

Matilde Høybye-Mortensen, Marie Kiil Brøcker, Katrine Iversen,  
Katrine Nøhr og Hanne Søndergård Pedersen

## Styring med standarder

Undersøgelse af kommunernes brug af  
kvalitetsstandarder på socialområdet



*Styring med standarder – Undersøgelse af kommunernes brug af kvalitetsstandarder på socialområdet*

Publikationen kan hentes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

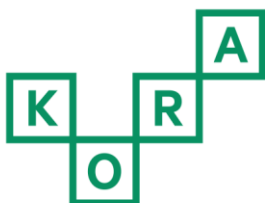
Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-950-4

Projekt: 10827

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

# Forord

Det tidligere Økonomi- og Indenrigsministerium har bedt KORA om at undersøge, hvordan kvalitetsstandarder fungerer som styringsinstrumenter. Mere konkret har vi set på kvalitetsstandarder på henholdsvis § 83 (hjemmehjælp), § 85 (socialpædagogisk bistand) og § 86 (genoptræning).

Ud over rapportens forfattere har projektleder Kasper Lemvig og seniorprojektleder Camilla Dalsgaard bidraget til dataindsamlingen, og studentermedhjælper Christian Nøhr Demant har bidraget til de kvantitative analyser.

KORA vil gerne takke de 4 kommuner, der velvilligt har stillet op som casekommuner, og de 18 borgere, der har stillet op til interview. KORA er alene ansvarlig for rapportens indhold.

Hanne Søndergård Pedersen  
Januar 2016

# Indhold

Sammenfatning .....	5
1 Indledning.....	9
1.1 Læsevejledning .....	10
2 Eksisterende viden.....	12
2.1 Kvalitetsstandardernes effekt .....	12
2.2 Implementering af kvalitetsstandarderne .....	13
2.3 Strømlining af kommunens serviceniveau.....	13
2.4 Kvalitetsstandarder og det faglige skøn .....	14
2.5 Faglighedens legitimitet .....	15
2.6 Formidling til borgerne.....	15
2.7 Opsamling: Hvad er centralt for kvalitetsstandardens styringspotentiale? .....	16
3 Analysedesign.....	17
3.1 Kortlægning i samtlige kommuner .....	17
3.2 Caseundersøgelse .....	18
4 Hvordan ser kommunernes kvalitetsstandarder ud?.....	20
4.1 Antal kvalitetsstandarder .....	20
4.2 Antal kvalitetsstandarder fordelt på kommunestørrelse .....	22
4.3 Udformning af kvalitetsstandarder .....	22
5 De fire casekommuner.....	26
5.1 Udvælgelse af cases .....	26
5.2 Konkretiseringsgrad .....	26
5.3 Forankring af arbejdet med kvalitetsstandarder.....	27
5.4 Formidling til borgerne.....	29
6 Kvalitetsstandarder som styringsinstrument.....	31
6.1 Politisk niveau .....	33
6.2 Visitation.....	34
6.3 Udfører/leverandør.....	37
6.4 Borgerne.....	39
7 Administrative omkostninger ved kvalitetsstandarder .....	40
Litteratur.....	43
Bilag 1 Undersøgelsens metode .....	44
Bilag 2 Oversigt over casekommunerne .....	57

# Sammenfatning

Folketinget har på nogle af de store velfærdsområder gjort det lovpligtigt for kommunerne at udforme kvalitetsstandarder. Kvalitetsstandarder er nedskrevne og offentlige beskrivelser af, hvilken service kommunens borgere kan forvente på et givet område. Kvalitetsstandarderne godkendes af kommunens politiske niveau.

Som styringsredskab har kvalitetsstandarder en række anvendelsesmuligheder:

- Kvalitetsstandarderne kan sikre, at det er politikerne og ikke de enkelte visitatorer, der fastlægger kommunens generelle serviceniveau.
- Kvalitetsstandarderne kan hjælpe til at strømline visitatorernes indsats og dermed skabe et ensartet serviceniveau for alle kommunens borgere.
- Kvalitetsstandarderne kan danne grundlaget for de udførende medarbejderes daglige indsats.
- Kvalitetsstandarderne kan formidle kommunens serviceniveau til borgerne.
- Kvalitetsstandarderne kan bidrage til, at det faktiske serviceniveau leveres inden for budgetrammen.

Mange kommuner udarbejder også af egen drift kvalitetsstandarder på områder, hvor det ikke er lovpligtigt.

Det tidligere Økonomi- og Indenrigsministerium har bedt KORA om at undersøge, hvordan kvalitetsstandarder fungerer som styringsinstrumenter. Konkret har vi set nærmere på følgende spørgsmål:

- Hvordan har landets kommuner udformet deres kvalitetsstandarder?
- Hvordan virker kvalitetsstandarderne som styringsredskaber?
- Hvad koster det kommunerne i ekstra administration at arbejde med kvalitetsstandarder?
- Gør det en forskel, om der er lovkrav om kvalitetsstandarder, eller om det er frivilligt at bruge kvalitetsstandarderne?

KORA fokuserer specifikt på brugen af kvalitetsstandarder i forhold til hjemmehjælp (§ 83 i serviceloven) og socialpædagogisk bistand (§ 85 i serviceloven), samt genoptræning efter § 86 i serviceloven. Det er lovpligtigt at udarbejde kvalitetsstandarder for §§ 83 og 86, mens det er op til kommunerne selv, om de vil udarbejde kvalitetsstandarder for § 85.

## Undersøgelsens metode

Undersøgelsen er baseret på en kortlægning af samtlige kommuners kvalitetsstandarder på §§ 83, 85 og 86 samt en caseundersøgelse i fire kommuner med fokus på §§ 83 og 85.

### Kortlægningen

I kortlægningen er samtlige kvalitetsstandarder indsamlet – primært fra kommunernes hjemmesider. De er efterfølgende kodet, og der er konstrueret fire indeks, som belyser følgende fire dimensioner i kvalitetsstandarderne: Type (intern eller ekstern rettet), hvor udførligt beskrives kvalitetskriterier, hvor udførligt beskrives visitationsprocessen, og hvor udførligt beskrives ydelserne. Denne kortlægning danner afsæt for udvælgelse af fire kommuner, der har forskellig konkretiseringsgrad på henholdsvis § 83 og § 85.

## Undersøgelses metode

### Caseundersøgelse

I caseundersøgelsen er der i hver kommune for det første gennemført en lang række interview med politikere, ledere og medarbejdere (visitatorer og medarbejdere, der udarbejder kvalitetsstandarderne) i forvaltningen, kommunale leverandører og borgere. Derudover er der gennemført en dokumentanalyse af udvalgs- og rådsreferater.

### Generaliserbarhed

Formålet med caseundersøgelsen har været at få belyst erfaringerne med forskellige typer af kvalitetsstandarder som styringsinstrumenter. Vi har dog ikke tilstræbt at udvælge kommunerne, så de er repræsentative. Det betyder, at resultaterne ikke kan generaliseres ukritisk, men de kan give et grundigt indblik i, hvordan forskellige typer af kvalitetsstandarder kan virke som styringsinstrumenter.

Undersøgelsen har taget afsæt i eksisterende viden på området. Denne viden peger på, at kvalitetsstandarderne har et styringspotentiale, men at forskellige faktorer påvirker, i hvor høj grad dette potentiale er til stede:

- Konkrete kvalitetsstandarder har stærkere styringsegenskaber end overordnede og mere abstrakte kvalitetsstandarder.
- Jo bredere forankring – jo mere bruges kvalitetsstandarderne i praksis – og jo bedre virker de som styringsinstrumenter.
- Formidlingen til borgerne er vigtig.

I det følgende samles op på konklusionerne i forhold til undersøgelsesspørgsmålene. Derudover vurderes betydningen af forankringen, formidlingen til borgerne og kvalitetsstandardernes konkretiseringsgrad.

### Hvordan ser kvalitetsstandarderne ud?

Kortlægningen af samtlige kommuners kvalitetsstandarder på §§ 83, 85 og 86 viser ikke overraskende, at der er flest kommuner, der har kvalitetsstandarder for §§ 83 og 86, som er lovpligtige. 71 procent af kommunerne har kvalitetsstandarder på alle paragraffer.

Der er stor variation i, hvordan kvalitetsstandarderne ser ud. Nogle består af få punkter på en hjemmeside. Andre er dokumenter på 100 sider. De fleste kvalitetsstandarder har en intern karakter – dvs. de er skrevet i fagsprog. Der er også stor variation i, hvor udførligt visitationen, kvalitetskriterierne og ydelserne er beskrevet. Kvalitetsstandarderne for § 83 er typisk mere udførlige end kvalitetsstandarderne for de øvrige paragraffer.

### Hvordan virker kvalitetsstandarderne som styringsredskab?

Kvalitetsstandardernes styringsegenskaber er undersøgt gennem caseundersøgelser i de fire kommuner.

Overordnet set viser analysen, at kvalitetsstandarderne fungerer som et godt styringsredskab i alle fire casekommuner – uanset om det er en lovbunden eller en frivillig kvalitetsstandard og uanset konkretiseringsgraden.

- Det er opfattelsen blandt både politikere, visitatorer og leverandører, at serviceniveauet i kommunen er politisk fastlagt. Det er dog ikke tydeligt for borgerne.

- Det tyder også på, at der er overensstemmelse mellem kvalitetsstandarderne, de visiterede ydelser og de leverede ydelser.
- Kvalitetsstandarderne kan bidrage til overholdelse af den økonomiske ramme. Langt hovedparten af de interviewede mener, at kvalitetsstandarderne først og fremmest skal bidrage til at styre økonomien.
- Kvalitetsstandarderne opfattes helt generelt som vigtige i forhold til at sikre et ensartet serviceniveau hos borgerne.
- Det er også opfattelsen, at kvalitetsstandarderne medvirker til at styre serviceniveauet i leverandørernes arbejde.
- Kvalitetsstandarderne fejler i forhold til formålet om at formidle serviceniveauet til borgerne. Borgerne kender dem ikke.

### **Hvad koster kvalitetsstandarderne i administrativt tidsforbrug?**

Det administrative tidsforbrug inkluderer selve revideringen af standarden, den efterfølgende politiske behandling samt implementeringen af den reviderede standard blandt visitatorer og leverandører. I gennemsnit bruger de fire casekommuner 150 timer på at revidere en kvalitetsstandard. De 150 timer dækker over en stor spredning mellem kommunerne med 31 timer som det mindste og 355 timer som det højeste.

I forhold til § 83 er der et lovkrav om årlig opfølgning på kvalitetsstandarderne, men der er ikke krav om, hvordan der skal følges op. Der er da også meget stor spredning på casekommunernes tidsforbrug til opfølgningen. Den kommune, der bruger færrest ressourcer på opfølgning, bruger 10 timer og 21.000 kr. til ekstern bistand. Den kommune, der bruger mest, bruger 300 timer samt 50.000 kr. til ekstern bistand.

### **Gør det en forskel, om det er lovpligtigt eller frivilligt at have en kvalitetsstandard?**

Det ser ikke ud til, at det gør nogen forskel for styringsegenskaberne, om en kvalitetsstandard er lovpligtig at udforme, eller om den er frivillig. Der arbejdes meget ens med de to former for kvalitetsstandarder i casekommunerne.

De små forskelle, der måske er – fx at økonomifokus er stærkere i forhold til § 83 end for § 85, og at der måske er lidt mere debat om § 83 på det politiske niveau, skyldes formentlig i højere grad forskelle på de to områder. Målgruppen for § 83 er større og mere homogen end for § 85, og § 83 fylder mere i kommunernes økonomi.

Der, hvor lovpligtigheden måske gør en forskel, er i forhold til opfølgningerne på kvalitetsstandarderne. Det er tydeligt, at der følges mere systematisk op på § 83, hvor der er krav om årlig opfølgning end på § 85. Casekommunerne bruger også flere ressourcer på opfølgningen på § 83. Det er dog sandsynligt, at kommunerne – kvalitetsstandarder eller ej – ville følge tæt op på § 83-området under alle omstændigheder – givet målgruppens størrelse og betydningen for kommunernes økonomi.

### **Hvad betyder forankringen?**

Tidligere forskning på området fra 2008<sup>1</sup> indikerede, at en bred forankring var vigtig for den aktive brug af kvalitetsstandarder, og dermed for kvalitetsstandardernes styringsegenskaber. Vores undersøgelse finder ikke denne sammenhæng. Forankringen bredt i organisationen i de fire casekommuner spiller tilsyneladende ikke den store rolle for brugen af kvalitetsstandarderne. For eksempel er der ikke nogen sammenhæng mellem, om leverandørerne er inddraget i arbejdet med kvalitetsstandarderne, og i hvor høj grad de bruger dem aktivt i

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen 2008

deres daglige arbejde. Der er heller ikke nogen tydelig sammenhæng mellem, om de er inddraget i arbejdet med kvalitetsstandarderne, og om de finder, at de giver mening.

### **Hvad betyder formidlingen til borgerne?**

Tidligere undersøgelser<sup>2</sup> peger også på, at formidlingen til borgerne er vigtig for, hvordan kvalitetsstandarderne virker som styringsredskaber. I vores undersøgelse finder vi ikke i de fire casekommuner eksempler på, at kvalitetsstandarderne er kendt hos borgerne – uanset om kvalitetsstandarderne er rettet mod borgerne eller ej. Derfor kan vi heller ikke sige, om det gør en forskel. Men undersøgelsen finder, at kvalitetsstandarderne bidrager til, at borgerne behandles ens i kommunen, da både visitationen og leverandørerne arbejder efter kvalitetsstandarderne. Enkelte kommuner har erfaret, at kvalitetsstandarderne kan opfattes som et "rettighedskatalog", hvilket betyder, at det flytter fokus fra, hvad borgerne har behov for, til hvad de har ret til.

### **Hvad betyder konkretiseringsgraden?**

Forventningen var – jf. kapitel 2 – at de mere konkret formulerede kvalitetsstandarder ville have stærkere styringsegenskaber. Vi finder ikke disse forskelle tydeligt i undersøgelsen. I de fire casekommuner vurderes kvalitetsstandarderne til at være velegnede styringsinstrumenter uanset konkretiseringsgrad.

Undersøgelsen viser, at der i forhold til de meget konkrete kvalitetsstandarder er en bekymring om, at de kan få visitatorerne til at sætte skøn under regel. Visitatorerne skal altid foretage en konkret individuel vurdering af borgeren og må således ikke følge kvalitetsstandardens ukritisk. Visitatorerne giver dog entydigt udtryk for, at de altid inddrager et fagligt skøn, og de oplever ikke kvalitetsstandarderne som begrænsende i den sammenhæng.

Der er blandt nogle leverandører en bekymring for, at de meget konkrete kvalitetsstandarder kan gøre det svært for leverandørens medarbejdere at bruge deres faglige råderum. Undersøgelsen peger på, at der uanset konkretiseringsgraden som regel er et råderum til leverandøren – fx gennem visitation i ydelsespakker. Men de meget konkrete kvalitetsstandarder gør det muligvis vanskeligere for leverandørerne at få øje på råderummet. Vi har imidlertid ikke undersøgt, hvad det i praksis betyder for den service, som borgerne får leveret.

Undersøgelsen tyder alt i alt ikke på, at kvalitetsstandardernes konkretiseringsgrad har stor betydning for, hvordan de vurderes at virke som styringsinstrument. Det er i modsætning til de resultater, som Socialstyrelsen fandt i 2008 jf. kapitel 2. Det skal dog bemærkes, at de kvalitetsstandarder, Socialstyrelsen vurderede, havde en lav konkretiseringsgrad og havde karakter af at være visionsgrundlag.

Der er ingen af kvalitetsstandarderne i vores caseundersøgelse, der har en tilsvarende lav konkretiseringsgrad. Så måske har de kvalitetsstandarder, der i denne undersøgelse er kodet med lav konkretiseringsgrad, alligevel tilstrækkelig konkretiseringsgrad til, at de er velegnede som styringsinstrumenter. Til gengæld viser undersøgelsen logisk nok en tendens til, at der bruges mere tid til revidering af en konkret kvalitetsstandard end en ukonkret. Forskellen er dog yderst beskedent. Der bruges i gennemsnit 16 timer mere på at revidere en konkret kvalitetsstandard end på at revidere en ukonkret kvalitetsstandard.

---

<sup>2</sup> Ankestyrelsen 2014, Socialstyrelsen 2008



# 1 Indledning

Folketinget har på nogle af de store velfærdsområder gjort det lovpligtigt for kommunerne at udforme kvalitetsstandarder. Kvalitetsstandarder er nedskrevne og offentlige beskrivelser af, hvilken service kommunens borgere kan forvente på et givet område, og kvalitetsstandarderne er godkendt af kommunens politiske niveau. Kvalitetsstandarderne tydeliggør således det politisk vedtagne serviceniveau, der tilbydes borgerne i kommunen. Disse serviceniveauer er også gældende i forbindelse med udlicitering og frit valg af leverandør.

Selvom det ikke er lovpligtigt, har forholdsvis mange kommuner valgt at udarbejde kvalitetsstandarder på andre store serviceområder, herunder bl.a. for § 85. Det antages derfor, at kommunerne ser fordele ved at arbejde med kvalitetsstandarderne.

Som styringsredskab har kvalitetsstandarder da også en række anvendelsesmuligheder:

- Kvalitetsstandarderne kan sikre, at det er politikerne og ikke de enkelte visitatorer, der fastlægger kommunens generelle serviceniveau (Høybye-Mortensen 2012).
- Kvalitetsstandarder kan hjælpe til at strømline visitatorernes indsats og dermed skabe et ensartet serviceniveau for alle kommunens borgere.
- Kvalitetsstandarderne kan danne grundlaget for de udførende medarbejderes daglige indsats (Ankestyrelsen, 2014).
- Kvalitetsstandarderne kan formidle kommunens serviceniveau til borgerne (Ankestyrelsen, 2014).
- Kvalitetsstandarderne kan bidrage til, at det faktiske serviceniveau leveres inden for budgetrammen.

Kvalitetsstandardernes styringspotentiale orienterer sig dermed fra det politiske niveau mod både visitatorerne, leverandører og borgere.

## Kvalitetsstandarder, ydelseskataloger og serviceniveau

I undersøgelsen anvendes begrebet kvalitetsstandard som en fællesnævner for begreber som servicebeskrivelser, administrationsgrundlag, kvalitetsstandarder m.m. Det er nogle af de betegnelser, som kommunerne anvender om nedskrevne og offentlige beskrivelser af, hvilken service kommunes borgere kan forvente på et givent område.

Nogle kommuner supplerer deres offentlige kvalitetsstandarder med en mere detaljeret beskrivelse af ydelserne til internt brug. Disse "ydelseskataloger" inddrages ikke i undersøgelsen\*.

Begrebet "serviceniveau" bruges til tider både som betegnelse for det faktiske serviceniveau en kommune leverer og som reference til et vedtaget og nedskrevet niveau. I denne rapport refereres der med begrebet kvalitetsstandard udelukkende til nedskrevne og offentlige beskrivelser af, hvilken service kommunes borgere kan forvente på et givent område. Begrebet serviceniveau refererer til det faktiske niveau af leveret service

\*Det skal bemærkes, at disse ydelseskataloger i kommunernes praksis kan være svære at skelne fra kvalitetsstandarderne, som vi definerer dem. Ydelseskataloger og kvalitetsstandarder kan opleves som en samlet pakke, og dermed kan en meget løst beskrevet kvalitetsstandard opleves som meget konkret, hvis den er suppleret af et detaljeret ydelseskatalog. Det giver en vis usikkerhed i undersøgelsen.

Denne undersøgelse skal give viden om følgende spørgsmål:

- Hvordan har landets kommuner udformet deres kvalitetsstandarder?
- Hvordan virker kvalitetsstandarderne som styringsredskaber?
- Hvad koster det kommunerne i ekstra administration at arbejde med kvalitetsstandarder?
- Gør det en forskel, om der er lovkrav om kvalitetsstandarder, eller om det er frivilligt at bruge kvalitetsstandarderne?

KORA fokuserer specifikt på brugen af kvalitetsstandarder i forhold til hjemmehjælp (§ 83<sup>3</sup> i serviceloven) og socialpædagogisk bistand (§ 85 i serviceloven), samt genoptræning efter § 86 i serviceloven.

### De tre serviceområder

**§ 83** regulerer hjemmehjælpen. Hjemmehjælp kan for det første bestå af praktisk hjælp – fx til rengøring, madlavning, indkøb. For det andet kan den bestå af personlig hjælp – fx til påklædning, bad og spisning. Det er lovpligt for kommunalbestyrelser at udarbejde kvalitetsstandarder på hjemmehjælpsområdet og årligt at følge op på kvalitetsstandarderne. Der er frit valg på hjemmehjælpsområdet. Det vil sige, at borgeren frit kan vælge mellem en kommunal eller en privat leverandør. De kvalitetskrav, som kommunen stiller til de private leverandører, skal afspejle kvalitetsstandarderne.

**§ 85** regulerer socialpædagogisk bistand. Det vil sige støtte og hjælp til personer, der grundet psykisk eller fysisk handicap har brug for hjælp for at få hverdagen til at hænge sammen. Den socialpædagogiske bistand kan fx bestå af rådgivning om og ledsagelse til fritidsaktiviteter, tilrettelæggelse af økonomi, indkøb af dagligvarer eller hjælp til opretholdelse af sociale netværk. Den socialpædagogiske bistand tilbydes ofte i sammenhæng med andre indsatser og i en tværfaglig sammenhæng. Der er ikke krav om udarbejdelse af kvalitetsstandarder, men muligheden herfor fremgår af serviceloven § 138. I undersøgelsen ser vi udelukkende på § 85 støtte i eget hjem.

**§ 86** dækker over genoptræning og vedligeholdelsestræning, som borgeren modtager uden henvisning fra sygehus. Træningen gives fx efter et længerevarende sygdomsforløb, og formålet er, at borgeren skal genvinde sine evner til at klare sig selv så vidt muligt. Det betyder fx, at borgeren trænes i at gå på trapper, tage bad selv og lignende. Kommunalbestyrelserne skal én gang årligt udarbejde og/eller revidere kvalitetsstandarder for træningen<sup>4</sup>.

Tildeling af ydelser efter disse tre paragraffer skal altid ske på baggrund af en konkret individuel vurdering og afgørelser skal meddeles skriftligt.

## 1.1 Læsevejledning

Undersøgelsen bygger på eksisterende viden på området, en gennemgang af alle kommuners kvalitetsstandarder på §§ 83, 85 og 86 samt et casestudie af fire kommuners praksis i forhold til kvalitetsstandarder.

<sup>3</sup> § 83 blev ændret 18. februar 2015. Paragraffen indeholder nu krav om, at borgerne skal tilbydes et tidsafgrænset rehabiliteringsforløb forud for, at der tilbydes praktisk og personlig hjælp, hvis der er mulighed for, at funktionsevnen kan forbedres. Ændringen i serviceloven er forekommet efter endt dataindsamling. Analysen foretages derfor på baggrund af kvalitetsstandarder, der ikke nødvendigvis lever op til de nye krav

<sup>4</sup> BEK nr. 1575 af 27/20/2014

I næste kapitel gennemgås den eksisterende viden, og der identificeres tre faktorer, der er centrale for, hvordan kvalitetsstandarder virker som styringsredskaber: Deres konkretiseringsgrad, forankringen og den aktive brug af kvalitetsstandarderne samt formidlingen til borgerne.

I kapitel 3 gennemgås undersøgelsens analysedesign, datagrundlag og metode overordnet.

I kapitel 4 afrapporteres analysens første del: Hvordan ser kvalitetsstandarderne ud i de danske kommuner, og der redegøres for caseudvælgelsen til undersøgelsens anden del.

Kapitel 5 beskriver, hvordan de fire kommuners kvalitetsstandarder ser ud i forhold til de tre faktorer, der blev identificeret i kapitel 2: konkretiseringsgrad, forankring og formidling til borgerne.

I kapitel 6 analyseres, hvordan kvalitetsstandarderne virker som styringsredskab i hele styringskæden: fra politikere, til visitatorer, til leverandører og til borgere.

I kapitel 7 gennemgås de administrative omkostninger ved at arbejde med forskellige typer af kvalitetsstandarder i de fire casekommuner. Det undersøges, om der er forskel på omkostningerne ved henholdsvis lovpligtige og frivillige standarder.

Bilag 1 er metodebilaget. Her findes en grundig gennemgang af metoden

Bilag 2 indeholder en oversigtstabel, hvor de fire casekommuner kan sammenlignes på en række parametre: indbyggertal, antal borgere der får ydelser på de forskellige paragraffer, kvalitetsstandarderne for henholdsvis §§ 83 og 85, leverandørprofilen, brugen af § 85, behandling af kvalitetsstandarderne i udvalg og råd samt processen for revidering af kvalitetsstandarderne.

## 2 Eksisterende viden

Tidligere forskning<sup>5</sup> har undersøgt brugen af kvalitetsstandarder som styringsredskaber. Forskningsfeltet har beskæftiget sig med følgende temaer:

- Kvalitetsstandardernes effekt
- Implementering af kvalitetsstandarderne
- Strømlining af kommunens serviceniveau
- Kvalitetsstandarder og det faglige skøn
- Faglighedens legitimitet
- Formidling til borgerne.

Rapporten bygger videre på denne forskning. Dette afsnit præsenterer forskningsfeltet, som rapporten skriver sig ind i.

### 2.1 Kvalitetsstandardernes effekt

De kommunale medarbejdere udtrykker, at kvalitetsstandarder har en effekt (Reflektor/IN-VENTUM, 2008). Det er en af konklusionerne i en opfølgingsrapport på Socialstyrelsens<sup>6</sup> Projekt Kvalitetsstandard fra 2008, hvor både repræsentanter fra myndighedsenheden og udførerenheden blev interviewet i samtlige 98 kommuner. Projektet havde til formål at udvikle en generel model for anvendelsen og forankringen af kvalitetsstandarder efter service-lovens §§ 83 og 86.

Mellem 53 og 71 procent af de adspurgte i kommunerne mener, at kvalitetsstandarderne har en effekt i forhold til:

- at udvikle, styre og formidle serviceniveauet
- at skabe en rød tråd fra politik til faktisk serviceniveau
- at skabe en sammenhængende kommunal indsats
- at skabe en fælles forståelse af det udbudte serviceniveau blandt politikere, forvaltning og borgere
- at skabe en tydeligere ansvarsfordeling mellem kommunalbestyrelse, forvaltning og leverandør.

Ansatte i de større kommuner er lidt mindre positive over for kvalitetsstandardernes effekt end ansatte i de mindre kommuner. En lille del af de adspurgte er direkte uenige i, at kvalitetsstandarder har en effekt på de ovennævnte områder. Men de fleste af dem, der ikke er enige i udsagnene, placerer sig i den mere neutrale kategori, at kvalitetsstandarderne i nogen grad har en effekt på ovennævnte. Konklusionen på Socialstyrelsens undersøgelse er, at brugen af kvalitetsstandarder, ifølge de kommunale medarbejdere, har en effekt på ovennævnte forhold.

---

<sup>5</sup> I dette kapitel trækker vi på følgende undersøgelser: Ankestyrelsen 2014: Kommunernes anvendelse af serviceniveauer, Bengtson, Steen og Maria Røgeskov 2012: Et liv i egen bolig – analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser (SFI), Høybye-Mortensen Matilde 2011. Velfærdsstatens dørvogtere, Høybye-Mortensen Matilde 2012 Sagsbehandling i en digital virkelighed, Høybye-Mortensen Matilde 2013: Sagsbehandling på velfærdsstatens beslutningsfabrikker. Reflektor/Inventum 2008. Opfølgning på projekt kvalitetsstandard. (Socialstyrelsen)

<sup>6</sup> Den daværende Servicestyrelse

## 2.2 Implementering af kvalitetsstandarderne

### **Ejerskab til kvalitetsstandarder**

Det er centralt, at der er ejerskab til kvalitetsstandarderne blandt alle, der arbejder med dem. Lige fra politikerne til de udførende medarbejdere. Det er en af konklusionerne i den førnævnte opfølgingsrapport på Socialstyrelsens Projekt Kvalitetsstandard fra 2008. Der er således størst opbakning til kvalitetsstandarder i de kommuner, hvor udformningen af kvalitetsstandarder er bredt forankret, og hvor alle led arbejder aktivt med kvalitetsstandarderne. Det, at politikerne arbejder aktivt og er involverede i udformningen af kvalitetsstandarder, gør, at kvalitetsstandarder spiller en større rolle i de politiske prioriteringer og anvendes som et politisk redskab. At medarbejderne, der visiterer og udfører ydelserne, også har et nært kendskab til kvalitetsstandarderne er vigtigt i forhold til, hvordan kvalitetsstandarderne bruges. Både i forhold til at kvalitetsstandarderne skal virke som et styringsredskab og som et arbejdsredskab, så de for eksempel udgør en støtte for sagsbehandlere/visitatorerne i deres arbejde (Reflektor/INVENTUM, 2008).

### **Standardernes konkretiseringsgrad**

Kvalitetsstandardernes konkretiseringsgrad er vigtig for, hvordan de virker som styringsredskab. Socialstyrelsens undersøgelse viste, at kvalitetsstandarderne blev tillagt mindre betydning af medarbejderne i de kommuner, hvor kvalitetsstandarderne var formuleret med upræcise, bløde vendinger, tenderende imod at være et visionsgrundlag (Reflektor/INVENTUM, 2008). Kvalitetsstandarderne må dog heller ikke være formuleret for konkret, da de dermed mindsker det skønsmæssige råderum (se nedenfor).

## 2.3 Strømlining af kommunens serviceniveau

Serviceoven giver den enkelte kommune råderum til at fastlægge de metoder og løsninger, der passer til kommunens behov og økonomi. Det betyder, at kommunalpolitikere kan (§ 85) eller skal (§§ 83 og 86) udarbejde kvalitetsstandarder, der sikrer, at det er politikerne og ikke de kommunalt ansatte eller leverandører af ydelserne, der fastsætter kommunens overordnede serviceniveau. Det vil sige det niveau af service, som borgerne kan forvente at få, hvis de har behov for hjælp og støtte fra kommunen. Kvalitetsstandarderne beskriver serviceniveauet og regulerer dermed sagsbehandlernes/visitatorernes vurdering af borgernes forhold for at sikre, at lignende sager behandles ens.

### **Kvalitetsstandarder som retningslinjer**

Sagsbehandlere/visitatorerne efterspørger flere retningslinjer for visitationen. Det viser en undersøgelse af Steen Bengtsson og Maria Røgeskov fra SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Bengtson & Røgeskov undersøgte brugen af kvalitetsstandarder ved tilbud om bostøtte efter servicelovens § 85. Det er ikke lovpligtigt at udarbejde kvalitetsstandarder for § 85, men 69 procent af de danske kommuner havde i 2012 indført kvalitetsstandarder på området af egen drift. På baggrund af både spørgeskemaundersøgelser og interviews kunne Bengtson & Røgeskov fastslå, at sagsbehandlere/visitatorerne i de kommuner, der ikke havde en kvalitetsstandard for § 85, efterlyste guidelines til at modvirke den usikkerhed, der kan opstå i vurderingen af borgerens behov (Bengtson & Røgeskov, 2012). Kvalitetsstandarderne kan således også i praksis være en retningslinje i sagsbehandlernes/visitatorernes hverdag.

Bengtson & Røgeskov har i samme undersøgelse også set på, hvad de udførende medarbejdere – bostøtterne – mener om kvalitetsstandarderne. 64 procent af de bostøtter, der kender

indholdet af kvalitetsstandarderne, mener, at kvalitetsstandarden kan omsættes i praksis. Socialstyrelsen har draget en lignende konklusion, som beskrives nedenfor. Kvalitetsstandarder kan således både være retningslinjer for visitatorer og udførende medarbejdere i det daglige arbejde.

### **Kvalitetsstandarder som kontrolredskab**

Kvalitetsstandarder kan i samspil med et digitaliseret sagsbehandlingsprogram fungere som et kontrolredskab, der både mindsker råderummet for det faglige skøn, og leder til, at de ansatte skal forsvare deres faglige afgørelser i relation til kvalitetsstandarderne. Det viser en række interview med kommunale visitatorer på ældreområdet (Høybye-Mortensen, 2013). Systemerne kan fx bruges til at holde udgifterne nede, ved at de pakker, der er til rådighed, når visitatorerne visiterer ydelser til borgerne, justeres. Det, der før var en 45 minutters rengøringspakke, mindskes nu til en 35 minutters rengøringspakke, bad tilbydes som hovedregel en gang om ugen i stedet for to, og så videre. På den måde kan lederne kontrollere udgifterne. Sagsbehandlingssystemerne kan i det daglige registrere, hvilke sagsbehandlere/visitatorer der afviger fra normen i størrelsen på visterede ydelser, og lederne kan derfor kontrollere sagsbehandlernes/visitatorernes daglige indsats (Høybye-Mortensen, 2013).

## **2.4 Kvalitetsstandarder og det faglige skøn**

Der skal altid foretages en konkret individuel vurdering i den enkelte sag, således at den tilbudte hjælp faktisk afhjælper borgerens funktionstab. Det gælder uafhængigt af, om kommunen fastsætter en kvalitetsstandard eller ej. Et manglende skøn er et brud på lovgivningen og udtryk for en forvaltningsmæssig ugyldig afgørelse (Ankestyrelsen, 2014). Ankestyrelsen (2014: 2) beskriver kvalitetsstandarder som et bidrag i sagsbehandlernes/visitatorernes afvejning af skønnet og som "vejledende retningslinjer". Kvalitetsstandarder må aldrig stå alene i en afgørelse, men kvalitetsstandarder kan inddrages som *en del af* afgørelsesgrundlaget, hvilket betyder, at afvigelser skal begrundes.

Høybye-Mortensen beskriver et interview med en sagsbehandler/visitator, som sammenligner sit eget job med et job som færdselsbetjent: Det er ikke færdselsbetjentens job at vurdere, om det er rimeligt, at man må køre 110 eller 130 km/t på motorvejen. På samme måde er det ikke sagsbehandlerens/visitatorens job at vurdere, om det er rimeligt, at kommunen tilbyder rengøring ugentligt eller hver fjortendes dag. Det er en beslutning, der skal tages rent politisk. Dog er det visitatorernes job at vurdere, hvornår der kan være behov for at afvige fra de fastsatte regler, hvis en borger fx har brug for et bad dagligt i stedet for det antal gange om ugen, der er standarden (Høybye-Mortensen, 2013).

Ankestyrelsen har undersøgt, om kvalitetsstandarder blev inddraget i kommunernes afgørelser på bekostning af det faglige skøn i forhold til servicelovens §§ 85 og 107, hvor brugen af kvalitetsstandarder er frivillig.

Ankestyrelsen fandt, at kommunerne kun i 12 ud af 99 sager inddrog kvalitetsstandarder i afgørelsens begrundelse. Yderligere fandt Ankestyrelsen, at der kun i 29 ud af de undersøgte sager blev henvist til kvalitetsstandarder under sagsbehandlingen. Kun i 16 af disse cases blev kvalitetsstandarder anvendt i afgørelsen og kun i 5 cases blev kvalitetsstandarder inddraget aktivt i afgørelsen. Altså fylder hensynet til kvalitetsstandarder generelt ikke meget i hverken sagsbehandlingen, afgørelsen eller begrundelsen for afgørelsen.

Der kan ikke konkluderes entydigt, om det faglige skøn viger for kvalitetsstandarder, da for få af de analyserede sager rent faktisk inddrager kvalitetsstandarder i deres afgørelse og begrundelse. Ankestyrelsen fandt, at skønnet var utilstrækkeligt i 10 ud af de 12 sager, hvor

kvalitetsstandarden blev brugt i begrundelsen for afgørelsen. Ankestyrelsen kommer ikke nærmere ind på, om skønnet er tilstrækkeligt i de 29 sager, hvor kvalitetsstandarderne blev inddraget i sagsbehandlingen (Ankestyrelsen, 2014).

## 2.5 Faglighedens legitimitet

Brugen af kvalitetsstandarder kan på sigt mindske den faglige legitimitet, der ligger til grund for sagsbehandlernes/visitatorernes arbejde. Når deres faglighed angribes, kan de vælge at bruge kvalitetsstandarderne som et værn mod utilfredse borgere og til at stå imod pres fra ledelsen. En sagsbehandler/visitator, Høybye-Mortensen interviewer, oplever, at borgere og pårørende, der er utilfredse med det niveau af service, de tilbydes, er mere lydøre, når forklaringen er, at niveauet er fastsat af kvalitetsstandarder, end når forklaringen er hendes faglige vurdering. Hun oplever altså, at hendes faglige legitimitet udfordres. Hvis sagsbehandlernes/visitatorerne føler, at deres afgørelse mangler vægt, er risikoen, at de i højere grad vil lade kvalitetsstandarderne determinere afgørelsen (Høybye-Mortensen, 2014).

Faldende faglig legitimitet kan betyde, at det bliver sværere at rekruttere fagligt stærke visitatorer til jobbet. Det er dog nødvendigt, at sagsbehandlernes/visitatorerne er fagligt stærke og kan udfordre kvalitetsstandarderne, så de borgere, der falder uden for kategoriseringerne i kvalitetsstandarderne, både identificeres og får den nødvendige hjælp. Det vil sige, at sagsbehandlernes/visitatorerne netop i kraft af deres faglighed kan vurdere, hvad kvalitetsstandarder ikke kan standardisere. De må vide, hvornår og hvordan kvalitetsstandarderne er utilstrækkelige (Høybye-Mortensen, 2012).

## 2.6 Formidling til borgerne

I Socialstyrelsens undersøgelse fra 2008 afdækkes det også, hvilken betydning de ansatte tillægger kvalitetsstandarderne på forskellige områder. Knap 90 procent af medarbejdere mener, at kvalitetsstandarderne har betydning i forhold til at skabe et ensartet grundlag for tildeling af ydelser. Medarbejderne mener dermed, at kvalitetsstandarderne har en stor betydning i forhold til, at borgerne sikres lige vilkår samt en højere grad af retssikkerhed (Reflektor/INVENTUM, 2008). Det kræver dog, at kvalitetsstandarderne faktisk inddrages i det daglige arbejde, og at borgerne informeres om indholdet af kvalitetsstandarderne.

Undersøgelsen fra Socialstyrelsen viser, at ældreråd og handicapråd inddrages i udformningen af kvalitetsstandarderne. Forskningen peger på, at kvalitetsstandarderne i mindre grad er kendt hos de enkelte borgere. Dette understøttes af konklusionerne i Ankestyrelsens undersøgelse af sagsbehandlingen på § 85-området. Ankestyrelsen har, som nævnt, tidligere undersøgt brugen af kvalitetsstandarder i kommunernes afgørelser. Undersøgelsen konkluderer, at der i høj grad mangler kommunikation med borgerne, da afgørelse ikke altid og kvalitetsstandard sjældent meddeles borgeren skriftligt. Ankestyrelsen påpeger, at mange af de klager, der indberettes over en afgørelse, skyldes, at borgeren ikke er bekendt med de overvejelser, der er indgået i afgørelsen – herunder både kvalitetsstandard og skøn (Ankestyrelsen, 2014). Det er derfor værd at undersøge, om kvalitetsstandarderne faktisk når borgerne, det sidste led i styringskæden.

## 2.7 Opsamling: Hvad er centralt for kvalitetsstandardens styringspotentiale?

Som det fremgår ovenfor, viser tidligere undersøgelser, at kvalitetsstandarder har et potentiale som styringsværktøjer. Kvalitetsstandarderne bidrager til at styre serviceniveauet i kommunen og til at sikre, at der er en fælles forståelse af serviceniveauet blandt politikere, forvaltning og borgere. Kvalitetsstandarderne er derfor velegnede til at sikre en strømlining af kommunens serviceniveau fra det politiske niveau til visiteringen og leveringen af servicen hos borgeren. Dermed kan kvalitetsstandarderne også bidrage til, at det faktiske serviceniveau i kommunen hænger sammen med den økonomiske ramme.

Der er forskel på, hvor godt kvalitetsstandarder fungerer som styringsinstrument. Det fremhæves for det første, at den konkrete udformning af kvalitetsstandarden har betydning. Ukonkrete kvalitetsstandarder virker ikke så godt som konkrete kvalitetsstandarder. Dette hensyn skal imidlertid vejes op mod hensynet til det faglige skøn. Kvalitetsstandarderne skal ideelt set være håndgribelige nok til, at man kan anvende dem i den daglige indsats, men de må ikke blive så konkrete, at de bliver kontrollerende og udfordrer det faglige skøn. Kvalitetsstandarderne skal virke som guidelines, og må ikke efterleves som regler, da det går ud over fagligheden og i sidste ende den service, der ydes borgere, der falder uden for standarderne.

Forskningen peger for det andet også på, at der er forskel på, hvor aktivt kvalitetsstandarderne bruges i kommunerne. Det er klart, at aktiv brug af kvalitetsstandarderne i det daglige arbejde er centralt for effekten. Brugen afhænger i høj grad af, om arbejdet med kvalitetsstandarderne er bredt forankret.

For at kvalitetsstandarderne skal fungere optimalt som styringsinstrument, skal de for det tredje være kendt i hele styringskæden fra politikerne til borgerne. Derfor er formidlingen af standarderne til borgerne også vigtig. Forskningen peger på, at formidlingen til de enkelte borgere kan være mangelfuld. Det skal dog bemærkes, at ældreråd og handicapråd inddrages i arbejdet med kvalitetsstandarderne.

Disse tre elementer danner udgangspunkt for analysen af kvalitetsstandarderne i de efterfølgende kapitler.

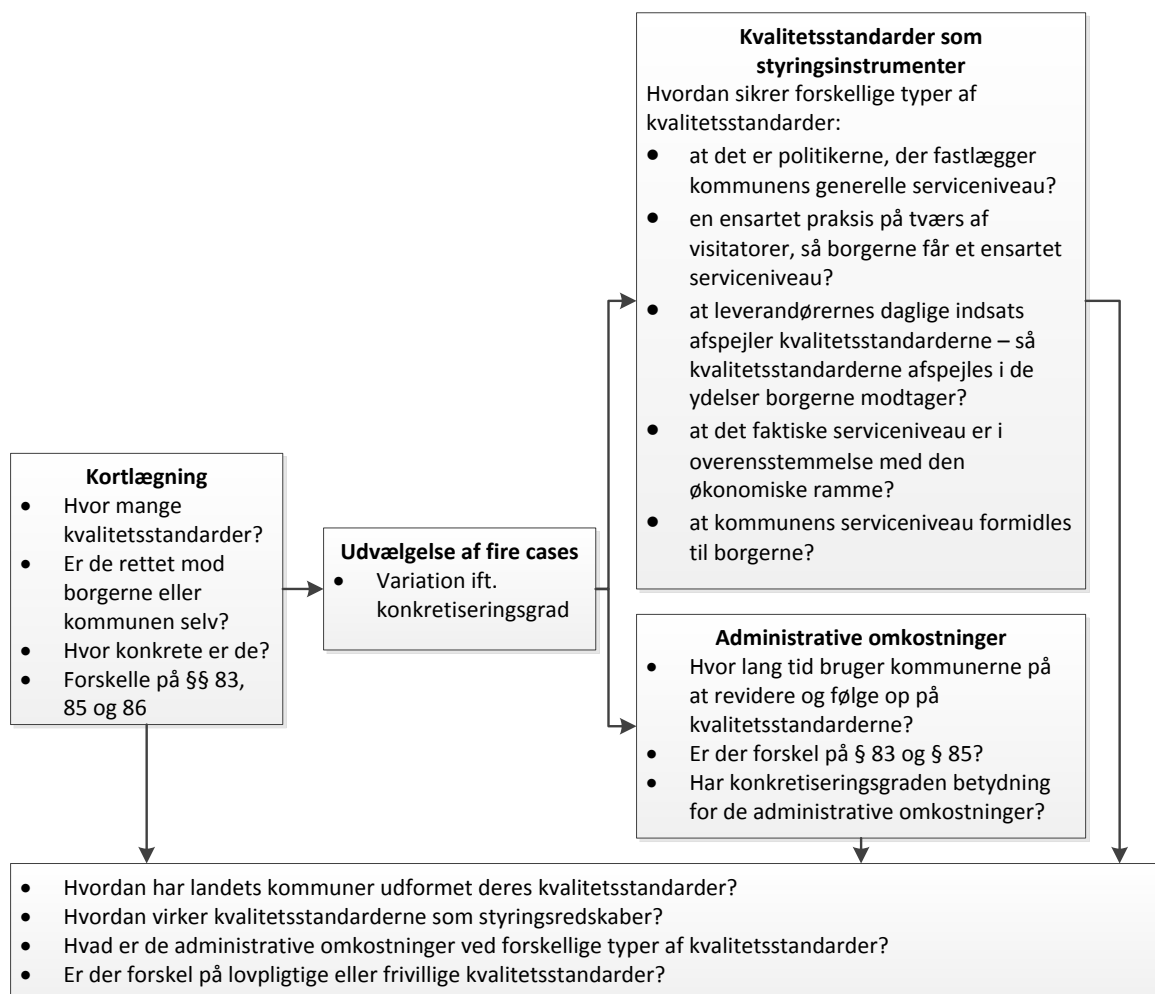


### 3 Analysedesign

Analysen tager afsæt i de tre centrale elementer, der påvirker kvalitetsstandardernes styringspotentiale: 1) konkretiseringsgraden, 2) brugen i det daglige arbejde samt 3) formidlingen til borgerne.

Figuren giver et overblik over analysedesignet, der beskrives nærmere nedenfor.

**Figur 3.1** Analysedesignet



#### 3.1 Kortlægning i samtlige kommuner

Kortlægningen giver for det første svar på, hvordan samtlige kommuner har udformet deres kvalitetsstandarder. For det andet danner kortlægningen udgangspunkt for udvælgelse af cases til caseundersøgelsen.

I undersøgelsen har vi indsamlet kvalitetsstandarder på §§ 83, 85 og 86 for samtlige kommuner. Kvalitetsstandarderne er primært indsamlet fra kommunernes hjemmesider. Kvalitetsstandarderne er fundet i perioden 26. november 2014 til 4. februar 2015, og derefter

gemt til offline brug, således at eventuelle efterfølgende ændringer ikke har haft indflydelse på analyserne.

I flere tilfælde har det ikke været muligt at finde kvalitetsstandarderne via kommunernes hjemmesider, så det har i nogle situationer været nødvendigt at bruge internetsøgninger til at finde dem. I nogle tilfælde har det ikke været muligt at finde kvalitetsstandarderne for enkelte paragrafer. Det kan skyldes, at kommunen ikke har lavet kvalitetsstandarder for paragraffen, at de har været for svære at lokalisere på kommunens hjemmeside, eller at de ikke er tilgængelige online. Nærmere beskrivelse af indsamling og kodning findes i bilag 1.

Kortlægningen tager for det første afsæt i kvalitetsstandardernes konkretiseringsgrad. I denne rapport operationaliserer vi konkretiseringsgraden i tre dimensioner:

- Hvor detaljeret beskrives den hjælp, der kan fås: Nævnes der konkrete ydelser? Hvor udførligt beskrives de? Specificeres det, hvad man ikke kan få hjælp til?
- Hvor detaljeret beskrives visitationsprocessen: I hvor mange sætninger beskrives visitationsprocessen? Er der krav til borgerens aktive deltagelse?
- Hvor detaljeret beskrives kvalitetskriterier: Er der kvalitetskriterier for aflysninger? For tidsfrister? For medarbejderne der udfører hjælpen? Andre kvalitetskriterier?

For det andet tages der afsæt i, om kvalitetsstandarder har en ekstern eller en intern karakter. De er alle offentliggjorte, men nogle er skrevet i et teknisk fagsprog, hvor andre kommunikeres mere borgerrettet.

Samtlige kvalitetsstandarder er kodet efter et velafprøvet kodetræ, der indfanger de tre dimensioner i konkretiseringsgraden, samt om kvalitetsstandarder er eksternt eller internt rettet. En detaljeret beskrivelse af metoden findes i bilag 1. Kodningerne har for det første dannet udgangspunkt for analysen af, hvordan kommunerne har udformet deres kvalitetsstandarder. For det andet har kodningen været udgangspunkt for udvælgelse af fire cases til caseundersøgelsen.

## 3.2 Caseundersøgelse

Caseundersøgelsen skal give svar på følgende:

- Hvordan fungerer de forskellige typer af kvalitetsstandarder som styringsværktøjer i forhold til
  - at sikre, at det er politikerne, der fastlægger kommunens generelle serviceniveau?
  - at sikre en ensartet praksis på tværs af visitatorer, så borgerne får et ensartet serviceniveau?
  - at sikre, at leverandørernes daglige indsats afspejler kvalitetsstandarderne – så kvalitetsstandarderne afspejles i de ydelser borgerne modtager?
  - at sikre, at det faktiske serviceniveau er i overensstemmelse med den økonomiske ramme?
  - at sikre, at kommunens serviceniveau formidles til borgerne?
  - hvor lang tid kommunerne bruger på at udvikle og revidere forskellige typer af kvalitetsstandarder?

Der er udvalgt fire casekommuner til caseundersøgelsen. De er valgt med afsæt i kortlægningen. Casekommunerne er valgt, så der er variation i deres kvalitetsstandarder, så undersøgelsen kan give viden om, hvordan forskellige typer af kvalitetsstandarder virker som styringsinstrumenter. Vi har derfor udvalgt fire kommuner, hvis kvalitetsstandarder på § 83<sup>7</sup> (lovpligtig) og § 85 (frivillig) varierer i forhold til konkretiseringsgrad.

Kriterierne for caseudvælgelsen fremgår af tabellen nedenfor. Den konkrete caseudvælgelse gennemgås i kapitel 4.

**Tablet 3.1** Karakteristika for de udvalgte kommuners kvalitetsstandarder

	Høj på § 83	Lav på § 83
Høj på § 85	Kommune A	Kommune C
Lav på § 85	Kommune B	Kommune D

Der er gennemført interview i alle fire casekommuner. Vi har talt med politikere, medarbejdere, der udarbejder kvalitetsstandarder, visitatorer, chefer for myndighed og for kommunale udførere<sup>8</sup>, samt borgere, der modtager hjælp efter § 83 (hjemmehjælp) eller § 85 (socialpædagogisk støtte)<sup>9</sup>. Der er interviewet mellem 13 og 14 personer i alle fire kommuner.

I interviewene har vi fokuseret på kendskabet til kvalitetsstandarderne, brugen af kvalitetsstandarder som styringsværktøjer, og i nogle af interviewene har vi fokuseret på tidsforbruget til udvikling og revidering af kvalitetsstandarderne.

Derudover er casekommunernes kvalitetsstandarder blevet nærstudert, og de interviewede borgeres tildelingsbreve er gransket for at vurdere, om de er i overensstemmelse med kvalitetsstandarderne samt de faktisk leverede ydelser.

Oversigten nedenfor viser en oversigt over de gennemførte interview.

**Tablet 3.2** Titler på interviewpersoner

Kategori	
Udvalgsformænd for Handicap og Ældre	I alt 6 politikere
Forvaltningschefer eller forvaltningsdirektører (dvs. den øverste chef)	I alt 6 forvaltningsledere
Chefer og ledere for myndighed	I alt 7 myndighedsledere
Chefer og ledere for udfører/leverandør	I alt 8 ledere for udfører/leverandør
Medarbejdere, der udarbejder kvalitetsstandarder	I alt 7 medarbejdere
Visitatorer for § 83 og § 85	I alt 8 visitatorer
Borgere	15 § 83-borgere 3 § 85-borgere I alt 18 borgere

<sup>7</sup> § 83 er valgt fremfor § 86, der også er lovpligtig. Det skyldes for det første, at § 83 dækker et meget stort område i kommunerne. For det andet er ydelserne i § 83 (hjemmepleje) og § 85 (socialpædagogisk bistand) mere beslægtede end § 85 og § 86 (genoptræning). Når ydelserne er beslægtede, kan det være lettere at isolere effekten af lovpligtig vs. frivillig.

<sup>8</sup> Konklusioner, der drages om leverandørernes erfaringer med at arbejde med kvalitetsstandarder, er baseret på interview med udelukkende kommunale leverandører og kan ikke overføres direkte til private leverandører.

<sup>9</sup> Vi har ikke gennemført interview med medarbejderne hos leverandørerne, men cheferne hos leverandørerne er spurgt ind til, hvordan kvalitetsstandarderne påvirker det daglige arbejde blandt medarbejderne. Vores indtryk fra interviewene er, at cheferne har haft en god forståelse af betydningen for medarbejderne.

## 4 Hvordan ser kommunernes kvalitetsstandarder ud?

Overordnet set er der stor forskel på kommunernes udformning af kvalitetsstandarder, både på tværs af paragraffer inden for den enkelte kommune og på tværs af kommuner. Analysen af kommunernes kvalitetsstandarder på §§ 83, 85 og 86 peger på følgende konklusioner, som underbygges nedenfor:

### Konklusioner: kommunernes udformning af kvalitetsstandarder på §§ 83, 85 og 86

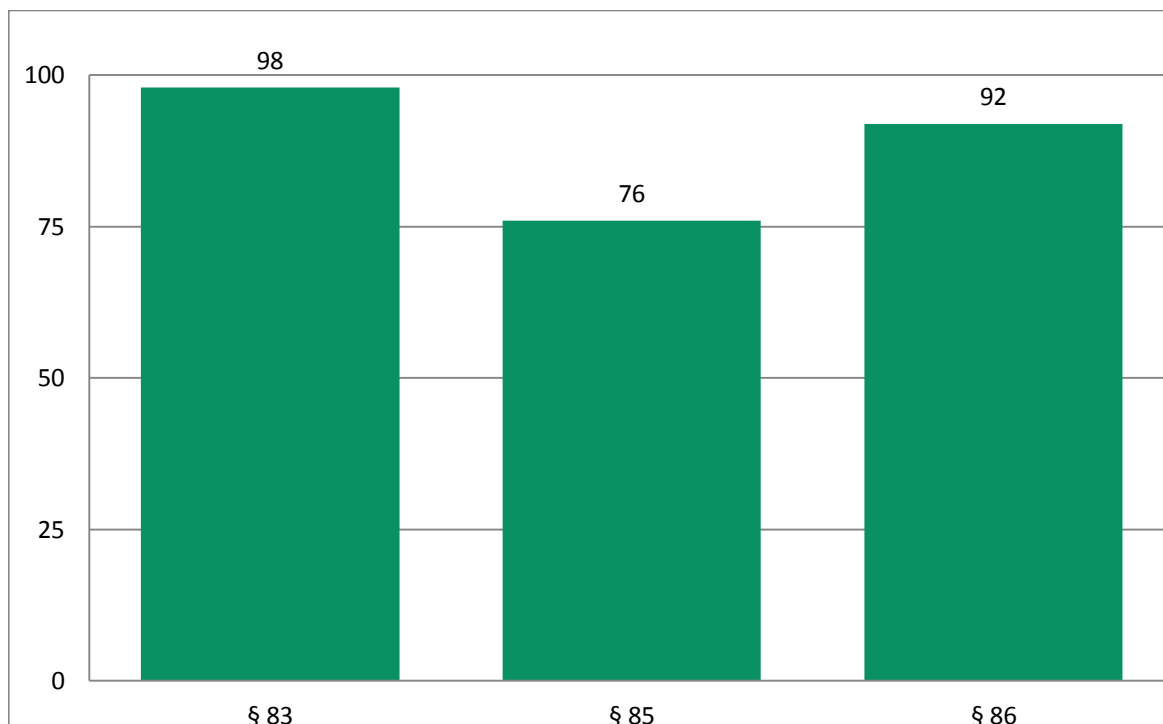
- Der blev fundet flest kvalitetsstandarder på §§ 83 og 86, hvilket ikke er overraskende, da det er de lovpligtige kvalitetsstandarder.
- Der blev fundet kvalitetsstandarder på alle tre paragraffer i 71 procent af kommunerne.
- Der viser sig en sammenhæng mellem kommunestørrelse og antallet af fundne kvalitetsstandarder, således at større kommuner i højere grad udarbejder kvalitetsstandarder for alle tre paragraffer end de mindre kommuner.
- De fleste af de fundne kvalitetsstandarder er udformet til internt brug i kommunen.
- Kvalitetsstandarderne på § 83 er i højere grad eksternt rettet samt mere udførlig beskrevet i forhold til visitationsprocessen, har en højere detaljeringsgrad og opstiller flere kvalitetskriterier end kvalitetsstandarderne for §§ 85 og 86.
- Der er i højere grad opstillet krav til borgernes aktive deltagelse i kvalitetsstandarderne for § 83 end i kvalitetsstandarderne for §§ 85 og 86.

### 4.1 Antal kvalitetsstandarder

Der er i alt indsamlet 266 kvalitetsstandarder i projektet. Der blev i dataindsamlingen fundet kvalitetsstandarder for § 83 i samtlige 98 kommuner. For § 85 blev der fundet kvalitetsstandarder fra 76 kommuner, mens der for § 86 blev fundet kvalitetsstandarder for 92 kommuner (se figur 4.1). At der ikke blev fundet kvalitetsstandarder for § 86 for alle 98 kommuner, på trods af at det er lovpligtigt, kan skyldes, at kvalitetsstandarderne ikke var tilgængelige på kommunens hjemmeside<sup>10</sup>.

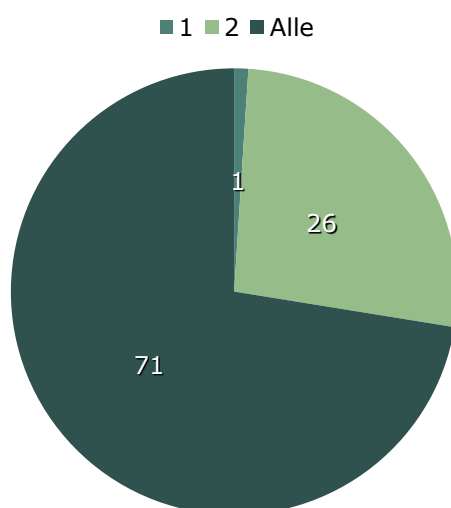
<sup>10</sup> Vi har i undersøgelsen rettet personlig henvendelse til de seks kommuner, hvor vi ikke kunne finde en kvalitetsstandard for § 86, men har ikke fået respons.

**Figur 4.1** Frekvensfordeling af antallet af kvalitetsstandarder fordelt på paragraffer



Fordelingen af de fundne kvalitetsstandarder pr. kommune ses i figur 4.2. Kun i én kommune blev der fundet kvalitetsstandarder for blot en enkelt paragraf, i 26 kommuner blev der fundet kvalitetsstandarder for 2 paragraffer, mens der i de resterende 71 kommuner blev fundet kvalitetsstandarder for samtlige 3 paragraffer.

**Figur 4.2** Antal kommuner og hvor mange af de tre paragraffer, der er fundet kvalitetsstandarder på



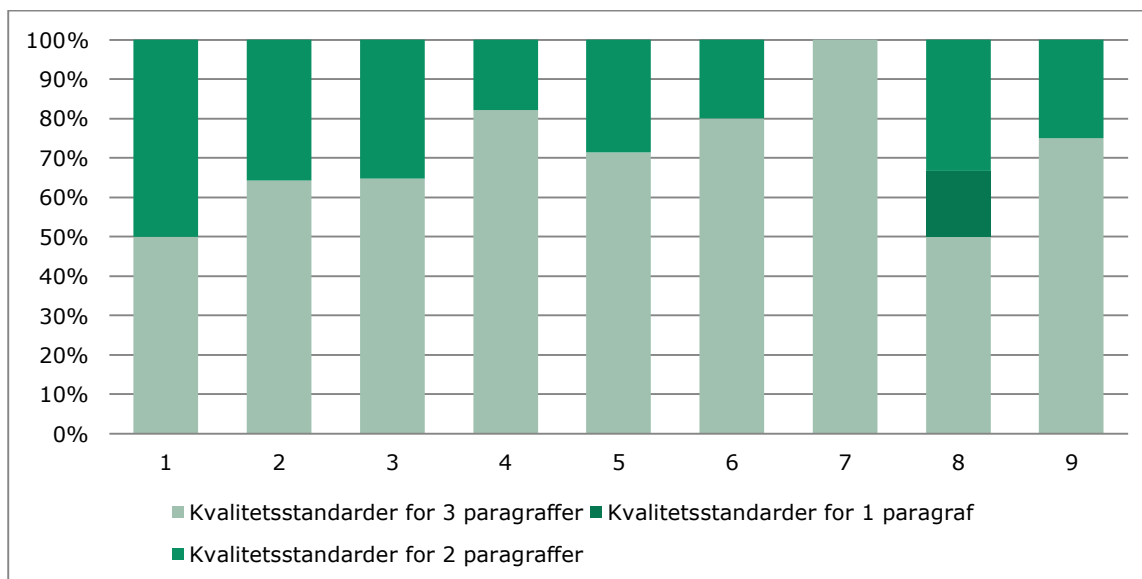
## 4.2 Antal kvalitetsstandarder fordelt på kommunestørrelse

For at undersøge, om der er en sammenhæng mellem antallet af kvalitetsstandarder i den enkelte kommune og kommunernes størrelse, er der gennemført en analyse af antallet af fundne kvalitetsstandarder fordelt på kommunestørrelse.

Det interessante i denne sammenhæng er ikke kommunernes størrelse i forhold til det samlede befolkningstal men derimod i forhold til det antal borgere, som det kan forventes, at kvalitetsstandarderne anvendes overfor. Kommunestørrelsen er derfor beregnet som antallet af borgere over 18 år i de enkelte kommuner. Kommunerne er på baggrund af antallet af borgere over 18 år inddelt i 9 grupper. Gruppe 1 er kommunerne med det laveste antal borgere over 18 år og udgøres af ø-kommunerne, mens gruppe 9 er kommunerne med det største antal borgere over 18 år og udgøres af de fire store magistratskommuner.

Figur 4.3 nedenfor viser den relative fordeling af, om vi har fundet kvalitetsstandarder på en, to eller alle tre paragraffer inden for hver kategori af kommunestørrelse. Overordnet set viser figuren, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse, og om kommunerne har udarbejdet kvalitetsstandarder for både SEL §§ 83, 85 og 86, indtil kommunerne når en vis størrelse (kommunekategori 8 og 9, som indeholder kommuner med henholdsvis mellem 70.000 og 100.000 samt over 100.000 borgere over 18 år jf. metodebilag).

**Figur 4.3** Andel kommuner, hvor der er fundet kvalitetsstandarder på en, to eller alle tre paragraffer fordelt på kommunestørrelse



## 4.3 Udformning af kvalitetsstandarder

De indsamlede kvalitetsstandarder har meget forskellig udformning. Kvalitetsstandarderne varierer fra at være en udskrift af et par bullets på kommunens hjemmeside til dokumenter på over 100 sider. Derudover varierer det også, om kommunen inddrager et ydelseskatalog som en del af kvalitetsstandarden eller ej. Nogle kommuner beskriver således kun kort, at de leverer personlig pleje eller socialpædagogisk støtte uden en nærmere beskrivelse af, hvad indholdet i plejen/støtten er. Andre kommuner har et langt katalog, der i detaljer beskriver, hvilke ydelser kommunen tilbyder inden for de forskellige områder.

Der er således stor variation i kommunernes udformning af kvalitetsstandarder. Der er derfor, som et led i kortlægningen af kommunernes anvendelse af kvalitetsstandarder, foretaget en indholdsanalyse af kvalitetsstandarderne. På baggrund af 12 udvalgte variable, er der konstrueret 4 indeks, som belyser følgende 4 dimensioner i kvalitetsstandarderne (en nærmere beskrivelse af metoden og styrken af indekset kan ses i bilag 1):

- Type: Indekset belyser typen af dokument, som kvalitetsstandarden er udformet som – i denne sammenhæng om kvalitetsstandarden er udformet til internt brug, eller om den er udformet til eksternt brug.
- Kvalitetskriterier: Indekset belyser, om der er få eller mange kvalitetskriterier opstillet i kvalitetsstandarden.
- Detaljeringsgrad: Indekset belyser, om der er en lav eller en høj detaljeringsgrad i forhold til, hvad der ydes hjælp til.
- Visitationsproces: Indekset belyser, om der er en manglende eller sparsom beskrivelse af visitationsprocessen, eller om der er en udførlig beskrivelse af visitationsprocessen.

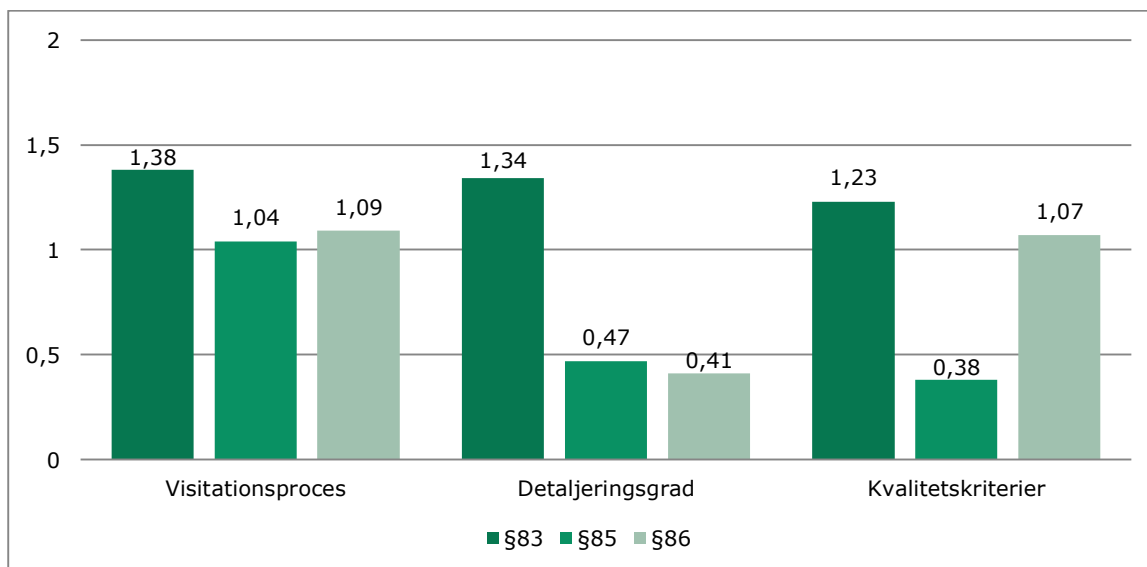
**Tabel 4.1** Oversigt over indeks samt variable i indeksene

Indeks	Variable	Indekskategorier
Type	Hvilken karakter har indholdet i kvalitetsstandarden?	Til internt brug
	Er formålet med kvalitetsstandarden beskrevet?	Hverken/eller
	Hvilken skrivestil har kvalitetsstandarden?	Til eksternt brug
Visitationsproces	Indeholder kvalitetsstandarden beskrivelse af visitationsprocessen?	Overordnet beskrevet
	Indeholder KS-dokument krav til borgerens aktive deltagelse?	Hverken/eller Udførlig beskrevet
Detaljeringsgrad	Indeholder kvalitetsstandarden præcisering af, hvad der kan fås hjælp til?	Mindre detaljeret
	Indeholder kvalitetsstandarden præcisering af, hvad der ikke kan gives hjælp til?	Hverken/eller
	Indeholder KS-dokument præcisering af betingelser for bytteret?	Meget detaljeret
Kvalitetskriterier	Indeholder kvalitetsstandarden kvalitetskriterier om aflysninger?	Ingen kriterier
	Indeholder kvalitetsstandarden kvalitetskriterier om tidsfrister?	Få kriterier
	Indeholder kvalitetsstandarden kvalitetskriterier angående dem, der udfører hjælpen?	Mange kriterier
	Indeholder kvalitetsstandarden andre kvalitetskriterier end de ovenfor nævnte?	

Indholdsanalysen viser, at både visitationsprocessen, detaljeringsgraden og kvalitetskriterierne er mere udførligt beskrevet for kvalitetsstandarderne for § 83 end for §§ 85 og 86.

Nedenstående figur viser middelværdierne for de tre indeks fordelt på paragraffer på en skala fra 0-2, hvor scoren 0 er udtryk for en overordnet beskrivelse og 2 en udførlig beskrivelse. Analysen viser, at udførligheden af beskrivelsen af visitationsprocessen og detaljeringsgraden er signifikant højere i kvalitetsstandarder for § 83 end for §§ 85 og 86. For beskrivelsen af kvalitetskriterier er forskellen ikke signifikant.

**Figur 4.4** Udførligheden af beskrivelsen af visitationsproces, detaljeringsgrad og kvalitetskriterier



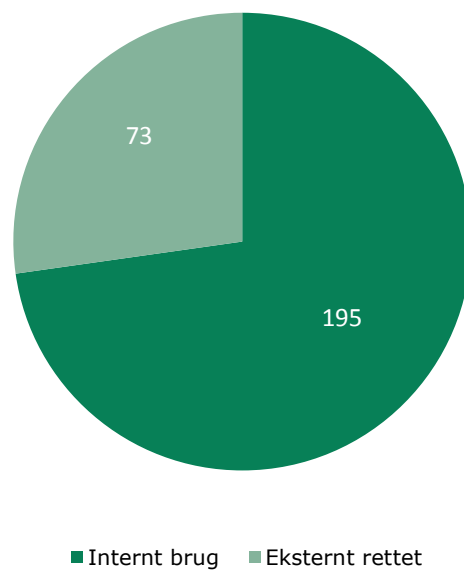
Note: Middelværdierne udgør den gennemsnitlige score for kvalitetsstandarderne på tværs af paragraffer på en skala fra 0-2. I forhold til 'Visitationsproces', 'Detaljeringsgrad' og 'Kvalitetskriterier' er scoren 0 et udtryk for en overordnet beskrivelse og 2 en udførlig beskrivelse.

De indsamlede kvalitetsstandarddokumenter er alle offentliggjort, men nogle har en intern karakter, og nogle har en ekstern karakter. Det vil sige, at der både er dokumenter, der henvender sig til borgeren i let forståeligt sprog, og dokumenter der er skrevet i fagsprog henvendt til brug internt i forvaltningen, samt dokumenter der placerer sig midt imellem de to målgrupper.

Ud af de i alt 268 kvalitetsstandarder, der blev indsamlet, var 73 primært henvendt til borgeren, mens de resterende 195 havde karakter af et internt dokument (figur 4.5). 6 kommuner havde både et internt og et eksternt dokument tilgængeligt på hjemmesiden – indholdet er dog ikke det samme, men adskiller sig fx ved, at en version omhandler bostøtte i eget hjem efter § 85, mens version to omhandler støtte på et bosted efter § 85. I disse tilfælde er det kvalitetsstandard for § 85-bostøtte i eget hjem, som indgår i datamaterialet. Der er ingen signifikante forskelle på tværs af paragrafferne i forhold til, om de primært har en ekstern eller en intern karakter.



**Figur 4.5** Fordeling af kvalitetsstandarderne i forhold til type



## 5 De fire casekommuner

### 5.1 Udvalgelse af cases

På baggrund af den kvantitative analyse er der udvalgt fire kommuner. De fire kommuner er udvalgt, så deres kvalitetsstandarder for henholdsvis §§ 83 og 85 varierer i forhold til den samlede score på de tre indeks:

- Kvalitetskriterier: Er der få eller mange kvalitetskriterier opstillet i kvalitetsstandarden?
- Detaljeringsgrad: Er der en lav eller høj detaljeringsgrad i forhold til beskrivelserne af, hvad der ydes hjælp til?
- Visitationsproces: Er der en manglende eller sparsom beskrivelse af visitationsprocessen, eller er der en udførlig beskrivelse af visitationsprocessen?

Kommunerne blev inddelt i fire grupper:

- Kommuner med en høj konkretiseringsgrad for både §§ 83 og 85, hvilket vil sige en samlet score på 5 eller 6 i de tre indeks.
- Kommuner med lav konkretiseringsgrad for både §§ 83 og 85, hvilket vil sige en samlet score på 1 eller 2 i de tre indeks.
- En kommune med en høj konkretiseringsgrad på § 83, men en lav konkretiseringsgrad for § 85, hvilket vil sige en samlet score på 5 eller 6 på § 83 og en samlet score på 1 eller 2 på § 85 i de tre indeks.
- En kommune med en lav konkretiseringsgrad på § 83, men en høj konkretiseringsgrad på § 85, hvilket vil sige en samlet score på 1 eller 2 på § 83 og en samlet score på 5 eller 6 på § 85 i de tre indeks.

Hver variationskombination gav mellem to og fem mulige casekommuner. Dette udgør den pulje, hvorfra der blev udvalgt kommuner til nærmere undersøgelse. Derudover er der sikret geografisk variation.

I kapitel 2 blev den tidligere forskning på området beskrevet. Forskningen peger på, at kvalitetsstandardernes konkretiseringsgrad, deres forankring og den aktive brug samt formidlingen til borgerne er vigtig for, hvordan kvalitetsstandarderne fungerer som styringsredskaber. De fire casekommuner beskrives i forhold til disse tre parametre i det følgende. I bilag 2 er der en mere detaljeret beskrivelse af de enkelte kommuner<sup>11</sup>.

### 5.2 Konkretiseringsgrad

Vurderingen af kvalitetsstandardernes konkretiseringsgrad er baseret på udvælgelsesprocessen for casekommunerne. Med en konkret kvalitetsstandard forstås således ikke blot en lang og repetitiv kvalitetsstandard, men én der indeholder specifikke informationer. En konkret kvalitetsstandard beskriver, hvilke ydelser borgeren kan forvente at modtage, samt hvad disse ydelser indebærer. Den opstiller forventninger til borgernes aktive deltagelse og til leverandører, beskriver visitationsprocessen indgående og præsenterer kommunens værdier og formålet med kvalitetsstandarden. En konkret kvalitetsstandard forklarer, hvilke forhold

---

<sup>11</sup> Her beskrives indbyggertal, antal borgere der får ydelser på de forskellige paragraffer, kvalitetsstandarderne for henholdsvis §§ 83 og 85, leverandørprofilen, brugen af § 85, behandling af kvalitetsstandarderne i udvalg og råd samt processen for revidering af kvalitetsstandarder.

der skal gøre sig gældende, for at en borger kan tilbydes hjælp efter paragraffen. Særligt gældende for § 83 er, at en konkret kvalitetsstandard også i vores definition skal beskrive borgerens ret til at bytte ydelser samt fritvalgsordningen<sup>12</sup>. En lang kvalitetsstandard er altså ikke det samme som en konkret kvalitetsstandard.

Der er udvalgt i alt otte kvalitetsstandarder fordelt på de to paragraffer, og de er udvalgt, så der er fire kvalitetsstandarder med høj konkretiseringsgrad og fire med lav konkretiseringsgrad. I to af kommunerne er der imidlertid offentliggjort en ny kvalitetsstandard efter afslutningen på dataindsamlingen 4.2.2015. I caseundersøgelserne har informanterne i kommunerne forholdt sig til den nyeste kvalitetsstandard. Det betyder, at den tilstræbte variation ikke findes fuldstændig i praksis. Der er således kun én kommune, der scorer lavt på konkretiseringsgraden i forhold til § 83. Tabellen nedenfor viser, hvordan de forskellige kvalitetsstandarder scores i forhold til konkretiseringsgraden.

§ 83	Visitationsproces	Kvalitetskriterier	Detaljeringsgrad
Kommune A	5	5	4
Kommune B	4	4	5
Kommune C	5	5	5
Kommune D	1	3	3

§ 85	Visitationsproces	Kvalitetskriterier	Detaljeringsgrad
Kommune A	4	4	3
Kommune B	3	1	2
Kommune C	3	2	3
Kommune D	1	3	2

Hvis vi ser på tværs af de to paragraffer, er det tydeligt, at de konkrete kvalitetsstandarder på § 83 er mere detaljerede end de konkrete på § 85, og der er generelt større forskel mellem de konkrete og de ukonkrete i §§ 83 end i 85. At § 83 har højere konkretiseringsgrad i casekommunerne er i overensstemmelse med det generelle fund fra kapitel 4.

### 5.3 Forankring af arbejdet med kvalitetsstandarder

Forskningen peger på, at forankringen af kvalitetsstandarderne i kommunerne er vigtig for, hvor aktivt de bruges (se kapitel 2). Man kan således forvente, at en bred forankring giver større brug af kvalitetsstandarderne i hele styringskæden. Derfor er det en interessant dimension at sammenligne på tværs af de fire kommuner.

Vi undersøger forankringen i to dimensioner – den ene dimension omhandler i hvor høj grad politikerne, visitatorerne, leverandørerne og borgerne er inddraget i udformningen og revideringen af kvalitetsstandarderne. Den anden dimension omhandler, hvorvidt aktørerne oplever, at kvalitetsstandarderne er meningsfulde.

<sup>12</sup> Det skal bemærkes, at der ikke er lovkrav om at beskrive bytteret og fritvalgsordningen i kvalitetsstandarder.

## Konklusioner: Forankring

- Det tyder på, at der er mest debat om kvalitetsstandarderne for § 83, men debatten om § 85 er ikke fraværende. Generelt giver kvalitetsstandarderne mening for politikerne.
- Kvalitetsstandarderne er grundigt forankrede i visitationen. Visitationen er generelt tæt involveret i udarbejdelsen af kvalitetsstandarderne, og kvalitetsstandarderne opleves helt generelt som meningsfulde blandt visitatorerne.
- Der er forskel på, hvor grundigt kvalitetsstandarderne er forankrede blandt leverandørerne. Halvdelen er involverede, og halvdelen synes, de giver mening. Der er dog ikke nogen klar sammenhæng mellem, om en leverandør er involveret, og om kvalitetsstandarderne opleves som meningsfulde. Der er ikke forskel på §§ 83 og 85. Det er i Kommune D og Kommune C, at man inddrager leverandørerne.
- Der er ikke nogen sammenhæng mellem kvalitetsstandardernes forankring, og hvor konkrete kvalitetsstandarderne er formuleret.

## Politikerne

Kvalitetsstandarderne er et styringsinstrument, hvorigennem politikerne ideelt set kan sikre, at det serviceniveau, der gælder i kommunen er politisk bestemt. Det er derfor meget relevant at se på, i hvor høj grad kvalitetsstandarderne er politisk forankrede.

I alle fire kommuner er revideringen af kvalitetsstandarderne en opfølgning på det vedtagne budget. Det er således budgettet, der udstikker rammerne for kvalitetsstandarderne. Ændringer i kvalitetsstandarderne skyldes også i reglen ændringer i den økonomiske ramme (færre eller flere penge til området og/eller flere borgere med behov). Kvalitetsstandarderne afspejler således en prioritering inden for den økonomiske ramme for området.

Den generelle arbejdsproces er, at forvaltningen kommer med et udspil til kvalitetsstandarderne, som sendes til godkendelse i de politiske udvalg. Politikerne fra alle fire kommuner giver udtryk for, at de er bevidste om, at de godkender kommunens serviceniveau, når de godkender kvalitetsstandarderne.

Der er tilsyneladende forskel på, hvor meget kvalitetsstandarderne faktisk diskuteres i udvalgene.

De gennemførte interview indikerer, at der er mere debat om kvalitetsstandarderne på § 83 end på § 85 i de politiske udvalg. Særligt ser det ud til, at Kommune A skiller sig ud, men en livlig prioriteringsdebat på § 83. Kommune D har en tæt involvering af udvalgsformanden for både §§ 83 og 85. Udvalgsformanden efterspørger dog en større politisk debat, fordi det er vigtigt, at kvalitetsstandarderne er en politisk sag, så politikerne er klædt på til dialog med utilfredse borgere. Interviewene giver ikke entydige svar på, hvor meget kvalitetsstandarderne for § 85 faktisk drøftes i Kommune A, men indtrykket er, at debatten er relativt begrænset.

I gennemgangen af udvalgs- og rådsreferaterne er det undersøgt, hvor ofte kvalitetsstandarderne er blevet nævnt på udvalgs møder. Her er de typisk nævnt en til to gange i perioden fra 1.1.2014 til 25.5.2015, hvilket tyder på, at de primært drøftes i forbindelse med vedtagelsen af den reviderede kvalitetsstandard. Kommune D skiller sig ud på § 83, hvor kvalitetsstandarderne er nævnt tre til fire gange i perioden, og altså også inddrages i udvalgets arbejde uden for høringsperioden.

De politikere, der sidder på områder med meget konkrete kvalitetsstandarder fremhæver alle, at kvalitetsstandarderne kan være svære at læse og uoverskuelige. I Kommune A, hvor

begge kvalitetsstandarder har en meget høj konkretiseringsgrad, beskriver en politiker, at det kan være meget teknisk at skulle forholde til kvalitetsstandarden, og at det for en politiker, der ikke er fagkyndig, kan være svært at gennemskue præcist, hvad det er, man siger ja til. For eksempel kan det være svært at gennemskue, hvad det har af konsekvenser, at hjælpen fremover kun skal gives til ældre med funktionsniveau 3 frem for 2 (jf. funktionsevnekategorierne i Fælles Sprog).

Interviewene indikerer, at politikerne generelt oplever, at kvalitetsstandarderne er et meningsfuldt redskab. Enkelte problematiserer dog fx deres evne til at nå borgerne, og der er også politikere, der er bekymrede for, om kvalitetsstandarderne underminerer det faglige skøn hos visitatorerne. Den sidstnævnte bekymring bekræftes dog ikke af de interviewede visitatorer (se senere i rapporten).

### **Visitationen**

På både §§ 83 og 85 er visitationen tæt involveret i udarbejdelse og revidering af kvalitetsstandarderne i alle fire casekommuner. I de fleste kommuner er det primært chefniveauet, der er inddraget – i andre kommuner tyder interviewene på, at medarbejderne i visitationen også er med i processen. Det gælder fx Kommune B på § 85.

Visitatorerne er helt generelt glade for kvalitetsstandarderne, og synes de giver mening. Det gælder i alle kommuner og for begge paragraffer. Kvalitetsstandarderne giver en tryghed for visitatorerne, idet de finder en sikkerhed i at have en rettesnor at gå ud fra, når de træffer afgørelser. Samtlige interviewede visitatorer giver udtryk for, at kvalitetsstandarderne er et fint eller godt arbejdsredskab, og nogle udtaler endda, at de ikke ville være foruden.

### **Leverandørerne**

Der er relativ stor forskel på inddragelsen af leverandørerne i forhold til udarbejdelse og revidering af kvalitetsstandarder. I to af de fire casekommuner inddrages de, i den anden halvdel inddrages de ikke. Der er ikke forskel på tværs af §§ 83 og 85. Hovedparten af leverandørerne beskriver, hvordan de arbejder med udrulningen af kvalitetsstandarderne blandt medarbejderne.

Der er en tilsvarende forskel på, i hvor høj grad leverandørerne oplever, at kvalitetsstandarderne giver mening. I to af de fire casekommuner opleves de at give mening, i den anden halvdel opleves de ikke at give mening, og der er ikke forskel mellem §§ 83 og 85. Det skal bemærkes, at der ikke er nogen sammenhæng mellem inddragelse og oplevelsen af, om kvalitetsstandarderne giver mening.

## **5.4 Formidling til borgerne**

Formidlingen til borgerne kan ske på to niveauer. For det første kan det ske gennem inddragelse af de forskellige ældreråd og handicapråd. For det andet kan det ske gennem en direkte formidling til borgerne.

### **Inddragelse af råd**

Der er ikke stor forskel på de fire casekommuner i forhold til, hvordan rådene inddrages i arbejdet med kvalitetsstandarderne – dog er der små variationer.

I alle fire kommuner inddrages de respektive råd i forbindelse med revideringer af kvalitetsstandarder. Som hovedregel får rådene revideringerne i høring. I Kommune C er det dog udelukkende til orientering, hvis ikke der i revideringen er sket ændringer i serviceniveauet.

I gennemgangen af udvalgs- og rådsreferaterne er det undersøgt, hvor ofte kvalitetsstandarderne er blevet nævnt på møderne. Her er de typisk nævnt en til to gange i perioden fra 1.1.2014 til 25.5.2015, hvilket tyder på, at de primært drøftes i forbindelse med høringsperioden. Kommune D skiller sig ud på § 83, hvor kvalitetsstandarderne er nævnt fire gange i perioden, og altså også inddrages i rådets arbejde uden for høringsperioden. I Kommune B er kvalitetsstandarderne for § 83 tilsyneladende ikke nævnt i perioden, men den interviewede udvalgsformand beskriver rådet som meget aktivt. Det ser også ud til, at det typiske er rådet på § 83 området, der er mest aktivt. (Se bilag 2 for en mere præcis beskrivelse).

### **Direkte formidling**

Alle kvalitetsstandarderne er offentliggjorte, men de bærer præg af, at de er rettet mod kommunen selv og leverandørerne. Der er nogle få, der også er rettet mod borgerne. Kommune Bs kvalitetsstandarder henvender sig fx direkte til borgerne, men er samtidig præget af fagsprog. Kommune D har arbejdet med, at den også skal være til at forstå for borgerne.

Der er enighed på tværs af kommunerne, paragrafferne og uanset konkretiseringsgraden om, at kvalitetsstandarderne i højere grad er et internt arbejdsdokument, der gør brug af fagtermer og lovsprog, som de fleste borgere har svært ved at sætte sig ind i. Ingen af de fire kommuner har en officielt udarbejdet kvalitetsstandard i pixi-udgave henvendt til borgeren<sup>13</sup>. Kvalitetsstandarderne kommunikeres generelt mundtligt af visitator eller leverandøren.

---

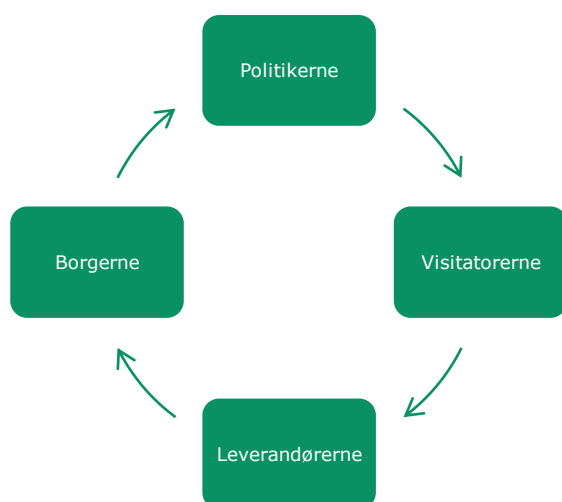
<sup>13</sup> En undtagelse her er § 85-området i Kommune A, hvor en leverandør har udarbejdet sine egne udgaver af kvalitetsstandarder til borgerne. Pixi-udgaven er relativt ny, og de andre interviewpersoner i Kommune A er ikke bekendt med den.

## 6 Kvalitetsstandarder som styringsinstrument

I dette kapitel undersøges, hvordan kvalitetsstandarder fungerer som styringsinstrument i de fire casekommuner. Som tidligere beskrevet kan kvalitetsstandarder være styrende i følgende sammenhænge:

- Kvalitetsstandarderne kan sikre, at det er politikerne og ikke de enkelte visitatorer, der fastlægger kommunens generelle serviceniveau
- Kvalitetsstandarderne kan sikre, at det faktiske serviceniveau er i overensstemmelse med budgetrammen.
- Kvalitetsstandarder kan hjælpe til at strømline visitatorernes indsats, og dermed skabe et ensartet serviceniveau for alle kommunens borgere.
- Kvalitetsstandarderne kan danne grundlaget for de udførende medarbejderes daglige indsats
- Kvalitetsstandarderne kan formidle kommunens serviceniveau til borgerne

Kvalitetsstandarderne spiller altså ind på alle led i styringskæden:



Vi tager derfor udgangspunkt i disse fire temaer i analysen.

Kapitlet bygger på interview med formændene for de relevante politiske udvalg i kommunerne, relevante forvaltningschefer, ledere af visitatorer og kommunale leverandører, visitatorer, der bevilliger ydelser efter §§ 83 og 85 samt borgere. Kvalitetsstandardernes styringsegenskaber vurderes derfor på baggrund af aktørernes egne udsagn. De enkelte udsagn trianguleres med andre aktørers udsagn. Datagrundlaget og analysemetode er nærmere beskrevet i metodebilaget.

## Konklusioner: Hvordan virker kvalitetsstandarder som styringsredskab?

Overordnet set viser analysen, at kvalitetsstandarderne fungerer som et godt styringsredskab i alle kommunerne – uanset om det er en lovbunden eller en frivillig kvalitetsstandard og uanset konkretiseringsgraden. Dog fejler kvalitetsstandarderne i forhold til formålet om at formidle serviceniveauet til borgerne.

Vi har undersøgt, hvordan kvalitetsstandarderne fungerer som styringsredskab i forhold til følgende:

### **Sikrer kvalitetsstandarderne, at det er politikerne og ikke de enkelte visitatorer, der fastlægger kommunens generelle serviceniveau?**

Ja. Det er opfattelsen blandt både politikere, visitatorer og leverandører, at serviceniveauet er politisk fastlagt. Det er dog ikke tydeligt for borgerne. Konkret er der overensstemmelse mellem kvalitetsstandarderne og de ydelser, der visiteres (jf. tildelingsbreve). Og det ser også ud til, at der er overensstemmelse mellem de visiterede ydelser og de ydelser, der faktisk leveres hos borgerne.

### **Sikrer kvalitetsstandarderne, at det faktiske serviceniveau er i overensstemmelse med budgetrammen?**

Langt hovedparten af de interviewede mener, at kvalitetsstandarderne primært skal bidrage til at styre økonomien. Det gælder helt entydigt på § 83, hvor visitatorerne også har stort fokus på de økonomiske aspekter af kvalitetsstandarderne. Det stærke økonomifokus i forhold til § 83 kan hænge sammen med, at området fylder meget i kommunernes økonomi.

Der er nogle nuancer i forhold til § 85, hvor enkelte informanter udtrykker, at det kan være svært at styre økonomien med kvalitetsstandarderne, fordi ydelserne til den heterogene målgruppe er svære at standardisere. Det økonomiske fokus hos visitatorerne er heller ikke helt så udtalt som for § 83.

### **Hjælper kvalitetsstandarder til at strømline visitatorernes indsats og dermed til at skabe et ensartet serviceniveau for alle kommunens borgere?**

Ja. Det er her kvalitetsstandarderne bruges mest i praksis. Kvalitetsstandarderne opfattes helt generelt som vigtige for at sikre ensartethed i visitationen. Når der er meget konkrete kvalitetsstandarder, er der ledere, der udtrykker en bekymring for, om det betyder, at skøn sættes under regel i visitatorernes arbejde. Samtlige interviewede visitatorer udtrykker dog, at der altid er et fagligt skøn i deres arbejde – uanset hvor konkret kvalitetsstandarderne er.

To kommuner har også oplevet, at kvalitetsstandarderne har fungeret som et "rettighedskatalog", der hos borgeren har flyttet fokus fra behov til rettigheder.

### **Danner kvalitetsstandarderne grundlaget for de udførende medarbejderes daglige indsats?**

Ja. Kvalitetsstandarderne styrker kommunikationen mellem visitationen og leverandøren. Leverandørerne oplever, at kvalitetsstandarderne bruges aktivt hos dem og bidrager til at styre serviceniveauet. De meget konkrete kvalitetsstandarder kan opleves som begrænsende for leverandørens mulighed for at bruge sin faglighed i mødet med borgerne – også selvom der fx visiteres i ydelsespakker, og der er råderum for leverandøren.

### **Formidler kvalitetsstandarderne kommunens serviceniveau til borgerne?**

Nej. Borgerne kender ikke kvalitetsstandarderne.



## 6.1 Politisk niveau

Kvalitetsstandarderne er et styringsinstrument, hvorigennem politikerne ideelt set kan sikre, at det serviceniveau, der gælder i kommunen, er politisk bestemt, og at serviceniveauet er i overensstemmelse med budgetrammen.

Undersøgelsen peger på følgende konklusioner, som underbygges nedenfor:

### Konklusioner: Kvalitetsstandarder som styringsredskab for politikerne

#### Politisk bestemt serviceniveau

- Der er generel enighed om, at kvalitetsstandarderne bidrager til gennemsigtighed i styringskæden uanset om det er §§ 83 eller 85. Det betyder, at det ikke er visitationen, der står til ansvar for de politiske beslutninger på området. Der er dog ikke noget, der tyder på, at borgerne er bevidste om, at det er de lokale politikere, der har vedtaget serviceniveauet.

#### Styring af økonomien

- Styring og overholdelse af budgettet bliver på § 83 opfattet som det, kvalitetsstandarderne hovedsageligt skal bidrage til.
- Det er også den generelle holdning i forhold til § 85. Her er der dog enkelte informanter der fremhæver, at kvalitetsstandarderne ikke kan styre økonomien, da ydelserne ikke kan standardiseres.

### Det politisk bestemte serviceniveau

Politikerne er, som tidligere nævnt, alle bevidste om, at de godkender kommunens serviceniveau, når de godkender kvalitetsstandarderne.

Politikerne oplever generelt, at kvalitetsstandarderne styrer serviceniveauet i kommunen. Det samme gør visitatorerne. De er generelt meget bevidste om, at kvalitetsstandarderne afspejler det politisk bestemte serviceniveau, og oplever, at det kan skabe gennemsigtighed i hele styringskæden. I Kommune C beskriver myndighedslederen på § 83 fx, hvordan den enkelte medarbejder ikke bør stå til ansvar for en ændring i serviceniveauet, og i den sammenhæng udgør kvalitetsstandarderne et godt værn over for utilfredse borgere.

Blandt de interviewede borgere er der dog generelt ikke en fornemmelse af, at der ligger politiske beslutninger bag den hjælp, de modtager. Der er en enkelt undtagelse, hvor en borger, der får hjælp efter § 85, er meget bevidst om, at det er politikernes ansvar, at der skæres ned på området.

Kvalitetsstandarderne bidrager også til gennemsigtigheden mellem politikerne og forvaltningen. Som forvaltningschefen for § 83 i Kommune B siger, så handler kvalitetsstandarderne i høj grad om at forventningsafstemme – ikke bare fra politiker til borger men også mellem politikerne og forvaltningen.

### Styringen af økonomien

I alle fire kommuner er der bred enighed om, at kvalitetsstandarderne primært bidrager til styring og overholdelse af budgettet. Det gør sig entydigt gældende for § 83, hvor visitatorerne har stort fokus på de økonomiske rammer. Dette store fokus kan også skyldes, at § 83 området fylder meget i kommunernes økonomi.

På § 85 er der nogle nuancer. Det fremhæves af enkelte informanter, at det er svært at styre økonomien på § 85 området med kvalitetsstandarderne, fordi målgruppen for § 85 er meget heterogen. Derfor kan det være svært at standardisere ydelserne. Andre informanter har dog også på § 85 fokus på de økonomiske aspekter af kvalitetsstandarderne.

## 6.2 Visitation

På tværs af kommuner og interviewpersoner nævnes visitationen som det led i styringskæden, der i størst omfang gør brug af kvalitetsstandarderne som arbejdsredskab. Samtidig er visitationen også et helt centralt led i styringskæden, da det er her, at kvalitetsstandarderne udmøntes i ydelser til borgerne.

I casekommunerne virker kvalitetsstandarderne som et styringsredskab i visitationen i forhold til at strømline visitorernes indsats, så den bliver ensartet, og derigennem skabe et ensartet og politisk fastlagt serviceniveau for kommunens borgere

### Konklusioner: Kvalitetsstandarder som styringsredskab i visitationen

#### Ensartethed

- Kvalitetsstandarderne opfattes som vigtige for ensartetheden i visitationen af ydelser på tværs af kommuner og for begge paragraffer.
- Hvor der er meget konkrete kvalitetsstandarder er der på ledelsesniveau bekymring for, om kvalitetsstandarderne kan betyde, at skøn sættes under regel. Men samtlige visitatorer på tværs af kommuner og paragraffer understreger, at der altid er et fagligt skøn i visitationen – uanset hvor konkret kvalitetsstandarderne er.

#### Styring af serviceniveauet

- Kvalitetsstandarderne slår i gennem i den konkrete visitering af ydelserne til borgerne på § 83. Det er ikke undersøgt for § 85.
- Nogle kommuner har erfaring med, at kvalitetsstandarderne kan flytte fokus fra, hvad borgeren har behov for til, hvad borgerne har ret til.
- Kvalitetsstandarderne skaber på tværs af §§ 83 og 85 et fælles sprog mellem visitationen og leverandørerne, hvilket giver en klar forventningsafstemning i forhold til, hvad leverandøren skal levere for den betaling, de får

### Ensartethed i sagsbehandlingen

Et af kvalitetsstandardernes formelle formål er at sikre, at kommunens serviceniveau er politisk bestemt og ikke afhænger af de enkelte visitatorer. Dette sikres ved at skabe et ensartet niveau i visiteringen af ydelser. Problematikken omkring ensartethed har været særlig påtrængende i forbindelse med kommunalreformen. Det har betydet, at samtlige casekommuner måtte udjævne forskelle på tværs af tidligere kommunegrænser, og kvalitetsstandarderne vurderes af de interviewede at have haft en stor betydning for at få alle til at tilpasse sig de nye forhold.

Samtidig er der en fornemmelse i de fire casekommuner af, at kvalitetsstandarderne er med til at sikre, at borgerne vurderes ensartet på tværs af geografi, ansatte og tid. I Kommune B fremhæves det dog, at ensartetheden ikke kommer af detaljeringsgraden i kvalitetsstandarderne alene. De har i stedet lavet den organisatoriske ændring at samle visitationen af § 85-

støtte hos nogle få, enkelte visitatorer for på den måde at sikre et ensartet niveau på tværs af kommunen. Brugen af funktionsevnevurderinger (fx fælles sprog og VUM - Voksenudredningsmetoden) samt visitering i ydelsespakker frem for enkeltydelser nævnes også som elementer, der har hjulpet på ensretningen i kommunerne.

Især for § 85 beskrives, hvordan kvalitetsstandarden er med til at mindske kompleksiteten af et meget bredt område. For eksempel udtaler myndighedslederen på § 85 i Kommune C, at kvalitetsstandarder sætter et konkret fokus på et ellers meget abstrakt område, hvilket gør visitatorernes arbejde mere håndgribeligt. Kvalitetsstandarden gør det altså nemmere for visitatorerne at forholde sig til de enkelte borgere, fordi der bliver opstillet nogle klare forventninger til og rammer om dem og deres arbejde, og det er da også visitatorerne på § 85, der er allermost glade for kvalitetsstandarderne. Dette understøttes af, at der i Kommune B blev efterspurgt en kvalitetsstandard på § 85-området, netop fordi visitatorerne ønskede at have et sammenligningsgrundlag, når de indgår i dialog med borgerne. På § 83 anses kvalitetsstandarden som en selvfølge, og der er i højere grad et fokus på det økonomiske aspekt af kvalitetsstandarden.

I kapitel 2 beskrives den problemstilling, at kvalitetsstandarderne medfører en risiko for, at det faglige skøn tilsidesættes, og at skønnet sættes under regel. Det er især ledelsesniveauet, der har denne bekymring – særligt hvor kvalitetsstandarden er meget konkret.

Det er dog ikke en tendens, man kan se hos visitatorerne, der på tværs af kommuner og paragraffer alle gør opmærksomme på, at der altid er tale om et fagligt skøn, når de visiterer. Visitatorer på § 85 fra Kommune B, C og D beskriver, hvordan de rammer, der opstilles med kvalitetsstandarderne, samtidig tydeliggør, hvordan man kan gå ud over kvalitetsstandarderne. På den måde anser visitatoren i Kommune B kvalitetsstandarderne som en "medspiller", ikke en hindring. Visitatorerne beskriver kvalitetsstandarderne som rygraden for visitatorernes afgørelser, men det betyder også, at de tydeligt ved, hvornår de tildeler hjælp, der er i overensstemmelse med kommunens serviceniveau, og hvornår de bliver nødt til at finde alternative løsninger.

### **Styring af serviceniveauet**

Hvis kvalitetsstandarderne skal give sig udslag i, at det er det politisk fastlagte serviceniveau, som gælder i kommunen, kræver det for det første, at kvalitetsstandarderne kommer til udtryk i visiteringen af ydelser. Og for det andet, at leverandørerne faktisk leverer de visiterede ydelser, og at de leveres på den måde, som er fastlagt i kvalitetsstandarderne. I det følgende ser vi først på visiteringen. Dernæst på, hvordan kvalitetsstandarderne virker som styringsinstrument for visitationen i forhold til leverandørerne.

### **Visiteringen**

Hvis kvalitetsstandarderne giver sig til udtryk i det leverede serviceniveau, bør kvalitetsstandarderne kunne genfindes i borgernes tildelingsbreve. Tildelingsbrevene beskriver, hvilke ydelser borgerne er visiterede til.

Det er ikke et mål i sig selv, at der er fuldstændig overensstemmelse mellem kvalitetsstandarderne og de visiterede ydelser, da kvalitetsstandarderne ikke er en facitliste, og skøn ikke må sættes under regel. Men hvis der ikke er nogen form for sammenhæng, indikerer det, at kvalitetsstandarderne ikke virker som styringsinstrument i forhold til serviceniveauet.

Vi har set nærmere på de tildelingsbreve, som de interviewede borgere i casekommunerne, har fået. Når vi sammenligner disse ydelser med tildelingsbrevene, er der i alle tilfælde et match: Der visiteres kun ydelser, der fremgår af kvalitetsstandarderne.

- Kommune B visiterer til ydelsespakker – fx 'Rengøring C' – som ikke beskrives i kvalitetsstandarden. Indholdet af pakkerne findes dog i kvalitetsstandarden under overskriften praktisk hjælp. De tilføjer angivelse af frekvens i afgørelsesbrevet, som ikke fremgår af kvalitetsstandarden.
- Ydelserne, der beskrives i afgørelsesbrevene i Kommune A, er stort set identiske med dem, der fremgår af kvalitetsstandarden.
- I Kommune C listes ydelserne relativt udpindet i afgørelsesbrevet med angivelse af frekvens. Ydelserne er væsentligt mere detaljeret beskrevet i kvalitetsstandarden, men her fremgår der ikke frekvenser.
- I Kommune D listes ydelserne uden nogen nærmere beskrivelse af indhold eller frekvens. Der fremgår frekvens på et par af ydelserne i kvalitetsstandarden.

Nogle af informanterne udtrykker, at kvalitetsstandarderne kan komme til at virke som et 'rettighedskatalog' for borgerne, og det derfor kan betyde, at der i visitationen kommer mere fokus på, hvad borgerne har ret til, end hvad de har behov for. Kommune D og Kommune B har fx erfaringer med dette. Kommune B har oplevet problemet i forhold til en borgerrettet udgave af kvalitetsstandard, de tidligere gjorde brug af. I begge tilfælde har kommunen ændret strategi for at undgå dette fokus hos borgerne. Kommune B har stoppet med den borgerrettede kvalitetsstandard, og Kommune D arbejder med et større fokus på forventningerne til borgeren selv.

### Styring i forhold til leverandørerne

Både visitatorer og leverandører beskriver, hvordan kvalitetsstandarderne er med til at skabe et fælles sprog mellem visitationen og leverandøren i forhold til, hvad der forventes af leverandøren. Det gælder på tværs af §§ 83 og 85, og det gælder uanset konkretiseringsgraden. For eksempel beskrives kvalitetsstandarderne som et naturligt led i en Bestiller-Udfører model og som et implementerings- og kommunikationsredskab mellem bestiller og udfører. Kvalitetsstandarderne kan danne afsæt for dialogen om en borgers behov, og flere nævner også, at den inddrages, når der er uenighed om, hvad leverandøren skal levere til en borger.

Der er forskel på, hvordan der visiteres ydelser. Visteres der til bestemte ydelser eller til tid styres den leverede service meget direkte. Visteres der til ydelsespakker, er der større råderum for leverandørens medarbejdere.

#### Faktaboks: Enkeltydelser/tid/ydelsespakker

Der skelnes mellem at visiterer til enkeltydelser, tid og ydelsespakker.

- Visitation til enkeltydelser eller tid betyder, at der visiteres en bestemt ydelse, der ofte vil være knyttet op på en bestemt tid.
- Visitation til ydelsespakker betyder, at der visiteret en pakke af ydelser, der er knyttet op på en bestemt tid. For eksempel morgenpakke, 45 minutter. En morgenpakke kan fx indeholde bad, hjælp til påklædning, tandbørstning, forflytning, servering af morgenmad, barbering, hjælp til høreapparat, hjælp til kropsbårne hjælpemidler, hudpleje mv. Leverandøren vurderer på baggrund af borgerens behov og i sammenspil med borgeren, hvordan hjælpen bedst tilrettelægges.

## 6.3 Udfører/leverandør

For at det vedtagne serviceniveau kan leveres til borgerne, er det afgørende, at leverandørerne af hjemmehjælp og socialpædagogisk bistand arbejder efter kvalitetsstandarderne – både i forhold til, hvilke ydelser de leverer, men også hvordan de leveres.

I casekommunerne virker kvalitetsstandarden som et styringsredskab hos leverandørerne i forhold til to temaer: støtte til medarbejderne og serviceniveau. Undersøgelsen peger på følgende konklusioner, som underbygges nedenfor:

### Konklusioner: Kvalitetsstandarder som styringsredskab hos leverandørerne

- Kvalitetsstandarder virker i forhold til at styre serviceniveauet hos leverandørerne på tværs af kommuner og på tværs af paragraffer.
- Kvalitetsstandarder kan støtte medarbejderne i forhold til, hvilke ydelser de skal levere – og særligt, hvilke ydelser de ikke skal levere. Det gælder for både §§ 83 og 85.
- Nogle leverandører oplever, at deres medarbejders faglighed kan være presset. Det ser dog ikke ud til, at kvalitetsstandarderne spiller en stor rolle i dette – formentligt fordi der hovedsageligt visiteres i ydelsepakker, hvor der er et råderum til leverandøren. Udfordringen kan være at få medarbejderne til at bruge dette råderum – og særligt i forhold til de allermest konkrete kvalitetsstandarder kan det måske være vanskeligt for medarbejderne at bruge dette.

### Styring af serviceniveauet

Leverandørerne er enige om, at kvalitetsstandarden bidrager til at sikre et ensartet serviceniveau hos borgerne. Det gælder både på §§ 83 og 85 og uanset kvalitetsstandardens konkretiseringsgrad. Nogle leverandører beskriver, hvordan de bruger kvalitetsstandarderne meget aktivt i forbindelse med teammøder, andre beskriver, at kvalitetsstandarderne mere ligger i baghovedet hos medarbejderne. En enkelt leverandør på § 85 området siger dog, at kvalitetsstandarderne ikke fylder noget hos medarbejderne i deres daglige arbejde.

Det generelle billede understøttes af interviewene med borgerne. Når borgerne beskriver, at de modtager hjælp til bad, indkøb eller rengøring, så er det i hvert eneste tilfælde en ydelse, der tilsvarende findes i kommunes kvalitetsstandard og i borgernes afgørelsesbreve.

Der er også stor overensstemmelse mellem de frekvenser og tider, kommunerne opstiller som normen, og de ydelser, der leveres<sup>14</sup>. De fleste borgere beskriver, at de får hjælp til rengøring hver anden eller tredje uge. I et tilfælde gives rengøringen med en lavere frekvens end den norm, der fremgår af kvalitetsstandarden. I samme kommune gives en borger hjælp til rengøring i kortere tid, end det angives som det maksimale i kvalitetsstandarden. Alle borgere, der får hjælp til at bade, får tilbudt bad oftere eller tilsvarende den frekvens, der fremgår af kvalitetsstandarden. Dette indikerer, at kvalitetsstandarderne følges generelt, men ikke slavisk, hvilket er i god overensstemmelse med, at en kvalitetsstandard ikke er en facitliste, men at der skal være plads til en konkret individuel vurdering.

Det er også muligt at genkende nogle generelle værdier og mål fra kvalitetsstandarderne i den måde, borgerne beskriver de ydelser, de modtager.

<sup>14</sup> Vurderingen af, hvilke ydelser der leveres, er udelukkende baseret på interview med borgerne. Vi har ikke undersøgt forholdet mellem visteret, disponeret og leveret tid.

Det gælder særligt for rehabiliteringsindsatsen. En kommune har fx således et særligt fokus på brugen af velfærdsteknologi, hvilket går igen hos flere af de interviewede borgere i kommunen. Kommunen har også fokus på at genoptræne borgerne så vidt muligt, hvilket også kommer til udtryk i borgerinterviewene.

På samme måde ser det ud for to andre kommuner, der begge har fokus på at aktivere og inddrage borgeren i leveringen af hjælpen. I begge kommuner oplever borgerne at være aktiveret i det omfang, de kan, når hjælpen leveres. Det vil sige, at der leveres hjælp til selvhjælp, hvilket fremgår som en prioritering i kommunernes kvalitetsstandarder. Der er borgere i den fjerde kommune, der beskriver samme tendens, men det er ikke et fokus, der slås an i kvalitetsstandarden.

Der er dog også en kommune, der jf. kvalitetsstandarden har en intention om at sikre, at det er de samme få hjælpere, der kommer hos borgeren. To af borgerne i kommunen giver udtryk for, at kommunen ikke lever op til denne intention.

### **Støtte til medarbejderne**

I foregående afsnit blev det beskrevet, at kvalitetsstandarden kunne være en støtte for visitatorerne og give større tryghed ved at træffe beslutninger i forhold til, hvilke ydelser en borger skal have. På samme måde kan kvalitetsstandarden støtte leverandørerne i forhold til, hvilke ydelser de skal levere, og hvilke de ikke skal levere. Dette gælder for begge paragrafområder, og det ser ikke ud til, at kvalitetsstandardens konkretiseringsgrad spiller en rolle her.

I forhold til § 83 anføres kvalitetsstandarden fx som noget, der hjælper medarbejderen hos borgeren i at afgrænse hjælpen. Leverandøren for § 83 i Kommune C forklarer, at når kvalitetsstandarden fastsætter standarden for fx rengøring, så hjælper det medarbejderne til ikke at få dårlig samvittighed, når de ikke kan yde mere hjælp.

Også på § 85 området er der nogle leverandører, der beskriver kvalitetsstandarden som en hjælp for medarbejderne. Det kan være en hjælp, at der er nogle klare rammer for, hvad der forventes. En leverandør fra Kommune B ser, at mange kan have svært ved at finde grænsen mellem deres arbejde og almindelig medmenneskelighed. Der er kvalitetsstandard god til at opstille grænserne. Noget tilsvarende siger en leverandør fra Kommune C, der fremhæver, at kvalitetsstandarden hjælper den enkelte medarbejder til at holde fast i, hvad der er arbejdsopgaverne, når medarbejderen står alene ude ved borgere.

I kapitel 2 blev det fremhævet, at konkrete kvalitetsstandarder kan mindske det faglige skøn hos visitatorerne. Parallelt med denne problemstilling kan kvalitetsstandarderne også mindske det faglige råderum hos leverandørernes medarbejdere.

Alle leverandørerne fremhæver, at der skal være plads til fagligheden, når der skal leveres ydelser. Medarbejderen skal ikke blot følge en liste med ydelser, men skal tage udgangspunkt i borgerens behov, når hjælpen leveres. Der er forskel på, i hvor høj grad leverandørerne oplever at være presset på dette område, og der er forskel på, hvad de oplever, at presset skyldes.

I Kommune D, som har en overordnet kvalitetsstandard på § 83-området, oplever leverandøren at være presset på området. Kvalitetsstandarden er relativt overordnet, men leverandøren oplever, at presset på fagligheden skyldes, at der visiteres tid og ikke pakker. Visitering til ydelsespakker giver typisk et større råderum til leverandøren.

I Kommune A visiteres der i ydelsespakker – men her er leverandøren på § 83 alligevel bekymret for, om medarbejderne har rum til deres faglighed. I Kommune A er kvalitetsstandarderne meget konkrete, og det er netop konkretiseringsgraden, som, leverandøren frygter, får medarbejderne til at glemme deres faglighed for i stedet at levere de ydelser, der er beskrevet meget grundigt. Denne bekymring deles dog ikke af leverandøren på § 85, der vurderer, at det er nemmere for leverandørens medarbejdere at handle ud fra en konkret kvalitetsstandard frem for en, der er bred og diffus. Det har kommunen tidligere haft, og det var ikke en hjælp, og den nuværende kvalitetsstandard er ikke så stram, at der ikke er handlerum inden for de fastsatte rammer.

I Kommune B visiteres ydelserne også i ydelsespakker, og her opleves det, at der er et stort råderum – både på § 83, der er meget konkret og på § 85, der er relativ ukonkret. Her fremhæves det af leverandøren på § 83, at udfordringen består i at få medarbejderne til at bruge deres faglighed til at se de muligheder, der er inden for rammerne af kvalitetsstandarderne.

## 6.4 Borgerne

Kvalitetsstandarderne kan formidle kommunens serviceniveau til borgerne. Det kræver dog, at borgerne faktisk kender kvalitetsstandarderne.

Denne del af analysen har fokus på § 83, fordi det primært er på dette område, vi har gennemført borgerinterview.

### Konklusion: Kvalitetsstandarderne og borgerne

- Borgerne har generelt ikke kendskab til kvalitetsstandarderne, og virker heller ikke særligt interesserede i dem. Kvalitetsstandarderne har i høj grad karakter af at være interne arbejdsdokumenter.

### Borgernes kendskab til kvalitetsstandarderne

Der er i alle fire kommuner en bevidsthed om, at kvalitetsstandarderne har til formål at øge gennemsigtigheden og informere borgeren om kommunens serviceniveau. Men der er ikke den store forventning om, at borgerne faktisk kender kvalitetsstandarderne. En undtagelse er § 85 i Kommune D, hvor visitatoren oplever, at borgerne og i særdeleshed pårørende er opmærksomme på kvalitetsstandarderne.

Det generelle billede understøttes af de gennemførte interview med borgerne. Ingen af borgerne kender kvalitetsstandarderne. Hverken på et konkret eller overordnet plan, og der er heller ikke den store interesse for at vide mere om kvalitetsstandarderne. Der er to borgere, der får hjælp efter § 85, der dog mener at have set dele af kvalitetsstandarderne, selvom de ikke er bekendt med begrebet eller formålet med kvalitetsstandarderne. Den ene har set dele af ydelseskataloget indgå som en del af sin handleplan. Den anden borger, har gennemgået introduktionssiderne i kvalitetsstandarderne med sin kontaktperson, hvor kommunens intentioner med hjælpen blandt andet præsenteres.

Som beskrevet i kapitel 5 er kvalitetsstandarderne i højere grad et internt arbejdsdokument, end det er rettet mod borgerne. På trods af, at kvalitetsstandarderne ikke er rettet mod borgerne, og at borgerne ikke kender kvalitetsstandarderne, så opfatter kommunerne, at borgerne har en fornemmelse af serviceniveauet – dette opnår de ifølge en visitator for § 83 i Kommune A gennem deres netværk – og ikke gennem kvalitetsstandarderne.

## 7 Administrative omkostninger ved kvalitetsstandarder

I dette afsnit estimeres de fire casekommuners ressourceforbrug til at revidere og følge op på kvalitetsstandarder for §§ 83 og 85.

I undersøgelsen ser vi ikke på de direkte borgerrettede aktiviteter, som indgår i kommunens ydelse af offentlig service. Vi undersøger derfor fx ikke, om kommunerne har fået ekstra omkostninger eller besparelser, hvis kvalitetsstandarderne har gjort deres serviceniveau mere ensrettet. Det er også kun det ekstra tidsforbrug, der følger af kvalitetsstandarderne, der er talt med. Aktiviteter, som kommunen ville udføre, uanset om de havde kvalitetsstandarder eller ej, er således ikke medtaget. Det betyder fx, at vi ikke medtager omkostninger til revalidation som følge af et ændret serviceniveau. Undersøgelsen er inspireret af VAKKS-Metoden. VAKKS står for **V**urdering af **A**dministrative **K**onsekvenser for **K**ommunerne ved ny **S**tatslig regulering. Se bilag 1 for en nærmere beskrivelse af metoden.

Undersøgelsen er baseret på telefoninterview med en informant i hver af de fire kommuner, som er blevet bedt om at estimere tidsforbruget til de forskellige administrative opgaver forbundet med kvalitetsstandarderne. Tidsestimaterne er valideret grundigt, og referat og estimater er blevet godkendt af interviewpersonen.

### Konklusioner: Det administrative ressourceforbrug

Undersøgelsen har vist, at:

- der ikke er systematiske forskelle i ressourceforbruget på tværs af de fire kommuner, når man ser på revideringen af §§ 83 og 85. Det vil sige, at det tilsyneladende ikke betyder noget, om det er lovpligtigt eller frivilligt løbende at revidere kvalitetsstandarderne i forhold til det administrative ressourceforbrug
- de fire kommuner kun laver systematiske årlige opfølgninger på de lovpligtige kvalitetsstandarder
- det formentligt er mere ressourcekrævende at revidere kvalitetsstandarder med høj konkretiseringsgrad
- der er stor spredning i kommunernes estimerede timeforbrug, som afspejler forskellig praksis i kommunerne. Det gælder særligt i forhold til implementeringen af de reviderede kvalitetsstandarder ude hos leverandørerne.

I det følgende afrapporteres kommuners estimerede timeforbrug i forhold til henholdsvis revidering af og opfølgning på kvalitetsstandarderne<sup>15</sup>.

### Revidering

Revideringen af kvalitetsstandarderne er inddelt i følgende tre overordnede faser:

1. Revidering af kvalitetsstandarder
2. Politisk behandling og høring i råd og nævn

<sup>15</sup> Tidsforbruget forbundet med udarbejdelse af kvalitetsstandarder 'fra bunden' afrapporteres ikke. Det skyldes, at kun tre af de fire kommuner inden for de sidste to år har udarbejdet nye kvalitetsstandarder for § 85, hvoraf den ene ikke blev udarbejdet efter en normal proces. Datagrundlaget er derfor for tyndt. Ingen af de fire kommuner har udarbejdet nye kvalitetsstandarder for § 83 inden for de sidste to år.



### 3. Implementering af reviderede kvalitetsstandarder.

Af tabel 7.1 nedenfor fremgår kommunernes samlede estimerede timeforbrug på revidering af kvalitetsstandarder for henholdsvis §§ 83 og 85.

**Tabel 7.1** Estimeret administrativt timeforbrug på revidering fordelt på paragraffer

§83		§85	
Interval	Gns. (N)	Interval	Gns. (N)
31-251 timer	150 (4)	32-355 timer	147 (4)

Kilde: KORA-undersøgelse af kommuners administrative omkostninger ved kvalitetsstandarder

Estimaterne i tabellen ovenfor viser ikke nogen tydelig forskel på casekommunernes samlede timeforbrug til revidering af henholdsvis §§ 83 og 85. Det gør altså ikke umiddelbart en forskel for tidsforbruget til revideringen, om kvalitetsstandarderne er lovpligtige.

I tabel 7.2 fremgår tidsforbruget opdelt på, om kvalitetsstandarder har høj eller lav konkretiseringsgrad.

**Tabel 7.2** Estimeret administrativt timeforbrug på revidering opdelt på konkretiseringsgrad

Lav konkretiseringsgrad		Høj konkretiseringsgrad	
Interval	Gns. (N)	Interval	Gns. (N)
31-355 timer	139 (3)	75-251 timer	155 (5)

Kilde: KORA-undersøgelse af kommuners administrative omkostninger ved kvalitetsstandarder

Tabellen viser, at der gennemsnitligt er et højere administrativt timeforbrug forbundet med at revidere kvalitetsstandarder med en høj konkretiseringsgrad. Det højere timeforbrug kan skyldes, at der er flere og mere præcise beskrivelser af konkrete ydelser, der skal revideres.

Der er en forholdsvis stor spredning på timeforbruget for kvalitetsstandarder med en lav konkretiseringsgrad. Det skyldes forskelle i det estimerede tidsforbrug til implementeringen af de reviderede kvalitetsstandarder jf. nedenfor, hvor estimaterne for de forskellige dele af revideringsprocessen vises.

Tablet 7.3 viser spredningen i casekommunernes estimerede administrative timeforbrug til revidering af henholdsvis §§ 83 og 85 fordelt på aktiviteter/faser og samlet set. De fire kommuners estimerede timeforbrug er desuden opdelt på et timeforbrug i forvaltningen og hos de kommunale leverandører.

**Tabel 7.3** Estimeret administrativt timeforbrug på revidering af §§ 83 og 85

Aktiviteter	§ 83 (N=4)			§ 85 (N=4)		
	Forvaltning	Leverandør	Timer i alt	Forvaltning	Leverandør	Timer i alt
Revidering af KS	17-143	2-24	21-168	4-125	0-26	12-125
Politisk behandling og høring	5-80	-	5-80	2-30	-	2-30
Implementering	0-19	0-200	0-219	0-100	0-100	0-200
Timer i alt	27-175	2-202	31-251	7-255	5-100	32-355

Kilde: KORA-undersøgelse af kommuners administrative omkostninger ved kvalitetsstandarder

Revidering af kvalitetsstandarder indbefatter i de fire kommuner en opsamling på politiske ændringer, dialog med leverandører og visitatorer samt skrivearbejde. Der er en spredning blandt de fire kommuner på det samlede timeforbrug for denne proces på mellem 21 til 168 timer for § 83 og på mellem 12 til 125 timer for § 85. Hovedparten af timerne ligger i forvaltningen, og der er umiddelbart et lidt højere estimeret timeforbrug i forhold til revideringen af den lovpligtige § 83.

Det er også forvaltningen, der forestår den politiske sagsfremstilling og fremlæggelse samt høring i råd og nævn. Der er estimeret et timeforbrug til denne proces på mellem 5 og 80 timer for § 83 og mellem 2 til 30 timer for § 85. Der er altså i nogle af kommunerne umiddelbart et større tidsforbrug for denne aktivitet for de lovpligtige kvalitetsstandarder.

Kommunernes implementering af de reviderede kvalitetsstandarder indbefatter bl.a. en opdatering af ydelseskatalog i omsorgssystemet, revidering af serviceinformation og offentliggørelse af reviderede kvalitetsstandarder på kommunernes hjemmeside. I implementeringsfasen er der en forholdsvis stor spredning blandt kommunerne på mellem 0 og 219 timer for § 83 og på mellem 0 til 200 timer for § 85. Hvor nogle kommuner vurderer, at kvalitetsstandarderne betyder, at de bruger mere tid på at informere og drøfte serviceniveauet, end de ellers ville have gjort – bruger andre kommuner ikke mere tid på disse drøftelser som følge af kvalitetsstandarderne.<sup>16</sup> Dette resultat genfindes også i interviewene med leverandørerne. De fleste arbejder med udrulning af kvalitetsstandarderne, men der er forskel på, hvor meget det fylder.

Derudover har én kommune i forhold til § 83 udgifter til trykning af materiale og pjecer til ældreråd, udvalg leverandører, visitatorer m.fl. Disse udgifter er estimeret til 18.563 kr. Samme kommune har for § 85 udgifter til trykning af materiale og pjecer estimeret til 2.970 kr.

### **Opfølgning**

Kommunalbestyrelsen skal mindst én gang årligt følge op på kvalitetsstandarderne for § 83. Der er i sagens natur ikke nogen krav om, hvor ofte der skal følges op på § 85. Undersøgelsen viser da også, at der ikke følges systematisk op årligt. Derfor er der ikke estimeret et timeforbrug for opfølgning på § 85.

Kun én af kommunerne har angivet et timeforbrug for leverandørerne i forbindelse med opfølgningen på kvalitetsstandarder for § 83, og dette timeforbrug udgør kun fem procent af kommunens samlede forbrug. Det estimerede timeforbrug er derfor beregnet samlet for forvaltningen og leverandørerne plus udgifter til eksterne konsulenter. Eksterne konsulenter er talt med, da disse løser opgaver, som man må forvente, at forvaltningen ellers ville skulle bruge timer på. To af de fire kommuner har udgifter til ekstern konsulentbistand.

De fire casekommuners samlede ressourceforbrug ved opfølgning på kvalitetsstandarder for § 83 varierer mellem 10 timer, plus 21.000 kr. til ekstern konsulentbistand, til 301 timer, plus 50.000 kr. til ekstern konsulentbistand. Det er en relativ stor spredning, som skyldes, at kommunerne følger forskelligt op på kvalitetsstandarderne. Forvaltningens opfølgning på kvalitetsstandarder indbefatter blandt andet sagsfremstilling, udarbejdelse af spørgeskema om tilfredshed samt udvælgelse af respondenter, behandling af data og rapportering.

---

<sup>16</sup> Timeforbruget for personalemøderne beregnes ved at gange det antal af medarbejdere, der skal sidde med til mødet, med den tid, der er afsat til mødet.

# Litteratur

Ankestyrelsen. 2014. Kommunernes anvendelse af serviceniveauer. Ankestyrelsen, København.

Bengtsson, Steen & Maria Røgeskov. 2012. Et liv i egen bolig - analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. København.

deLeon, Linda. 2003. On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility. In *Handbook of Public Administration*, edited by G. Peters & J. Pierre. Sage, London.

Hupe, Peter & Michael Hill. 2007. Street-level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration* 85 (2):279-299.

Højlund, Peter. 2002. *Socialretsfilosofi. Retslære for socialt arbejde* (Socialpædagogisk Bibliotek). Gyldendal, København.

Høybye-Mortensen, Matilde. 2011. Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visitationer på socialområdet. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, København.

Høybye-Mortensen, Matilde. 2012. Sagsbehandling i en digital virkelighed: Digitalisering, standardisering og individuelle hensyn *Politik* 15 (3):36-43.

Høybye-Mortensen, Matilde. 2013. Sagsbehandling på velfærdsstatens beslutningsfabrikker. In *Administration. Faglighed og praksis i administrativt arbejde* edited by H. M. Jacobsen. Akademisk Forlag, København, s. 141-161.

Mulgan, Richard. 2000. 'Accountability': An ever expanding concept? *Public Administration* 78 (3):555-573.

Reflektor/INVENTUM. 2008. Opfølgning af Projekt Kvalitetsstandard. På vegne af Socialstyrelsen (daværende Servicestyrelsen), Odense.

SEL, Serviceloven. LBK nr 1053 af 08/09/2015 (gældende) og LBK nr 150 af 16/02/2015 (historisk).

VEJ nr 9341, Vejledning om hjælp og støtte efter serviceloven. VEJ nr 9341 af 08/05/2015 (gældende).

VEJ nr 9441, Vejledning om hjælp og støtte efter serviceloven. VEJ nr 9441 af 24/06/2014 (historisk).

# Bilag 1 Undersøgelsens metode

## Kortlægning af kvalitetsstandarder på landsplan

### **Indsamling af kvalitetsstandarder**

Kommunernes kvalitetsstandarder i forhold til de tre paragraffer (SEL 83, 85 og 86), er hovedsageligt blevet fundet på de enkelte kommuners hjemmesider. Her ligger de generelt offentligt tilgængelige under siderne "Social", "Ældre" eller "Senior" i PDF-, HTML- eller Word dokumentformat. Kvalitetsstandarderne er fundet i perioden 26. november 2014 til 4. februar 2015, og derefter gemt til offline brug, således at eventuelle efterfølgende ændringer ikke har haft indflydelse på dataindsamlingen. I flere tilfælde har det ikke været muligt at tilgå kvalitetsstandarderne via kommunernes hjemmesider, så det har i nogle situationer været nødvendigt at bruge internetsøgninger til at finde dem. Nogle steder har det dog ikke været muligt at finde kvalitetsstandarderne for de enkelte paragrafer overhovedet. Det kan skyldes, at kommunen ikke har lavet kvalitetsstandarder for paragraffen, at de har været for svære at finde, eller at de ikke er tilgængelige online. Der er taget personlig kontakt til de kommuner, hvor det ikke har været muligt at finde deres kvalitetsstandarder for § 86 online, dog uden succes i forhold til fremskaffelse af de manglende kvalitetsstandarder.

Ud af de 98 kommuner blev der indsamlet kvalitetsstandarder for samtlige kommuner for § 83, 78 kommuner for § 85, samt 92 kommuner for § 86. Da §§ 83 og 86 er lovpligtige, er det ikke overraskende, at tallet er højere for disse end for § 85.

Der blev fundet kvalitetsstandarder for to eller tre paragraffer i alle kommunerne, på nær i én kommune, hvor kun en kvalitetsstandard (§ 83) blev fundet. Det blev til 24 kommuner, hvor to kvalitetsstandarder blev fundet, og 73 kommuner hvor alle tre kvalitetsstandarder blev fundet. I alt blev der indsamlet 268 kvalitetsstandarddokumenter ud af 294 mulige, hvilket giver en succesrate på 91 procent.

### **Udarbejdelse og kvalitetssikring af kodebog**

Til at analysere de indsamlede kommunale kvalitetsstandarder blev der udarbejdet en kodebog. Kodebogen er en liste over udvalgte parametre, som kvalitetsstandarderne blev karakteriseret på baggrund af og har derved fungeret som analytisk ramme for del 1. Kodebogen indeholdt 13 parametre, som blev vurderet for hver kvalitetsstandard. Resultaterne blev indtastet i et Excel-ark. Kodebogen præsenteres i nedenstående afsnit.

Kodebogen blev udarbejdet og kvalitetssikret som følger. På baggrund af gennemlæsning af kvalitetsstandarderne fra fem udvalgte kommuner, blev der udarbejdet den første skitse til kodebogen. De fem kommuner var Gribskov, Lolland, Aarhus, Favrskov og Skanderborg.

Efterfølgende testkodede fem projektmedarbejdere kvalitetsstandarder fra to andre kommuner (Faaborg-Midtfyn og Bornholm) for at sikre, at kodebogen kunne fungere på andre kvalitetsstandarder end dem, den var bygget over. Konklusionerne af testkodningen blev sammenlignet og diskuteret, og kodebogen blev justeret, bl.a. blev der indført flere svarkategorier for hver parameter.

Denne kodebog blev efterfølgende kvalitetssikret på tre måder. For det første blev kodebogens parametre sammenholdt med fund angående kvalitetsstandarder og serviceområderne fra tre tidligere studier (SFI rapport "Et liv i egen bolig" fra 2012, Ankestyrelsens undersøgelse, "Kommunernes anvendelse af serviceniveauer" fra 2014 og Servicestyrelsens Projekt Kvalitetsstandard med rapport udarbejdet af Reflektor/INVENTUM fra 2008). For det andet

blev udvalgte aktører interviewet og kodetræet blev sammenholdt med deres bud på, hvad der var vigtigt i forhold til kvalitetsstandarder på de udvalgte paragrafområder. De udvalgte aktører var: Socialministeriet og KL (medlemmer af styregruppen) samt Ældresagen og Socialpædagogernes Landsforening. For det tredje blev to yderligere kommuners (Struer og Odense) kvalitetsstandarder analyseret med brug af kodebogen af to projektmedarbejdere, og disse kodninger blev sammenholdt og diskuteret. Kvalitetssikringen førte til mindre justeringer.

### Kodeprocessen

Kodningen blev foretaget i slut-februar/start-marts 2015 af to projektmedarbejdere. Paragrafferne blev som udgangspunkt fordelt tilfældigt mellem de to medarbejdere. Mens kodningen forløb, blev størstedelen af paragraffer flyttet over til den ene af medarbejderne (fordelingen 1:2), og ressourcerne blev i stedet brugt på kvalitetssikring af koderne, så kvalitetsstandarderne gennemgik kodningen i to omgange af to forskellige kodere. Det har styrket reliabiliteten af kodningen, og risikoen for tilfældige fejl er mindsket.

Kodningen foregik ved, at de to projektmedarbejdere læste og satte tal på indholdet af kommunernes kvalitetsstandarder for de tre undersøgte paragraffer (se bilagstabel 5 kodebog nederst i bilaget). Kodningen blev foretaget på baggrund af en dybdegående diskussion af testkodningerne for at strømline de to koderes fortolkning af data og koderne. Kodningen bestod til dels af at identificere forskellige forhold, fx hvorvidt der opgives tidsfrister for sagsbehandlingen og/eller leveringen af ydelserne (kun to svarkategorier). Den anden del af kodningen bestod i at vurdere, fx hvornår ydelsesbeskrivelsen i kvalitetsstandarderne var udførlig modsat sparsom (flere svarkategorier). Se bilagstabel 1 for et uddrag af kodetræ. Formålskoden er et eksempel på en dikotomi, hvor projektmedarbejderne blot skulle identificere, om formålet med kvalitetsstandarderne blev beskrevet eller ej. Kodningen af skrivestil er et eksempel på en kode, hvor projektmedarbejderne skulle vurdere, hvordan dokumentet overordnet blev præsenteret. Koden for visitationsprocessen udgør en mellemting, hvor projektmedarbejderne har optalt antal sætninger, der omtaler selve visitationen. Her er inddraget både borgerens initiale kontakt til visitator samt selve udførelsen af visitationen og de informationer, visitator inddrager i afgørelsen.

**Bilagstabel 1** Uddrag fra kodetræ

Er formålet med kvalitetsstandarderne beskrevet?	0=nej 1=ja	Er der et specifikt afsnit, der eksplicit beskriver, hvad formålet er med kvalitetsstandarderne? Formålet kan fx være beskrevet som 'oplysning til borgere om, hvad kommunens serviceniveau er'. Her menes IKKE formål med selve servicen eller ydelserne.
Hvilken skrivestil har kvalitetsstandarddokumentet?	0=let læseligt, fx med figurer og bokse. Overskueligt layout. 1=teknisk sprog. Detaljeret indhold. Layout som Word-dokument. 2=andet	Vurderes på baggrund af layout, skrivestil og sprogbrug. Er der tale om kompliceret/teknisk sprogbrug, vurderes den primært at være henvendt til interne aktører. Er det omvendt velformidlet og layoutet (dvs. ikke bare et Word-dokument) forventes det primært at være henvendt til borgeren.
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet beskrivelse af visitationsprocessen?	0=slet ikke 1=ja, lidt (dvs. to til tre sætninger) 2=ja, middel (dvs. fire til ti sætninger) 3=ja udførligt (mere end ti sætninger)	Med visitationsproces forstås beskrivelse af hvordan borgeren ansøger, hvordan kommunen vurderer om borgeren er berettiget (fx ved hjemmebesøg, ved brug af fælles sprog), hvilke forhold hos borgeren, der skal være opfyldt (fx at der ikke er hjemmeboende børn, der kan hjælpe), og hvem der afgør om borgeren har ret til hjælpen.

Kvalitetsstandarden på § 83 for Kommune X blev for eksempel kodet således:

- Formål: 0 (formålet med kvalitetsstandarden beskrives ikke, selvom formålet med indsatsen beskrives).
- Skrivestil: 0 (kvalitetsstandarden udgør et let overskueligt, kort dokument, i et letforståeligt sprog).
- Visitationsprocessen: 0 (visitationsprocessen er ikke beskrevet men kommer tæt på, da det angives, at borgerne kan modtage hjælp ud fra en konkret, individuel vurdering. Idet visitatorer, forventninger til borgeren eller angivelse af, hvordan der ansøges, eller hvem der foretager vurderingen, ikke fremgår, kodes visitationsprocessen som 0).

Under kodeprocessen blev det tydeligt, at kommunerne er gået til udformningen af kvalitetsstandarder meget forskelligt. Nogle kommuner har således valgt at dele for eksempel § 83 op i en række forskellige dokumenter, og har kvalitetsstandarder for personlig hjælp, daglig rengøring, tøjvask, madlavning, madservice, specialrengøring, mv. Andre kommuner har delt deres kvalitetsstandarder op i to dokumenter, hvor det ene omhandler kvalitetsmålene generelt, mens et andet beskriver de specifikke ydelser. Endnu andre har samlet alle kvalitetsstandarder for ældre- og handicapområdet i et samlet dokument, hvor det for eksempel er den samme visitationsproces, der ligger til grund for samtlige ydelsestildelinger. Af hensyn til den videre kvantitative analyse var det nødvendigt med kun en variabel pr. paragraf pr. kommune, så efter den initiale kodning, hvor de enkelte dokumenter blev kodet separat (i alt blev 722 dokumenter kodet), blev hver af de paragraffer, hvor der var indsamlet mere end et dokument, nøje gennemgået og kombineret. Dette blev gjort for at sikre et holdbart sammenligningsgrundlag på tværs af paragrafferne og kommunerne. For at undgå informationstab blev kombineringen af dokumenter foretaget ud fra et akkumulerende princip. Det vil sige, at information, der kun fremgår af ét ud af flere kvalitetsstandarder til sammenlægning, er kodet som tilstedeværende i den kombinerede kodning.

## Analyse af kvalitetsstandarderne på tværs af alle kommuner

### Datagrundlag

Ud over viden fra kommunernes kvalitetsstandarder er der tilføjet en variabel for kommune-størrelse til datamaterialet. Dette for at kunne undersøge, om der er forskel på kommunernes kvalitetsstandarder på tværs af kommunernes størrelse. Det interessante i denne sammenhæng er ikke kommunernes størrelse i forhold til det samlede befolkningstal, men derimod i forhold til det antal borgere, det kan forventes, at kvalitetsstandarderne skal anvendes overfor. Kommunestørrelsen er derfor beregnet som antallet af borgere over 18 år i de enkelte kommuner. Kommunerne er på baggrund af antallet af borgere over 18 år, inddelt i 9 grupper. Gruppe 1 er de kommuner med det laveste antal af borgere over 18 år og udgøres af økommunerne, mens gruppe 9 er de kommuner med det største antal af borgere over 18 år og udgøres af de fire store magistratskommuner.

**Bilagstabel 2** Variabel for kommunestørrelse

Interval for antal borgere	Kode for kommunestørrelse
0-9.999 borgere over 18 år	1
10.000-19.999 borgere over 18 år	2
20.000-29.999 borgere over 18 år	3
30.000-39.999 borgere over 18 år	4
40.000-49.999 borgere over 18 år	5
50.000-59.999 borgere over 18 år	6
60.000-69.999 borgere over 18 år	7
70.000-99.000 borgere over 18 år	8
100.000 < (de fire store magistratskommuner)	9

Det samlede datamateriale blev eksporteret til SPSS, hvor de statistiske analyser herefter er foretaget.

### Indekskonstruktion

Overordnet set er der to argumenter for at konstruere indeks. For det første er det muligt at opnå et mere validt mål for en bestemt egenskab, når målet konstrueres ud fra flere forskellige aspekter i form af forskellige indikatorer. For det andet kan indekskonstruktion give mulighed for at udnytte, at de tilfældige fejl i de enkelte indikatorer udligner hinanden, hvormed reliabiliteten øges.

På baggrund af 12 udvalgte variable, er der konstrueret 4 indeks, som belyser fire dimensioner i datagrundlaget:

- Type: Indekset belyser typen af dokument, som kvalitetsstandard er udformet som – i denne sammenhæng, om kvalitetsstandard er udformet til internt brug, eller om den er udformet til eksternt brug.
- Kvalitetskriterier: Indekset belyser, om der er få eller mange kvalitetskriterier opstillet i kvalitetsstandard.
- Detaljeringsgrad: Indekset belyser, om der er en lav eller en høj detaljeringsgrad i forhold til, hvad der ydes hjælp til.
- Visitationsproces: Indekset belyser, om der er en manglende eller sparsom beskrivelse af visitationsprocessen, eller om der er en udførlig beskrivelse af visitationsprocessen.

**Bilagstabel 3** Oversigt over variable anvendt i indeksskonstruktionen

Indeks	Variable	Svarmuligheder for den enkelte variabel	Scorer, som indekset er baseret på
Type	Hvilken karakter har indholdet i kvalitetsstandarden?	0=Primært fokus på kvalitetsstandarden, altså indholdet i ydelser og konkrete arbejdsprocesser 1=Politikpapir, dvs. der fremgår bredere visioner for området, forventninger til borgeren (fx om at klare sig selv) 2=Andet	0=Til internt brug 1=Hverken/eller (ikke brugt i praksis) 2=Til eksternt brug
	Er formålet med kvalitetsstandardens beskrivelse?	0=Nej 1=Ja	
	Hvilken skrivestil har kvalitetsstandarden?	0=Let læseligt, fx med figurer og bokse og overskueligt layout 1=Teknisk sprog. Detaljeret indhold. Layout som Word-dokument 3=Andet	
Visitationsproces	Indeholder kvalitetsstandardens beskrivelse af visitationsprocessen?	0=Slet ikke 1=Ja, lidt (to til tre sætninger) 2=Ja, middel (fire til ti sætninger) 3=Ja, udførlig (mere end ti sætninger)	0=Overordnet 1=Hverken/eller 2=Udførlig
	Indeholder kvalitetsstandardens krav til borgerens aktive deltagelse?	0=Ingen krav eller forventninger til borger er nævnt 1=Enkelte ting er nævnt 2=Krav og forventninger til borger er nøje beskrevet	
Detaljeringsgrad	Indeholder kvalitetsstandardens præcisering af, hvad der kan fås hjælp til?	0=Slet ikke, ingen konkrete services nævnt 1=Ja, enkelte konkrete services er nævnt 2=Ja, der er en udførlig beskrivelse af mange konkrete services	0=Overordnet 1=Hverken/eller 2=Udførlig
	Indeholder kvalitetsstandardens præcisering af, hvad der ikke kan gives hjælp til?	0=Slet ikke, ingen konkrete opgaver nævnt 1=Ja lidt, enkelte konkrete opgaver er nævnt 2=Ja, der er nævnt mange konkrete opgaver, der ikke gives hjælp til under flere forskellige services	
	Indeholder kvalitetsstandardens præcisering af betingelser for bytteret?	0=Ingen forhold angående bytteret er nævnt 1=Enkelte ting er nævnt 2=Bytteret er nøje beskrevet	
Kvalitetskriterier	Indeholder kvalitetsstandardens kvalitetskriterier om aflysninger?	0=Nej 1=Ja	0=Ingen 1=Få 2=Mange
	Indeholder kvalitetsstandardens kvalitetskriterier om tidsfrister?	0=Nej 1=Ja	
	Indeholder kvalitetsstandardens kvalitetskriterier angående dem, der udfører hjælpen?	0=Nej 1=Ja	
	Indeholder kvalitetsstandardens andre kvalitetskriterier end de ovenfor nævnte?	0=Ingen øvrige kvalitetskriterier nævnt 1=Få andre kvalitetskriterier er nævnt (en til to øvrige) 2=Adskillige kvalitetskriterier er nævnt (tre eller flere øvrige)	



Man skelner mellem to typer af indeks, henholdsvis formative og reflektive. Tanken bag et reflektivt indeks er, at en bagvedliggende latent egenskab påvirker en række variable/indikatorer. Disse indikatorer kan så sammenfattes til et mål for den bagvedliggende egenskab. Formodningen bag et formativt indeks er, at en række forskellige observerede egenskaber tilsammen danner et givent (uobserveret) teoretisk fænomen. Et formativt indeks kaldes også et kausalt indeks, idet de enkelte variable er årsag til det overordnede teoretiske begreb. Der behøver ikke internt at være en statistisk sammenhæng mellem disse variable, som det er tilfældet med et reflektivt indeks.

Indekset "Type" er konstrueret som et reflektivt indeks, da forventningen er, at de tre variable, indekset er konstrueret på baggrund af, til sammen er et udtryk for, om kvalitetsstandard er til internt eller eksternt brug. Omvendt er indeksene for visitationsproces, detaljeringsgrad og kvalitetskriterier udformet som formative indeks, idet forventningen er, at variablene i hvert af de tre indeks er et udtryk for det samme.

### Test af målingsvaliditet

En afgørende forudsætning for meningsfuldt at kunne sammenfatte et antal variable til et reflektivt indeks er, at vi kan påvise en vis grad af statistisk sammenhæng mellem variablene. Hvis variablene er udtryk for den samme bagvedliggende latente dimension, må det nødvendigvis forholde sig således, at kvalitetsstandarder med en høj værdi på en af variablene vil have en tendens til også at have det på de øvrige. Hvis den statistiske sammenhæng mellem variablene ikke er tilstrækkelig stærk, er det svært at bevare troen på, at de skulle være forbundet til det samme bagvedliggende fænomen.

Dette testes ved at kigge på Chronbachs Alpha-værdier, der angiver, i hvor høj grad de forskellige parametre i indeksene korrelerer, og dermed står for det samme. For reflektive indeks skal værdien gerne være over 0,7, mens det for formative indeks ikke behøver være en høj værdi. Årsagen er, at variable, som tilsammen giver et reflektivt indeks, står for en del af den samme effekt, der kan måles totalt i indekset, mens et formativt indeks er en gennemsnitsværdi for en række forskellige elementer, der giver en værdi, man kan kategorisere, men som udgangspunkt ikke behøver korrelation.

Indekset for "Type" har en Chronbachs Alpha-værdi på 0,376, hvilket viser, at de tre variable, som udgør indekset, ikke korrelerer i en optimal grad. Mens korrelationen mellem variablen vedrørende formålet med kvalitetsstandarder samt variablen vedrørende karakteren af indholdet er signifikant positiv, er der ikke nogen signifikant sammenhæng mellem variablen vedrørende skrivestil og de to øvrige variable.

De tre øvrige indeks er formative, da deres enkelte elementer ikke forventes at korrelere, men ses som uafhængige variable, der tilsammen kan sige noget om de enkelte indeks' overskrifter. Alpha-værdierne for disse indeks er derfor acceptable.

**Bilagstabel 4** Chronbachs Alpha-værdier for de konstruerede indeks

Indeks	Chronbachs Alpha-værdier
Type	0,376
Visitationsproces	0,371
Detaljeringsgrad	0,439
Kvalitetskriterier	0,468

## Udvælgelse af fire casekommuner til nærmere undersøgelse

På baggrund af den kvantitative analyse var det muligt at opstille en firfeltstabel, der varierede på lovpligtighed (kvalitetsstandarden for § 83 er lovpligtig, og kvalitetsstandarden for § 85 er ikke lovpligtig) og konkretiseringsgraden. Konkretiseringsgraden blev målt i tre indeks, der angiver hvor detaljeret kommunerne har beskrevet henholdsvis visitationsprocessen, de mulige ydelser og kvalitetskriterier (høj på alle tre indeks/lav på alle tre indeks). På baggrund af kommunernes placering, var det muligt at udvælge fire kommuner, men følgende variationer:

- En kommune, der scorede højt på alle tre indeks for både §§ 83 og 85 (Kommune A)
- En kommune, der scorede højt på alle tre indeks for § 83, men lavt på alle tre indeks for § 85 (Kommune B)
- En kommune, der scorede lavt på alle tre indeks for § 83, men højt på alle tre indeks for § 85 (Kommune C)
- En kommune, der scorede lavt på alle tre indeks for både §§ 83 og 85 (Kommune D).

Hver variationskombination gav mellem to og fem mulige kommuner. Dette udgør den pulje, hvorfra der blev udvalgt kommuner til nærmere undersøgelse.

En yderligere overvejelse, der lå til grund for udvælgelsen, var at sikre en geografisk variation, ligesom Se Bilag 2 for yderligere præsentation af kommunerne.

### **Data fra de fire casekommuner**

I de fire udvalgte kommuner er der via interview og dokumentstudier foretaget en nærmere afdækning af, hvorvidt og hvordan kvalitetsstandarderne bruges som styringsinstrument, og hvor store administrative omkostninger der er forbundet med arbejdet med kvalitetsstandarder.

Dokumentstudiet indebar, at referater fra udvalgmøder, handicapråd og ældreråd i perioden 2014 til maj 2015 blev gennemgået. Indholdet i disse referater var dog yderst sparsomt, idet der i reglen var tale om dagsordenen blot med angivelse af, hvorvidt et punkt var godkendt, drøftet, taget til efterretning eller sendt i høring. Således gav referaterne ikke indsigt i, hvilke debatter punktet havde affødt, men gav indblik i, på hvilke møder kvalitetsstandarder for enten §§ 83 eller 85 havde været på dagsordenen. Dette er angivet i beskrivelserne af de enkelte kommuner i bilag 2.

I alle fire casekommuner blev der foretaget interview med politikere fra de relevante udvalg, medarbejdere involveret i at udarbejde kvalitetsstandarderne, chefen for myndigheden, chefen for udførerne, lederen af visitatorerne, lederen af det udførende personale (enten hjemmehjælper eller bostøtter) samt borgere, der modtager hjælp efter enten § 83 (hjemmehjælp) eller § 85 (bostøtte). Der blev interviewet mellem 12 og 14 personer i alle fire kommuner.

De konkrete titler på interviewpersonerne skifter fra kommune til kommune, blandt andet fordi de er organiseret forskelligt. I nogle kommuner hører §§ 83 og 85 fx under samme udvalg, i andre kommuner hører de under hvert sit. For at kunne sammenligne på tværs af kommuner anvender vi derfor de samme titler for de interviewede.

**Bilagstabel 5** Titler på interviewpersoner

Kategori	
Udvalgsformænd for Handicap og Ældre	I alt 6 politikere
Forvaltningschefer eller forvaltningsdirektører (dvs. den øverste chef)	I alt 6 forvaltningsledere
Chefer og ledere for myndighed	I alt 7 myndighedsledere
Chefer og ledere for udfører/leverandør	I alt 8 ledere for udfører/leverandør
Medarbejdere, der udarbejder kvalitetsstandarder	I alt 7 medarbejdere
Visitorer for §§ 83 og 85	I alt 8 visitorer
Borgere	15 § 83-borgere 3 § 85-borgere I alt 18 borgere

### **Analyse af datamateriale**

Interviewene blev ikke transskriberet, men indholdet blev skriftligt kondenseret under følgende overskrifter:

- Budget og økonomi
- Visitation
- Udfører/leverandør
- Borger
- Politikere
- Andet.

Fokus for kondenseringen var, hvad informanten sagde om kvalitetsstandarder som styrings- og arbejdsredskab. Disse kondenserede interview udgjorde grundlaget for analyserne i kapitel 5 og 6. Kondenseringen af hvert interview har fyldt to til tre sider. Nedenfor er skabelonerne brugt til kondenseringen vist.

## Kondensering af interview (medarbejdere og politikere)

Interviewperson: \_\_\_\_\_ Kommune: \_\_\_\_\_

Længde: \_\_\_\_\_

Interviewer, dato og sted for interview:

Hvem laver kondenseringen?

Hvad siger personen (IP) om formålet med kvalitetsstandarder og kvalitetsstandarder som styringsinstrument i forhold til økonomi, visitation, udfører og borger? Vigtigt at få overvejelser med om fordele og ulemper ved den måde kommunen bruger kvalitetsstandarder på. Nogle udsagn vedrører måske flere emner, nøjes med at notere det under ét af emnerne.

### TEMA

#### Budget/økonomi

(Her skrives, hvad der siges om evt. sammenhæng mellem kvalitetsstandarder, budget og økonomistyring fx bruges det i forbindelse med besparelser)

#### Visitation

(Hvad siges der om brugen af kvalitetsstandarder i visitationen? Er det i forhold til tildelingen af hjælp, kvalitetsstandarder betyder noget?)

#### Udfører /leverandør

(Hvad siges der om udfører og kvalitetsstandarder? Er det for at styre udfører, at der er kvalitetsstandarder? Hvordan?)

#### Borger

(Er det for, at borgeren ved, hvad han/hun har ret til? Kender borgeren kvalitetsstandarderne?)

#### Politikere

(Hvad siges om politikernes rolle i forhold til kvalitetsstandarderne? Hvordan er de involveret i udarbejdelse og vedtagelse af kvalitetsstandarderne? Er det tydeligt, at kvalitetsstandarderne/serviceniveau er politisk vedtaget?)

#### Andet

(her skrives, hvad der ellers siges om kvalitetsstandard eller relevante forhold i kommunen, som ikke passer under de øvrige kategorier, fx omkring hvordan kvalitetsstandard udarbejdes)

## Kondensering af interview (borger)

Interviewperson: \_\_\_\_\_ Kommune: \_\_\_\_\_

Varighed: \_\_\_\_\_ Interviewer: \_\_\_\_\_

Dato: \_\_\_\_\_ Sted: (privat hjem eller andet sted, ikke præcis adresse)

### TEMA

Om borgeren

Kendskab til kommunens kvalitetsstandard

Er borgeren klar over, serviceniveauet er politisk fastsat?

Kendskab til rettigheder

Sammenhæng mellem hjælp der leveres og kvalitetsstandard (her inddrages også afgørelsesbrevet)

17 ud af 18 borgere gav samtykke til, at deres bevillingsbreve blev indhentet hos kommunen. Disse bevillingsbreve er gennemgået i lyset af, hvad borgerne har fortalt om deres ydelser, og i lyset af kvalitetsstandarderne for kommunen. Analysen er centreret omkring borgere, der modtager § 83-hjælp, da det primært var disse borgere, vi interviewede. Interview med § 85-borgere inddrages perspektiverende.

## Anonymitet

Af hensyn til borgernes anonymitet er visse dele af data slørede eller udeladt. Dette gøres for at undgå risiko for, at ansatte i kommunerne, hvor borgerne får hjælp, kan genkende borgerne. Kontakten til borgerne gik gennem kommunens ansatte, og derfor angiver vi fx ikke, hvilke kommuner borgerne kommer fra – og kollektiviserer udsagnene, så det ikke bliver genkendeligt for de ansatte, der hjalp med at finde frem til borgerne.

## Analyse af administrative omkostninger ved kvalitetsstandarderne

Til at vurdere de administrative omkostninger ved kvalitetsstandarderne er der lavet en analyse i de fire udvalgte kommuner. Der er foretaget en analyse af de administrative omkostninger ved at udarbejde kvalitetsstandarder for de udvalgte paragraffer (§§ 83 og 85).

Vurderingen er inspireret af VAKKS-metoden (Vurdering af administrative konsekvenser for kommunerne ved ny statslig regulering<sup>17</sup>), som systematisk afdækker administrative konsekvenser af regulering. Administrative konsekvenser er fx møder, indberetninger, udvikling af procedure, revision mv. Der er altså lavet en vurdering af ressourceforbrug ved at udarbejde, revidere og følge op på de forskellige typer af kvalitetsstandarder.

Da kommunerne allerede har udarbejdet kvalitetsstandarder, er der typisk blot tale om en revision af den eksisterende kvalitetsstandard. Der var ingen af kommunerne, der på § 83 havde udarbejdet en grundlæggende ny kvalitetsstandard inden for de sidste to år<sup>18</sup>. For § 85 havde to kommuner udarbejdet en ny kvalitetsstandard, og en tredje kommune havde også arbejdet med § 85 på en ny måde, men sidstnævntes proces blev af dem selv karakteriseret som atypisk. Vi vurderer på den baggrund ikke, at datagrundlaget er solidt nok til, at det giver mening at se på tidforbruget til udarbejdelsen af en ny § 85.

Disse oplysninger er indsamlet i en interviewundersøgelse (telefoninterview) i de kommuner, som kvalitetsstandarderne stammer fra. I interviewene er informanterne bedt om at sætte tid på de forskellige administrative opgaver forbundet med kvalitetsstandarderne. Disse tidsestimater er valideret grundigt af informanterne.

Undersøgelsen har ikke tilvejebragt et estimat for det samlede tidsforbrug for alle landets kommuner. For at kunne opregne til et landstal kræver det normalt seks kommuner jf. VAKKS-manualen. Samtidig skal kommunerne også udvælges, så de er normalt effektive og repræsentative. Udvælgelsen af de fire kommuner i denne undersøgelse baseres ikke på disse kriterier. Estimatet giver dog en indikation på tidsforbruget forbundet med at udarbejde forskellige typer af kvalitetsstandarder.

---

<sup>17</sup> Metoden er udviklet af det tidligere KREVI, som nu er en del af KORA. Manualen findes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

<sup>18</sup> To år antages at være den periode, hvor interviewpersoner stadig kan genkalde sig arbejdsopgaven og give korrekt information om tidsforbrug.

**Bilagstabel 6**    Oversigt over variable i datasættet

Variable	Svarkategorier	Beskrivelse af kode/variabel
Hvilken karakter har indholdet i kvalitetsstandarddokumentet?	0=Primært fokus på kvalitetsstandarden, altså indholdet i ydelser og konkrete arbejdsprocesser  1=Politikpapir dvs. der indgår OGSÅ bredere visioner for området, forventninger til borgeren (fx om at klare sig selv)  2=Andet	Her tænkes på indholdet. Er der primært fokus på konkrete arbejdsprocesser og konkret indhold i ydelser?  Eller er der også beskrevet visioner eller missioner for området, der er bredere og mere generelt?  Hvis det første forventes at være til stede, kodes der 1, hvis der også fremgår politikindhold.
Er formålet med kvalitetsstandardens beskrevet?	0=Nej 1=Ja	Er der et specifikt afsnit, der eksplicit beskriver, hvad formålet er med kvalitetsstandarden? Formålet kan fx være beskrevet som 'oplysning til borgere om, hvad kommunens serviceniveau er'. Her menes ikke formål med selve servicen eller ydelser.
Hvilken skrivestil har kvalitetsstandarddokumentet?	0=Let læseligt, fx med figurer og bokse. Overskueligt layout  1=Teknisk sprog. Detaljeret indhold. Layout som word-dokument  3=Andet	Vurderes på baggrund af layout, skrivestil og sprogbrug. Er der tale om kompliceret/teknisk sprogbrug, vurderes den primært at være henvendt til interne aktører. Er det omvendt velformidlet og layoutet (dvs. ikke bare et Word-dokument) forventes det primært at være henvendt til borgeren.
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet beskrivelse af visitationsproces?	0 = Slet ikke 1 = Ja, lidt (dvs. 2-3 sætninger) 2 = Ja, middel (dvs. 4-10 sætninger) 3 = Ja udførligt (mere end 10 sætninger)	Med visitationsproces forstås beskrivelse af hvordan borgeren ansøger, hvordan kommunen vurderer om borgeren er berettiget (fx ved hjemmebesøg, ved brug af fælles sprog), hvilke forhold hos borgeren, der skal være opfyldt (fx at der ikke er hjemmeboende børn, der kan hjælpe), og hvem der afgør om borgeren har ret til hjælp.
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet en præcisering af, hvad der kan fås hjælp til?	0=Slet ikke, ingen konkrete services nævnt  1=Ja lidt, enkelte konkrete services er nævnt  2=Ja, der er en udførlig beskrivelse af mange konkrete services	Handler om den hjælp, borgerne kan modtage. Står der alene, at der ydes praktisk hjælp (=0), er der en opremsning af forskellige typer af hjælp fx hjælp til post (=1), eller er der en detaljeret beskrivelse af hjælpen, dvs. noget der går udover blot at opremse fx 'hjælp til rengøring af let karakter, består af støvsugning, aftørring af lige flader' (=2)
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet, hvad der ikke gives hjælp til?	0=Slet ikke, ingen konkrete opgaver nævnt  1=Ja lidt, enkelte konkrete opgaver er nævnt  2=Ja, der er nævnt mange konkrete opgaver, der ikke gives hjælp til under flere forskellige services	Her gælder det samme som ovenfor, bare i forhold til beskrivelse af, hvad der ikke gives hjælp til. Slet ikke, ingen konkrete opgaver nævnt (=0)  Enkelte konkrete opgaver er nævnt fx vinduespuddning (=1).  Mange konkrete opgaver, der ikke gives hjælp til, under flere forskellige services er nævnt, fx at der ikke rulles hår op, ikke købes ind, ikke ledsagelse til læge (=2)

Variable	Svarkategorier	Beskrivelse af kode/variabel
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet krav til borgerens aktive deltagelse?	0=Ingen krav eller forventninger til borger er nævnt  1=Enkelte ting er nævnt  2=Krav og forventninger til borger er nøje beskrevet	Krav til borgerens aktive deltagelse kan fx dreje sig om, at der står, at hjælpen, borgeren får, godt kan være i form af træning, der skal gøre borgeren selvhjulpent. Eller at borgeren skal være indstillet på selv at forsøge at lære at støvsuge etc. Det der med et bredt begreb kaldes rehabilitering, så hvis der står, at kommunen arbejder rehabiliterende, kodes dette.  For §§ 85 og 86 kan der også stå, at det er et krav, at borgeren aktivt deltager i aktiviteterne, selv har ansvar for vedligeholdende træning eller lignende.
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet en præcisering af betingelser for bytteret?	0=Ingen forhold angående bytteret er nævnt  1=Enkelte ting er nævnt (to til tre sætninger)  2=Bytteret er nøje beskrevet (mere end tre sætninger)	Er det beskrevet, at borgeren har ret til at bytte til en anden ydelse, end den vedkommende er visiteret til? Det kan fx være nævnt som 'fleksibel hjemmehjælp'.
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet kvalitetskriterier om aflysninger?	0=Nej 1=Ja	Er der er opsat målsætninger for, hvor få aflysninger der må være? Eller hvad borgerens rettigheder er i forhold til aflysninger?
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet kvalitetskriterier om tidsfrister?	0=Nej 1=Ja	Her tænkes på, om der er målsætninger om tidsfrister. Det gælder både frister for sagsbehandling og for, hvornår hjælpen skal gives.
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet kvalitetskriterier angående dem, der udfører hjælpen, fx krav om uddannelse eller kontinuitet (samme hjælper)?	0=Nej 1=Ja	Med uddannelse menes, hvorvidt et vist uddannelsesniveau er nævnt, fx at hjælpen så vidt muligt skal ydes af social- og sundhedspersonale, og/eller det er nævnt, at hjælpen skal ydes af samme personale/en, borgeren kender. Der kan fx stå, at hjælpen kan ydes af en, der er introduceret (=1). Er der intet nævnt bruges koden nej (=0).
Indeholder kvalitetsstandarddokumentet andre kvalitetskriterier, end de ovenfor nævnte?	0=Ingen øvrige kvalitetskriterier nævnt  1=Få andre kvalitetskriterier er nævnt (en til to øvrige)  2=Adskillige kvalitetskriterier er nævnt (tre eller flere øvrige)	Er der nævnt andre kvalitetskriterier end de ovenfor nævnte (om bytteret, aflysning, tidsfrister, uddannelse)? Det kan fx være brugertilfredshed.

Variable	Svarkategorier	Beskrivelse af kode/variabel
Indeholder kvalitetsstandarden præcisering af konkret serviceniveau?	<p><u>Specifikt for § 83:</u> Hvor hyppigt kan borgeren komme i bad? 0=Er ikke nævnt 1=Sjældnere end hver 14. dag 2=En gang hver 14. dag 3=En gang om ugen (hvis der i stedet angives dage, vælges den kategori, der kommer tættest på)</p> <p><u>Specifikt for § 85:</u> Ydes der støtte til ledsagelse? 0=Er ikke nævnt 1=Nej 2=Ja, men kun til specifikke aktiviteter 3=Ja, til alle aktiviteter (hvis der ikke angives forhold i forhold til ledsagelse, så antages det, at der gives til alle aktiviteter og det kodes som 3).</p> <p><u>Specifikt for § 86:</u> Ydes der støtte til transport til og fra træning? 0=Er ikke nævnt 1=Nej 2=Ja, med brugerbetaling 3=Ja, gratis</p>	<p>Med konkret serviceniveau forstås fx beskrivelse af, hvor hyppigt man kan komme i bad eller lignende. Her er §-specifikke spørgsmål.</p> <p>Med ledsagelse forstås, at bostøtten kan yde hjælp til, at borgeren fx kan besøge venner og familie, gå til fritidsaktiviteter, på job eller uddannelse.</p> <p>Visse kommuner giver kun ledsagelse til kommunens egne aktiviteter. Hvis det er angivet, kodes 2.</p>
Kommunestørrelse	Kodet 1-8 1=Mindst 8=Størst	Andel borgere over 18 år
Omfanget af borgere, der modtager hjemmehjælp i den enkelte kommune	Angivet som andele	Andelen af borgere over 18 år, der modtager hjemmehjælp i den enkelte kommune
Mængden af hjemmehjælp til borgerne i den enkelte kommune	Angivet som et gennemsnit	Den gennemsnitlige mængde hjemmehjælp til borgere over 18 år i den enkelte kommune



## Bilag 2 Oversigt over casekommunerne

Kommunerne behandles anonymt gennem hele rapporten. De data, der fremgår af nedenstående tabeller, udgør derfor tilnærmede værdier til de faktiske tal fra kommunerne. Data er til dels indsamlet gennem interview og opfølgning herefter, til dels gennem kommunernes hjemmeside.

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D
Indbyggertal	40.000 borgere	80.000 borgere	30.000 borgere	60.000 borgere
Antal borgere over 65 år	10.000 borgere	15.000 borgere	5.000 borgere	15.000 borgere
Antal borgere, der modtager ydelser	§ 83: 2.000 borgere § 85: 200 borgere	§ 83: 2.500 borgere § 85: 500 borgere	§ 83: 1.000 borgere § 85: 200 borgere får aktuelt § 85-støtte i <u>egget</u> hjem	§ 83: 3.000 borgere § 85: 500 borgere
Kvalitetsstandard § 83	<p>Kommunes kvalitetsstandard på § 83 har en meget høj konkretiseringsgrad, og er lang.</p> <p>De første 20-30 sider beskriver kommunens overordnede værdier, formålet med kvalitetsstandard, forventninger til de udførende medarbejdere, visitationsprocessen, og kommunens aflysningspolitik og borgerens bytteret. Derefter følger et ydelseskatalog, der med et højt specifikationsniveau beskriver ydelserne og kriterierne for tildeling af hjælp og støtte.</p> <p>Sproget er teknisk, og kvalitetsstandard bærer præg af at være et internt arbejdsredskab.</p>	<p>Kommunens kvalitetsstandard på § 83 er lang og har en meget høj konkretiseringsgrad.</p> <p>Der er et langt introduktionsafsnit med præsentation af værdier, visitationsprocessen, forventninger til leverandørerne samt beskrivelse af bytteret og kommunens aflysningspolitik, og ydelserne beskrives detaljeret.</p> <p>Kvalitetsstandard henvender sig med direkte tiltaleform til borgeren men bærer præg af fagsprog.</p>	<p>Kommunens kvalitetsstandard på § 83 har en høj konkretiseringsgrad.</p> <p>De første fem til ti sider introducerer kommunens værdigrundlag og politiske fokusområde. Derefter følger et konkretiseret ydelseskatalog, der beskriver de forskellige tilbud. Heri fremgår der tidsfrister, klagemuligheder og tidspunkt for levering af ydelsen.</p> <p>Dokumentet har mest karakter af et internt arbejdsdokument og opslagsværk grundet både omfanget af kvalitetsstandard og brug af fagtermer</p>	<p>Kvalitetsstandard for § 83 er meget overordnet.</p> <p>Visitationsprocessen er let beskrevet, og mange ydelser præsenteres i en overordnet stil. For praktisk hjælp nævnes, hvor mange minutter der højst kan visteres. Derudover kommer kvalitetsstandard hverken ind på kommunens aflysningspolitik, tidsfrister for levering af hjælp og sagsbehandling, og kvalitetsstandard beskriver heller ikke forventninger til hverken borger eller leverandører nærmere. Dog nævner kvalitetsstandard borgerens mulighed for at gøre brug af bytteretten.</p> <p>Kvalitetsstandarder er stillet op i et overskueligt design, der gør kvalitetsstandard oplagt som opslagsværk for visitationen. Der er fokus på, at kvalitetsstandard skal kunne læses af borgerne</p>

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D
Kvalitetsstandard § 85	<p>Kvalitetsstandarden for § 85 er bygget op som standarden for § 83. Den har således en meget høj konkretiseringsgrad.</p> <p>De første 20-30 sider beskriver kommunens overordnede værdier, formålet med kvalitetsstandarden, forventninger til de udførende medarbejdere og visitationsprocessen.</p> <p>Derefter følger et ydelseskatalog, der med et højt specificationsniveau beskriver ydelserne og kriterierne for tildeling af hjælp og støtte</p> <p>Sproget er teknisk, og kvalitetsstandarden bærer præg af at være et internt arbejdsredskab. Der er borgerpjecer tilgængeligt på § 85-området, der er udarbejdet og udleveres af leverandøren.</p>	<p>Kommunens kvalitetsstandard på § 85 er overordnet og har en lav konkretiseringsgrad.</p> <p>Den indeholder et kort introduktionsafsnit, der beskriver visitationsprocessen men undlader tidsfrister, krav til leverandøren og borgerens rettigheder i forbindelse med aflysninger. Dokumentet tydeliggør sammenhængen mellem borgerens ydeevne og det niveau af støtte, borgeren kan forvente</p> <p>Ydelseskataloget beskriver kun i meget generelle termer de områder, der gives hjælp til.</p> <p>Dokumentet er især henvendt til medarbejdere i kommunen, da sproget er fagteknisk.</p>	<p>Kommunens kvalitetsstandard på § 85 har en høj konkretiseringsgrad.</p> <p>De første 5-10 sider introducerer kommunens værdigrundlag og politiske fokusområde. Derefter følger et konkretiseret ydelseskatalog, der beskriver de forskellige tilbud og de forskellige områder, § 85 dækker. Heri fremgår der tidsfrister, klagemuligheder og tidspunkt for levering af ydelsen.</p> <p>Dokumentet har mest karakter af et internt arbejdsdokument og opslagsværk grundet både omfanget af kvalitetsstandarden og brug af fagtermer.</p>	<p>Kvalitetsstandarden for § 85 er meget overordnet.</p> <p>Visitationsprocessen er let beskrevet, og mange ydelser præsenteres i en overordnet stil. For nogle ydelser fastsættes normtider, der ligger som udgangspunkt for den konkrete faglige vurdering. Derudover kommer kvalitetsstandarden hverken ind på kommunens aflysningspolitik, tidsfrister for levering af hjælp og sagsbehandling, og kvalitetsstandarden beskriver heller ikke forventninger til hverken borger eller leverandører nærmere.</p> <p>Kvalitetsstandarden er stillet op i et overskueligt design, der gør kvalitetsstandarden oplagt som opslagsværk for visitationen. Der er fokus på, at kvalitetsstandarden skal kunne læses af borgerne</p>
Leverandørprofil	<p>§ 83: Foruden den kommunale hjemmepleje er der private leverandører på både personlig og praktisk hjælp</p> <p>§ 85: Der bruges ikke private leverandører</p>	<p>§ 83: Foruden den kommunale hjemmepleje er der private leverandører på både personlig og praktisk hjælp</p> <p>§ 85: Kommunen bruger både egne og private leverandører</p>	<p>§ 83: Foruden den kommunale hjemmepleje er der private leverandører på praktisk hjælp.</p> <p>§ 85: Der bruges ikke private leverandører</p>	<p>§ 83: Foruden den kommunale hjemmepleje er der private leverandører på både personlig og praktisk hjælp</p> <p>§ 85: Der bruges ikke private leverandører</p>
Profil for socialpædagogisk bistand i eget hjem	<p>Kommunen tilbyder § 85 til en bred vifte af borgere. Der er således også mulighed for at få § 85 frem for botilbud efter Servicelovens § 107/108.</p>	<p>Kommunens borgere på § 85 er relativt selvkørende. De tungere borgere får støtte efter § 107 eller 108</p>	<p>Kommunen prioriterer i høj grad § 85 fremfor §§ 107 eller 108. Det betyder, at målgruppen for § 85 er meget bred</p>	<p>Kommunen prioriterer i høj grad § 85 fremfor §§ 107 eller 108. Det betyder, at målgruppen for § 85 er meget bred</p>
Behandling i udvalg og råd (i perioden 01.01.2014-25.05.2015)	<p>§ 83: Behandlet to gange på udvalgsmøder og to gange hos ældrerådet.</p> <p>§ 85: Behandlet to gange på udvalgsmøder og én gang i handicaprådet.</p>	<p>§ 83: Kvalitetsstandarden for ældrepleje er behandlet tre gange på udvalgsniveau, og fremgår ikke af råds- og udvalgsreferaterne i hverken 2014 eller 2015.</p> <p>§ 85: Behandlet to gange på udvalgsmøder og to gange hos handicaprådet</p>	<p>§ 83: Behandlet én gang på udvalgsmøde og to gange i ældrerådet.</p> <p>§ 85: Behandlet én gang på udvalgsmøde og én gang i handicaprådet.</p>	<p>§ 83: Behandlet tre gange på udvalgsmøder og fire gange i ældrerådet.</p> <p>§ 85: Behandlet én gang på udvalgsmøde og to gange i handicaprådet.</p>

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D
Proces for revision af kvalitetsstandarderne	<p>§§ 83 og 85: Kvalitetsstandarden tilpasses de økonomiske rammer i budgettet.</p> <p>Det er visitationen, der har ansvaret for udarbejdelsen af kvalitetsstandarderne, og det er forskellige teamkoordinatorer, der har ansvaret for de to kvalitetsstandarder.</p> <p>Derefter sendes kvalitetsstandarder til udvalg og i høring.</p>	<p>§ 83: Kvalitetsstandarder tilpasses de økonomiske rammer i budgettet. Kvalitetsstandarder udarbejdes af visitatorernes leder.</p> <p>Derefter sendes kvalitetsstandarder til udvalg og i høring</p> <p>§ 85: Kvalitetsstandarder tilpasses de økonomiske rammer i budgettet. Kvalitetsstandarder udarbejdes af et separat team, der er placeret parallelt med myndigheden i forvaltningen.</p> <p>Der er ingen dialog med leverandører eller visitatorer.</p> <p>Derefter sendes kvalitetsstandarder til udvalg og i høring.</p>	<p>§§ 83 og 85: Kvalitetsstandarder tilpasses de økonomiske rammer i budgettet.</p> <p>Myndighedscheferne har ansvaret for hver deres kvalitetsstandard, og afdelingsledere for de forskellige visitationer er med til at revidere kvalitetsstandarder</p> <p>Leverandørerne får kvalitetsstandarder sendt ud til høring og kan komme med deres input.</p> <p>Derefter sendes kvalitetsstandarder til udvalg og i høring</p>	<p>§§ 83 og 85: Kvalitetsstandarder tilpasses de økonomiske rammer i budgettet.</p> <p>Revideringen af kvalitetsstandarder er samlet hos én medarbejder, der sidder under myndigheden.</p> <p>Arbejdet sker i tæt samarbejde på tværs af kommunen, hvor ældrerådet og handicaprådet engageres, ligesom afdelingsledere for de respektive visitationer inddrages i revideringsprocessen. Ydermere har leverandørerne mulighed for at komme med input under udarbejdelse og revideringen af kvalitetsstandarder.</p> <p>Derefter sendes kvalitetsstandarder til udvalg og i høring</p>