

Tænk før du måler — om at foretage et realitetstjek af Kvalitetsreformens anbefalinger

Af Hanne Nørreklit* og Camilla Kølsen de Wit

Abstrakt

Den nye Kvalitetsreform lægger stor vægt på klare mål for den offentlige sektor, så resultaterne af ressourceanvendelsen kan evalueres. Den er lavet som et forsøg på at innovere og udvikle den offentlige sektor, så samfundet kan overkomme udfordringen med den skæve fordeling af hænder på arbejdsmarkedet og hænder udenfor arbejdsmarkedet – det såkaldte krydspres på velfærdssamfundet. Denne artikel sætter fokus på Kvalitetsreformens realitetssans. Problemer i Kvalitetsreformens målingssystemer synliggøres på baggrund af en mere nuanceret evalueringsmodel, hvor essensen er, at enhver effekt, der opnås i de offentlige ydelsesaktiviteter, er resultatet af en samproduktion mellem de involverede parter og deres fælles ressourcer og processer. Den præsenterede og mere nuancerede evalueringsmodel synliggør kompleksiteten i evaluering og kvalitetsudvikling. Det påpeges, at det er vigtigt, at der laves valide evalueringer og målinger, hvor der er indbygget realitetstjek i målemetoden, så man ved, hvad man måler – og hvad man ikke måler. Realitetstjekket indebærer også, at der er fokus på værdirationalitet og procesretfærdighed med henblik på efterfølgende at anvende målingen til udvikling af praksis i realiteten. Modellen rummer mere af virkeligheden og praksis og fordrer derved et højere evalueringsberedskab i praksis hos såvel medarbejdere og ledelse (inklusiv embedsmænd og politikere).

A. INDLEDNING¹

1. Baggrund og problemstilling

Regeringen er kommet med en Kvalitetsreform af den offentlige sektor², hvor man lægger stor vægt på klare mål for aktiviteter i offentlige sektor med henblik på at evaluere resultaterne af ressourceanvendelsen. Undervisningsministeriet har lavet en bekendtgørelse om anvendelsen af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsens arbejde³, hvor der fokuseres på målformulering og tilsyn. Folkeskolen har årsplaner og elevplaner, som angiver mål for fagenes og elevernes udvikling. Professionshøjskolerne skal fremover lave ressourceregnskaber, så det kan afdækkes, hvilke resultater ressourcerne tilvejebringer⁴. På tværs af sygehusene skal den bedste praksis lokaliseres og udbredes til de øvrige sygehuse med henblik på at effektivisere behandlingerne.⁵ Der er med andre ord et insisterende, lovgivende fokus på mål og målformuleringer i den offentlige sektor med henblik på kvalitetsudvikling.

* Hanne Nørreklit er Ph.d. og professor i international økonomistyring på Handelshøjskolen, Århus Universitet.

Camilla Kølsen de Wit er Ph.d. og Innovationschef for Forretningsforståelse i Alexandra Institutet A/S

Regeringen ønsker med Kvalitetsreformen at sammenligne, hvordan institutionerne udnytter ressourcerne og søger at nå deres mål for dermed at stimulere konkurrencen, skabe åbenhed og effektivitet i ressourceudnyttelsen og -allokeringen samt at give borgerne mulighed for at vælge frit mellem skoler, sygehuse med videre. Målesystemer bliver et redskab til at dokumentere og vurdere, hvad der skal sættes i værk for at nå de fastsatte mål. Kvalitetsreformen opfordrer til, at belønne de mål-opfyldende institutioner med bevillinger, hvorved målesystemet får en meget central plads, når der skal fordeles ressourcer i det offentlige system. Det rejser spørgsmålet, hvor godt målesystemerne er til at opfylde intentionerne med systemerne.

Med en metafor kan man sige, at Kvalitetsreformens målingsmodel ser den offentlige sektor som en produktionsfabrik, der med sine maskiner producerer et samfundsprodukt uafhængigt af materiale og fysisk og social kontekst. Dette kommer f.eks. til udtryk i et af Kvalitetsreformens oplæg fra februar 2007 i sætninger, der udtrykker, at regionerne skal have indblik i de mest omkostningseffektive metoder indenfor sundhedsvæsenet, så de kan udbredes hurtigere. Kommunerne skal kunne sammenligne sig med hinanden ved hjælp af nøgletal. Kommuner og regioner skal have redskaber, der kan understøtte prioriteringen af ressourcer og fastsættelsen af kvalitetsmål på de borgernære serviceområder.⁶ Dette fokus på kontekstfjerne mål og målemetoder er fortsat tydeligt i den endelige Kvalitetsreform fra august 2007. Risikoen er dermed, at evalueringer og målinger af kvaliteten i ydelserne bliver fremmedgjorte overfor den praksis, som målingerne efterfølgende kan have stor effekt på gennem indsats og ændret ressourcefordeling. Fremmedgørelsen kan samtidigt vise sig i manglende værdirationalitet i målinger såvel som opfølgende handlinger, hvilket kan skabe modstand mod evaluering og kvalitetsmålinger og deres konsekvenser hos de involverede aktører. Dette giver anledning til ikke kun at undersøge, om målemetoderne er valide, men også om processerne omkring målfastlæggelsen er fornuftige. Der er således i det hele taget behov for et realitetstjek af Kvalitetsreformens måle- og handlesystem.

Denne artikel analyserer, i hvilket omfang kvalitetsmålinger og processer kan forenkles og fjernes fra deres kontekst, uden at de mister udsagnsværdien om den praksis, de er et mål for og er sat i verden for at udvikle og forbedre. I særdeleshed er der fokus på målesystemets validitet og på måleprocessens værdirationalitet. Problemstillingen er reel og væsentlig, fordi Kvalitetsreformen er lavet som et forsøg på at innovere og udvikle den offentlige sektor, så samfundet som sådan kan overkomme udfordringen med den skæve fordeling af hænder på arbejdsmarkedet og hænder udenfor arbejdsmarkedet – det såkaldte krydspres på velfærdssamfundet. Eller sagt med andre ord,

hvis ikke Kvalitetsreformen og dens indlejrede målesystemer forholder sig til praksis, er det svært at forestille sig, hvordan dens implementering og målinger kan have værdi og udviklingspotentiale for praksis.

Artiklen påpeger, at Kvalitetsreformen indeholder kvalitetskriterier og processer, der ikke kobler sig til realiteterne i den praksis, de definerer kvaliteten for. Det kommer til at fremstå som uretfærdigt for praktikerne, at de bliver målt på kvaliteter, der enten ikke er evidensbaserede eller relevante for deres praksis – kriterier og målsætninger for opfølgende handlinger, der ikke giver rum for, at enhver praksis er en samproduktion. Denne situation kan medføre, at det for praktikerne er svært at bevare tilliden til reformens kvalitetssystem og acceptere de opfølgende handlinger, der iværksættes ud fra reformens målinger. Endvidere bliver det en svær opgave at skulle formulere indsats for videreudvikling og fornyelse af praksis i den offentlige sektor ud fra et dokumentationsgrundlag, der ikke beskriver praksis.

2. Metode og struktur

Kvalitetsreformens målingssystemer analyseres på baggrund af en mere nuanceret evalueringsmodel, hvor essensen er, at enhver effekt, der opnås, er resultatet af en samproduktion mellem de involverede parter og deres fælles ressourcer og processer. Erkendelsen af samproduktionen bevirker et fokus på, at måleprocessen bliver mere valid og retfærdig. Artiklen udvikler en model, der viser, at det er vigtigt, at der laves valide evalueringer og målinger, hvor der er indbygget realitetstjek i metoden, så man ved, hvad man måler – og hvad man ikke måler. Modellen synliggør kompleksiteten i evaluering og kvalitetsudvikling. Den rummer mere af virkeligheden og praksis og fordrer derved et højere evalueringsberedskab i praksis – herunder en udvikling af refleksionerne over evalueringer hos medarbejdere og ledelse (inklusiv embedsmænd og politikere).⁷ Endvidere inddrages begreberne værdirationalitet og procesretfærdighed med henblik på at argumentere for en måle- og udviklingsproces, hvor aktørerne (fx lærere, pædagoger, læger, plejepersonale mv.) anerkendes som deltagere i den meningsproduktion, som en kvalitetsmåling er, frem for blot at skulle adoptere andres mening om deres eget arbejde.

Som det gennemgående eksempel i artiklen er valgt uddannelsessystemet, med særligt fokus på folkeskolen. Folkeskolen er i den nuværende version af Kvalitetsreformen fra august 2007 ikke skrevet direkte ind i reformteksten, men optræder indirekte i reformen via kommunernes kvalitetskontrakter, der sammen med folkeskolelovgivningen er det centrale styringspunkt. Indenfor

de fastlagte centrale rammer skal hver enkelt kommunebestyrelse opstille klare mål for deres service for hvert område, herunder folkeskolen.⁸ I Kvalitetsreformen står der således følgende om fokus for reformen: *'I Kvalitetsreformen er der særligt fokus på de tre store områder: Sundhed, dagtilbud til børn og ældrepleje. Men mange af de temaer og initiativer, der indgår i Kvalitetsreformen vil kunne bredes ud til hele den offentlige sektor, fx også til folkeskolen og beskæftigelsesområdet.(side 20)'* Argumentet for at fokusere på folkeskolen er derfor, at det indirekte er omfattet af reformen. Der er i regeringens tænkning intet til hinder for direkte at inddrage folkeskolen i reformens 'temaer og initiativer'. Artiklen illustrerer, at det kan være problematisk at udbrede Kvalitetsreformens målesystem og målformulering til folkeskolen og dens aktiviteter. Artiklen kan dermed læses som en analyse af mulige konsekvenser og potentielle vanskeligheder for folkeskolen, hvis den direkte indskrives i Kvalitetsreformen. Analysens principper er dog også anvendelige på andre områder.⁹

3. Oversigt over artiklen

Artiklen er struktureret således, at afsnit B analyserer validiteten af Kvalitetsreformens målesystem og standardfastlæggelse med henblik på at komme med forslag til forbedringer heraf. Afsnit C diskuterer anvendelsesprocessen med henblik på, hvorledes praktikernes engagement kan sikres via skabelse af værdirationalitet og procesretfærdighed. Afsnit D konkluderer og perspektiverer artiklens resultater.

B. Kvalitetsreformens målesystem

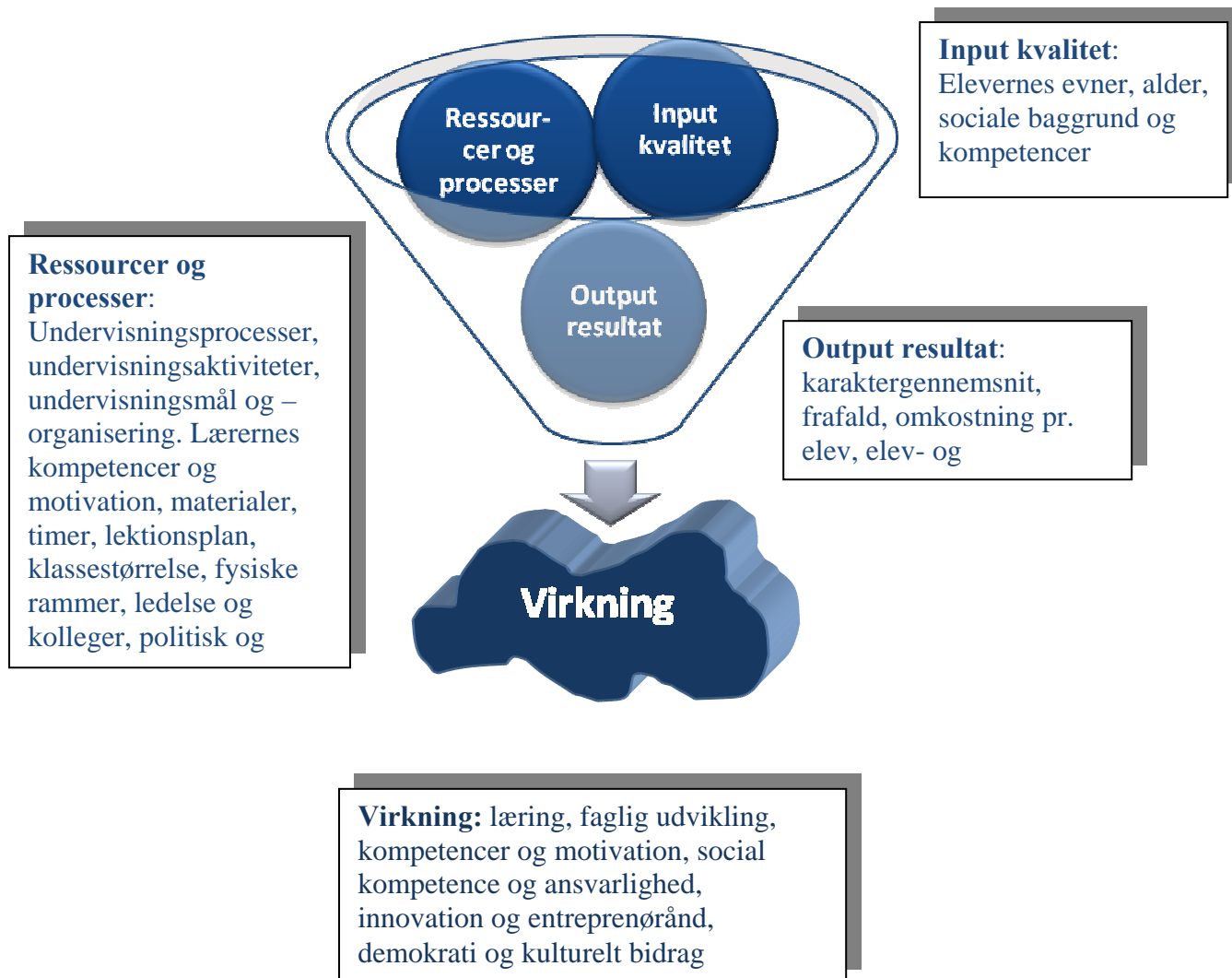
Kvalitetsreformen august 2007¹⁰ opererer med et tredelt kvalitetsbegreb, der inkluderer brugeroplevet kvalitet, faglig kvalitet samt organisatorisk kvalitet. Det betyder en målsætning af kvaliteten indenfor disse tre områder, idet kvaliteten på alle tre dimensioner skal være i orden for at have en høj servicekvalitet i den offentlige sektor. Kommunerne skal lave en enkel og kortfattet kvalitetskontrakt, hvor der skal være få og klare kvantitative mål for hvert serviceområde. Denne kvalitetskontrakt kan ledere og medarbejdere derefter opfylde på baggrund af deres lokale forhold og ressourcer. Det centrale i denne sammenhæng er, at Kvalitetsreformen fra august 2007 tillader og opfordrer til lokale prioriteringer fra ledere og medarbejdere med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat af kommuner og regioner. Den videre tankegang er, at man kan afgøre, hvad der generelt set er den mest effektive måde at drive en institution på økonomisk set, og at denne måde problemløst kan overflyttes til alle andre institutioner af samme type i landet.

Det er imidlertid ikke uproblematisk at prioritere og vurdere på grundlag af output målinger af kvalitet. Målinger af output er en simpel måde at vurdere og prioritere på, og det har den fordel, at output rent faktisk kommer i fokus. Men hvis datagrundlaget ikke er validt, og hvis ikke det er koblet sammen med en forståelse for de processer og aktører, der frembringer output, så kan de efterfølgende prioriteringer og indsatser få helt andre effekter end tilsigtet. Kvalitetsreformens resultatstyring forudsætter nemlig bl.a., at det ønskede mål (kvalitet) kan formuleres og måles entydigt og kvantitativt, og at praktikerne kan kontrollere aktiviteterne, der fører til målopfyldelse (Merchant 1985).

Kvalitetsreformen antager, at sådanne idealbetingelser for kvalitetsmålinger er til stede, fx gennem kommunernes kvalitetskontrakt med borgerne, hvor kontrakten samtidig bygger på de rammer, der er fastlagt centralt fra regeringens side. Ved at kriterierne for kvaliteten er centralt formulerede, løsrevne fra praksis og det konkrete arbejde, der udføres i den offentlige sektor, bliver det ikke klart, at resultater og målopfyldelse er en samproduktion mellem de involverede parter og deres fælles ressourcer og processer i den konkrete lokale kontekst. Erkendelsen af samproduktion er nødvendig for dels at formulere praksisrelevante kriterier for kvaliteten, og dels for at opnå procesretfærdighed.

1. Kvalitetsoutput er samproduktion og kontekst afhængig

Kvalitetsreformens opfattelse af de offentlige ydelser som produktionsfabrik er en alt for simpel opfattelse af, hvad der foregår i det offentlige system, hvilket illustreres med figur 1.(Malleret 1999). En del af det offentlige system er grundskolen, hvilken vi har valgt som case for den præsenterede evalueringsmodel.



Figur 1 Velfærdsydelser produceres i kontekst og samproduktion

Figuren illustrerer, at skoleundervisningen sker i en ikke triviell samproduktion mellem skole, lærer, elever og forældre, hvor det ikke kun er lærernes kvalifikationer og motivation, der er afgørende for resultatet, men i høj grad også elevernes ressourcer i form af evner, social baggrund og kompetencer (inputkvalitet i modellen). Derudover er det ikke kun lærerens kvalifikationer, som er centrale for skabelsen af gode undervisningsresultater (output resultat), men i høj grad også den menneskelige, fysiske og sociale kontekst i undervisningsprocessernes samspil mellem mål og metoder, der spiller ind på udfoldelsen af læreprocesserne. Undervisningsmateriale, -mål, -aktiviteter og antal undervisningstimer, lektionsplan, klassestørrelse, fysiske rammer, ledelse og kollegaer, politisk og offentlig kontekst (ressourcer og processer) er i høj grad også afgørende for det, der bliver resultaterne af undervisningen. Endelig er der ikke lighedstegn mellem det direkte output af undervisningsprocesserne i form af eksempelvis eksamensresultater, beståelsesprocent og

omkostninger pr. elev og så selve virkningen af undervisningen set i et mere langsigtet og bredere samfundsperspektiv.

I relation til Kvalitetsreformen, hvor der er meget fokus på brugertilfredshedsmålinger, mål- og resultatstyring, kan der ske det, at udsagn om outputtilfredshed implicit kommer til at inkludere en lang række inputvariable. F.eks. kan en skole med mange ressourcer score en høj brugertilfredshed blandt forældrene. Ressourcebeskaffenheden er en udslagsgivende inputvariabel, som man ikke får ekspliciteret i tilfredshedsmålingen, men som har afgørende betydning for outputtilfredsheden. Dermed kan man nemt komme til at drage skæve konklusioner på, hvad der frembringer den høje tilfredshed.

Manglende indsigt i inputkvaliteterne, ressourcerne og processerne kan i sammenhæng med evalueringsresultater få grundlæggende sociale implikationer. En prioriteringsstrategi på baggrund af evalueringsresultater, som belønner gode karaktergennemsnit og dermed en god målopfyldelse, indebærer, at flere ressourcer allokeres til elever med høje inputkvaliteter på bekostning af elever med mere svage kvaliteter. Endvidere vil et sådant system motivere lærerne til at søge til de skoler med elever med høje inputkvaliteter, som via en selvforstærkende mekanisme vil få stadig flere ressourcer. I sin yderste konsekvens vil der ikke blive allokeret ressourcer til elever med svage inputkvaliteter. Det er en udvikling, der allerede er i gang, og som vi i høj grad ser i England og USA. Der har ikke været et realitetstjek af variablene i målingerne eller kriterierne for kvaliteten af undervisningen. Dermed er det svært at oversætte målinger og kvalitetskriterier til praksis med henblik på innovation af praksis,

Endvidere må det påpeges, at validiteten i outputmålene er problematisk. Det er således vanskeligt at fastlægge rigtige, entydige, kvantificerbare kriterier at måle output på. For det første er der problemer med viden om sammenhæng mellem output og virkning. F.eks. er karaktergennemsnit eller brugertilfredshed ikke uproblematisk. Hvis det i virkeligheden er læringsmålene, man gerne vil måle graden af målopfyldelse på, så er karaktergennemsnittet en kraftig og måske helt forkert reduktion af læringsmålene. Gennemsnitskarakteren for en klasse er så at sige et forkert tegn på opfyldelsen af læringsmålene. Hertil kommer, at det umiddelbare output i karaktergennemsnittet muligvis slet ikke hænger sammen med den virkning, man forsøger at frembringe over langt sigt (se fig. 1). Outputmålene motiverer til en undervisningsform, som måske nok betyder, at eleven præsterer på eksamensdagen, men måske ikke i det personlige og samfundsmæssige liv.

Endvidere kan man sætte spørgsmål ved, om brugertilfredshedsundersøgelser fører til 'højere kvalitet'. I det hele taget, hvad måler man, når man måler tilfredshed? Er det problemer med skolens kvalitet eller utilfredshed med folks livssituation i det hele taget? Det rejser problemstillingen om, hvorledes man anvender utilfredshed med et læringsmiljø til udvikling af samme, når det er vanskeligt at placere om grunden til, at elever/studerende er utilfredse er den personlige situation, egen indsats, lærerens rolle eller den bredere samfundskontekst. Ved at sætte tal på output via eksempelvis en Likert skala opstiller man en tilsyneladende rigtig og objektive målestok, men man kan sætte stort spørgsmålstejn ved et sådant målesystems objektivitet. Validiteten af de opstillede resultatmålinger og dermed deres evne til at måle den aktuelle præstationer er ret tvivlsomt. Endelig hvordan skal man vægte hver af de tre måleområde i Kvalitetsreformens tredelte kvalitetsbegreb – hvordan vægter man den brugeroplevede, den faglige og den organisatoriske kvalitet? Det må understreges, at alle tre områder kræver inddragelsen af samproduktionen og alle dens aspekter, jf. fig. 1.

Vi kan således konkludere, at det er vigtigt at være opmærksom på, at undervisningen foregår i samproduktion og i interaktion med såvel materiel og social kontekst samt at målemetoderne er usikre. Det betyder, at hvis man skal foretage en rimelig og fair evaluering af sammenhængen mellem ressourceforbrug og målopfyldelse, så skal man netop opdele outputmålingerne i forhold til inputkvaliteten og kvaliteten af undervisningsressourcer og processer (se figur 1) og lave et realitetstjek af, hvad der ligger bag ved målingerne. Det er således afgørende for at vurdere resultaterne af undervisningsindsatsen at vide, om der er tale om ordblinde børn, socialt belastede børn eller meget dygtige børn i undervisningsprocessen. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at outputmålene ikke er entydige objektive mål, men måske symptomer på problemstillinger. Dette arbejde med målemodellerne vil meningsfuldt kunne involvere de professionelle praktikere, så realitetstjekket bliver en konkret metode til at understøtte samforvaltning i den offentlige sektor.

2. Realistisk evaluering frem for Kvalitetsreformens mekaniske evaluering

Tænkningen i den præsenterede og mere nuancerede evalueringsmodel i artiklen er samtidig en grundantagelsen i metoden 'realistisk evaluering' (Pawson og Tilley, 1997), der på dansk er blevet til 'virkningsevaluering' (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003).. Fordelen ved at foretage målinger, der eksplicit tager højde for inputkvaliteter og kvaliteten af ressourcer og processer, er, at sådanne målinger giver mulighed for at drage læring af de pædagogiske og læringsmæssige processer i

folkeskolen. Man kan således udpege de forhold, der skaber de bedste resultater for en given gruppe i en given kontekst. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at selv nuancerede målinger kun kan pege på, hvor det virker, men ikke hvad der virker og hvorfor det virker. Det at finde ud af, hvad der virker og hvorfor det virker, kræver faglig indsigt, analyser, eksperimenter og refleksion. Det interessante er således ikke primært, hvor handlinger og processer virker, hvilket både termen 'virkningsevaluering' og Kvalitetsreformen lægger op til. Som påpeget ovenfor kan det jo være, at der, hvor det virker, er outputresultaterne gode, fordi inputkvaliteten er høj, mens handlingerne og processerne ikke er særligt virkningsfulde. Det væsentlige er at udbygge forståelsen af, hvorfor det virker med afsæt i en forståelse af virkeligheden og de begrundelser, som aktørerne har for deres handlinger, fordi det er aktørerne, der i samproduktion skaber et direkte output og en virkning på længere sigt. Derfor formuleres hypoteser, kvalitetskriterier og grundlaget for en realistisk evaluering også i samspil med aktørerne i den indsats, der evalueres som realistisk evaluering (de såkaldte 'programteorier', Pawson & Tilley 1997). Det er således en central forudsætning for, at Kvalitetsreformens dokumentation kan anvendes som grundlag for beslutninger om innovation og udvikling af den offentlige sektor, at praksissituationen, realiteterne og samproduktionen inkluderes som målevariable og kvalitetskriterier. Hvis man arbejder på at kortlægge, hvorfor en ønsket kvalitet er opnået i en praksis, bliver det på grundlag af en realistisk evaluering muligt at iværksætte begrundede handlinger i andre praksisser, der kan understøtte og fremme den ønskede kvalitet. Det er således væsentligt, at det, der virker, dokumenteres og ikke blot er udtryk for ideologi og myte.

Kvalitetsreformens anvisninger indeholder ikke nuancerede målemetoder og inddrager ikke realistiske vurderinger. På trods af intentionen i reformen om lokale prioriteringer, bliver disse tilsyneladende ikke en del af målingsmodellen, når graden af mål opfyldelse skal anslås¹¹. At de lokale prioriteringer, arbejdsprocesser og ressourcer udelades i resultatmålingerne i Kvalitetsreformen kan ses ved, at der allerede nu bliver arbejdet målrettet på systematiske og centrale akkrediteringsmodeller, hvilket dog er mest synligt indenfor området sundhed med Den Danske Kvalitetsmodel. Disse modeller består af fælles nationale standarder for høj kvalitet, og standarder og dokumentation af metoder opdateres på baggrund af særlige faglige kongresser, fx hvert 3. år¹². En sådan fremgangsmåde bør nøje overvejes i forhold til folkeskolen, idet evidensen bag standarder indenfor sundhed er langt mere velunderbygget og velbeskrevet end indenfor pædagogik og læring. Der er med andre ord ikke entydig evidens for, hvad der giver den bedste kvalitet indenfor pædagogik og læring, hvilket vanskeliggør formulering af valide fælles nationale standarder i centrale akkrediteringsmodeller indenfor dette område. Er der evidens for, at 12m2 er

bedre for børnene i daginstitutionerne end et andet antal kvadratmetre¹³? Hvis ikke vi véd, hvilke rumforhold småbørn trives under, bør man overveje, om det er investeringer i kvadratmetre, der giver velfærd.¹⁴

I Kvalitetsreformens tænkning fjerner man således betydningen af konteksten, som aktiviteterne foregår i. Kvalitetsreformen fokuserer på 'at lære af de gode eksempler' – men konteksten og dens indflydelse på resultaterne i de kommunale og regionale institutioner bliver ikke en del af læringen, når den ikke inkluderes i målemodellerne. Man anskuer afvigelser fra kvalitetsmålene som udtryk for effektivitetsafvigelse og ikke som et udtryk for en relevant praksisrefleksion på den konkrete situation¹⁵. Man fjerner dermed den menneskelige refleksion over hvilke handlinger, der er meningsfulde set i sammenhæng med konteksten i den pågældende institution. Man fjerner praktikernes indsigt og rettighed til at deltage i meningsproduktionen om status på deres praksis og videreudviklingen heraf. Med andre ord fjerner man den helt fundamentale forståelse af, *at hvad der virker afhænger af, hvem man taler om, og hvilke omstændigheder, det foregår under.*

Vi kan således konkludere, at det er væsentligt ikke at abstrahere og løsrive sin evaluering fra virkeligheden. Det er nødvendigt, at den ønskede kvalitet og målingerne heraf er tæt koblet til praksis, hvis det skal danne grundlag for begrundede indsatser, der kan videreudvikle og forny praksis i den offentlige sektor. Koblingen til kontekst og praksis inkluderer en mere kompleks evalueringsmodel, der illustrerer samproduktionen, og som tillader praktikerne at bruge sin viden om egen praksis til udvikling og forbedring. Man skal arbejde på at indlejre tilbagevendende realitetstjek i evalueringerne, så man når frem til evalueringsudsagn om, hvad der virker for hvem under hvilke omstændigheder frem for en fremmedgjort global evidens¹⁶ om, hvad der antages at virke for alle under enhver tænkelig konfiguration af omstændigheder. Et realitetstjek involverer ikke blot et mere nuanceret målesystem, men også at man går til fænomenerne – til den praktiske kontekst – for at få indsigt i, hvad der virker for hvem under hvilke omstændigheder. Ellers kommer målesystemet til at virke som en uigennemsigtig mur mellem de praktiske fænomener og beslutningstager (Nørreklit, Nørreklit og Mitchell, 2007).

Realistiske evalueringer involverer i sagens natur praktikerne både i formuleringen af målemodellen og i fortolkningen af målingerne, og er således en underbygning af procesretfærdighed. I det følgende afsnit udfoldes pointen om praktikernes engagement og procesretfærdighed i

kvalitetsarbejdet, som forudsætning for at kunne innovere den offentlige sektor gennem regeringens Kvalitetsreform.

C. Praktikernes engagement i kvalitetsarbejdet

Ved ikke at inddrage den praktiske kontekst antager Kvalitetsreformen implicit, at der er målkongruens mellem borgere, ansatte, kommune, embedsmænd og regering., dvs. enighed om kvalitetskriterierne i Kvalitetsreformen. Men da organisationer virker som en koalition af målsætninger, er denne antagelse om målkongruens ikke realistisk (Parker, 1979). Særligt ikke, når der samtidig er tale om mål og kriterier, der skal gælde *på tværs* af institutioner og organisationer, som tilfældet er mellem ministerier og ansatte i den offentlige sektor. Det betyder, at ikke kun de fysiske og sociale omstændigheder, men i høj grad også de involverede aktører er interessant i forhold til graden af succesfulde implementeringsindsatser og aktiviteter i forskellige offentlige institutioner. Hvad der virker, afhænger af målsætningernes grad af kongruens med de involverede aktører. Der argumenteres nedenfor for, at værdirationalitet er en nødvendig forudsætning for at implementere kvalitetsmålesystemer og resulterende handleplaner, idet det er afgørende for at opnå accept af systemet og dets opfølgning. Værdirationalitet kan opnås ved, at der i kvalitetsprocessen er procesretfærdighed.

1. Internt engagement og værdirationalitet

Forskning viser, at kreativitet og den professionelle ansvarlighedsfølelse falder, når man benytter sig af meget eksplicite outputmålinger (Amabile, T.M.,1997). Stor fokus på resultatmålinger skaber nemlig eksternt engagement frem for internt engagement. Eksternt engagement indebærer, at medarbejderne begrundes deres handlinger ud fra regler og krav fra andre, som eksempelvis måle- og testsystemer (Argyris og Kaplan, 1994). Eksternt engagement er vigtigt for at etablere organisatoriske regler og for at kommunikere, hvilken adfærd, der ønskes og belønnes. Det er imidlertid utilstrækkeligt, hvis man ønsker, at praktikerne skal være aktive, kreative og problemløsende.. Et for stort fokus på eksternt engagement motiverer til, at det, der måles, får opmærksomhed – lærerne vil målrette deres adfærd efter at opfylde det, der måles. 'Teaching to the test' er det helt aktuelle eksempel på eksternt engagement i undervisningen fra lærerens side. Internt engagement er essentielt, fordi det bevirker, at medarbejderen ser sig selv som ansvarlig og som igangsættende. Forskningsresultater fra England peger netop på, at fokus på resultatstyring eroderer lærernes interne engagement (Brown, 2007).

Ureflekteret styring via resultatmålinger, som ikke forholder sig aktivt og kritisk til disse konsekvenser af resultatstyringen, kan resultere i fremmedgørelse og social erosion, som hæmmer praksisudviklingen. Konsekvenserne er vanskeligheder i forbindelse med 'management of meaning', hvilket er tilfældet, fordi regelret styring via resultatmålinger alene udtrykker den almene opfattelse af viden, som er domineret og formet af teknisk rationalitet (Schön 1985; Schön 1990, von Wright 1995). Teknisk rationalitet er funderet på en overbevisning om, at der er enighed om, hvad der er godt for alle – hvad enten det er alle i et samfund, eller alle i en virksomhed. For at undgå social erosion og fremmedgørelse må der stilles krav om en vis grad af værdirationalitet, som har at gøre med, om målsætningen er god og dårlig for de involverede mennesker (von Wright 1995). Værdirationalitet handler om det, der af medarbejderne opfattes som fornuftigt, som samtidigt ifølge deres opfattelse er rationelt, mens teknisk rationalitet kun er generelt rational uden at være fornuftig.

Evalueringsmodellerne skal således ikke kun være forankret i praktikernes viden og kognition, men også i de værdier, der knytter dem til og engagerer dem i deres faglige aktiviteter og handlinger (Nørreklit, Nørreklit og Mitchell, 2007). I denne sammenhæng kan fokus på procesretfærdighed være en væsentlig forudsætning for medarbejdernes opfattelse af værdirationalitet og dermed også deres tillid og interne engagement.

2. Procesretfærdighed og innovation af den offentlige sektor

Procesretfærdighed er et begreb hentet fra juraen, den engelske term er procedural justice, og det defineres som følger: *'Procedural justice is concerned with making and implementing decisions according to fair processes. People feel affirmed if the procedures that are adopted treat them with respect and dignity, making it easier to accept even outcomes they do not like.'* (Maiese, 2004) Argumentet er hermed, at hvis målesystemet og målemetoden tager højde for og inkorporer samproduktion, så vil de professionelle praktikere opleve procesretfærdighed og acceptere de praksisfunderede handleplaner, der kan formuleres med udgangspunkt i målingerne. I forbindelse med undersøgelser af procesretfærdighed, er det blevet slået fast, at grundtanken i procesretfærdighed er det, der på engelsk kaldes 'collaborative management' eller samforvaltning på dansk (Haaland m. fl. 2005). Den afgørende indsigt er, at forståelsen for samproduktionen og en medfølgende procesretfærdighed i målesystemerne og -metoderne af den offentlige sektors praksis

skaber mulighed for samforvaltning mellem aktørerne i opfølgningen af og fornyelsen af arbejdet i den offentlige sektor.

Det, der er på spil i procesretfærdigheden, er således aktørens personlige opfattelse af, at en given proces og dens procedurer er retfærdige. En retfærdig proces giver respekt og værdighed til praktikerne, hvilken inkluderer hans/hendes vurdering af målenes værdi, herunder om målene er fornuftige og rationelle i forhold til hans/hendes praksis. Herudover indeholder procesretfærdigheden såkaldte 'safeguards', der, hvis de er til stede i processen, sikrer retfærdigheden. Juridisk set er disse: retten til at blive hørt, muligheden for at præsentere sin sag, retten til at have eventuelle beslutninger truffet af en udenforstående 3. part, samt at have retten til at beslutningen er baseret på dokumentation eller evidens (Howieson 2002). Når procesretfærdighed bruges i arbejdsmarkedet vedrørende beslutninger, der påvirker medarbejdernes arbejdssituation, inkluderes også involvering af aktørerne og etik som 'safeguards' for procesretfærdigheden (Kristensen, 2006).

Givet at det er en personlig vurdering, hvornår processen er retfærdig, er den meste forskning om procesretfærdighed lavet af psykologer og sociologer for at forstå, hvordan mennesker tænker og opfører sig i sociale sammenhænge. Oprindeligt mente man, at oplevelsen af retfærdighed opstår, hvis den resulterende beslutning er retfærdig forstået på den måde, at fordelingen af fx ressourcer kan opfattes som retfærdig af de involverede parter. Dette kaldes fordelingsretfærdighed (Howieson 2002). Fordelingsretfærdighed kan enten begrundes som, 'at jeg får det samme som de andre', hvilket er ud fra en forståelse af lighed, eller ud fra 'jeg får det her, fordi jeg har brug for det', eller til sidst 'jeg har fortjent det her, jeg har gjort, som jeg skulle', hvilket hænger sammen med en oplevelse af fortjeneste.

Men det viste sig snart, at tilfredsheden med beslutningerne ikke alene afhænger af fordelingsretfærdigheden, men derimod af procesretfærdigheden. Det er det samme på tværs af kultur, etnicitet og nationalitet (Howieson 2002). *'This line of research has also shown that if people perceive that authorities are legitimate through their enactment of fair procedures, they will take the positive obligation to obey the authorities' rules onto themselves.'* (Howieson 2002).

Dette er et overvældende udsagn i relation til Kvalitetsreformens målemodeller og 'fordeling efter fortjeneste (målopfyldelse)' tænkning, hvis man tænker fordeling af offentlige ressourcer til

udvikling og opretholdelse af god service for borgerne som en beslutning fra myndighederne (kommune og regering) til praktikerne. Kvalitetsreformen inddrager i høj grad teknokratisk 'begrundet fortjeneste' i opfordringen til, at kommunerne tilrettelægger deres bevillinger i henhold til målopfyldelsen i institutionerne. Men denne måde at fordele ressourcer på, kan i mindre grad end procesretfærdighed stimulere til opbakning om den konkrete ressourcefordeling (beslutning) og efterfølgende engagement i praksis som følge af samforvaltning af ressourcerne. Den stærke nutidige fokus på brugerdreven innovation i andre dele af regeringens strategier understreger tillige pointen om engagement og ønsket om samforvaltning.

Det psykologiske rationale bag praktikerens engagement i innovationen af den offentlige praksis handler muligvis ikke om at få bevillinger, fordi man opfylder målene – under antagelsen af, at dette kan lade sig gøre meningsfuldt. Det handler derimod om procesretfærdighed, hvis regeringen og kommunerne vil engagere praktikerne i den offentlige sektor gennem accept af Kvalitetsreformen som styringsredskab. Dermed er det helt andre spilleregler end fordelingsretfærdighed, der burde være grundlag for Kvalitetsreformen, hvis intentionen er at innovere og udvikle den offentlige sektor.

Det centrale bliver igen fokus på og forståelse for, at praksis er samproduktion og kontekst. Måling og resultatstyring af samproduktion fordrer inddragelse af praktikerne og hans viden om sin egen praksis, dvs. samforvaltning og procesretfærdighed. Grundlaget for en meningsfuld udvikling af den offentlige sektor baseret på kvalitets- og resultatmålinger fordrer dermed inddragelse af praksis og praktikerne, hvilket samtidigt skaber grobund for procesretfærdigheden, som baserer sig netop på inddragelse, etik, sociale processer, relationer og anerkendelse. For at have effekt som styrings- og udviklingsredskab skal resultatmålingerne således være forankret i medarbejdernes værdirationalitet, idet man ellers kan forvente at aktørerne vil agere dysfunktionelt, uden det fornødne ansvar engagement.

De psykologiske mekanismer, der er indlejret i procesretfærdigheden, kan bidrage til at opbygge og fremme tilliden til Kvalitetsreformen i praksis og fremme implementering og gennemførelse af opfølgende handlinger. Samtidig er det en sikring af, at de opfølgende handlinger er relevante og meningsfulde for praksis, fordi praktikerne selv har været inddraget i processen. Forankringen i praksis kræver endvidere, at der er ledelsesmæssigt indsigt og metode til at kunne håndtere en forankring i den praktiske virkelighed. Ellers kan social erosion være en konsekvens af at formulere

og anvende resultatmål, der er løsrevet fra det konkrete menneskes og den konkrete virksomheds livsverden. Social erosion og mistillid er et meget reelt og virkelighedsnært problem med det målesystem, man har valgt, og de kvalitetskriterier, der for nuværende indgår i Kvalitetsreformen

D. Konklusion

Vi kan således konkludere, at design og anvendelse af målingssystemer involverer høj grad af kompleksitet. Det kræver, at man forstår virkeligheden bag ved målingerne – dvs. dels at man skal have indsigt i inputkvaliteten, ressourcerne og processerne, samt i de mulige virkninger af processerne på såvel kort som lang sigt, dels at man forstår virkningen af målesystemerne på praktikerne. Praksisrelaterede målingssystemer med faglig begrundet kompleksitet, som er procesretfærdige, kan fremme potentialerne i den offentlige sektor. Kvalitetsreformen lægger op til et målesystem, som passer til en produktionsfabrik og derved er fremmedgjort fra praksis. Det er tvivlsomt om den slags målesystemer kan være med til at udfolde potentialerne i den offentlige sektor og skabe den nødvendige innovation. Et sådant målesystem skaber nemlig ikke blot skæv ressourceallokering, men også social erosion og mistillid til reformen og dens virkemåde og virkemidler hos de mennesker, der skal producere de offentlige ydelser.

Det giver tværtimod en tendens, hvor ledere og politikere er optaget af at gøre det rigtige i forhold til love og bekendtgørelser, frem for at gøre det rigtige i forhold til en udvikling og en forbedring af praksis. Hvis mennesker, dvs. politikere, embedsmænds, ledere og offentlige medarbejdere, er usikre på fremtiden og omgivelserne i det globaliserede samfund, så vil de være tilbøjelige til at gøre som alle andre, dvs. anvende populære og forsimplede modeller (Deephouse, 1996). Også Kvalitetsreformen og diverse bekendtgørelser kan ses som en måde at håndtere det komplekse globaliseringsfænomen på gennem forenklede værktøjer. Mennesker ønsker sig enkle sammenhænge mellem ressourceforbrug og output og virkninger, som de kan begrunde deres ressourcefordelinger ud fra, og som vil skabe vækst og kvalitetsforbedringer indenfor deres områder. Problemet er blot, at der ikke findes enkle evaluering- og kvalitetsmodeller, hvis de reelt skal beskrive og vurdere praksis, af den simple årsag, at virkeligheden og faglig performance i praksis ikke består af enkle sammenhænge.

Antagelserne om, hvad der virker, bliver dermed mytisk, hvilket i usikre tider har gennemslag i en stor del af befolkningen. Myten producerer billeder, som ikke opleves som billeder, men som en virkelighed, der ikke kan kritiseres (Cassirer, 1999 og Poulsen, 2006). Så derfor *Tænk før du måler, og lav realitetstjek, mens du måler!*

Noter

¹ Tak til Preben Melander og anonyme bedømmere for kommentarer til manuskriptet.

² Klare mål og ansvar for resultater – regeringens debatoplæg til møde om Kvalitetsreformen, 2007, Sekretariatet for ministerudvalg, feb. 2007; Regeringens Kvalitetsreform 'Bedre Velfærd og større arbejdsglæde', Regeringen august 2007

³ Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsens arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen, medfør af § 40 a, stk. 5, i lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 1195 af 30. november 2006

⁴ Lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser, lov nr. 562 vedtaget den 01.06.07

⁵ Kvalitetsreformen optræder ikke som en enlig svale. Ideerne fra Kvalitetsreformen kan genfindes i den lovgivning EVA-instituttet har haft til høring i efteråret 2007. Uddannelse er med vilje udeladt af Kvalitetsreformen, men EVA-lovgivningen kan diskuteres som et tillæg til Kvalitetsreformen for uddannelsesområdet. Citat fra Kjeld Møller Pedersen, Professor SDU, den 11.09.07, oplæg med titlen: *Kvalitetsreform og Kvalitetsarbejdet*, ved seminar om udvikling af ny Diplomuddannelse i evaluering og kvalitet, Vitus Bering Danmark

⁶ Klare mål og ansvar for resultater – regeringens debatoplæg til møde om kvalitetsreformen, 2007, Sekretariatet for ministerudvalg, s. 15

⁷ I visse sammenhænge benævnes udviklingen af refleksion over evalueringer som 'opbygning af evalueringskapacitet' se CK de Wit & C Wegener 2007: Opbygning af evalueringskapacitet i grundskoler og ungdomsuddannelser, rapport nr. 30 fra MDC.

⁸ Regeringens Kvalitetsreform 'Bedre Velfærd og større arbejdsglæde', Regeringen august 2007 s. 114

⁹ For en analyse af problemstillinger i forbindelse med evaluering af universitetsforskning, se Linneberg, Nørreklit og Schröder, 2007.

¹⁰ Regeringens Kvalitetsreform 'Bedre Velfærd og større arbejdsglæde', Regeringen august 2007

¹¹ Se kap V i Regeringens Kvalitetsreform 'Bedre Velfærd og større arbejdsglæde', Regeringen august 2007

¹² Se s.108 i Regeringens Kvalitetsreform 'Bedre Velfærd og større arbejdsglæde', Regeringen august 2007

¹³ Dette eksempel blev nævnt i et oplæg v. Kjeld Møller Pedersen, (11.09.07), Professor SDU med titlen: *Kvalitetsreform og Kvalitetsarbejdet*, ved seminar om udvikling af ny Diplomuddannelse i evaluering og kvalitet, Vitus Bering Danmark

¹⁴ Ligeledes kan man spørge om indberetning af fejl og utilsigtede hændelser i den primære sundhedssektor er et velegnet kvalitetskriterium for behandlingen på sygehusene? Man kan også overveje sandsynligheden for at opfylde et kriterium om, at der ikke må opstå menneskelige fejl eller utilsigtede konsekvenser af en behandling, såvel som den implicite konsekvens, at man derved frasiger sig muligheden for og nytten af at lære af sine fejl og bruge dem innovativt.

¹⁵ Dette er med henvisning til, at et kvalitetskriterium i reformen er, at der skal være indberetning af fejl og utilsigtede hændelser i den primære sundhedssektor. Eksemplet stammer fra et oplæg v. Kjeld Møller Pedersen, (11.09.07), Professor SDU med titlen: *Kvalitetsreform og Kvalitetsarbejdet*, ved seminar om udvikling af ny Diplomuddannelse i evaluering og kvalitet, Vitus Bering Danmark

¹⁶ Lauersen m.fl. (2006, ss. 1-4) bruger begrebet 'global' og 'lokal' evidens om udsagn som 'varierede undervisningsformer er motiverende' og 'varierede undervisningsformer i 4.a må tage hensyn til de mange tosprogede og de svagere elever, så derfor...' respektivt.

Litteraturreferencer

- Amabile, T.M., 1997. Motivating Creativity in Organizations: On Doing what you Love and Loving What you do. *California Management Review*. Vol. 1, pp. 39-58.
- Argyris, C. and R. S. Kaplan, 1994. "Implementing new knowledge: the case of activity-based costing,." *Accounting Horizons* 8(3):83-105.
- Brown, A., 2007. Measuring the performance of England's primary school teachers: purposes, theories, problems and tensions. i Andy Neely (red.), *Business Performance Measurement – Unifying Theory and integrating Practice*, Cambridge University Press.
- Cassirer, E., 1999. *De symbolske formers filosofi*, Gyldendal, København
- Dahler-Larsen P. og HK. Krogstrup, 2003. *Nye veje i Evaluering*, Forlaget Academica
- Deephouse, D. 1996. Does Isomorphism Legitimate? *Academy of Management Journal* 39(4).
- Haaland, H., K. Skogen, A. Landa, D. Loeks, O. Andersen, P. Aastrup, C. Egevang, R. May., 2005. *Uddelegering af forvaltningsansvar*, Udgivet af Norsk Institut for naturforskning, NINA, Rapport 6, Trondheim
- Howieson, J., 2002. Perceptions of Procedural Justice and Legitimacy in Local Court Mediation. *Murdoch University Electronic J. of Law*, vol. 9, nr. 2 (juni 2002): <http://www.murdoch.edu.au/elwa/issues/v9n2/howieson92nf.html>
- Kristensen, T S., 2006. Uretfærdighed på arbejdspladsen skader ansattes helbred, *Videncenter for arbejdsmiljø*, blandnr. 10, årgang 6
- Laursen, P. F., Moos, L., Krejsler, J., Hjort, K. & Braad, K. B., 2006. Evidens i uddannelse?, i *Skolen i Morgen*, Feb. 2006, side 1-4
- Linneberg, M.S., H. Nørreklit og P. Schröder, 2007. Profession versus udviklingskontrakter i samfundsforskningen: baggrund & konsekvenser ved et paradigmeskifte, i *De nye professionelle*, (ed.) Bøje Larsen og Helle H. Hein, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Lovbekendtgørelse nr. 1195 af 30. november 2006. Bekendtgørelse om anvendelse af kvalitetsrapporter og handlingsplaner i kommunalbestyrelsens arbejde med evaluering og kvalitetsudvikling af folkeskolen, medfør af § 40 a, stk. 5, i lov om folkeskolen.
- Lov nr. 562 vedtaget den 01.06.07. Lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser.
- Malleret, V., 1999. "Contrôle de gestion et mesure de la qualité du service", *Economies et Sociétés, Cahiers de l'ISMEA*, Paris, n° 5, pp. 71-96.
- Maiese, M., 2004. Procedural Justice, *Beyond Intractability*, University of Colorado, USA
- Merchant, K., 1985. *Control in Business Organizations*, Harvard Graduate School of Business, Ma.
- Nørreklit H., L. Nørreklit og F. Mitchell, 2007. Theoretical Conditions for Validity in Accounting Performance Measurement, i Andy Neely (red.), *Business Performance Measurement – Unifying Theory and integrating Practice*, Cambridge University Press.
- Nørreklit H og C.K. de Wit, 2001. Økonomistyringsretorik—fra radiatorstyring til sokratiske styring, i Sten Jönsson & Bøje Larsen *Teori og Praksis – Skandinaviske perspektiver på ledelse og økonomistyring*, DJØF, 2001,
- Parker, L.D., 1979. Divisional performance measurement: beyond an exclusive profit test, *Accounting and Business Research*, Autumn: 309-19.
- Pawson R. og N. Tilley, 1997. *Realistic Evaluation*, Sage, UK
- Poulsen, M., 2006. Remarks on the concept of human power and language in the philosophy of Ernst Cassirer. Paper, *Symposium on Language beyond Power*, Skagen.
- Regeringen, august 2007. Regeringens Kvalitetsreform 'Bedre Velfærd og større arbejdsglæde'.
- Schön D., 1985. *The Reflective Practitioner*, Basic Books, Inc. Publishers, NY, USA.
- Schön, D., 1990. *Educating the Reflective Practitioner*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, USA.

Sekretariatet for ministerudvalg, feb. 2007. *Klare mål og ansvar for resultater – regeringens debatoplæg til møde om Kvalitetsreformen*, 2007,
de Wit CK og C Wegener, 2007. *Opbygning af evalueringskapacitet i grundskoler og ungdomsuddannelser*, MDC rapport nr. 30, Center for Undervisningsmidler, JCVU, Region Midt
vonWright, G. H., 1987. *Vetenskapen och Förnuftet*, Borgå.