

Kvalitative perspektiver på evalueringer i sundhedsvæsenet

Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund

Nr. 15, 2011

Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund

Nr. 15: *Kvalitative perspektiver på evalueringer i sundhedsvæsenet*

© 2011 forfatterne og udgiverne

Redaktion:

Mette Bech Risør (ansv.), Forskningsenheden for Almen Praksis, Universitetet i Tromsø
Torsten Risør, Allmenmedisin, Institutt for Samfunnsmedisin, Universitetet i Tromsø
Gitte Wind, Afdeling for Antropologi og Etnografi, Aarhus Universitet
Ann Dorrit Guassora, Forskningsenheden for Almen Praksis, Københavns Universitet
Susanne Reventlow, Forskningsenheden for Almen Praksis, Københavns Universitet
Rikke Sand Andersen, Forskningsenheden for Almen Praksis, Aarhus Universitet

Gæsteredaktører:

Ulf Kåre Jansbøl, Dansk Sundhedsinstitut, København
Katrine Schepelern Johansen, Institut for Antropologi, Københavns Universitet
Marius Brostrøm Kousgaard, Forskningsenheden for Almen Praksis, Københavns Universitet

Peer review foretages af et tværvidenskabeligt panel bestående af bl.a. læger, antropologer, filosoffer, historikere, psykologer, politologer og sociologer.

Proof: Emil Mølgaard Morell

Layout og prepress: Ea Rasmussen

Tryk: Werk Offset, Højbjerg

Udgiver:

Foreningen Medicinsk Antropologisk Forum
Afd. for Antropologi og Etnografi, Aarhus Universitet, Moesgård, 8270 Højbjerg

Bestilling og abonnement, henvendelser og hjemmeside:

Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund
Afd. for Antropologi og Etnografi, Aarhus Universitet, Moesgård, 8270 Højbjerg
Torsdag kl. 13.00-16.00, tlf. 89424597
Email: sydomogsamfund@hum.au.dk
Hjemmeside: ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/sydomogsamfund

ISSN (tryk): 1604-3405

ISSN (online): 1904-7975

Tidsskriftet er udgivet med støtte fra Forskningsrådet for Kultur og Kommunikation.

Formål:

Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund er et tværfagligt tidsskrift, der tager udgangspunkt i medicinsk antropologi. Tidsskriftet har til formål at fremme og udvikle den forskning, der ligger i grænsefeltet mellem sundhedsvidenskab og humaniora/samfundsvidenskab. Tidsskriftets målsætning er at fungere som et forum, hvor disse fag kan mødes og inspirere hinanden – epistemologisk, metodisk og teoretisk – i forskellige forskningssammenhænge. Tidsskriftet formidler den debat og teoretiske udvikling, der foregår i de voksende faglige samarbejds- og forskningsinitiativer, der udspringer af dette grænsefelt. Tidsskriftet henvender sig til alle med interesse for forskning i sygdom og samfund og i særlig grad til sundhedsmedarbejdere i forsknings- og undervisningssammenhæng med forbindelse til tværfaglige miljøer.

Aims and scopes

The Journal for Research in Sickness and Society is an interdisciplinary journal which has a theoretical background in medical anthropology. The aim and purpose of the journal is to promote and develop research in the borderland between the health sciences and the humanities/the social sciences. The goal of the journal is to function as a forum in which these disciplines may meet and inspire each other – epistemologically, methodologically and theoretically. The journal conveys the debate and theoretical development which takes place in the growing collaboration and research initiatives emerging from this borderland. The journal addresses all with an interest in research in sickness and society and especially health professionals working with education and/or research in interdisciplinary institutions.

Indhold

Kåre Jansbøl, Katrine Schepelern Johansen & Marius Brostrøm Kousgaard

Introduktion 5

Kjeld Høgsbro

Evidensbaseret praksis – forhåbninger, begrænsninger og muligheder 11

Morten Hulvej Rod

Evidenssproget: Om sprog, viden og virkning i forebyggelse 31

Nichlas Permin Berger & Karsten Vrangbæk

Kan MTV styrkes ved brug af realistisk evaluering?

– Udfordringer, barrierer og muligheder ved brug af realistisk evaluering til vurdering af komplekse behandlingsteknologier 55

Katrine Schepelern Johansen & Kathrine Louise Bro Ludvigsen

Antropologiske evalueringer af misbrugsbehandling

– viden om kompleksitet, relationer og hverdagspraksis 77

Maria Laura Lippert

Kvalitetsmålinger i almen praksis: ny teknologi og gamle logikker 97

Morten Knudsen

Om grænser for kvalitetsteknologier – og om hvorfor det er vigtigt for kvalitetseksperter at reflektere over dem 121

Peter Dahler-Larsen

Om evalueringsbølgens samfundsmæssige dynamik og begrænsninger i nogle af de aktuelle evalueringssystemer 149

Abstracts in English 165

Forfatterliste 171

Skrivevejledning 173

Beskrivelse af nr. 16 176

Essay

Om evalueringsbølgens samfundsmæssige dynamik og begrænsninger i nogle af de aktuelle evalueringssystemer

Peter Dahler-Larsen

Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
pdl@sam.sdu.dk

Dahler-Larsen, P. (2011). Om evalueringsbølgens samfundsmæssige dynamik og begrænsninger i nogle af de aktuelle evalueringssystemer. *Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund*, nr. 15, 149-164.

Evalueringebølgen og dens forskellige former afspejler skiftende normer, værdier og forventninger i samfundet. Henholdsvis "refleksiv modernitet" og "The Audit Society" ("Revisionssamfundet") tilbydes som to analytiske samfundstyper, der hver svarer til bestemte forestillinger om evaluering, og der argumenteres for, at der har været en stigende betoning af sidstnævnte i de senere år. Denne udvikling forklares, og en kritisk diskussion af dens konsekvenser gennemføres. Et af de vigtigste temaer i denne diskussion er et spændingsforhold mellem på den ene side stærke ønsker om forudsigelighed, entydighed og kompleksitetsreduktion i de aktuelle evalueringmodellers måde at fremelske ansvarlighed på og på den anden side stor kompleksitet i de faktiske problemstillinger, som evalueringmodellerne konfronteres med i den sociale virkelighed.

Boltanski og Chiapello (2007) er inde på, at den måde som et samfund foretager sine test på, siger meget om dette samfund selv. Test er her en bred term for alle mulige undersøgelser, der fører til afgørelser, det være sig eksamener, retssager, klagesager og bedømmelser af ansøgere i alle mulige sammenhænge. Noget er på spil for nogen, goder og ulemper skal fordeles, og samfundet har et eller flere billeder af, hvad der er sandt og retfærdigt og effektivt, og som ligger til grund for de efterfølgende afgørelserne, som alle kan diskuteres.

Evalueringer kan læses på samme måde. De er ritualer og aktiviteter, hvor samfundet blotlægger sig for analyse i mange henseender samtidig. Hvad er så vigtigt, at det kræver evaluering? Hvem sætter præmisserne? Hvad er en god proces? Hvilke evalueringresultater er sande? Og hvilke udfald af evaluering er udtryk for rimelighed, retfærdighed og effektivitet?

Selvfølgelig er der løbende mikro-kampe om alle disse spørgsmål i forskellig udstrækning i hver enkelt evaluering. Men samfundet aflaster også nogle af disse stridsmuligheder ved at præstrukturere forskellige former for evaluering og forventninger til, hvad der er meningen med evaluering. Nogle evalueringsformer fastfryses og institutionaliseres endda på en temmelig håndfast måde, f.eks. via krav om akkreditering eller monitorering. Men også vore egne mentale forestillinger og myter gør det svært at afkode, hvor dobbeltydig evalueringsegentlig er – både som redskab og ritual, og også som både regime og kritikmulighed. Evalueringsegentlig selv hjælper os ikke særlig meget til en analytisk eftertanke, for evaluering er i sin egen selvforståelse altid båret af gode formål om udvikling og læring og forbedring, og den skelner sjældent mellem sine gode hensigter og sine faktiske konsekvenser.

Det er nok allerede fremgået, at jeg vil forsøge at gå bag om denne optimistiske selvforståelse i evalueringsegentlig og i stedet lægge en sociologisk synsvinkel på evaluering. Mit primære spørgsmål er hverken, om en given evaluering er god eller dårlig, eller om den skaber valide resultater eller ej. Mit primære spørgsmål er, hvad meningen med evaluering er i en given samfundsformation, og hvilke konsekvenser evalueringen kan have i denne samfundsformation.

Mit evalueringsegentlig må derfor være så bredt, at det godt nok omhandler systematisk vidensindsamling om den offentlige sektors aktiviteter med henblik på at styre eller udvikle disse aktiviteter eller informere om dem, men samtidig åbner et sociologisk blik for at evalueringsegentlig skifter med tiden eller rettere med samfundet. Ligesom hvis man skulle definere "familie", "medier" eller "psykisk sygdom", så ville en historisk fastfrosset definition af evaluering være mere misvisende end indsigtsgivende.

Jeg vil i det følgende fokusere på to samfundsmæssige præstruktureringer af evaluering, nemlig "refleksiv modernitet" (Beck, 1994) og "revisionssamfundet" (eller "The Audit Society", Power, 1997). I hver af disse sociale sæt af forestillinger er bestemte formål med evaluering og bestemte former for evaluering bundet sammen med myter om, hvad det gælder om i samfundet. Med "myte" tænker jeg ikke her på hverdagens brug af det begreb, svarende til "en udbredt fejlagtig opfattelse." Jeg tænker tværtimod på antropologiens, sociologiens og organisationsteoriens mytebegreb (Barthes, 1970, Scott, 1995), hvor myten er en udbredt trosform, der binder en social konfiguration sammen og strukturerer den. Myten er ikke videnskabeligt begrundet, men den ser rationel, fornuftig og moderne ud under omstændighederne (Christensen et al., 2007).

Hver af de to konfigurationer, jeg vil behandle, repræsenterer et "performance mindset" (Radin, 2006) eller et "evaluation imaginary" (Schwandt, 2009), med andre ord et sæt forestillinger og myter, hvor evaluering passer ind.

Mit håb er derved ikke blot at komme lidt "bag om" evalueringsbølgens til tider selvsikre og optimistiske selv-fremstilling, men også at diskutere hvordan evalueringsformerne flytter sig med tiden eller mere præcist med forskydninger i de samfundsmæssige forestillinger om evaluering. Ved at afkode, hvilken model af samfundet, som evalueringsformerne bygger på, bliver det forhåbentlig også muligt at udpege, om bestemte aktuelle evalueringsformer måske både har "fordele" og "ulemper" i relation til aktuelle problemstillinger i samfundet. Hovedvægten i artiklen er på disse, men jeg vil også strejfe nogle af de tidstypiske problemer i det danske sundhedsvæsen i særdeleshed, der – som jeg har forstået dem – ikke blot drejer sig om effektivitet i behandlingsregimer i forhold til specifikke diagnoser, men i højere grad om hvordan kompleksitet håndteres. Komplexiteten er organisatorisk (som i tværsektorielt samarbejde, i uhensigtsmæssige patientforløb og i sundhedsvæsenets styringsproblemer) eller human/kulturel (som i uspecifikke psykosomatiske lidelser, i overforbrug af sundhedsydelse og i kulturelle uoverensstemmelser). Er nutidens aktuelle evalueringsformer gode til at håndtere sådanne aktuelle problemstillinger i nutiden?

Artiklens disposition er enkel. Først vil jeg gennemgå refleksiv modernitet som en samfundsmæssig ramme om evaluering, dernæst revisionssamfundet. Min tese er, at der er sket en forskydning mellem dem til fordel for sidstnævnte. (Men de er naturligvis begge analytiske idealtyper, der fanger nogle væsentlige hovedtræk. De beskriver ikke hele virkeligheden). Afslutningsvis udpeger jeg og diskuterer de vigtigste problemer ved evaluering og dens tilhørende "evaluation imaginary" i det revisionssamfund, som er ved at institutionalisere sig for tiden.

Refleksiv modernitet

I den refleksive modernitet er den centrale moderne forestilling i det moderne samfund, nemlig den om Fremskridtet, blevet beskudt fra mange sider, (f.eks. i form af teknologikritik). Men fremskridtet har først og fremmest gjort det svært for sig selv, fordi det nu er tydeligt, at mange af samfundets problemer ikke skyldes for lidt fremskridt, men for meget (miljøproblemer, klimaproblemer, stress mm). Det er samfundets egne bieffekter, der sætter dagsordenen. Den refleksive modernitet er refleksiv, ikke blot fordi den ansporer til eftertanker om disse bieffekter, men også fordi bieffekter slår systemisk tilbage på de moderne institutioner selv. Videnskaben medvirker f.eks. til at sætte fokus på kemiens uheldige virkninger, på allergi, på arbejdsmiljøproblemer osv.

Efterhånden som ny viden medvirker til at problematisere den sociale orden, kan institutionerne blive skrøbelige (Stehr, 2001). De må begrunde sig og indrette sig i forhold til skiftende viden fra mange kilder, og de må derfor være omstillingsparate. Stadigt flere sociale indretninger bliver kontingente, dvs. hverken nødvendige eller tilfældige, men afhængige og udfordrede af den dynamiske kompleksitet, der formidles af teknologi, markeder, organisationer, globalisering og ekspertsystemer på tværs af tid og rum (Giddens, 1994). Når kontingensen vinder frem, kan alt være anderledes og alt diskuteres.

På det kulturelle plan går fremskridtets nedtur og øget kontingens hånd i hånd. Det viser sig nemlig, at moderne Habermas-agtige forestillinger om de forskellige synspunkters konvergens i en stor rationel konsensus fortoner sig i horisonten. Det bliver stadigt tydeligere, at forskellige kulturelle og trosmæssige positioner er kommet for at blive. Eksempelvis viser det sig, at mere modernisering ikke fører til sekularisering; tværtimod kan fanatikere benytte meget moderne hjælpemidler i kampen for deres synspunkter.

Vi må erkende, at folk fra de tidligere kolonier ikke med tiden bliver taknemmelige mod Vesten, ligesom vi i den daglige interaktion må erkende, at der nok vedvarende vil være perspektivforskelle mellem lærere og studerende, mellem sagsbehandlere og klienter, mellem behandlere og patienter og mellem borgere og professionelle.

Under sådanne vilkår er forestillinger om kollektivt bindende Fremskridt blevet erstattet med en på en gang mindre ambitiøs, men også mere indgribende forestilling om Udvikling. Udviklingen skal være vedvarende og løbende og omfatte hver enkel subjektivitet (som i organisatorisk læring og personlig udvikling). Den er ikke mindre insisterende end Fremskridtet, tværtimod er der en udvik-

lingstvang (Kristensen, 2001). Og den er indgribende, fordi man aldrig kan være sikker på, hvornår noget er godt nok. Udviklingens retning er ukendt, man ved blot, at udviklingskravet er allestedsnærværende.

Til denne karakteristik af refleksiv modernitet er knyttet en 'evaluation imaginary': Evalueringsformerne lægger vægt på alt det, der hjælper med at håndtere kontingens. Evaluering skal kortlægge bieffekter af offentlige institutioner, samt programmer og fagprofessionelles handlinger og give tilbagemeldinger om, hvordan kompleksiteten kan håndteres bedre. Evaluering skal kompensere for den uheldige arbejdsdeling, der er opstået i det moderne, hvor hver del af den offentlige organisation (kun) skal tage sig af sin tildelte lille del af de problemer, som i virkeligheden er sammensatte og komplekse. Man har opdaget, at den moderne arbejdsdelte organisation deler verden mere op, end godt er, og nu gælder det om på ny at binde håndteringen af komplekse problemer sammen, blandt andet ved at gøre den enkelte organisation mere sensitiv over for de bieffekter, den skaber for andre, organisationer såvel som personer (Power, 1997b).

Bestræbelsen går ud på at incitere den offentlige organisation til at bryde sin vante institutionelle orden (Krogstrup, 1997), arbejde tværfagligt og tværororganisatorisk, og i det hele taget åbne sig for organisatorisk læring i forhold til tidens komplekse og dynamiske omgivelsesbetingelser.

Under disse vilkår bliver samfundet sværere at repræsentere og et overordnet planlægnings synspunkt bliver vanskeligere at artikulere. Til gengæld må mange interessenters perspektiver på en sag tælles med. Det skyldes både, at de forskellige parter, så som interessegrupper og brugere, er nødvendige som informanter angående de mange virkninger og bivirkninger af en offentlig indsats, og at stadig flere forskellige normative og kulturelle synsvinkler og dermed flere typer af aktører betragtes som legitime parter i evalueringsprocesser (Albæk, 2001).

I refleksiv modernitet opgiver man fremskridtmyten, men til gengæld vinder udviklingsmyten frem. Man kan og skal udvikle indsatser på baggrund af dialog mellem forskellige parter involveret i en sag. Når Udvikling sættes i højsædet, kommer evaluering og kvalitetsudvikling til at fremtræde som stadig mere nødvendige. Samtidig byder en bred vifte af evalueringsformer sig til, som skal håndtere refleksionsarbejdet: partcipatorisk evaluering, empowerment evaluering, konstruktivistisk evaluering, brugerorienteret evaluering, formativ evaluering, læringsorienteret evaluering osv. Evalueringsmangfoldigheden øges, og evalueringsmarkedet vokser.

Refleksiv modernitet og evaluering bliver alliancepartnere, og deres fælles løfte om udvikling virker positivt på mange, både på det samfundsmæssige plan, hvor fælles udvikling synes bedre end manifesterede konflikter, og på det individuelle

plan, hvor udvikling klinger af læring, kompetenceudvikling og personlig vækst. Tilsyneladende er der ingen tabere i dette spil.

Men alliancen mellem reflektiv modernitet og evaluering er, som det skal vise sig, ikke uden svagheder. For det første bringer de mange forskellige evalueringsmodeller mange stemmer fra samfundsgrupper frem, som ikke er forenelige. Om kvantitative mål og standard er opfyldt kan besvares entydigt i en klassisk evalueringsmodel, men det kan ikke besvares entydigt om forskellige interessenters ønsker, forventninger og behov er blevet tilgodeset. Som Boltanski og Chiapello (2007) er inde på, så lader de senere års sociale kritik af samfundets store kapitalistiske og bureaukratiske systemer – fremsat af græsrodder, brugere, interessegrupper og minoriteter – sig ikke sammenfatte i nogen ny og sammenhængende samfundsmæssig dagsorden. Alle vil høres fra deres perspektiv, og alle kræver anerkendelse, men ingen føler sig samfundsmæssigt forpligtet.

Når det kommer til sammenfatninger og konklusioner, overlades meget til evaluatorene, som enten må referere de mange forskellige synspunkter eller mere eller mindre eksplicit investere deres egne værdier i en vægning af, hvem der skal have lov at sige hvor meget. Samtidig tager tidsånden afstand fra forestillinger om objektive og måske positivistiske videnskabsopfattelser, som så erstattes af en ny subjektivisme, f.eks. Greenes (1997) værdi-engagement eller Guba og Lincolns (1989) konstruktivisme. Det fører i praksis med sig, at to forskellige evaluatorevner ganske forskelligt i samme situation, uden at de oplever det som et problem. Det bliver mere legitimt, at evaluatorevner bliver fortalere for bestemte værdimæssige positioner (Greene, 1997). Mangfoldigheden hyldes, bare der er Udvikling.

Denne 'udvikling' er imidlertid kun attraktiv, så længe den optræder som et rent abstrakt begreb. Så snart udviklingen bliver konkret – i denne situation, på denne arbejdsplads, i dette sociale felt – så har udviklingen omkostninger for nogen, og systemerne knager i forhold til regler, budgetter og hierarkier, når der udvikles.

Derfor er ikke alle i praksis lige så begejstrede for evaluering som evaluatorevnerne. Praktikere har et ansvar for praksis som evaluatorevner og andre konsulenter ikke har. Blandt mange udbreder der sig en vis træthed over evaluering. Evaluatorevner og andre har entusiastisk peget på, hvordan evaluering kan føre til refleksion, udvikling og læring, og har måske også af og til overvurderet, hvor meget store bureaukratiske organisationer med regler og budgetter og politisk ledelse faktisk ville ændre sig som følge af evalueringens resultater.

Derfor har evaluatorevner ofte haft svært ved at vende tilbage til underprivilegerede grupper for at forklare, hvor lidt eller meget, der er kommet ud af en evaluering, selv om løfterne var store ved evalueringens start. Det skyldes ikke mindst

det, at evalueringens gennemførelse og evaluators egne fremtidsudsigter på det tidspunkt afhang meget af, om brugerne kunne overtales til at deltage. Og selv om evaluator mener at have delt indflydelsen med andre, er det ikke sikkert at underprivilegerede grupper føler, at de har fået magten i samme takt, som evaluator mener at have delt den ud. Particimatorisk evaluering er født i modsætninger og vil blive ved med at skabe tvetydigheder (Greene, 1997).

Når refleksion, kritik og eftertanke vinder frem, kan den måske begejstre. Men den tooghalvtredsindstyvende evaluering virker ikke på samme måde. Ligesom karisma har sin tid som social omvæltningskraft (Weber, 1982), har evalueringer, der vil skabe refleksion, måske også faldende marginalnytte. Når refleksionen bliver rutinepræget, breder der sig en vis evalueringstræthed blandt de medvirkende.

Også på ledelsesplan, såvel i de administrative som i de politiske kredse, er der opstået utilfredshed med den refleksive modernitets evaluering (Dahler-Larsen, 2011). Meget evalueringsarbejde blev oplevet som uforudsigeligt, fragmenteret, vilkårligt, subjektivt, uens og umuligt at sammenfatte. For meget handlede om subjektive synspunkter og den enkelte evaluators angrebsvinkel. For lidt egnede sig til at give et samlet ledelsesmæssigt overblik og begrunde ledelsesmæssige beslutninger. Politiske og administrative ledere, som blev hængt op på deres ansvar, oplevede at stå uden sammenfattende evalueringresultater, hvormed de kunne overbevise andre om, at der var styr på deres område. Og den moderne rationelle organisation – også kendt som bureaukratiet (Weber, 1982) – har aldrig forladt scenen, selv om den har gjort sig moderne og fleksibel som følge af den sociale kritik, som den blev udsat for. Tiden er derfor moden til, at bureaukratiet slår tilbage. Bureaukatiets mentalitet har fokus på procedure og forudsigelighed, og det er forventeligt, at den forsøger at indlemme det kritiske opsyn med offentlige organisationer i sit eget regime. Alt andet ville være uansvarlig ledelse.

Refleksiv modernitet stod således i ledtog med udviklingsorienterede evalueringerformer, som i kraft af den utilfredshed, de medførte på mange planer, paradoksalt medvirkede til at bane vejen for helt andre og langt strammere styrede former for dokumentation og evaluering. Disse strammere former hører under vort begreb om 'revisionssamfundet'.

Revisionssamfundet

Revisionssamfundet, eller "The Audit Society" er Michael Powers (1997a) betegnelse for et nyt samfundsmæssigt syndrom af revisions-, kontrol-, og opsynsme-

kanismer som kommer til at gennemsyre den moderne organisation. I revisions-samfundet skal man ikke som i den reflektive modernitet inciteres til at udvikle sig på baggrund af tilbagemeldinger om foretagne handlinger. Udviklingsmyten erstattes nu af en sikkerhedsmyte, hvor kontrollen skal sættes ind forebyggende, inden de uheldige hændelser sker. Den vigtigste dagsorden er ikke længere, hvordan ydelserne udvikles og forbedres, men hvordan man skaber kontrol- og afrapporteringsmekanismer, der fastholder de enkelte organisationer og afdelinger på deres ansvar, og som samtidig giver det ene ledelsesslag mulighed for at rapportere til det næste, at der er styr på sagerne.

Sikkerhedsmytens relevans styrkes i årene efter 2001, hvor de moderne vestlige samfund bliver optagede af at forebygge forfærdende omend sjældne begivenheder via forebyggende overvågning, og hvor frygt bliver et centralt politisk og kulturelt tema (Svendsen, 2007). Sikkerhedstemaet fremmes også af medierne, der blæser konflikter op i stor skala og sætter administrative og politiske ledere i gabestokken, når problematiske enkeltsager kommer frem. Enhver organisation har en eller anden fejlprocent, men med mediernes fokus på skandaler styrkes den ledelsesmæssige tilbøjelighed til at sætte forebyggende kontrolsystemer ind. Denne styringsmentalitet fremmes af en offentlighed, der tilsyneladende kræver uforbeholden tryk og sikkerhed (Power, 2004).

De evalueringsformer, der passer til revisionssamfundet, er obligatoriske og kontinuerte. De tilstræber også at udstede heldækkende udsagn om kvaliteten i de undersøgte objekter (ligesom en smiley dækker et helt sygehus). Det betyder, at man ikke kan slippe for evaluering, at evaluering finder sted jævnlige, og at alle væsentlige aktiviteter set fra evalueringssystemets perspektiv skal med ind i et evalueringssystem. Som eksempler kan man tænke på auditering, akkreditering eller management-orienteret kvalitetsstyring. Sammenlignet med den reflektive modernitet er evaluering nu mere systematisk, mere flettet ind i ledelse og organisation, og mere bakket op af formelle institutionelle sanktioner så som love og godkendelsesmekanismer.

Evalueringsprocedurerne søges rensset for subjektive indslag, således at de ikke længere afhænger af, hvem evaluatoren er. I stedet styres evalueringsprocesser og -kriterier af håndbøger, guidelines, institutionelt fastlagte procedurer og kriterier. Der skal ikke længere en persons navn på forsiden af en evalueringsrapport. Magtfulde institutioner står bag, og de skal som i andre bureaukratiske fremgangsmåder levere pålidelige resultater, som ikke afhænger af enkeltpersoner.

De fleste evalueringssystemer i revisionssamfundet opdeler evalueringsresultaterne på hver af de udførende enheder i offentlige systemer, så som kommuner og

enkelte institutioner og måske også afdelinger eller individer. Idealet er, at hver enhed er ansvarlig for scoren på et afgrænset og kendt antal indikatorer eller kriterier.

Forudsigeligheden i evalueringsproceduren og entydigheden i kriterierne er i harmoni med et ideal om robuste resultater, der tilmed kan sammenfattes i koncentreret form kendt som en smiley eller en akkrediteringsgodkendelse.

Forskellene mellem den refleksive modernitets evalueringsidealer og revisions-samfundets træder således frem i flere henseender. Den refleksive modernitet ville sikre kompleksitet i tilbagemeldingerne, revisionssamfundet reduktion af kompleksitet. Den refleksive modernitet ville gerne udbrede det sociale ansvar for komplekse problemers bieffekter, mens revisionssamfundet ønsker at fastholde hver enkelt enhed på sit specifikke ansvarsområde. Den refleksive modernitet ønskede at vise mangfoldigheden i perspektiver på en sag, mens revisionssamfundet tilstræber objektive procedurer og resultater. Den refleksive modernitet ønsker at bruge evaluering til at fremme diskussioner – revisionssamfundet ønsker at stoppe dem.

Alt dette er naturligvis groft og idealtypisk skitseret. Virkelighedens evalueringer er sammensatte og delvist overlappende, og der er ofte kamp fra hus til hus eller fra organisation til organisation om evalueringer og deres konsekvenser.

Konsekvenser af revisionssamfundets evalueringer

Revisionssamfundets evalueringer er kontinuerte, obligatoriske og heldækkende (sidstnævnte set fra evalueringssystemets eget perspektiv). Uden disse egenskaber kan de ikke tilgodeses deres funktioner i forhold til forebyggende risikoreduktion og i forhold til den nødvendige afrapportering af, at det ledelsesmæssige ansvar er håndteret.

På den anden side er netop kontinuerte, obligatoriske og omfattende systemer kostbare både i opbygning, implementering og drift. Omkostninger omfatter ikke blot fuldtidsstillinger til kvalitetskonsulenter samt ekspertbistand og computersystemer, men i særdeleshed også den arbejdstid, som medarbejdere i de udførende led bruger til at fodre systemerne med dokumentation. Men dokumentationen er helt afgørende. Den er evalueringssystemernes brændsel. Der kan naturligvis søges efter rationaliseringsgevinster ved at digitalisere dokumentationen og flette den ind i medarbejdernes almindelige professionelle arbejde, såsom f.eks. jour-

nalføring i sundhedsvæsenet. Alligevel opleves evalueringssystemer af de ansatte som tidsrøvere.

Hjælp til strømlining af dokumentationen via IT-systemer kan findes, men er selv et tveægget sværd. Vi i vores eget samfund undervurderer ofte, hvor ofte store og nye IT-systemer koster mere, end vi forventede. Vi glemmer også at tælle med, at medarbejdere skal oplæres, og at de ideologiske fordele ved stadigt nyere og smartere systemer ikke altid opvejes af praktiske fordele, når vi medregner omstillingsomkostningerne ved skiftende og jævnligt svigtende systemer.

Når bestemte dokumentationskrav indbygges i IT-systemer, kan de også give forhindringer snarere end fordele. Et computerprogram på en hospitalsafdeling er bygget sådan op, at man skal vinge af, at den enkelte patient har fået tildelt en kontaktperson, for at man kan komme videre i programmet. Det afspejler den organisatoriske virkelighed, at kontaktpersonordningen er obligatorisk. Det betyder imidlertid ikke i praksis, at alle patienter faktisk har en kontaktperson. For eksempel kan et akut behandlingsbehov komme først. Man må efterfølgende registrere en eventuelt fiktiv kontaktperson. I så tilfælde oplever personalet ikke de digitale dokumentationskrav som en genvej til fremtiden, men som en, i denne sammenhæng, meningsløs nødvendighed.

Ressourcetrækket til dokumentation kan udgøre et magtpolitisk problem. En debat mellem evalueringssystemer og fagfolk sker på ulige vilkår, når fagfolkene skal afrapportere under udøvelsen af deres professionelle opgaver, mens evalueringssystemer kan være godt bemandede med folk, der ikke laver andet end at fremme evaluering. Derfor forskubbes magtbalancen mellem de evaluerende og de evaluerede ofte ved ren og skær overmanding.

At evalueringssystemer beslaglægger mange ressourcer kan udgøre et demokratisk problem. Den mest præcise formulering af problemet er ikke, at evalueringssystemer (og den understøttende infrastruktur) koster noget i drift. Problemet er mere præcist, at man ofte ikke kender omkostningerne, blandt andet fordi evalueringssystemer er notorisk dårlige til at kortlægge deres egen beslaglæggelse af tid og kræfter (Power, 1996). Manglen på information herom udgør et demokratisk problem, fordi det bliver svært at foretage en nøgtern samfundsmæssig vurdering af fordele og ulemper ved sådanne systemer. Man risikerer en situation, hvor alle de tænkte fordele ved systemerne er bakket op af en fremherskende "evaluation imaginary", mens omkostningerne usynliggøres. I praksis siger man ofte, at det er nødvendigt via obligatorisk kvalitetsmåling at hæve kvaliteten på f.eks. forventeligt to dårlige afdelinger. For at identificere disse er det imidlertid nødvendigt med et omfattende kvalitetssystem, hvor toogtyve gode afdelinger

også må indrapportere et omfattende materiale. Omkostningerne hos de toogtyve holdes sjældent systematisk op mod gevinsterne hos de to.

Pollitt (1995) har ret, når han udpeger det paradoks, at evalueringssystemerne under New Public Management forbavsende sjældent selv skal stille op til systematisk evaluering og således bevise deres praktiske duelighed.

Et sådant evalueringsarbejde ville samfundsfilosofisk indebære en drøftelse af, hvorvidt den implicite model af samfundet, som evalueringssystemerne forudsætter, faktisk svarer til den type af problemer, som de konfronteres med i praksis. "The evaluation imaginary" i evalueringssystemerne opererer med, at man holder hver enkelt organisation eller hver afdeling op på sit ansvar for et vist antal standarder, indikatorer eller outcomekriterier. Men den komplekse type af problemer, som det reflektivt moderne samfund opdagede, er jo ikke forsvundet. Tværtimod udmærker de mest presserende problemer i samfundet sig i stigende grad ved deres kompleksitet. Specifikt på sundhedsområdet fremtræder de mest aktuelle problemer netop som organisatorisk, teknisk og/eller kulturelt komplekse. Jeg tænker på problemer vedrørende patientforløb, som blot er en eufemisme for samarbejdsvanskeligheder og integrationsproblemer mellem forskellige medicinske specialer og mellem forskellige af sundhedsvæsenets mange funktioner og dele. Specialerne er ikke strengt logisk opdelt, fordi man både opdeler efter organer, efter sygdomstyper og efter patienternes alder. Samtidig øges den faglige specialisering løbende. I tilgift kommer intra- og interorganisatoriske koordinationsproblemer og vanskeligheder i økonomiske styringsmodeller.

Ligeledes er alle problemerne i snitfladen mellem medicin på den ene side og kultur/livsstil på den anden kolossalt komplekse. Vi udvider de livsområder, hvor vi forventer medicinen skal gribe ind (fedmeoperationer, infertilitet, motion på recept, depression, stress, vaccinationsprogrammer, kosmetiske operationer mm.) samtidig med, at medicinen ikke kan løse problemerne alene, og samtidig med at reelle eller imaginære bivirkninger tårner sig op.

Således er der et mismatch mellem problemernes dynamiske, komplekse og forgrenede natur på den ene side og evalueringssystemernes kompleksitetsreduktion og ansvarsplacering på den anden (Radin, 2006: 23-27). I værste fald betyder revisionssamfundets evaluering, at hver enkelt organisation, hvert hospital og hver afdeling ansføres til at fokusere på sin egen score, men ignorere sit ansvar for større problemkomplekser og i værste fald sende problemsager videre i systemet. Ansvar må altid ses i samspil med sin modsætning, og de af evalueringssystemerne iscenesatte skel mellem ansvar og ansvarsløshed kan have ubehagelige samfundsmæssige virkninger.

I situationer, hvor noget går galt, tilstræber evalueringssystemerne at fastholde et ansvar på det niveau, hvor ansvaret faktisk kan fastholdes, typisk nærmeste relevante ledelsesniveau. Et eksempel: Hvis en læge dikterer noget til en journal, og sekretæren skriver nogle prikker, fordi hun ikke kan høre, hvad der bliver sagt, så kan der efterfølgende gøres et ansvar gældende, specielt hvis sagen viser sig at have alvorlige konsekvenser. Ledelsen holdes efterfølgende fast på sit ansvar for at udarbejde instrukser, der dækker sådanne situationer, og for at sikre at samtlige relevante medarbejdere efterfølgende har kendskab til relevante instrukser og procedurer. Eksistensen af sådanne instrukser og procedurer udgør i dag et ganske væsentligt input i en hel del evalueringssystemer så som akkreditering og tilsyn. Samtidig forekommer det mig, at meget frustration i dag følger af, at det er svært at sikre, at instrukserne bliver læst og forstået og brugt af samtlige ansatte. Og forskellige grupper, så som ledelse, læger, sygeplejersker, assistenter og hjælpere, ser ud til i forskellige dele af sundheds- og plejesystemerne at bruge betragtelig energi på at skubbe ansvaret for instrukserne, for kendskabet til dem, og for deres (sometider manglende) overholdelse frem og tilbage imellem sig.

Tiden er måske kommet til at spørge, om det at mange instrukser ikke bliver overholdt skyldes nye instrukser. Man kan også – blot til eftertanke – konsultere den forskning, der beskæftiger sig med ulykker og katastrofer i komplekse organisationer. Væsentlige indsigter synes at pege på, at regler, forskrifter, instrukser og planer kun udgør en begrænset del af det rammeværk, der forebygger ulykker og andre utilsigtede hændelser. En ganske væsentlig faktor, som samtidig måske er den knappest ressourc i moderne organisationer, er den menneskelige opmærksomhed (Simon, 1996). I evalueringssystemernes model af samfundet er der ikke meget plads til den aktive rolle, som de udførende led i organisationer spiller, og deres opmærksomhed og samvittighed betones ikke særlig meget.

Evalueringssystemernes insisteren på ledelsens ansvar synes derfor at basere sig på en organisationsforståelse, der indebærer en overbetoning af formel ansvarsplacering i forhold til reel kvalitetsforbedring, i hvert fald hvis man ser sagen i et samfundsperspektiv snarere end i kontrollantens perspektiv. Denne iagttagelse indebærer ingen kritik af kontrollanten som sådan. Vedkommende er jo pr. definition kontrollant. Men perspektivernes partikularitet som sådan er en del af problemet, hvilket måske bliver tydeligere, når man forsøger at bruge det samfundsmæssige perspektiv som kontrast. Med "det samfundsmæssige perspektiv" mener jeg her intet andet end et forsøg på i en helhed at begribe kompleksitet og demokrati.

Visse forudsætninger i revisionssamfundets 'evaluation imaginary' medvirker til, at samfundet bliver dårligere til at løse sine problemer. Revisionsamfundet selv forsøger nemlig at trække demokratiet og kompleksiteten ud af de emner, der evalueres (Radin, 2006).

For eksempel prioriterer revisionssamfundets evalueringssystemer mikrokvalitet på bekostning af makrokvalitet. Mikrokvalitet skildres i den snævre måling i tid og sted, makrokvaliteten omfatter større samfundsmæssige sammenhænge og afhængigheder. Et eksempel: Hvis man i et kvalitetssystem overvåger de enkelte fødeklinikkers frekvens af kejsersnit, er det let at se, hvilke klinikker, der ligger over og under landsgennemsnittet. Hver klinik ansføres herefter til at overveje, om den ligger for langt fra landsgennemsnittet, og om der er gode eller dårlige grunde hertil, og om noget kan gøres for at bringe den tættere på gennemsnittet igen. Klinikker omkring landsgennemsnittet ser i et mikro-kvalitetsperspektiv ingen grund til særlig eftertanke. På landsplan kan man imidlertid diskutere, om den generelt øgede tendens til kejsersnit, som har fundet sted i de senere år, faktisk repræsenterer en problematisk udvikling – et rigtigt makrokvalitetstema. Men et kvalitetssystem, der fastholder hver klinik på sin score i forhold til landsgennemsnittet, får dette større sundhedspolitiske og demokratiske tema til at fortone sig.

Det betyder naturligvis ikke, at der ikke kan lægges andre vinkler på de opstillede data. Som Stehr (2001) er inde på, så har viden ikke-lineære virkninger, når nogen protesterer eller tilbyder nye tolkninger. Data i sig selv er derfor ikke hovedproblemet. Hovedproblemet knytter sig netop til kvalitetssystemet, den konfiguration af problemdefinition, ansvarsfastsættelse, dataproduktion, organisation og politik i et samlet hele, der skildrer kvalitetsspørgsmål som effektivitetsspørgsmål snarere end som demokratiske spørgsmål.

Ligeledes understøtter evalueringssystemer for tiden i høj grad en defensiv forståelse af kvalitet: det gælder om at modvirke fejl. Men på visse komplekse problemområder har samfundet også brug for en offensiv kvalitetsopfattelse, altså at man tør satse på udvikling af nye uprøvede løsninger, også med den konsekvens at man indimellem scorer lavt på visse kriterier. Intet samfund med kompleks teknologi og med værdier knyttet til menneskeliv kan naturligvis holde til en helt offensiv kvalitetsopfattelse. De fleste af os vil påskønne defensive kvalitetshensyn i tilfælde af hjerteoperationer, flyture og atomkraftværker. Værdierne i samfundet må afspejles i en eller anden balance mellem defensive og offensive kvalitetshensyn. Men i øjeblikket har evalueringssystemerne en bemærkelsesværdig overvægt på den defensive side, hvilket afspejler tiltroen til sikkerhedsmytten, som opererer for tiden.

Afrunding

Gennemgangen af revisionssamfundets evalueringssystemer og deres konsekvenser har været kritisk. Men husk venligst, at det er en idealtipe, som kritiseres. Den konkrete anvendelse af evalueringssystemer i Danmark i dag er en kompleks praksis, der ligger mere eller mindre langt fra det idealtypiske begreb, jeg her har fremstillet og diskuteret. Revisionssamfundets kvalitetsforståelse er brudt frem på et bestemt tidspunkt, men behøver ikke dominere for evigt. Med til det samlede billede hører også, at kritikken af evalueringssystemer selvfølgelig må være relativ til den type af problemer, som evalueringssystemerne sættes til at løse. Hvis der er fokus på problemstillinger, hvor der kaldes på defensiv kvalitet og sikkerhed, har revisionssamfundets evalueringsformer mere berettigelse end ved så mange andre typer af problemer.

På den anden side har ethvert evalueringssystem også en tendens til at operere med en model af verden, der er et spejlbillede af evalueringssystemets egne antagelser. Hvis mennesker antages at være uansvarlige i forhold til standarder, må man holde dem fast på et ansvar. Det gøres ved hjælp af standarder. Afvigelse fra standarder kan derefter bruges som dokumentation for manglende kvalitet og ansvarlighed. Et oplagt svar er at sætte mere omfattende standarder.

I en meget dyb forstand er vores valg af evalueringsformer derfor også en model for vores valg af en samfundsform. Derfor må det være muligt at diskutere evalueringsformerne og deres tilhørende "evaluation imaginaries", også uden at kvalitetsmedarbejdere, ledere og andre, der forsøger at gøre deres bedste, føler sig krænkede og fornærmede.

Diskussionen må være nuanceret og den må følge den dynamik, der er i evalueringsformernes samfundsmæssige udformning. Det må erkendes, at reflektiv modernitets evalueringsformer havde store problemer, der oven i købet var med til at bane vejen for revisionssamfundets mere bureaukratiske kontrolformer. Men det må også erkendes, at de aktuelle evalueringsformer domineret af revisionssamfundets idealer har store problemer og utilstrækkeligheder i forhold til de samfundsmæssige problemer, de faktisk konfronteres med. Vor tids evalueringssystemer kan ikke følge med den øgede kompleksitet i samfundet. De risikerer oven i købet at reducere samfundet til en række små mikro-ansvarligheder, hvormed de måske i virkeligheden bidrager til den almindelige tendens i tiden, hvor de samfundsmæssige afhængigheder bliver mindre synlige og dermed vanskelige at håndtere demokratisk (Bauman, 2004).

Hvis diskussionen kan være præget af en afmålt, kølig og nøgtern holdning til evalueringssystemer, der hverken er mere eller mindre afmålt, kølig og nøgtern end evalueringssystemernes holdning til de sociale praksisser, som de vurderer, så er meget nået.

Litteratur

- Albæk, E. (2001). Vidensinteresser og de mange betydninger af evaluering – et udviklingsperspektiv. In P. Dahler-Larsen, & H.K. Krogstrup (Eds.), *Tendenser i Evaluering* (pp. 21-31). Odense: Odense Universitetsforlag.
- Barthes, R. (1970). *Mytologier*. København: Rhodos.
- Bauman, Z. (2004). *Det belejrede samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization*. Stanford: Stanford University Press.
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (2007). *The New Spirit of Capitalism*. London: Verso.
- Christensen, P. et al. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. London and New York: Routledge.
- Dahler-Larsen, P. (2011). *The Evaluation Society*. Stanford University Press.
- Giddens, A. (1994). *Modernitetens Konsekvenser*. København: Reitzel.
- Greene, J. C. (1997). Participatory Evaluation. In L. Mabry (Ed.), *Evaluation and the postmodern dilemma* (pp. 171-189). London: Jai Press Inc.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Kristensen, J. E. (2001). Viljen til kompetenceudvikling. *Asterisk – Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, 1*, 16-17.
- Krogstrup, H. K. (1997). *Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor*. Århus: Systime.
- Pollitt, C. (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluating the New public Management. *Evaluation, 1*, 133-154.
- Power, M. (1996). Making Things Auditable. *Accounting, Organizations and Society, 21* (2/3), 289-315.
- Power, M. (1997a). *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997b). From Risk Society to Audit Society. *Soziale Systeme 3*: 3-21.
- Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything*. London: Demos.
- Radin Beryl, A. (2006). *Challenging the Performance Movement*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Schwandt, T. A. (2009). Globalization Influences on the Western Evaluation Imaginary. In K. E. Ryan, & B. J. Cousins (Eds.), *The Sage International Handbook of Educational Evaluation* (pp. 19-36). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Simon, H. A. (1996). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Stehr, N. (2001). *The Fragility of Modern Societies – Knowledge and Risk in the Information Age*. London: Sage Publications.
- Weber, M. (1982). *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.