neutrale distinktioner, men snarere politiske i den forstand, at de bliver konstituerende for forvalters, leverandørs og borgers mulige beslutninger, hvis disse vil kvalitetsstandardens kvalitet. Der er tale om beslutningspræmisser udtrykt i beskrivelser, muliggjort af distinktioner. Det er med dette in mente, at vi iagttager disse distinktioner og beskrivelser som beslutningspræmisser i ældreplejen. Eller mere præcist iagttager vi gruppen af distinktioner og beskrivelser som besluttede beslutningspræmisser.

Det kan måske synes unødigt spidsfindigt at fremskrive beslutningspræmisser som besluttede beslutningspræmisser, men vi gør ikke dette uden grund. Det er således væsentligt at pointere, at disse beskrivelser ganske vist gør ledelse og beslutning mulig i ældreplejen, men samtidigt er beslutningspræmisserne i kvalitetsstandarder udtryk for en udgrænsning af et utal af mulige beslutninger om ældreplejens ydelser, der i en anden optik kunne være udtryk for kvalitet.

Vi husker for eksempel, hvordan analysen viste, at beslutningen om socialt samvær med den ældre, i kvalitetsstandardens beskrivelser af situationelle behov, måtte vige for beslutningen om behovet for rengøring, når samme beskrivelser iagttages som pejlemærker for kvalitet i udførelsen<sup>86</sup>.

Så når kvalitetsstandarder bringes i spil som styringsteknologi reduceres kompleksiteten og det kontingente negligeres. Således gøres styringen mulig, ved at standarden på forhånd udgrænser, hvad der kan træffes beslutning om. Det synes på en måde at være styringsteknologiens skæbne, at den netop fungerer i kraft af sine begrænsninger. Vi har for vores del i det mindste kunnet iagttage, hvordan kvalitet kun bliver mulig i styringsteknologien i kraft af produktionen af ganske bestemte rammer for beslutninger. I den forstand, at det bliver muligt at tale om kvalitet i teknologien, må vi derfor fastholde, at det er en politisk kvalitet, i forståelsen konstituerende. Den kamp kvalitetsstandarder gør usynlig, når den bringes i anvendelse i ældreplejen, er kampen om retten til at definere, hvad der kan iagttages som kvalitet såvel som ikke-kvalitet. Det er en sproglig kamp, hvor et utal af mulige forestillinger om hvad ældreplejen kan beskæftige sig med er i spil. Pointen er, at det netop ikke er alt, men ganske bestemte ting, der i styringsteknologien kan iagttages i rammerne af beskrivelserne, og som derfor i sidste ende kan rubriceres som kvalitet eller ikke kvalitet. Hvad der ligger uden for dette, er med andre ord teknologiens blinde pletter.

Når dette er interessant skyldes det først og fremmest, at kvalitetsstandarder fremskrives som et værktøj til at give kvalitet, men det er således kun ved at give hvad, der kan være kvalitet, at værktøjet kan give kvalitet.

Hertil kommer, at kvalitetsstandardens ambition så at sige er kvalitet over hele linjen<sup>87</sup>, men når værktøjets iagttages anvendt på tre niveauer, ser vi, hvordan kvalitetsstandarder skaber situationer hvor det er muligt for hvert niveau at have kvalitet, uden det er tilfældet på de andre niveauer. For eksempel kan leverandøren imødekomme standardens forskrifter, og således producere kvalitet for leverandørniveauet, men herved sættes kvaliteten på borgerniveau på spil, såfremt leverandøren har prioriteret anderledes, end borgeren havde forventet.

Således har vi i analysen af tre anvendelser af kvalitetsstandarder som styringsteknologi set, at kvalitet dukker forskelligt op på henholdsvis forvaltnings-, leverandør- og borgerniveau. Kvalitet som minimeringen af forskellen mellem tilbud og praksis transformeres i en sådan grad, at der fra niveau til niveau ganske enkelt ikke er tale om minimeringen af den samme forskel. Herved synes

---

<sup>86</sup> Jf. Kapitel 4: Beskrivelser af situationelle behov.

<sup>87</sup> Ser vi for eksempel på målsætningen med kvalitetshåndbogen læser vi ”*At kvalitet tænkes ind i alle prioriteringer og nye tiltag på ældre- og handicapområdet.*” (KHB, målsætninger og afgrænsninger: 2).

illusion om én fælles forståelse af kvalitet i ældreplejen at briste. I kølvandet på vores analyse ligner det således en vildfarelse, når kvalitetsstandarden bliver fremført som et redskab til styring af én fælles forståelse af kvalitet i ældreplejen.

Indtil videre har vi diskuteret hvilken styring og kausalitet, der i teknologiens blik giver kvalitet i ældreplejerne. Lad os som en afslutning på diskussionen sætte ledelseskabelse i centrum og diskutere hvor og hvordan ledelse bliver til som konstitutive konsekvenser af kvalitetsstandardens iagttagelse(r) af ældreplejens ydelser.

### ***Personkonstruktioner og ledelseskabelse i kvalitetsstandarden***

I dette afsnit bevæger vi os fra at behandle styringsteknologiens grundlæggende funktioner til at stille spørgsmålet om, hvilke personkonstruktioner, og hvilken ledelse teknologien producerer. Eller sagt på en anden måde, givet kvalitetsstandarden som teknologi, og dens særegne måde at få kvalitet i ydelsen på, hvad bliver så meningsfuldt at beslutte om for forvaltere, leverandører og borgere i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje?

Vi har at gøre med de konstitutive konsekvenser af styringsteknologiens kvalitetsblik på ældreplejen for skabelsen af bestemte roller og bestemte beslutninger i ældreplejen. Det er på en måde en dobbelt bevægelse, hvor teknologien genkender bestemte personkonstruktioner som kvalitetsbærende/skabende, men også producerer selv samme personkonstruktioner. Når disse roller er vigtige, skyldes det, at når ydelsen er i fokus, kommer ledelse til at handle om ledelse af relationen medarbejder – borger. Det er i denne relation at afgørelser træffes, ydelser udføres og ydelser forventes. Således er ledelsen afhængig af bestemte fiktioner om medarbejdere og borgere for at kunne forfølge målsætningen om kvalitet i praksis.

Analyserne af kvalitetsstandarden har vist, hvordan værktøjet producerer muligheder og begrænsninger for ledelse på både forvaltnings-, leverandør- og borgerniveau. På hvert niveau konstruerer teknologien så at sige roller med hver sin beslutningskompetence, eller ledelseskompentence, men samtidigt med grænser for hvordan disse beslutningskompetencer kan bruges, og i det hele taget for hvilken adfærd, der bør udvises.

	Forvaltning	Leverandør	Borger
Personkonstruktioner	Anmodende borger	Den instrumentelle medarbejder	Retssubjekt-borger
	Begrænset borger	↕	Engageret borger
	Forandringsvillig borger	Den refleksive medarbejder	Præferenceborgeren
	Professionel forvalter	Den statiske borger ↕ Den dynamiske borger	Den medskabende borger

Figur 18 – personkonstruktioner

På forvaltningsniveau kan medarbejderen beslutte om, at der skal leveres ydelse(r) til borgeren, og såfremt dette besluttes, præsenteres medarbejderen af kvalitetsstandardens katalog af pakker, som forventes at passe med borgerens behov. Kun ved at holde sig inden for disse pakker og deres indbyrdes regler, kan forvaltningen levere kvalitet. Når dette match mellem behov og tildeling af pakker ikke synes problematisk i kvalitetsstandardens univers, skyldes det ganske enkelt, at såvel behov som løsninger på behov konstrueres af kvalitetsstandardens. Man fristes til at sige, at standarden kommer med løsningen på det behov, den selv konstruerer.

På niveauet for udførelsen af ydelsen bliver ledelsesopgaven at leve op til de detaljerede krav til ydelserne, men samtidigt må udfører få hverdagspraksis, og herunder borgerens ønsker, til at passe til standardens beskrivelse af den tilbudte ydelse.

Medarbejderen, der har størst kontakt med borgeren, skal som den egentlige udfører forsegle eden om kvalitet i den leverede ydelse. Råderummet for den udførende medarbejder synes dog småt, idet denne skal levere ydelser, som de er beskrevet i pakkerne, og alene på borgerens foranledning udstyres med en form for beslutningsmyndighed om det rimelige i at sige ja eller nej til borgerens ønske i situationen. Det vil i relation til kvalitetsstandardens styringsteknologi sige, at medarbejderen leverer kvalitet, når denne tager hensyn til såvel standardens forskrifter, som borgerens ønsker. Dog må medarbejderen i jagten på at levere kvalitet ikke blindt stole på borgerens valg, men skal stadig reagere på bl.a. såkaldte uopsættelige situationer, samt undgå omsorgssvigt som f.eks. at undlade at gøre rent hos en ældre, der måtte foretrække at bruge sin tid på andet end rengøring eller personlig pleje. Udover dette skal medarbejderen naturligvis også overholde diverse form-, indholds- og tidskrav til de leverede ydelser.

Potentialet for forvirring og skyldfølelse hos medarbejderen synes at være tilstede, når medarbejderen forventes at leve op til både forvaltningens afgørelse og borgerens forventninger. Det ændrer dog ikke på, at det er indenfor disse rammer, at den kvalitetsfremmende ledelse på leverandørniveau opstår som den, der er i stand til at producere ydelser, som de er beskrevet. Intet mere, intet mindre.

Borgeren får af kvalitetsstandarderne at vide, hvad han har ret til og kan forvente, men får samtidigt at vide, at han er i centrum og har ret til selv at bestemme. Alligevel kan borgerens ønsker affærdiges af såvel forvalter som leverandør, og disse ville stadig hver især kunne argumentere for at have leveret kvalitet. Borgeren vil måske have svært ved at genkende kvaliteten i ældreplejen hvis dette sker, men i kvalitetsstandardens optik kunne han selvfølgelig bare have styret sine forventninger. Ledelsesopgaven forbundet med forventningen til ydelsen består i at lede den ældres forventninger til kvalitetsstandardens tilbud således, at den ældre genkender sine forventninger til ydelsen i beskrivelserne af ydelse, og i sidste ende i mødet med såvel forvaltning som leverandør. I scenariet for mødet mellem borger og forvaltning eller leverandør ses en udfordring i kvalitetsstandarderne. Tager vi den ældre som gennemgående figur konstrueres denne således forskelligt fra niveau til niveau. Den forventningsfulde borger, må af forvaltningen transformeres til et behovsobjekt, for siden af leverandøren til en genstand for hjælp, dog med en åbning for situationel rekonstruktion af aktuelle behov. Disse ganske forskellige konstruktioner af den ældre synes langt fra altid at kunne komme overens, men dette er betingelsen for kvalitet ”i alle forhold”<sup>88</sup> (Høje-Taastrup Kommune 2008a).

Et sidste spørgsmål trænger sig på. Vi henviser til spørgsmålet om, hvordan ledelse blandt forvaltere, leverandører og borgere står i forhold til hinanden. Vi har set, at når vi alvorligt går tæt på kvalitetsstandardens funktion i Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje, så forgrener teknologien sig, og op dukker tre styringsteknologier, boende i hvad, der lod til at være ét ledelsesværktøj.

I den forbindelse kan vi hæfte os ved, at kvalitetsstandarder synes at bevirke en vækst, men måske også en forskydning af behovet for ledelse fra forvaltning til borger. I teknologien lægges der op til, at borgeren selv må iagttage og tage beslutninger om egne forventninger, samtidigt med at ældreplejen andetsteds skal iagttage og beslutte om borgerens behov. Der tegner sig derfor et billede af en forskydning af relationen mellem forvaltning og borger fra en lineær relation til en

---

<sup>88</sup> Ser vi Høje-Taastrup kommunes beskrivelse af formålet med ledelse i kommunen læser vi: ”Formålet er at realisere ”kvalitet i alle forhold” i forhold til de afstukne ressourcer.”(Høje-Taastrup Kommune 2008a)



mere kompliceret relation. Dette bevirker også, at der totalt produceres mere ansvar, idet *forvaltningen* skal identificere, udvælge, godkende og afgøre om behov for ydelser, *udfører* skal i ydelsessituationen vurdere, genvurdere og producere den form for hjælp den ældre har krav på, mens *borgeren* skal iagttage og ytre sine egne ønsker, men samtidigt lede sine forventninger til ældreplejens tilbud i forhold til beskrivelsen af samme tilbud om ydelser.

Der bliver simpelthen skabt flere områder, hvorpå der skal tages ansvar, flere områder, hvorpå der kan ledes. Vi ser derfor hvordan kvalitetsstandarder som styringsteknologi producerer en multiplicitet af ansvar og en multiplicitet af ledelse.

Konsekvensen er, at der i kommunens ældrepleje simpelthen bliver mere at beslutte om og flere, der kan træffe beslutninger, f.eks. borgeren om forventninger, forvaltningen om hvad borgeren har ret til osv., men i praksis er dette måske beslutninger om det samme, eller i hvert fald med en fælles berøringsflade. Der synes at være en væsentlig udfordring i ledelsen af mødet mellem de tre niveaus kvalitet, eller sagt på en anden måde, ledelsen af niveauernes berøringsflader. I håndteringen af udfordringen af mødet mellem de forskellige niveaus kvalitet har vi set, hvordan kvalitetsstandarder dels forsøger at håndtere sine egne begrænsninger ved at iscenesætte en forestilling om fleksibilitet, og dels forskyder f.eks. den potentielle konflikt mellem leverandørs og borgers kvalitet til et regelproblem. Herved skjules denne ledelsesudfordring i kvalitetsstandarder. Med teknologiens konsekvenser for øje tegner der sig et billede af, hvad vi kunne kalde en ledelsesekspllosion i kommunens ældrepleje. I den henseende synes det ikke så mærkeligt, at der i den offentlige sektor lyder et kald på mere ledelse. Ikke mindst de mange berøringsflader mellem ledelse på forskellige niveauer taget i betragtning, synes kvalitetsstandardens kalkule konstant at kunne 'bryde sammen', eller løbe ind i problemer, med dertil hørende fornyet behov for at sætte ind med mere styring. Styringsteknologiens mulighed ved ledelsens svigt må derfor være at sætte ind med mere ledelse (Thygesen & Tangkjær 2008: 185) Afvigelser i teknologiens optik må bero på manglende vilje, ressourcer eller forståelse for det kvalitetsfremmende i at minimere forskellen mellem tilbud og praksis i ældreplejens ydelser. Selve kalkulen pilles der næppe ved.

### ***Opsamling – hvad er diagnosen og hvori ligger udfordringerne?***

Kvalitetsstandarder iagttaget som styringsteknologi udgør på mange måder et stabilt univers, men som vi har vist, skaber den i sin anvendelse et omfattende behov for ledelse på tre niveauer i kommunens ældrepleje. Dette dog uden at gøre disse niveauer lydhøre overfor hinanden. Dette kan vise sig problematisk i de konstante møder mellem de tre niveauer, der dukker op med hver deres

kvalitet. Når vi alligevel hævder, at styringsteknologien har skabt sig et trygt univers er det fordi den 'tror' den kan beskrive og styre alt af relevans. Den iscenesætter ligefrem sig selv som fleksibel og respektfuld og forsøger at håndtere det svært beskrivelige. Disse hjælpedistinktioner er kvalitetsstandardens måde at håndtere den potentielle konflikt mellem niveauernes divergerende kvalitetsforståelser. Men som vi har set er, der trukket grænser for fleksibiliteten, og respekten forekommer som lidet mere end en forlegenhedsløsning på opgaven at håndtere uens forestillinger om kvalitet i praksis niveauerne imellem. Det at kvalitetsstandarder tilsyneladende har skabt sig selv et trygt univers, hvori den iscenesætter sig selv som fleksibel indbyder i vores optik til kritisk analyse.

I den forbindelse ser vi en konkret udfordring i, at forvaltningen kun vurderer behov en gang om året, og denne vurdering ligger til grund for udfører, der er i hjemmet indtil flere gange om ugen. Vi kan sige, at nok er afgørelsen truffet, men som analyserne har vist er, der stadig meget at beslutte om. Kvalitetsstandardens intention er, at det der er besluttet i afgørelsen ikke skal besluttes igen før om et år. Men da dette i praksis kan virke utilstrækkeligt for de medarbejdere og borgere, der har løbende kontakt, står ældreplejen med et problem. Kvalitetsstandarder skjuler denne problematik ved dels at iscenesætte sig selv som fleksibel og dels at påpege udførers pligt til at handle på såkaldte situationelle behov og uopsættelige situationer. Alt andet må vente til visitationen kommer igen.

Kvalitetsstandarder er ambitiøse, derom er der ingen tvivl, men måske vil den for meget. Ambitionen er nemlig en fælles forståelse af kvalitet i organisationen. Vi ser for eksempel, hvordan standarder styrer på både indhold, udførelse, tid og værdier såvel som rettigheder, pligter, valgfrihed og forventninger, og vi kan spørge om dette skaber andet end en masse situationer, hvor det er svært at prioritere, eller i hvert fald svært at stille alle hensyn tilfreds? Vi har videre set, at når både hensyn til den ældre forventninger og hensynet til organisationen ikke kan stilles tilfreds, synes hensynet til organisationen at trumfe. I en tid, hvor der tales meget om, at borgeren og dennes behov skal være i centrum for de offentlige serviceydelser, må vi konstatere, at kvalitetsstandarder alene er i stand til at konstruere den ældre på baggrund af et bestemt behov, frem for et behov på baggrund af den enkelte ældre.

I det omfang borgeren er i centrum for ydelsen, er det hver gang i en ny rekonfiguration, hvori det langt fra er sikkert, at borgerens forventninger kan rummes.

Den primære udfordring skabt af kvalitetsstandarder er i sidste ende de situationer eller møder mellem niveauer, hvor teknologien sætter, hvad der kan være kvalitet på indbyrdes uforenelige

måder. Det synes også rimeligt at sige, at det er i disse situationer værktøjet og kvaliteten må stå sin prøve. Udfordringen for den ledelse, der skal koordinere det hele – den kommunale topledelse – bliver således at koordinere og samordne de tre niveaues praksis og kvalitet således, at mødet mellem forvaltning, leverandør og borger kan forløbe produktivt og uden frustration og skuffelse. Kvalitetsstandardens synes dårligt klædt på til denne udfordring, men skulle teknologien selv give et svar, ville det sandsynligvis være flere og mere detaljerede beskrivelser.

## Diskussion 2 – kvalitetsstandardens tre ikklædninger

Denne diskussion handler om, hvordan én teknologi dukker op som tre teknologier. Vi har i afhandlingen vist, at kvalitetsstandardens som styringsteknologi dukker op i tre ikklædninger, med forskellige konsekvenser til følge på hvert niveau, men vi har fastholdt at kunne genkende den både som kvalitetsstandard og som styringsteknologi. Dette åbner for en diskussion af, hvorledes det kan lade sig forklare, at en styringsteknologi kan udvise tre forskellige og til tider disharmoniske styringsambitioner. Er teknologien internt differentieret? Er der med kvalitetsstandardens tale om en teknologi med tre funktioner? Eller er det tre forskellige styringsteknologier vi har analyseret i ældreplejen på henholdsvis forvaltnings-, leverandør og borgerniveau? Vi vil argumentere for både enhed og forskellighed i kvalitetsstandardens som styringsteknologi.

I udgangspunktet byder kvalitetsstandardens sig til som et styringsværktøj, der ved at beskrive kan minimere forskellen mellem tilbud og praksis i den kommunale ældrepleje, og derigennem generere kvalitet. Dele af styringsforskellen, såvel som forestillingen om beskrivelser som kausalitetsform til at give kvalitet, går igen i alle kvalitetsstandardens tre anvendelser. Vi kan således iagttagende, at teknologien på den ene side udgør en fasttømret ramme bestående af tilbud og beskrivelser. På den anden side har analysen vist, at der er betydelig variation i forhold til, hvordan kvalitetsstandardens byder sig til som styringsteknologi, når praksis er henholdsvis forvaltningens afgørelse, leverandørens udførelse og borgerens forventninger til ydelsen. Kvalitetsstandardens funktion transformeres derved fra den oprindelige og overordnede styringsambition, og tillempes på F-, L- og B-niveau til en bestemt funktion. Det er således svært at komme uden om, at de forskellige niveauer i væsentligt grad spiller ind, eller så at sige virker tilbage på kvalitetsstandardens funktion. Det gør med andre ord en forskel på hvilket niveau i ældreplejen, vi iagttager kvalitetsstandardens.

I den forbindelse udfordrer analysens konklusioner den mere deterministiske tilgang til teknologier, hvori den organisatoriske kontekst synes at spille lille eller ingen rolle. I forholdet mellem teknologien og ældreplejen er det måske alligevel ikke så enkelt som at hævde, at det er teknologien, der så at sige definerer ældreplejen som organisation.

Ser vi os omkring i landskabet af diskussioner om forholdet mellem teknologi og organisation, ser vi til lighed hvordan, der kan være forskel mellem den tiltænkte anvendelse af et styringsværktøj og den konkrete anvendelse.

Winthereik, Ploeg og Berg (2007) viser for eksempel, hvordan introduktionen af elektroniske patientfiler i det britiske sundhedsvæsen, på den ene side bevirker og er iværksat fra centralt hold ud fra et ønske om dokumentation, men på den anden side også bevirker, at der lokalt skabes nye rum for såvel styring som autonomi blandt praktiserende læger (Winthereik, Ploeg & Berg 2007: 22).

Der synes med andre ord at grund til analytisk at holde muligheden åben for, at organisationen (ældreplejen) i sin anvendelse af kvalitetsstandarder, gør andet end blot at indordne sig under teknologiens oprindelige styringsambition. Griffith & Dougherty (2002) taler under henvisning til Weick (1990) og Barley (1986) om, at “...*there is a technology in the head and a technology on the floor. The technology on the floor is designed and redesigned by a process of social construction—the technology’s design and meaning is enacted (..) within a social system. Likewise, the organizational structure relating to the technological system is socially constructed (..)*.” (Griffith & Dougherty 2002: 209).

Det ville i denne optik være en risikabel analysestrategi at analysere kvalitetsstandarden som styringsteknologi uden at overveje, at den organisatoriske kontekst, hvori den anvendes også kan spille en rolle. Således har afhandlingens analyser gjort det klart for os, hvordan der er et dynamisk forhold i koblingen mellem kvalitetsstandarden som styringsteknologi og organiseringen omkring Høje-Taastrup Kommunes ældrepleje. Vi ser i analyserne derfor også, hvordan forskellige praksisformer i kommunes ældrepleje udformer, anvender og virker tilbage på kvalitetsstandardens overordnede styringsambition.

Pointen er at, der er uforventede træk i kvalitetsstandardens iagttaget som syringsteknologi, men samtidigt fortolkes og anvendes værktøjet forskelligt, og nok så vigtigt udfylder det forskellige funktioner i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune. Vi har i den forbindelse beskrevet, hvordan kvalitetsstandarder tiltænkes at give kvalitet i ældreplejen på tre niveauer, men i vores analyse har vi set, hvordan der i praksis konstrueres en forskellig kvalitet på forskellige niveauer.

Dette skyldes blandt andet, at det er forskellige dele af ydelsen niveauerne beskæftiger sig med, eller mere specifikt, at niveauerne beskæftiger sig med henholdsvis afgørelser, udførsler og forventninger til ydelser.

I sidste ende er det ikke afgørende, om der med Høje-Taastrup Kommunes kvalitetsstandard for ældreplejen i teoretisk forstand er tale om én styringsteknologi med tre anvendelser, eller tre adskilte styringsteknologier. Det afgørende for os har således været, hvordan kvalitetsstandardens anvendes, og her kan vi tale om at værktøjet har (mindst) tre funktioner.

Afhandlingens bidrager i den forbindelse til at vise, hvordan det med udgangspunkt i systemteorien kan iagttages, at styringsteknologi(er) iagttaget på anden orden bryder med forestillingen om styringsteknologi som lederens forlængede arm. Styringsteknologier sætter i stedet mulighedsbetingelserne for ledelse i organisation, og i den forbindelse er det afgørende hvilken teknologi der iagttages, idet forskellige teknologier gør hver sin genstand i organisationen til genstand for ledelse. Det afgørende er, at de forskellige ledelsesformer, der muliggøres af styringsteknologier, gør forskellige beslutninger meningsfulde, og derfor splittes organisationen op i forskellige enheder, der ikke har blik for hinandens styringsambition (Thygesen 2007: 138). Med denne indsigt kan systemteorien udgøre en vigtig modvægt til diverse styringsoptimistiske bud på teknologiers funktion: *“The governing approaches all seek to explain how technologies unite the parts into a corpus and it is the contribution of systems theory to observe this relation reversed.”* (Thygesen & Andersen 2007: 342).

I ovenstående artikel påpeger Thygesen og Andersen, hvordan den hastige udvikling af styringsværktøjer i den offentlige sektor typisk ses som et middel til at forene organisationens dele til en helhed, der stræber efter det samme mål. Men et systemteoretisk blik viser, hvordan de mange styringsværktøjer egentlig udbygger organisationens forskellighed. Men hvor Thygesen og Andersen viser bevægelsen fra helhed til del som en konsekvens af den simultane tilstedeværelse af mange styringsværktøjer, har vi søgt at vise, at selv iboende hvad der fremføres som ét værktøj, produceres og udbygges organisationens differentiering. Forestillingen om kvalitetsstandarder som et værktøj til at sammentømre eller koordinere ældreplejens organisation er en i denne optik en vildfarelse. Kvalitetsstandarder tjener lige såvel til at udbygge forskelligheden mellem ældreplejens funktioner, og dette på en sådan måde at forvaltning, leverandør og borger gøres blinde for hinandens praksis og til tider måske ligefrem modarbejder hinandens kvalitet.

På baggrund af analyserne kan vi sige, at nok er kvalitetsstandarder tænkt i ental, men den fungerer i flertal. Den facilliterer i vores optik derfor ikke nødvendigvis enhed, men lige såvel differentiering i organisation.

### **Diskussion 3 – strategisk anden-ordens ledelse**

Denne korte diskussion af det strategiske potentiale i afhandlingens analyser tager udgangspunkt i, hvad man kan kalde anden-ordens ledelse altså ledelse, der er reflektiv omkring sine egne mulighedsbetingelser. Hvor ledelse af første orden kan siges at omfatte den ledelse, der benytter sig af styringsteknologier (altså iagttagelser), handler ledelse af anden orden om at kunne iagttage styringsteknologiers iagttagelser og de konstitutive konsekvenser, disse iagttagelser har for første-ordens ledelse (Thygesen & Tangkjær 2008: 189f). Kort sagt indbefatter ledelse af anden orden en ledelsesform, der kan iagttage iagttagelser – og deres blinde pletter – og handle strategisk herpå.

I lyset af vores analyser kan man sige, at kvalitetsstandarder afsætter en række mulighedsbetingelser for ledelse (af første orden). Disse har vi fremskrevet i kapitel 4. Anskuet strategisk kommer ledelsesproblemet til at handle om, hvordan ledelse – eller bestemte ledere – kan gøre disse mulighedsbetingelser til genstand for egne iagttagelser og efterfølgende handle herpå. Kronologien er simpel: først iagttagelse, derefter strategi.

Vi har struktureret denne diskussion som en række ledelsesanbefalinger. anbefalingerne kan adressere topledelse såvel som decentral institutionsledelse i kommunen. Pointen er ikke, at nogen har mere gavn af vores konklusioner end andre. Derimod er det vores håb, at kunne igangsætte refleksion hos alle med ledelsesansvar over, hvordan kvalitetsstandarder anvendes i kommunen. Og måske også refleksion over, hvordan den kunne anvendes smartere.

Første anbefaling lyder: *vær opmærksom på niveauernes uopmærksomhed overfor hinanden*. Det kan synes som rationel 'arbejdsdeling' og dermed ditto styring, at adskille funktioner i afgørelser, udførelser og forventninger, idet forskellige opgaver løses forskellige steder. Men såfremt man ønsker en gennemgående kvalitetforståelse i ældreplejen, skal man ikke gøre de forskellige niveauer ufølsomme overfor hinandens argumenter om, hvad kvalitet kan være. Kvalitet er dels gode afgørelser, men gode afgørelser er kun gode, hvis de kan udføres i praksis. Og veludførte ydelser er kun veludførte, såfremt de tilgodeser borgerens konkrete behov og ønsker og dermed lever op til hans forventninger. Så derfor kan ældreplejen sandsynligvis drage fordel af, at øge sin evne til at håndtere kvalitetskompleksitet ved at være opmærksom på forskellige kvalitetsbegreber.

Anden anbefaling lyder: *vær opmærksom på konstruktionen af borger og medarbejder*.

En gennemgående præmis igennem hele afhandlingen har været, at kvalitet i ydelserne i ældreplejen er tæt koblet til både medarbejdere og borgere. En forvalter møder borgeren og afgør, hvilken hjælp der gives. En leverandør udfører hjælpen i borgerens hjem. Og en borger har forventninger til begge dele. Ledelse i disse scenarier handler, som analysen viste, om at konstruere bestemte mulighedsbetingelser for, at medarbejder og borger agerer på bestemte måder. Det sker blandt andet igennem konstruktionen af medarbejder- og borgerroller, som der må trædes ind i, såfremt kvaliteten skal sikres. Men som analysen også viste, er kompatibiliteten af disse roller sommetider ganske lille. Eksempelvis kan en engageret borger med selvskabte forventninger og præferencer have svært ved at genkendes af en forvalter, der skal konstruere borgeren som anmodende, begrænset og forandringsvillig for at kunne træffe en kvalitetsafgørelse. Et andet eksempel er den instrumentelle medarbejder, der udfører ydelsen til punkt og prikke, men som til stadighed ikke kan tilgodese, at borgeren måske har mere brug for én, der vil lytte og holde lidt i hånden.

Derfor bør anden-ordens ledelse have blik for, hvordan kvalitetsstandarder gør det meningsfuldt at udføre sit arbejde og derved også, hvad der derved ikke længere er tid eller rum til.

Sidste anbefaling lyder: *vær opmærksom på, hvordan teknologien anvendes forskellige steder i organisationen.* Analysen viste som bekendt, at kvalitetsstandarder som styringsteknologi anvendes på forskellige måder i ældreplejen og med forskellige konsekvenser for kvalitet og ledelse. Denne sidste anbefaling går på, at ledelse ikke må være blind i troen på, at én styringsteknologi forbliver én styringsteknologi når den sættes i værk i organisationen. Kvalitetsstandarder har som mål at styre ældreplejen til at indfri kommunalbestyrelsens politiske målsætninger. Men som analysen viste, lægges der vægt på forskellige ting, afhængigt af om teknologien finder anvendelse i forvaltningen, hos hjemmehjælperen eller hos den ældre borger. Politiske målsætninger om bedst mulige ydelser til færrest mulige penge oversættes sandsynligvis uproblematisk til forvaltningens juridiske og økonomiske sprog. Her kender man sikkert Serviceloven, kommunes budgetter og indholdet af kvalitetsstandarderne ud og ind. Men skal de politiske målsætninger finde gang på jord hos plejepersonellet, nytter det ikke noget at tale om lovgivning, rettigheder og økonomiske rammer. Her er det mere sandsynligt, at man taler et andet sprog – nemlig omsorgens og hjælpens sprog. Hvis fru Hansen har brug for hjælp, er det første, der dukker op i medarbejderens bevidsthed nok ikke kommunens budgetter og borgerens retssikkerhed. Man kan antage, at hvis kvalitetsstandarder skal kunne anvendes på leverandørniveauet, skal den kunne oversættes til



medarbejderens sprog – som altså handler om omsorg og hjælp. Ellers kan man risikere, at kvalitetsstandarder finder en alternativ uønsket anvendelse, hvis nogen overhovedet.

Disse tre strategiske ledelsesbefalinger repræsenterer tre forsigtige bud på, hvordan kommunal anden-ordens ledelse kunne anvende denne afhandling som afsæt for en alternativ ledelsesdisciplin. Det kan sagtens tænkes, at mange flere og mere velargumenterede bud kunne genereres. Men som sagt har det været hensigten at åbne for refleksion over mulighedsbetingelserne for kommunal ledelse i lyset af kvalitetsstandarder. Og hvis dette er lykket, har hverken vi eller læseren spildt tiden.

## **KAPITEL 6: KONKLUSION & AFRUNDING**

I dette kapitel vil vi tilstræbe at konkludere både i korthed og med præcision.

Kapitlet vil i udgangspunktet besvare afhandlingens problemformulering, som fremført i kapitel 1. Dette gøres igennem en systematisk gennemgang af delkonklusionerne fra analyserne i kapitel 4. Først opridses delkonklusionerne én ad gangen, bagefter tegnes et samlet billede på baggrund af diskussionerne i kapitel 5.

Problemformuleringen lød:

***Hvordan anvendes kvalitetsstandarder som styringsteknologi i ældreplejen i Høje-Taastrup Kommune og med hvilke konstitutive konsekvenser for kvalitet og ledelse?***

Dette spørgsmål angreb vi igennem en overordnet analyse, der senere forgrenede sig i tre niveauer – et forvaltningsniveau, et leverandørniveau og et borgerniveau<sup>89</sup>. Hvert niveau blev særskilt behandlet i sin egen delanalyse. Spørgsmålet om hvordan kvalitetsstandarder anvendes i en kommunal kontekst, blev på hvert niveau operationaliseret igennem begreberne *styring, teknologi, personkonstruktion, organisation og beslutning*. Analysen mandede ud i en diskussion af de konstitutive konsekvenser for *kvalitet og ledelse*.

### ***Delkonklusionerne***

Den overordnede analyse af kvalitetsstandardens fremskrev, at kvalitetsstandardens styringsambition består i at minimere forskellen *tilbud*  $\setminus$  *praksis*. Måden hvorpå kvalitetsstandardens forsøger at indfri denne ambition, omfatter konstruktionen af forskellige beskrivelser, der rationelt forbindes med produktionen af kvalitet. Kvalitetsstandardens kausalitet består derfor i, at forbinde *bestemte beskrivelser* med *kvalitet*. Analysen viste ydermere, at kvalitetsstandardens som minimum antages at beskæftige sig med beskrivelser af ydelsens *indhold, omfang, udførelse, tildelingskriterier (herunder funktionsniveauer og behov), serviceinformation om hjælp, den ældres rettigheder og pligter, samt værdier i ældreplejen*. Kvalitet i kvalitetsstandardens blik, er derfor til stede når praksis i ældreplejen svarer til de tilbud, der ifølge kvalitetsstandardens kan gives. Kvalitet ses på den måde som enheden af forskellen *tilbud*  $\setminus$  *praksis*.

---

<sup>89</sup> Henholdsvis afgørelser, udførelser og forventninger.

Analysen af kvalitetsstandarden på forvaltningsniveau<sup>90</sup> viste, hvorledes kvalitetsstandarden anvendes som teknologi til at træffe en afgørelse, der kan siges at have kvalitet. Kvalitetsstandardens styringsambition blev på dette niveau fremskrevet som minimering af forskellen *tilbud*  $\bar{\cap}$  *afgørelse*. Kvalitet er enheden af denne forskel, forstået på den måde, at der er kvalitet i forvaltningen, såfremt afgørelserne svarer til de tilbud, der ifølge kvalitetsstandarden kan gives. På forvaltningsniveauet tilskriver kvalitetsstandarden en bestemt kausalitet ved at konstruere den ældres behov, herunder begrænsninger og forandringsvillighed og forbinde dette med bestemte ydelser – og dette giver kvalitet.

Styring og kausalitet understøttes af bestemte roller, som fremskrives som den professionelle forvalter og den anmodende, begrænsede og forandringsvillige borger. Endelig konkluderes, at kvalitetsstandarden i høj grad placerer ledelsens mulighed hos forvalteren.

Analysen af kvalitetsstandarden på leverandørniveau<sup>91</sup> undersøgte, hvorledes kvalitetsstandarden anvendes til at udføre ydelsen på en måde, der giver kvalitet. Styringsambitionen på dette niveau blev analyseret som minimering af forskellen *tilbudt tilbud*  $\bar{\cap}$  *udførelse*. Kvalitet bliver således mulig som enheden af denne forskel således, at der er kvalitet i udførelsen, i det øjeblik udførelsen afspejler det, kvalitetsstandarder tilbyder. Kausaliteten tilskrives i og med, at teknologien stiller specifikke beskrivelser af ydelsens *indhold*, *omfang* og *udførelse*, samt *værdier* til rådighed for medarbejderen. Beskrivelser af disse forbindes rationelt med kvalitet.

Teknologien konstruerer ligeledes på leverandørniveau forskellige roller, der skal understøtte styringen. Her er der tale om dels en instrumentel reflektiv medarbejder, som er en paradoksal konstruktion, og en statisk dynamisk borger, som ligeledes er en paradoksal konstruktion. I visse henseender er kvalitetsstandarder derfor selvmodsigende, når den på den ene side konstruerer kvalitet som det at leve op til detaljerede beskrivelser, og på den anden side som det at være reflektiv omkring værdier. Teknologien forsøger at håndtere disse paradokser ved at skabe mulighed for at iagttage situationelle behov. Men iagttagelser af situationelle behov konstrueres indenfor kvalitetsstandardens begrænsninger, hvilket indikerer, at kvalitetsstandarder ikke kan overkomme, at den beskæftiger sig med beskrivelser. Konsekvensen er, at medarbejderens mulighed for at beslutte bliver meget begrænset.

---

<sup>90</sup> Analysedel 1

<sup>91</sup> Analysedel 2

Analysen af kvalitetsstandarden på borgerniveau<sup>92</sup> undersøgte, hvordan kvalitetsstandarden anvendes til at styre borgerens forventninger. Kvalitetsstandardens styringsambition blev analyseret som minimering af forskellen *tilbud* | *praksis*. Kvalitet ses også her som enheden af forskellen, og i den forstand er kvalitet tilstede for borgeren, når hans forventninger stemmer overens med det, kvalitetsstandarder tilbyder. Kausaliteten konstrueres som beskrivelser af *den ældres rettigheder og pligter, ydelsens indhold, muligheden for at vælge leverandør og muligheden for at bytte mellem ydelser*. Såfremt borgeren er informeret om dette, er kvaliteten sikret i teknologiens blik.

Styringen understøttes også her af forskellige roller. Borgeren konstrueres for det første som et retssubjekt med rettigheder og pligter. For det andet som en person, der sætter sig ind i kvalitetsstandardernes indhold og for det tredje som en person med mulighed for selv at skabe sine forventninger og ønsker til ældreplejens ydelser.

### ***Det samlede billede***

I sig selv kan man godt fortabe sig en smule i detaljen i den enkelte analysedel, med fare for at miste overblikket over hele afhandlingens analyse. Dette afsnit vil derfor tegne et samlet billede af analysernes konklusioner på baggrund af diskussionerne i kapitel 5.

For det første kan vi konkludere, at kvalitetsstandarder har tre forskellige styringsambitioner. Da styringsambitionen fungerer som den iagttagelsesledende forskel for styringen på det enkelte niveau, betyder dette, at niveauerne i deres styring gøres blinde for hinanden. Forvaltningen er alene fokuseret på at træffe afgørelser, der lever op til kvalitetsstandardens beskrivelser. Leverandøren er alene beskæftiget med at udføre ydelsen i overensstemmelse med kvalitetsstandardens specifikationer. Borgeren er alene beskæftiget med at forvente, hvad kvalitetsstandarder lover ham. Ingen af dem har øje for de andres mål og kan ikke indregne dette i deres arbejde med kvalitet.

Dernæst kan vi konkludere, at tilskrivningen af kausalitet er forskellig på de tre niveauer.

Tilskrivningen af kausalitet tager form af etablering af bestemte beskrivelser, der fungerer som præmisser for at træffe beslutninger på de tre niveauer. Kvalitetsstandarder kan i den forbindelse ikke overkomme den begrænsning, at den beskæftiger sig med beskrivelser.

---

<sup>92</sup> Analysedel 3

For forvalteren konstrueres borgerens behov og disse kobles til bestemte ydelser. For leverandøren konstrueres ydelsen som detaljerede beskrivelser, der skal efterleves, men også som værdier, der skal reflekteres over. For borgeren konstrueres forventningen som et spørgsmål om at informere om rettigheder, pligter, indhold og muligheder for selv at have forventninger. Tre forskellige kausalitetstilskrivninger betyder, at kompleksiteten i organisationen ikke reduceres, men tværtimod forøges. Der opstår simpelthen flere mulige årsags-virkningskæder, der efter sigende kan producere kvalitet i ældreplejen.

For det tredje kan vi konkludere, at kvalitetsstandarder gør kvalitet mulig på tre forskellige måder. Dette hænger sammen med både styring og kausalitetstilskrivning. Kvalitet bliver mulig på tre – af hinanden uafhængige – måder. Kvalitet på de tre niveauer er til stede såfremt styringsambitionen indfries igennem den analyserede kausalitetstilskrivning. Det betyder også, at kvalitet kan opstå som en uafhængig mulighed for henholdsvis forvaltere, leverandører og borgere. Forvalteren kan således træffe en kvalitetsafgørelse, der ikke nødvendigvis giver kvalitet for leverandør og borger. Leverandøren kan udføre en kvalitetsydelse, der ikke iagttages som kvalitet af forvalter og borger. Og borgeren kan have forventninger, der ikke kan imødekommes og derfor ikke iagttages som kvalitet af forvalter og leverandør. Vi konkluderer i den forbindelse, at kvalitetsstandarder konstruerer borgeren tværgående paradoksalt, idet han tildeles til uforenelige roller på de forskellige niveauer.

For det fjerde kan vi konkludere, at kvalitetsstandarder gør ledelse mulig på tre forskellige måder. På forvaltningsniveau består ledelsens mulighed i at beslutte om borgerens behov og tildele konkrete ydelser på baggrund af disse behov. På leverandørniveau består beslutningens mulighed i at beslutte om udførelsen af ydelsen, men ikke om borgerens situationelle behov<sup>93</sup>, selv om teknologien konstruerer disse som relevante. På borgerniveau består beslutningens mulighed i dels at afstemme sine forventninger, dels i at skabe forventningerne selv. Men idet beslutningerne på de enkelte niveauer ikke refererer til hinanden, kan den tilstrækkelige beslutning på det enkelte niveau, vise sig utilstrækkelig for de andre niveauers praksis. Hertil kommer, at antallet af beslutninger, der skal træffes i ældreplejen forøges på baggrund af kvalitetsstandarder, idet hvert niveau producerer beslutninger, der er forbundet med at hjælpe den ældre.

---

<sup>93</sup> Undtagelsen er selvfølgelig det situationelle behov for rengøring.

I forhold til den teoretiske diskussion kan vi konkludere, at det spiller en rolle i hvilken kontekst teknologien anvendes. I vores optik er der er således en gensidig påvirkning mellem teknologi og system. Dette åbner for muligheden for at én teknologi potentielt kan uddifferentieres i multiple anvendelser. Vi kan derved se en bevægelse, der går fra teknologiens univers til teknologiens multivers.

Tre strategiske ledelsesanbefalinger foreslås som ledelse af anden orden. For det første: *Vær opmærksom på niveaurnes gensidige uopmærksomhed.* For det andet: *Vær opmærksom på konstruktionen af medarbejdere og borgere.* For det tredje: *Vær opmærksom på teknologiens anvendelse forskellige steder i organisationen.*

Samlet set kan vi konkludere, at mødet mellem niveauerne bliver vanskeliggjort af de væsentlige forskelle i anvendelsen af kvalitetsstandarder som styringsteknologi. Såfremt kvaliteten skal sikres hele vejen, må alle niveaurs kvalitetsambition kunne tilgodeses samtidigt. Dette synes at være en væsentlig udfordring i ledelsen af kvalitet i Høje-Taastrup Kommune.

### **Konklusionen i punktform**

1. Kvalitetsstandarder gør forvaltning, leverandører og borgere blinde for hinandens kvalitetsforståelser
2. Forskellige kausalitetstilskrivninger øger kompleksiteten internt i organisationen
3. Det er ikke en forudsætning for kvaliteten på det enkelte niveau, at der samtidig er kvalitet på de andre niveauer
4. Borgeren som tværgående figur konstrueres paradoksalt
5. Den tilstrækkelige beslutning på det enkelte niveau kan forekomme utilstrækkelig for de andre niveauer, fordi beslutningerne er afkoblet fra hinanden
6. Der forekommer at være en gensidig påvirkning mellem teknologi og kontekst, der gør, at teknologier kan uddifferentieres
7. Mødet mellem de forskellige niveauer synes vanskeliggjort på baggrund af teknologiens uddifferentiering

## AFRUNDING

Denne afhandling om kommunal kvalitet og ledelse afslutter et 2-årigt kandidatforløb på Copenhagen Business School på Cand. Soc.-linjen Politisk Kommunikation og Ledelse (PKL). Som specialestuderende tænker man uværgeligt over, hvorledes afhandlingen passer ind i uddannelsens profil samt, hvordan den skærper vores egne analytiske og teoretiske kompetencer. PKL-uddannelsen forventer, ”at den studerende i slutningen af studiet har skabt sig en individuel professionel profil som politisk-strategisk kommunikator.” (PKL 2008). I denne afrunding vil vi derfor kort reflektere over afhandlingen som et eksempel på (analysen af) politisk-strategisk kommunikation.

### *Analysen af det politiske*

Afhandlingen tog oprindeligt afsæt i vores interesse for kvalitet som et meget flydende, men samtidig meget vigtigt begreb i organiseringen af den offentlige sektor. Vores undren gik simpelthen på, hvordan et så betydningsfuldt begreb samtidig kunne være så betydningsløst – i forståelsen tomt for mening. Vores analyse af kvalitetsstandarden i Høje-Taastrup Kommune viste, at kvalitetsbegrebets mening er mangfoldig men også, at det gør en forskel, hvilke kvalitetsbegreber, man opererer med i praksis.

Vi argumenterer dermed for, at kvalitet er politisk. Det politiske skal her forstås på en helt bestemt måde. Politik er ikke kun noget, der foregår på Christiansborg eller i Høje-Taastrup Kommunes byrådssal. I den forstand er beslutningen om kvalitetsstandarder ikke det interessante her. Politik er nærmere noget, der foregår i kvalitetsstandarder. Politik handler om at fikser kontingens<sup>94</sup>. Man kan også sige, at det handler om at beslutte beslutningspræmisses. Kvalitetsstandarder er i den forstand politisk, fordi den fikserer, hvad kvalitet kan være og derved også, hvordan man i standardens blik meningsfuldt kan træffe beslutninger som medarbejder og borger. I samme blik sættes også, hvad kommunal ledelse kan være. Kvalitet har med andre ord konstitutive konsekvenser for det sociale. Men hvad der er politisk fikseret er ikke naturgivet. Beslutninger er besluttede – ikke absolutte. Derved åbnes for, at kvalitet potentielt kan være andet end det fremanalyserede, og her kan strategien træde til. Analysen af det politiske i givne fænomener, bliver derved præmissen for strategisk kommunikation.

---

<sup>94</sup> Ernesto Laclau fremfører blandt andre denne definition af det politiske som fiksering af kontingens og dermed fiksering af mening (Laclau og Mouffe 2002: 21).

### ***Strategisk kommunikation***

Når vi som PKL-kandidater, skal praktisere strategisk kommunikation, sker det – for os at se – på baggrund af analysen af det politiske. I denne afhandling er grundlaget for strategi derfor iagttagelsen af styringsteknologiens distinktioner, personkonstruktioner og blinde pletter. Alt det, som kvalitetsstandarder gør selvfølgelig og naturligt skal problematiseres og kritisk diskuteres.

Hvor kvalitetsstandarder repræsenterer anvendt første-ordens ledelse, kan strategisk kommunikation i et PKL-perspektiv tilrettelægges som ledelse af anden orden. Vores påstand er i den forbindelse, at kommunal anden-ordens ledelse må have blik for, hvordan anvendelsen af kommunale styringsteknologier skaber mulighedsbetingelser for første-ordens ledelse i organisationen. Afhandlingens bidrag til strategisk anden-ordens ledelse er udfoldet i diskussion 3 som tre konkrete ledelsesanbefalinger, så dem vil vi ikke komme nærmere ind på her.

### ***Perspektiver***

Perspektiverne i strategisk kommunikation som ledelse af anden orden er mange. Alle organisationer – offentlige, private, frivillige, samt organisationer i grænsefeltene mellem disse – anvender styringsteknologier til at lede med. Vi har beskæftiget os med ledelse af kvalitet i ældrepleje, men som vi også har argumenteret for, falder flere og flere områder i moderne organisationer inden for ledelsens blik og bliver derved gjort styrbare. Medarbejdernes sundhed, medarbejdernes udvikling, ledelsens udvikling, viden, virksomhedens sociale ansvar, værdier, personlighed, kompetencer, organisationens forandring, leder-medarbejderrelationer, mangfoldighed etc. er alle områder, hvor ledelse spiller en rolle i dag. På alle disse områder kan man stille lignende spørgsmål, som dem vi i denne afhandling har stillet. Alle problemstillinger vil dog givetvis ikke mest hensigtsmæssigt kunne konstrueres som et spørgsmål om teknologi. Det vil afhænge helt af den konkrete erkendelsesinteresse samt den tilgængelige empiri. Men de overordnede spørgsmål ville være de samme, nemlig: *hvordan ledes der? Med hvilke sociale konsekvenser for organisationen? Og hvordan kan man udforme organisationens ledelsesstrategi – som en strategi af anden-orden – under disse mulighedsbetingelser?* Disse er spørgsmål, der vil blive ved med at dukke op – selv efter denne afhandling er glemt.



## LITTERATUR

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *Diskursive analysestrategier*, Nyt fra samfundsvidenskaberne, København
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2001): *Beslutningens ubesluttelighed*, Working Paper 3, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School, København
- Andersen, Niels Åkerstrøm & Born, Asmund (2003): *Shifters* i Højlund og Knudsen (red.): *Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser* (2003), Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Thygesen, Niels Thyge (2004): *Styring af styringsværktøjer*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, København
- Baecker, Dirk (2003): *Organisation som begreb: Niklas Luhmann om beslutningens grænser* i Højlund og Knudsen (red.): *Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser* (2003), Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Esmark, Anders; Laustsen, Carsten Bagge og Andersen, Niels Åkerstrøm(2005): *Poststrukturalistiske analysestrategier – en introduktion* i Esmark, Anders; Laustsen, Carsten Bagge og Andersen, Niels Åkerstrøm(red), 2005: *Poststrukturalistiske analysestrategier*, Roskilde Universitetsforlag
- Finansministeriet (2001): *Ledelse på dagsorden – Perspektiver på bedre ledelse i den offentlige sektor*
- Griffith, Terri L. og Dougherty, Deborah J. (2002): *Beyond socio-technical systems: Introduction to the special issue* i *Journal of engineering and technology management* (2002) : 19
- Højlund, Holger (2005): *At give de ældre røst – Tre brugerorienterede tilgange til udviklingen i ældresektoren* i Marta Szebehely (red.): *Åldreomsorgsforskning i Norden – en kunskapsöversikt*, TemaNord 2005: 508, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2005
- Højlund, Holger (2005): *Inklusion gennem samtale*, Working paper 12/2005, Department of Management, Politics and Philosophy
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005): *Kommunalreformen – kort fortalt*, 1. økonomiske kontor, København
- Justitsministeriet (2005): *Resumé af forslaget til en politireform og en domstolsreform*, Justitsministeriet d. 16. december 2005, [http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/C62AD317-0CFA-48F9-85F9-F6211AD920CC/0/resume\\_161205.pdf](http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/C62AD317-0CFA-48F9-85F9-F6211AD920CC/0/resume_161205.pdf)
- Kneer, Georg, Nassehi, Armin (1997): *Niklas Luhmann – introduktion til teorien om sociale systemer*, Hans Reitzels Forlag, København
- Knudsen, Hanne (2007): *Licens til kritik – og andre måder at bruge værdier på i organisationer* i Pedersen (red), 2007: *Offentlig ledelse i managementstaten*, Forlaget Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Kommunernes Landsforening (2007): *Kvalitet i reformerne – KL's forslag til indholdet af en kvalitetsreform*, Kommuneinformation A/S 2007, KL
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (2002): *Det radikale demokrati – diskursteoriens politiske perspektiv*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- La Cour, Anders (2007): *Ledelse af frivillige organisationer* i Pedersen (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*, Forlaget Samfundslitteratur

- Lindeberg, Tobias (2007): *Kvalitetsreform version 2.0*, Nyt om ledelse nr. 1 maj 2007 10. årgang, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School
- Luhmann, Niklas (1990): *Technology, environment and social risk: a systems perspective*, in *Industrial Crisis Quarterly* 4, 1990. pp. 223-231
- Luhmann, Niklas (1997a): *Iagttagelse og paradoks – essays om autopoeitiske systemer*, Gyldendal, København
- Luhmann, Niklas (1997b): *Limits of steering*, *Theory, Culture & Society* 1997, 14
- Luhmann, Niklas (2000): *Sociale systemer*, Hans Reitzels Forlag, København
- Luhmann, Niklas (2002): *Theories of distinction*, Stanford University Press, Stanford California
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2002): *Forlig om universitetsreformen*, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, pressemeddelelse, d. 11. oktober 2002
- Mortensen, Niels (2004): *Det paradoksale samfund*, Hans Reitzels Forlag, København
- Nielsen, Jeppe Agger & Andersen, Jørgen Goul (2008): *Kvalitet i ældreplejen* i Bjørnholt, Andersen og Lolle (2005): *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet*, Syddansk Universitetsforlag, Odense
- Pedersen, Dorthe (red.) (2007): *Offentlig ledelse i managementstaten*, Forlaget Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Power, Michael (1996): *Making things auditable*, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 21, no. 2/3
- Raffnsøe, Sverre (2007): *Ledelse, styring og stat fra antikken til moderne tid* i Pedersen (red), 2007: *Offentlig ledelse i managementstaten*, Forlaget Samfundslitteratur
- Regeringen (2007): *Oplæg til kvalitetsreform: Bedre velfærd og større arbejdsglæde - regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor*
- Regeringen 2007, kapitel III: *Ledelsesreform – kompetente, professionelle og synlige ledere*
- Rennison, Betina (2007): *Ledelsesbegrebets historie i den offentlige sektor* i Pedersen (red), 2007: *Offentlig ledelse i managementstaten*, Forlaget Samfundslitteratur
- Rostgaard, Tine (2007): *Begreber om kvalitet i ældreplejen – temaer, roller og relationer*, Publikation 07:13, Socialforskningsinstituttet, København
- Servicestyrelsen 2005: *Kvalitetsstandarder på ældreområdet – en redskabskasse til arbejdet*, Styrelsen for Social Service, Odense
- Socialministeriet 2002: *Kvalitet i hjemmeplejen*, Institut for Pensions- og Ældrepolitik
- Sygeplejersken (2008): *Politisk strid om ældres sexbehov*, blad nr. 3/2008, <http://www.sygeplejersken.dk/sygeplejersken/default.asp?intArticleID=16426>
- Tangkjær, Christian (2005): *De mange ledelsesværktøjer: Hvor ligger ledelsens muligheder?* I *Nordisk administrativt tidsskrift* (2005)/1
- Thygesen, Niels Thyge (2007): *Hvordan styringsteknologi gør ledelse mulig* i Pedersen (red), 2007: *Offentlig ledelse i managementstaten*, Forlaget Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Thygesen, Niels Thyge (2003): *Hvordan iagttages ledelse som styringsteknologi* i Højlund og Knudsen (red.): *Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser* (2003), Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Thygesen, Niels Thyge og Tangkjær, Christian (2008): *Ledelse af styringspresset: To normative nedslag* i Camilla Sløk og Kaspar Villadsen (red.): *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat*, (2008) Hans Reitzels Forlag, København

- Thygesen, Niels Thyge og Andersen, Niels Åkerstrøm (2007): *The Polyphonic Effects of Technological Changes in Public Sector Organizations: A System Theoretical Approach: i ephemera theory & politics in organization (2007): Volume 7(2): 326-345*
- Thyssen, Ole (2000): *Luhmann og Ledelse – om Niklas Luhmanns Organisation und Entscheidung*, Working Paper 12/2000, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School, København
- Winthereik, Brit Ross; Ploeg, Irma van der og Berg, Marc (2007): *The electronic patient record as a meaningful audit tool: Accountability and autonomy in general practitioner work i Science Technology Human Values (2007): 32; 6*

#### Andre dokumenter

- BEK 2006: *Bekendtgørelse om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp m.v.* af 12. december 2006, Socialministeriet
- KHB: *Kvalitetshåndbogen* (2008), Høje-Taastrup Kommune: <http://www.htk.dk/Home/Erhverv/Fritvalgsordningen/Kvalitetshaandbogen.aspx>

#### Web sites

- Finansministeriet 2008a: *Organisation og styring*: <http://modernisering.dk/?id=2022>
- Høje-Taastrup Kommune 2006: *kvalitetskontrol med plejehjem i Høje-Taastrup Kommune*: [http://www.htk.dk/Nyheder/Nyhedsoversigt/Pressemeddelelser/2006/Maj06/Kvalitetskontrol\\_med\\_plejehjem\\_i\\_Hoeje\\_Taastrup\\_kommune.aspx](http://www.htk.dk/Nyheder/Nyhedsoversigt/Pressemeddelelser/2006/Maj06/Kvalitetskontrol_med_plejehjem_i_Hoeje_Taastrup_kommune.aspx)
- Høje-Taastrup Kommune 2008a: *Lederpolitik*: [http://www.htk.dk/Byraad/Politikker\\_og\\_strategier/Lederpolitik.aspx](http://www.htk.dk/Byraad/Politikker_og_strategier/Lederpolitik.aspx)
- Høje-Taastrup Kommune 2008b: *Pligter for borgeren*: [http://www.htk.dk/Voksne\\_og\\_aeldre/Aeldre/Pleje\\_og\\_omsorg/Pligter\\_for\\_borgeren.aspx](http://www.htk.dk/Voksne_og_aeldre/Aeldre/Pleje_og_omsorg/Pligter_for_borgeren.aspx)
- Høje-Taastrup Kommune 2008c: *Hvordan får du hjælp*: [http://www.htk.dk/Voksne\\_og\\_aeldre/Aeldre/Pleje\\_og\\_omsorg/Hvordan\\_faar\\_du\\_hjaelp.aspx](http://www.htk.dk/Voksne_og_aeldre/Aeldre/Pleje_og_omsorg/Hvordan_faar_du_hjaelp.aspx)
- Høje-Taastrup Kommune 2008d: *Den praktiske udførelse af hjælpen*: [http://www.htk.dk/Voksne\\_og\\_aeldre/Aeldre/Pleje\\_og\\_omsorg/Den\\_praktiske\\_udfoerelse\\_af\\_hjaelpen.aspx](http://www.htk.dk/Voksne_og_aeldre/Aeldre/Pleje_og_omsorg/Den_praktiske_udfoerelse_af_hjaelpen.aspx)
- Høje-Taastrup Kommune 2008e: *Madservice*: [http://www.htk.dk/Voksne\\_og\\_aeldre/Aeldre/Pleje\\_og\\_omsorg/Madservice.aspx](http://www.htk.dk/Voksne_og_aeldre/Aeldre/Pleje_og_omsorg/Madservice.aspx)
- PKL (2008): *Kompetenceprofil for PKL*: [https://www.e-campus.dk/servlet/page?\\_pageid=1845&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](https://www.e-campus.dk/servlet/page?_pageid=1845&_dad=portal30&_schema=PORTAL30)
- Servicestyrelsen 2008a: *tjekliste til den gode kvalitetsstandard*: <http://kvalitetsstandarder.servicestyrelsen.dk/wm140141>
- Servicestyrelsen 2008b: *Redskaber til arbejdet med serviceniveauet på ældreområdet*: <http://kvalitetsstandarder.servicestyrelsen.dk/wm139604>
- Servicestyrelsen 2008c: *Hvorfor kvalitetsstandarder?*: <http://kvalitetsstandarder.servicestyrelsen.dk/wm139606>
- Velfærdsministeriet 2008a: <http://www.social.dk/>

## **BILAG**