

Akkreditering, kvalitetsmodeller og anerkendelser

Maj 2010



Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Kvalitetsmodeller, akkreditering og anerkendelser	6
2.1 Kvalitet	7
2.2 Kvalitetsmodeller	7
2.3 Akkreditering.....	9
2.4 Ekstern anerkendelse med kvalitetsmodeller	11
3. Kvalitetsudvikling i kommunerne	12
3.1 Anvendes i små institutioner	13
3.2 Understøtte udviklingen af kvaliteten i den enkelte institution.....	13
3.3 Indeholde få og klare kriterier	14
3.4 Have resultat- og effektfokus frem for alene et input- og procesfokus	14
3.5. Understøtte helhedsorienteret og systematisk tilgang.....	15
3.6 Understøtte kommunernes koncernstyring, herunder kommunalbestyrelsernes tværgående prioritering og styring	15
3.7 Skabe ramme for fælles sprog	16
3.8 Understøtte afbureaukratisering.....	16
4. Den Kommunale Kvalitetsmodel	17
4.1 Selvevaluering og dialog	17
4.2 Kvalitetsmodellens opbygning.....	17
4.3 Systematisk dokumentation	18
4.4 Afprøvning af Den Kommunale Kvalitetsmodel	19

1. Indledning

Akkreditering, kvalitetsmodeller og anerkendelser er især i de seneste ti år blevet brugt i den offentlige sektor som redskaber til at udvikle og sikre service af høj kvalitet og understøtte den løbende kvalitetsudvikling i den enkelte institution.

I det følgende beskrives generelle træk ved kvalitetsmodeller og akkreditering samt ligheder og forskelle ved de forskellige modeller til kvalitetsudvikling. Formålet med pjecen er at give inspiration til det videre arbejde med modeller til kvalitetsudvikling i kommunerne. Pjecen kan læses uden forudgående erfaringer med akkreditering, kvalitetsmodeller og anerkendelser.

Pjecen opsummerer og afrapporterer på arbejdet i det tværoffentlige udvalg, der har kortlagt og analyseret viden og erfaringer med akkrediterings- og kvalitetsmodeller internationalt og i Danmark jf. nedenfor. Pjecen er ikke en vejledning i anvendelsen af de enkelte kvalitetsmodeller og akkrediteringer. Der gives løbende henvisninger til hjemmesider hvor mere uddybende materiale kan findes.

Pjecen beskriver otte fokuspunkter for anvendelsen af kvalitetsmodeller og akkreditering i kommunerne. Fokuspunkterne tydeliggør, at kvalitetsmodeller og akkreditering i kommunerne bør kunne:

1. Anvendes i små institutioner
2. Understøtte udviklingen af kvaliteten i den enkelte institution
3. Indeholde få og klare kriterier
4. Have resultat- og effektfokus frem for alene et input- og procesfokus
5. Understøtte helhedsorienteret og systematisk tilgang
6. Understøtte kommunernes koncernstyring, herunder kommunalbestyrelsernes tværgående prioritering og styring.
7. Skabe ramme for fælles sprog
8. Understøtte afbureaukratisering

De otte fokuspunkter bygger på de ti principper for god decentral styring, som regeringen og KL blev enige om i aftalen om kommunernes økonomi for 2008. Principperne udstikker rammerne for ansvarsfordelingen mellem stat og kommuner.

Det er ikke alle eksisterende akkrediterings- og kvalitetsmodeller, der imødekommer alle fokuspunkterne. Modellerne varierer bl.a. med hensyn til:

- I hvor høj grad de understøtter kommunernes koncernstyring, ved at være åbne for at inkludere kommunalbestyrelsernes fastsatte mål og/eller resultatindikatorer.
- Hvordan deres begreber og opbygning kan spille sammen med et fælles kvalitetssprog i kommunen.
- Hvorvidt de er målrettet et sektor- eller fagområde (som fx sundhed eller social), eller om de kan anvendes på tværs af fagområder.

Det tværoffentlige udvalg anbefaler ikke anvendelsen af bestemte modeller. Valget af model eller modeller bør ske ud fra en konkret vurdering i den enkelte kommune af, hvilke formål eller behov modellen skal imødekomme.

I kapitel fire beskrives Den Kommunale Kvalitetsmodel som ét eksempel på en kvalitetsmodel, der bygger på de otte fokuspunkter.

Baggrund for pjecen

Regeringens kvalitetsreform, der blev lanceret i august 2007, omfatter en række initiativer, der skal understøtte den kommunale kvalitetsudvikling og -sikring. Initiativerne omfatter:

- *Kvalitetskontrakter.* Kommunalbestyrelsens kontrakt med borgerne om den udvikling på hvert serviceområde, som kommunen vil arbejde for.
- *Sammenlignelige brugertilfredsbedsundersøgelser.* Pilotprojekt der måler og sammenligner brugernes oplevelse af kvaliteten på dagtilbuds-, ældre-, skole- og handicapområdet.
- *Faglige kvalitetsophvisninger.* Projekt der afprøver redskaber til at måle og beskrive den faglige kvalitet i kerneydelserne i dagtilbud og plejeboliger.
- *Akkreditering.* Projektet skulle udvikle og afprøve akkreditering som redskab til kvalitetsudvikling i dagtilbud og plejeboliger. Projektet er nu afløst af en aftale om evaluering af systematiske og helhedsorienterede kvalitetsmodeller i kommunerne jf. nedenfor.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2009 blev regeringen og KL enige om at samarbejde om at udvikle frivillige akkrediteringsmodeller for dagtilbud og plejeboliger, som beskrevet i kvalitetsreformen. Et udvalg med deltagelse af KL, Indenrigs- og Socialministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Finansministeriet kortlagde og analyserede viden og erfaringer med akkrediterings- og kvalitetsmodeller internationalt og i Danmark. Denne pjece tager afsæt i udvalgets arbejde og i kapitel tre præsenteres otte fokuspunkter for arbejdet med akkrediterings- og kvalitetsmodeller i kommunerne, som udvalget har opstillet.

KL og en række kommuner har i 2008 og 2009 udviklet en kommunal kvalitetsmodel i regi af Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt. Den Kommunale Kvalitetsmodel er en helhedsorienteret model, der bygger på de otte fokuspunkter. Det vil fx sige, at modellen kan anvendes på tværs af fagområder på både små og store institutioner.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2010 blev regeringen og KL enige om, at kommunerne arbejder videre med systematiske og helhedsorienterede kvalitetsmodeller, der er velegnede for små institutioner som fx dagtilbud og plejeboliger. Dermed afløses projektet i kvalitetsreformen om frivillige akkrediteringsmodeller på dagtilbud og plejeboliger. Der er enighed om på tværs af opgaveområder at

anbefale principperne i den Kommunale Kvalitetsmodel eller lignende modeller med henblik på at sikre sammenhæng i kommunernes indsats, jf. de otte fokusområder. Kommunernes anvendelse af Den Kommunale Kvalitetsmodel eller lignende modeller evalueres i 2012.

Læsevejledning

Kapitel to giver en introduktion til kvalitetsbegrebet og gennemgår kort danske erfaringer med akkreditering, kvalitetsmodeller og anerkendelser samt kendetegn og muligt udbytte ved de forskellige tilgange.

I tredje kapitel gennemgås de otte fokuspunkter for arbejdet med akkrediterings- og kvalitetsmodeller i kommunerne, som udvalget, der har kortlagt og analyseret viden og erfaringer med akkrediterings- og kvalitetsmodeller, har opstillet. Fokuspunkterne tager udgangspunkt i de ti principperne for god decentral styring og udtrykker forhold, som man bør være særligt opmærksom på, når man arbejder med modeller til kvalitetsudvikling i kommunerne.

I kapitel fire beskrives Den Kommunale Kvalitetsmodel, herunder modellens opbygning, hvordan den kan anvendes til systematisk kvalitetsudvikling og dokumentation og det igangværende afprøvningsforløb i kommunerne. Den Kommunale Kvalitetsmodel præsenteres som ét eksempel på en kvalitetsmodel, der bygger på de otte fokuspunkter.

2. Kvalitetsmodeller, akkreditering og anerkendelser

Når man taler om den offentlige sektors service, støder man på begreberne kvalitet, kvalitetsmodel, akkreditering og anerkendelser.

I Danmark er akkreditering et forholdsvis nyt fænomen i den offentlige sektor og initiativerne er ofte relaterede til indsatser inden for specifikke sektorer. På undervisningsområdet har Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) siden 2004 gennemført akkrediteringer inden for de videregående uddannelser.¹

I hospitalsvæsenet er der igennem en årrække gjort erfaringer med kvalitetsmodeller, som kan ligge til grund for akkreditering. Regionerne fik i august 2009 et fælles sæt af akkrediteringsstandarder for sygehuse i Den Danske Kvalitetsmodel (DDKM). Inden 2012 skal alle offentlige sygehuse og de privathospitaler og -klinikker, der har en aftale med regionerne under reglerne for det udvidede frie sygehusvalg, akkrediteres. Der arbejdes derudover aktuelt med at udvikle og afprøve Den Danske Kvalitetsmodel til også at dække de kommunale sundhedsydelse i fx plejeboliger på frivillig basis.²

På det sociale område påbegyndte Landsforeningen af opholdssteder, botilbud og skolebehandlingstilbud (LOS) arbejdet med akkreditering som et udviklingsprojekt støttet af midler fra det daværende Socialministerium i 2005. Fra 2008 har institutionerne kunne søge om akkreditering i regi af akkrediterings-organisationen Akkreditering Danmark.³

Der er derudover udviklet en række kvalitetsmodeller, der kan anvendes på tværs af sektorer, men ikke understøtter akkreditering. Kvalitetsmodeller af denne type har bredt sig i den offentlige sektor i Danmark i de sidste to årtier. De to mest anvendte kvalitetsmodeller er KValitetsværktøj til udvikling af Innovation og Kompetence (KVIK) og Excellence Modellen. Excellence modellen er udviklet for 20 år siden. KVIK er en nyere model, som er udviklet i 2004 og tilrettet institutioner i den offentlige sektor. KVIK kan anvendes af både mindre og større institutioner.⁴

I kølvandet på kommunalreformen igangsatte KL Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt, der består af 18 delprojekter om ledelse, attraktive arbejdspladser, dokumentation, styring, forenkling og kvalitet i kerneydelser. Et af projekterne har til formål at udvikle en kommunal kvalitetsmodel med udgangspunkt i den helhedsorienterede kvalitetstænkning i KVIK.

I de følgende afsnit introduceres kvalitetsbegrebet, hvorefter der gives en kort beskrivelse af erfaringer med kvalitetsmodeller, akkreditering og anerkendelser.

¹ Læs mere om akkreditering i regi af Danmarks Evalueringsinstitut på: www.eva.dk

² Læs mere om akkreditering i regi af Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenets (IKAS) på: www.ikas.dk

³ Læs mere om akkreditering i regi af Akkreditering Danmark på: www.akkreditering.dk

⁴ Læs mere om de to kvalitetsmodeller KVIK og Excellence hos Statens Center for Kompetence og Kvalitetsudviklings (SCKK): www.sckk.dk

2.1 Kvalitet

I en offentlig kontekst forstås kvalitet ofte som det at skabe størst mulig værdi for institutionens interessenter inden for de givne politiske, økonomiske og lovgivningsmæssige forudsætninger. Interessenter kan fx være brugere, politiske beslutningstagere, forskellige myndigheder og faglige organisationer.

Kvalitet forstås typisk ud fra tre dimensioner: faglig kvalitet, brugeroplevet kvalitet og organisatorisk kvalitet.

Med den faglige kvalitet er fokus rettet mod den ydelse, en offentlig institution tilbyder borgerne, vurderet ud fra faglige kriterier samt lovgivningsmæssige standarder og krav til ydelsen.

Tre kvalitetsdimensioner

- Faglig kvalitet
- Brugeroplevet kvalitet
- Organisatorisk kvalitet

I den brugeroplevede kvalitet er der fokus på brugernes oplevelser af en bestemt offentlig service, fx målt via brugertilfredshedsundersøgelser.

Den organisatoriske kvalitet vedrører de rammer, der ligger til grund for skabelsen af faglig og brugeroplevet kvalitet. Den organisatoriske kvalitet kan eksempelvis omfatte kvalitet i lederskab, effektive arbejdsprocesser, medarbejder- og kompetenceudvikling, strategisk planlægning, organisationsformer og ressourcestyring.

Kvalitet i den offentlige sektor vurderes sædvanligvis på baggrund af disse tre dimensioner. Modeller, der rummer alle tre kvalitetsdimensioner, betegnes helhedsorienterede modeller. De fleste akkrediterings- og kvalitetsmodeller indeholder træk af alle tre kvalitetsdimensioner.

2.2 Kvalitetsmodeller

Der findes mange forskellige typer af kvalitetsmodeller. Fælles for dem er, at de understøtter institutionerne i at udvikle deres kvalitet. En række kvalitetsmodeller kan derudover ligge til grund for akkreditering.

Kvalitetsmodellerne består almindeligvis af en række temaer med underliggende spørgsmål og emner. Med modellerne kan institutionerne undersøge sammenhængen mellem institutionens daglige arbejde med kerneydelsen – herunder temaer som lederskab, kompetenceudvikling af medarbejdere og arbejdsgange - og hvilken betydningen arbejdet har på de opnåede resultater. Det kaldes ofte selvevaluering.

Selvevaluering sker med henblik på at komme med forslag til, hvordan ændringer i indsatser kan udvikle institutionens kvalitet. I selvevalueringen ser institutionen på sammenhænge mellem forskellige temaer, spørgsmål og emner for at evaluere, hvordan konkrete indsatser har indflydelse på de opnåede resultater.

Selvevaluering betyder:

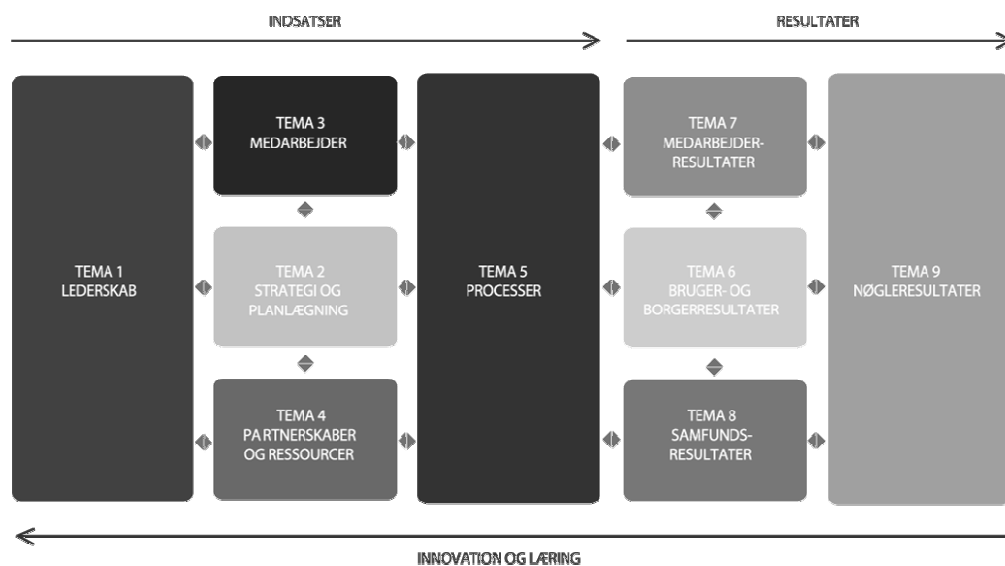
at institutionen vurderer sig selv.

Fx ved at se på, hvordan institutionens resultater forbedres på grundlag af forskellige aktiviteter, såsom brugerinddragelse, kompetenceudvikling og udvikling af kerneprocesser

De to helhedsorienterede kvalitetsmodeller KVIK og Excellence har fokus på intern kvalitetsudvikling gennem selvevaluering og anvendes ikke til akkreditering.

KVIK og Excellence modellerne bygger på ni overordnede temaer, hvoraf fem er indsats temaer (ledelse, strategi, medarbejdere, ressourcer og partnerskaber, samt processer) og fire er resultattemaer (brugerresultater, medarbejderresultater, samfundsresultater og nøgleresultater), jf. figur 1.

Figur 1: KVIK modellen



Under de ni temaer findes der i Excellence modellen i alt 32 og i KVIK modellen 28 spørgsmål. Spørgsmålene er åbne og dækker den samlede institutions indsatser og resultater.

Da KVIK og Excellence modellerne ikke er rettet mod en specifik sektor, skal institutionen selv afgøre, hvilke konkrete indsatser og resultater der bedst opfylder spørgsmålene og er meningsfulde i relation til institutionens vision, mål og kerneydelser.

Inspireret af KVIK har KL udviklet en kommunal kvalitetsmodel med udgangspunkt i den helhedsorienterede kvalitets-tænkning. I kapitel fire beskrives Den Kommunale Kvalitetsmodel mere indgående, som et eksempel på en helhedsori- enteret kvalitetsmodel, der kan anvendes af alle institutioner i en kommune.

Eksempler på spørgsmål i KVIK

Hvordan ledelsen og den samlede institution opnår at:

Tema 1: Lederskab

1.1 Give retning for institutionen ved at udvikle mission, vision og værdier?

Tema 5: Processer

5.2 Udvikle og levere ydelser og service baseret på brugernes behov?

Tema 6: Bruger- og Borgerresultater

6.2 Indikatorer på bruger- og borgertilfredshed?

Andre typer af kvalitetsmodeller, fx Den Danske Kvalitetsmodel på sundhedsområdet samt modeller på undervisnings- og socialområdet, er opbygget så de, udover at kunne anvendes til kvalitetsudvikling med selvevaluering internt i institutionen, også kan ligge til grund for akkreditering. Kvalitetsmodellerne skal sikre, at alle de institutioner, der akkrediteres, bliver akkrediteret i forhold til samme grundlag.

Den Danske Kvalitetsmodel

Modellen målrettet sygehusområdet har 104 standarder og godt 450 indikatorer fordelt på 37 temaer.

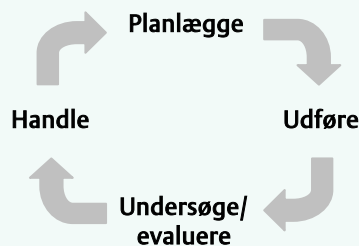
Standarderne er typisk udtryk for en konsensusbaseret bedste praksis, evidensbaseret viden, og/eller lovgivningsmæssige krav til det specifikke sektorområde.

Fælles for kvalitetsmodeller, der kan ligge til grund for akkreditering er, at de er rettet mod en bestemt sektor og type af institutioner og derfor ikke imødekommer et tværgående koncernstyringsperspektiv. Eksempelvis er Den Danske Kvalitetsmodel udviklet med standarder for sygehusområdet, kommuner og apoteker, og der er standarder på vej for det præhospitale område. De sektorrettede kvalitetsmodeller, der kan anvendes til akkreditering, har ofte flere og mere specifikke standarder og indikatorer, som hver institution skal arbejde med.

En måde at skabe stringens og systematik i kvalitetsmodellerne er ved at gå ud fra principperne i kvalitetscirklen - også kaldet kvalitetshjulet eller PDCA-cirklen (Plan-Do-Check-Act). Kvalitetscirklen er et metodisk udgangspunkt i både Den Danske Kvalitetsmodel, EVA's akkrediteringer på de videregående uddannelser samt KVIK og Excellence modellerne.

Kvalitetscirklen handler om at indarbejde rutiner for, hvordan opgaver planlægges, gennemføres, måles og evalueres – for derefter at tilpasse og forbedre opgaverne på grundlag af den opnåede læring.

Kvalitetscirklen



Kvalitetscirklen er et klassisk værktøj til at arbejde systematisk med forbedringer.

2.3 Akkreditering

Akkreditering er en måde at vurdere kvalitetsniveauet på i en institution, som foretages af eksterne faglige personer. Akkreditering foretages med udgangspunkt i standarderne i en kvalitetsmodel. Standarderne skal være så specifikke, at det sikres, at alle institutionerne akkrediteres i forhold til samme grundlag.

Akkreditering kan defineres som:

Den proces, hvor en uafhængig organisation (akkreditør) giver en institution feedback og anerkendelse ud fra en vurdering af, i hvilken grad institutionen imødekommer et sæt af på forhånd fastlagte standarder eller kriterier.

Akkreditering er en samlet betegnelse for en model og en akkrediteringsproces, der består af en række faste elementer som selvevaluering, besøg af eksterne akkreditører, feedback og akkrediteringsvurdering. Når en institution bliver akkrediteret, vil det sige, at den bliver vurderet af uvildige fagpersoner. På baggrund af den faglige vurdering tildeles institutionen ved opnået akkreditering en godkendelse af, at institutionens ydelser og processer lever op til en specifik standard eller kvalitetsniveau. Man skelner typisk mellem tre typer af akkrediteringsvurderinger: akkrediteret, akkrediteret med anmærkninger og ikke akkrediteret.

I de gængse kvalitetsmodeller, som kan ligge til grund for akkreditering (akkrediteringsmodeller), er der et fast sæt af standarder, som alle institutioner, der ønsker at blive akkrediteret, skal vurderes i forhold til. Det faste sæt af standarder er med til at sikre et fælles grundlag for akkreditørernes feedback og anerkendelse, gennemsigtighed for de akkrediterede institutioner og ensartede rammer for tildeling af akkreditering. Standarderne er derfor ofte udformet således, at der kan foretages en saglig og ensartet eksternt vurdering af den enkelte standard. Standarderne i en akkrediteringsmodel retter sig derudover ofte mod specifikke processer og ydelser, der er særligt væsentlige for kvaliteten dvs., hvor der vurderes at være en særlig risiko.

Eksempel på akkrediteringstandard for opholdssteder (Akkreditering Danmark)

1. Ydelsesbeskrivelser

Opholdsstedet skal beskrive sine kerne- og delydelser samt de pædagogiske og/eller behandlingsmæssige teorier og metoder, som indholdet i ydelserne bygger på.

Herunder skal opholdsstedet:

- beskrive målgruppen for kerne- og delydelserne.
- gøre ydelsesbeskrivelserne tilgængelige for børn og unge, forældre, netværk, og samarbejdspartnere.
- beskrive hvordan ydelsesbeskrivelserne minimum 1 gang årligt gennemgås med medarbejdergruppen.

Danske erfaringer med akkreditering

Fælles for erfaringerne med akkreditering på sygehuse, uddannelses- og socialområdet, er, at der ofte er fokus på arbejdet med at udvikle rammerne og processerne for at løfte kvalitetsniveauet frem for at fokusere på selve kvaliteten af ydelserne i form af resultater og effekter.⁵ Det betyder dog ikke, at kvaliteten i ydelserne dermed ikke forbedres. EVA vurderer således, at akkrediteringerne på undervisningsområdet har haft en væsentligt udviklende betydning for kvaliteten frem for alene at være et kontrolinstrument.⁶

Undersøgelser af medarbejderes erfaringer med akkreditering inden for undervisningsområdet, sygehusområdet og det sociale område viser, at medarbejdere oplever akkreditering som et værktøj til kvalitetsudvikling, når de vurderer, at gevinsterne står mål med det anvendte tidsforbrug. Desuden kan målet godt være fastlagt som standard i modellen, men metoderne og de nødvendige aktiviteter til at nå målet skal fastlægges af institutionen selv. I den udformning går medarbejderne ofte positivt ind i arbejdet med modellen og med at forbedre institutionens ar-

⁵ Akkreditering: Kendetegn og erfaringer. Krevi 2009

⁶ Erfaringer fra og resultater af University Collegeakkrediteringer 2004-2006. EVA 2006

bejdsprocesser Derudover er ledelsesopbakningen afgørende for processens forløb, hvilket især gør sig gældende i starten af forløbet.⁷

Samlet set viser erfaringer, at det i forbindelse med akkreditering er vigtigt, at institutioner og medarbejdere har en vis frihed til at indrette arbejdet med kvalitetsudvikling, så det kan tilpasses den enkelte institutions behov. Det er også en måde at undgå, at den enkelte institution oplever unødigt bureaukrati i forbindelse med akkreditering.

2.4 Ekstern anerkendelse med kvalitetsmodeller

De helhedsorienterede kvalitetsmodeller KVIK og Excellence kan ikke umiddelbart anvendes som akkrediteringsmodeller.

I akkrediteringsmodeller dækker standarderne i deres helhed de centrale og sektorspecifikke krav til processer og ydelser, som stilles til den enkelte institution. De skal desuden være udformet så der kan foretages en saglig og ensartet ekstern vurdering af den enkelte standard med henblik på, at akkreditering tildeles på samme baggrund.

Kvalitetsmodellernes spørgsmål og emner er åbne for alle typer af institutioner og er derfor ikke fokuseret mod de centrale krav til sektorområdet. Samtidig er de ikke udformet med fokus på den enkelte standard, men med fokus på sammenhænge mellem indsats og resultater, hvilket gør det vanskeligt at anvende dem som akkrediteringsstandarder.

De helhedsorienterede kvalitetsmodeller kan dog ligge til grund for ekstern anerkendelse af institutionens generelle kvalitetssikring og -udviklingsarbejde. Det har således været muligt at søge forskellige anerkendelser baseret på KVIK (fra 2005) og Excellence modellerne (fra 1997) i regi af Kvalitetsprisen for den Offentlige Sektor.

Ekstern anerkendelse er generelt mere åben og fleksibel end akkreditering og har som hovedformål at give institutionen et eksternt blik og feedback på deres arbejde med helhedsorienteret og systematisk kvalitetsudvikling. Anerkendelser giver ikke en godkendelse (sikring) af, at institutionens ydelser og processer lever op til en specifik standard eller kvalitetsniveau. Fokus er i stedet på at give feedback om forbedringsområder, udviklingen af kvaliteten bredt set samt ny energi til at forsatte den løbende kvalitetsudvikling.

Anerkendelse kan for mange institutioner være en god måde til at få videreudviklet en systematik i arbejdet med kvalitetsudvikling og en helhedsorienteret forståelse af institutionens arbejdsgange og resultater. Erfaringerne med systematisk kvalitetsarbejde fra anerkendelser kan derudover være nyttige i et eventuelt senere arbejde med akkreditering.

⁷ Akkreditering: Kendetegn og erfaringer. Krevi 2009 og Erfaringer fra og resultater af University Collegeakkrediteringer 2004-2006. EVA 2006

3. Kvalitetsudvikling i kommunerne

I det følgende gennemgås otte fokuspunkter for arbejdet med modeller til kvalitetsudvikling i kommunerne, som det nedsatte udvalg, der har kortlagt og analyseret viden og erfaringer med akkrediterings- og kvalitetsmodeller, har opstillet.⁸ Fokuspunkterne er udtryk for, at den kommunale virkelighed stiller en række krav, man skal være opmærksom på, når man arbejder med modeller til kvalitetsudvikling i kommunerne. Fokuspunkterne tydeliggør, at akkrediterings- og kvalitetsmodellerne bør kunne:

1. Anvendes i små institutioner
2. Understøtte udviklingen af kvaliteten i den enkelte institution
3. Indeholde få og klare kriterier
4. Have resultat- og effektfokus frem for alene et input- og procesfokus
5. Understøtte helhedsorienteret og systematisk tilgang
6. Understøtte kommunernes koncernstyring, herunder kommunalbestyrelsernes tværgående prioritering og styring.
7. Skabe ramme for fælles sprog
8. Understøtte afbureaukratisering

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller imødekommer ofte en række af disse fokuspunkter. På nuværende tidspunkt er der ikke udviklet en akkrediteringsmodel, der imødekommer alle otte fokuspunkter, hvorimod der findes kvalitetsmodeller, som understøtter alle fokuspunkterne. Den Kommunale Kvalitetsmodel, som beskrives i kapitel fire, er et eksempel på en kvalitetsmodel, der bygger på de otte fokuspunkter. Anvendelsen af modellen og lignende modeller evalueres i 2012 bl.a. i forhold til fokuspunkterne.

Fokuspunkterne bygger på de ti principper for god decentral styring, som regeringen og KL blev enige om i aftalen om kommunernes økonomi for 2008.⁹

Principperne for god decentral styring skal understøtte kvalitet og effektivitet i opgavevaretagelsen lokalt i de enkelte institutioner.

Målet er en højere grad af gennemsigtighed, så ansvaret for serviceniveau og

De ti principper for god decentral styring

1. Tydeligt opgaveansvar over for borgerne
2. Enkeltager løses konkret
3. Klare mål og fokus på resultater
4. Dokumentation af indsats og effekt
5. Politiske målsætninger er styrende for indsatsen
6. Decentralt ledelsesrum og metodefrihed
7. Mål og resultater synliggøres for borgerne
8. Aktiv inddragelse af medarbejdere og brugere
9. Systematisk forenklingssindsats af regulering
10. Nye former for kvalitetssikring

⁸ Udvalget blev som nævnt i indledningen nedsat som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2009, hvor regeringen og KL blev enige om at samarbejde om at udvikle frivillige akkrediteringsmodeller på dagtilbud og plejeboliger. I udvalget deltog KL, Indenrigs- og Socialministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Finansministeriet.

⁹ Aftalen om de ti principper for god decentral styring kan læses på:

<http://www.fm.dk/Arbejdsomraader/Offentlig%20modernisering/Kvalitet%20og%20styring/Principper%20for%20god%20decentral%20styring.aspx>

prioriteringer synliggøres, og indsats og resultater af arbejdet fremstår klart for borgerne.

De ti principper er med til at sætte retning for arbejdet med kvalitetsudvikling, og for hvilke typer af akkrediterings- og kvalitetsmodeller der er hensigtsmæssige.

3.1 Anvendes i små institutioner

Kvalitetstiltag skal understøtte den lokale forankring af ansvaret for kvalitetsudvikling og sikre løbende læring i de enkelte kommunale institutioner som dagtilbud, plejeboliger og skoler.

Kommunale institutioner spænder fra store til meget små institutioner. Akkrediterings- og kvalitetsmodeller i kommuner skal kunne anvendes af dem alle. Det stiller krav til udformningen og omfanget af modellerne, især i forhold til de mindre institutioner. Indholdet i modellerne skal være meningsfuldt for lederne og medarbejderne, og krav til og omfang af dokumentation af indsatser og resultater skal opleves som relevant og bidrage til institutionens egen kvalitetsudvikling. Kulturen og kompetencerne i institutionen skal sættes i spil, så der skabes ejerskab til kvalitetsarbejdet.

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller skal derfor være så fleksible, at lokale forhold og udfordringer kan inddrages og det lokale ledelsesrum og metodefrihed understøttes.

3.2 Understøtte udviklingen af kvaliteten i den enkelte institution

De ti principper lægger vægt på, at nye former for kvalitetssikring - såsom akkrediterings- og kvalitetsmodeller - skal understøtte både kvalitetssikring, systematisk kvalitetsudvikling og løbende læring på de kommunale institutioner.

Udviklingen af kvaliteten i den enkelte institution sker bl.a. gennem aktiv inddragelse af medarbejdere og brugere. Medarbejderne og brugere har ofte en unik viden om, hvordan kvaliteten kan forbedres i den borgernære service. En viden, der ikke altid indsamles og anvendes i hverdagen. Det er derfor vigtigt, at akkrediterings- og kvalitetsmodeller inddrager, hvordan medarbejdernes viden systematisk anvendes til kvalitetsudvikling, og at brugernes feedback indgår i udviklingen af ydelser fx gennem brugertilfredshedsmålinger eller andre former for brugerinddragelse.

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller vægter kvalitetssikring og kvalitetsudvikling forskelligt. *Kvalitetssikring* retter sig ofte mod specifikke kerneprocesser og ydelser, hvor der vurderes at være en særlig risiko. Kvalitetssikring har derudover ofte til formål at sikre, at et særligt kvalitetsniveau nås.

Kvalitetsudvikling har i højere grad fokus på forsat og løbende at forbedre kvaliteten - også udover eventuelle fastsatte mål og standarder. Kvalitetsudvikling anvender ofte kvalitetssikringssystemer som et springbræt til at stille spørgsmål, skabe re-

fleksion og se på tværs og videre end de traditionelle måder at levere ydelser og løse problemer på.

Kvalitetsmodeller som den Kommunale Kvalitetsmodel og KVIK har almindeligvis fokus på helhedsorienteret løbende kvalitetsudvikling. Akkrediteringsmodeller indeholder ofte et stærkt element af kvalitetssikring og har forskellig vægtning af kvalitetsudviklingsperspektivet.

3.3 Indeholde få og klare kriterier

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller er opbygget af kriterier (i form af standarder eller spørgsmål og emner), som er normative udsagn om kvalitet, der gør det muligt at vurdere, om kvaliteten er god.

Det er vigtigt, at akkrediterings- og kvalitetsmodellerne understøtter kvalitetsudvikling i den enkelte institution uden at skabe unødigt bureaukrati. Modellerne skal derfor bestå af få og klare kriterier, der understøtter ledelsesrum, fleksibilitet og metodefrihed lokalt. Den enkelte institution skal kunne tilrettelægge egne processer mest hensigtsmæssigt.

Der er meget stor forskel på antallet af kriterier og deres detaljeringsgrad i akkrediterings- og kvalitetsmodeller. Traditionelt har der været en tendens til, at akkrediteringsmodeller omfatter mange og detaljerede kriterier, hvorimod kvalitetsmodeller i højere grad giver rum til lokale forskelle og at institutionen ubureaukratisk kan indføre egne metoder, mål og særlige faglige satsninger og udfordringer.

Få og klare kriterier er også med til at give en højere grad af gennemsigtighed, så serviceniveau og prioriteringer synliggøres, og indsatserne og resultater af arbejdet fremstår klart for borgere og politikere.

3.4 Have resultat- og effektfokus frem for alene et input- og procesfokus

Statens styring af kommunerne tager afsæt i mål- og rammestyling med enighed om at dokumentere resultaterne og give kommunerne frihed i valg af metode i indsatsen. Dokumentation af resultaterne er en forudsætning for gennemsigtighed og en løbende vurdering af den kommunale opgavevaretagelse og effekterne heraf.

På samme vis sætter kommunalbestyrelserne mål for de decentrale institutioner og informerer om de resultater, der opnås. Kommunalbestyrelserne skal give oplysninger om, hvad borgerne kan forvente sig af den leverede service, herunder de aktuelle mål for serviceniveau og udviklingsområder.

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller i kommunerne bør derfor have et klart resultat- og effektfokus, der gør det muligt at vurdere målopfyldelse i institutioner. Hermed flyttes fokus fra primært at se på processer, metoder og procedurer, til at diskutere sammenhængen mellem indsatser og resultater, og vurdere den udvikling institutionen har opnået i udvalgte kerneprocesser og resultatindikatorer.

Akkrediteringsmodeller har traditionelt fokus på indsatser og sikring af gode processer, men i mindre grad resultat- og effektfokus. Kvalitetsmodeller fokuserer derimod almindeligvis på sammenhængen mellem indsatser og resultater.

Arbejdet med resultat- og effektfokus kan inspireres af en række af de øvrige initiativer i kvalitetsreformen, herunder initiativet om trivselsmålinger blandt medarbejdere, sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser og faglige kvalitetsoplysninger. Tilsvarende har en række delprojekter i Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt fokus på kommunernes styring og dokumentation.

3.5. Understøtte helhedsorienteret og systematisk tilgang

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller i kommunerne skal understøtte en helhedsorienteret og systematisk tilgang til kvalitetsarbejdet.

Helhedsorienteret kvalitetsudvikling betyder, at institutionen arbejder med at udvikle alle de tre kvalitetsdimensioner (brugeroplevet kvalitet, faglig kvalitet og organisatorisk kvalitet) samt dokumentere resultaterne af arbejdet, der kan formidles til borgere og politikere.

Modeller til kvalitetsudvikling i kommunerne skal derudover understøtte opbygning af evalueringskapacitet og læringskultur, der gør kvalitetsudvikling og forandringsprocesser meningsfulde bredt i institutionen. Det sker bl.a. ved at indføre en systematik for, hvordan opgaverne i institutionen løbende planlægges, gennemføres, måles og evalueres kaldet kvalitetscirklen eller PDCA-cirklen (Plan-Do-Check-Act). Når det lykkes at anvende en sådan systematik, vil en ny indsats altid bygge videre på den seneste erfaring som udgangspunkt for at forbedre resultaterne.

3.6 Understøtte kommunernes koncernstyring, herunder kommunalbestyrelsernes tværgående prioritering og styring

Mål- og rammestyring understreger kommunalbestyrelsernes ansvar for prioritering og opgaveløsning samt vigtigheden af, at politiske målsætninger er styrende for indsatsen. Den politiske styring styrkes igennem mål for indsatsen, aftaler med institutionerne samt opfølgning på, at de aftalte mål og resultater opnås.

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller skal understøtte kommunernes koncernstyring, herunder kommunalbestyrelsernes tværgående prioritering og styring. For at undgå parallelsystemer og bureaukrati skal en akkrediterings- og kvalitetsmodel indeholde et koncernperspektiv og spille sammen med og give input til de eksisterende styrings- og ledelsesinformationssystemer.

Kriterierne i modellerne skal derfor være formuleret åbent, så de er fleksible nok til at rumme kommunalbestyrelsernes fastsatte mål og/eller resultatindikatorer i fx de kommunale kvalitetskontrakter, hvorved der skabes sammenhæng med og udnyttelse af den eksisterende ledelsesinformation.

Målet er således, at modeller til kvalitetsudvikling kan blive dels et værktøj til at dokumentere opfyldelsen af politiske mål gennem objektive data og procedurer, dels et dialogværktøj, der identificerer, hvor den enkelte institution og kommune som helhed har forbedrings- og udviklingspotentialer.

3.7 Skabe ramme for fælles sprog

For at kunne understøtte koncernperspektivet er det en klar fordel, at akkrediterings- og kvalitetsmodeller understøtter et fælles sprog i kommunen. Herved kan der skabes sammenhæng i arbejdet med kvalitet og styring i den enkelte kommune og i det fælles statslige kommunale udviklingsarbejde.

Der er imidlertid allerede nu en udvikling i gang, hvor der er risiko for, at der inden for forskellige opgaveområder udvikles særskilte kvalitetsmodeller og akkrediteringssystemer med hver deres principper og sprog. En sådan udvikling kan vanskeliggøre et fælles sprog i det tværgående arbejde med kvalitet i kommunerne

Akkrediterings- og kvalitetsmodeller, der alene anvendes indenfor nogle sektorområder, skal derfor kunne kobles til et allerede eksisterende fælles kvalitetsprog i kommunen eller tilbyde en overordnet fælles generisk ramme, der kan anvendes på tværs af sektorområderne og dermed giver grundlag for et fælles sprog i kommunen. Det stiller særligt krav til akkrediteringsmodeller, der traditionelt er udviklet til specifikke sektorområder, og hvor kriterierne ofte er rettet mod specifikke kerneprocesser og ydelser, der vurderes at være særligt risikobetonede.

3.8 Understøtte afbureaukratisering

I de ti principper lægges der vægt på, at der skal foregå en systematisk forenklingsindsats af regulering. Målet er, at detaljerede procesregler i forbindelse med det kommunale tilsyn afvikles i takt med, at der etableres nye former for kvalitetssikring af den kommunale opgavevaretagelse.

Arbejdet med akkrediterings- og kvalitetsmodeller i kommunerne vil i sig selv ikke give mindre administration. Modellerne kan derimod bidrage til styring og kvalitet gennem en bedre systematik i de mange indsatser, kvalitetsudviklings- og dokumentationsaktiviteter, der allerede foretages i institutionerne. Modellerne bør derfor inddrage de styringsmæssige aktiviteter i institutionerne og eksisterende dokumentationskilder (nøgletal, ledelsesinformation mv.), for at undgå, at der indføres parallelle systemer.

For at akkrediterings- og kvalitetsmodeller ikke medfører unødvendig administration, bør kommunerne forholde sig til, hvordan lokale kvalitetsudviklingsredskaber og styringsredskaber kan sammentænkes med og eventuelt erstattes med modellernes indførelse.

Modellerne kan således sætte en ramme for kvalitetsarbejdet med et klart fokus på kerneydelserne og -fagligheden.

4. Den Kommunale Kvalitetsmodel

Den Kommunale Kvalitetsmodel er et eksempel på en model, der bygger på de otte fokuspunkter beskrevet i kapitel tre. Kvalitetsmodellen er udviklet i et samarbejde mellem en række kommuner og KL i 2008 og 2009 som et delprojekt i Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt.

Kvalitetsmodellen er kommunernes bud på en helhedsorienteret kvalitetsmodel, der kan anvendes på både små og store institutioner på tværs af fagområder fra borgerservice til dagtilbud.

Kvalitetsmodellen understøtter kvalitetsudvikling og kvalitetssikring på institutionsniveau. Samtidig tager den hensyn til kommunens behov for kvalitetsstyring på koncernniveau ved at kunne anvendes på tværs af kommunen.

Med kvalitetsmodellen skabes dermed et fælles sprog og en fælles ramme, der gør det muligt at arbejde systematisk med kvaliteten i serviceydelse på alle niveauer i hele kommunen.

Formål med Den Kommunale Kvalitetsmodel

- Kvalitetsstyring på koncernniveau
- Helhedsorienteret og systematisk kvalitetsarbejde
- Enkelhed i anvendelsen
- Flexibilitet – sammenkædning med eksisterende styrings- og ledelsesinformationssystemer samt tilpasning til sektorspecifikke forhold

4.1 Selvevaluering og dialog

Kvalitetsmodellen er baseret på et princip om selvevaluering på institutionsniveau. Ved at fokusere på institutionens resultater skal lederen og medarbejderne sammen besvare: ”Hvordan ved vi, at vores indsatser lever op til de mål, vi sætter for dem?” og på længere sigt: ”Er det de rigtige mål, vi sætter for vores indsatser?”.

Dialogen om resultaterne understøtter en læringsproces i forhold til institutionens styrker og mulige forbedringsområder. Det er den tætte sammenkædning af indsatser og resultater, der er afspejlet i kvalitetsmodellens opbygning jf. figur 2.

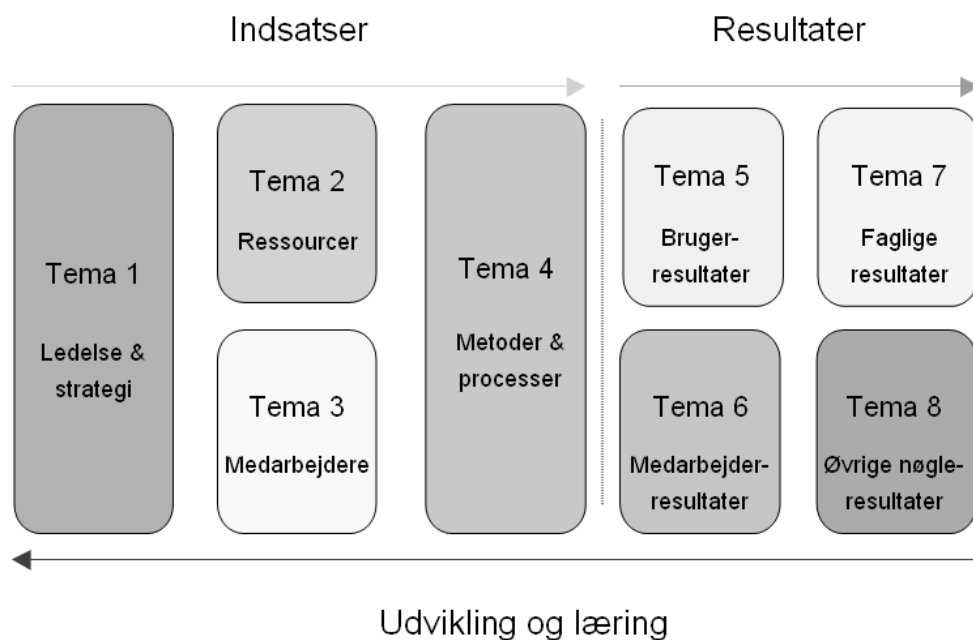
Men muligheden for dialog stopper ikke ved institutionen. Med kvalitetsmodellens fælles sprog for kvalitet kan dialogen også foregå på tværs af institutioner og fagområder. Og mellem det politiske niveau, forvaltningsniveauet og institutionsniveauet, det vil sige de forskellige niveauer i kommunens styringskæde.

Tilsvarende kan kvalitetsarbejdet inden for kvalitetsmodellens rammer også bidrage til, at institutioner på tværs af kommunegrænser har et fællessprog og kan arbejde sammen om at udvikle kvaliteten.

4.2 Kvalitetsmodellens opbygning

Figur 2 viser kvalitetsmodellens helhedsorienterede spørgeramme, der omfatter otte temaer – fire indsatstemaer og fire resultattemaer. Tilsammen forholder temaerne sig både til den organisatoriske, faglige og brugeroplevede kvalitet.

Figur 2: Den Kommunale Kvalitetsmodel – spørgerammen



Til spørgerammen hører 20 spørgsmål (2-3 spørgsmål under hvert tema), der skal besvares i forbindelse med selvevalueringen.

Det er spørgerammen og de underliggende spørgsmål, der giver et fælles blik på kvaliteten og et fælles kvalitetssprog. Det gælder for kommunen som helhed, inden for den enkelte sektor og på den enkelte institution. Men samtidig er spørgerammen så fleksibel, at den kan rumme de forskelle, der er mellem fagområdernes sprogbrug og de anvendte metoder og processer.

4.3 Systematisk dokumentation

Gennem institutionernes selvevaluering opnås der systematisk dokumentation om resultater og indsats. Kvaliteten dokumenteres inden for hvert af de otte temaer – gennem målinger på resultatindikatorer og indsatsindikatorer.

Hvordan kvaliteten dokumenteres, og hvad der dokumenteres, kan være besluttet centralt i kommunen (af kommunalbestyrelsen eller direktionen), på et forvaltningsniveau inden

Eksempler på spørgsmål i Den Kommunale Kvalitetsmodel

Tema 3: Medarbejdere

Hvad gør institutionen for at tiltrække og fastholde medarbejdere?

Tema 4: Metoder og processer

Hvad gør institutionen for at forbedre arbejdsgange og metoder?

Tema 5: Brugerresultater

Vurder brugernes tilfredshed med institutionen med udgangspunkt i de gennemførte brugertilfredshedsmålinger

Tema 7: Faglige resultater

Vurder ydelsens faglige kvalitet i forhold til de faglige mål og standarder

for det enkelte fagområde eller af institutionen selv. Det er et valg, den enkelte kommune træffer.

4.4 Afprøvning af Den Kommunale Kvalitetsmodel

På tidspunktet for denne pjeces udarbejdelse er kvalitetsmodellen i form af spørgeskrammen med 20 fælles spørgsmål gjort klar til afprøvning i ni kommuner. Afprøvningen vil finde sted i foråret 2010. På baggrund af erfaringerne herfra vil kvalitetsmodellen blive tilpasset og være klar til brug i sommeren 2010.

Parallelt med kvalitetsmodellens afprøvning opstilles en ”redskabskasse” for hvert af kvalitetsmodellens otte temaer. Redskabskasserne skal indeholde eksempler på redskaber, som kommunen eller institutionen kan anvende i arbejdet med at dokumentere og udvikle kvaliteten.

Inden for de forskellige temaer eksisterer der allerede en lang række redskaber, som kommunerne anvender – eksempelvis redskaber til lederevaluering, økonomistyring, tilfredshedsmålinger, motivation af medarbejdere og måling af resultater – som kan indgå i redskabskassen. Opstillingen af redskabskasserne skal bidrage til at give kommunerne inspiration og skabe overblik over redskaberne.

I forhold til måling og udvikling af den faglige kvalitet, der vedrører temaet ”Metoder og processer”, er der til gengæld behov for at få udviklet og afprøvet nye redskaber inden for en række fagområder.

I forlængelse af Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt er der igangsat en række aktiviteter, som skal bidrage hertil. Og i projektet fra kvalitetsreformen om faglige kvalitetsoplysninger udvikles og afprøves en række redskaber til måling og udvikling af den faglige kvalitet inden for dagtilbuds- og plejeboligområdet. På samme vis kan projektet fra kvalitetsreformen om sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser, hvor der afprøves et redskab til at måle og sammenligne brugernes oplevelse af kvaliteten, bidrage til at arbejde med brugerresultater i modellen.