



Aalborg, den 17. december 2007
Projekt 2007.4, Kvalitetsreform, HG,PK/bha

**Analyse af udvalgte dele af regeringens forslag til kvalitetsreform af den offentlige sektor:
"Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service" udgivet august 2007.**

Hermed fremsendes notat vedrørende ovennævnte. SOPHIA har fundet det væsentligt at udarbejde en analyse af udvalgte hovedpunkter i publikationen. På baggrund af analysen formuleres en række kritiske spørgsmål med svardilemmaer. Svarene på disse spørgsmål er afgørende for, om der i praksis bliver tale om et kvalitetsløft i den offentlige service.

SOPHIA stiller sig naturligvis gerne til rådighed for besvarelse af uddybende spørgsmål og supplerende kommentarer.

Venlig hilsen

p.b.v.

Per Kjeldsen, cand.pæd.psych.
leder

Aalborg, den 17. december 2007
Projekt 2007.4, Kvalitetsreform, HG,PK/bha

NOTAT 1

Projekt 2007.4, Kvalitetsreform

Notatet er et bidrag til analyse af regeringens forslag til kvalitetsreform i den offentlige sektor – "Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service", som blev udgivet august 2007. Forslaget består af 180 konkrete initiativer, som skal danne rammen for forbedring af kvaliteten i den offentlige service.

Analysen har to overordnede formål:

- At kvalificere de igangværende politiske forhandlinger af forslaget og således bidrage til den politiske beslutningsproces og den efterfølgende forvaltningsmæssige implementering af beslutningerne.
- At sætte fokus på nødvendigheden af, at der igangsættes dybtgående undersøgelser af de spørgsmål, som analysen rejser.

Analysen afsluttes med en konklusion, hvori der fremhæves en række kritiske spørgsmål, som bør inddrages i den igangværende forhandling af forslaget til en kvalitetsreform. Efter hvert spørgsmål har vi opstillet en række svardilemmaer. Disse fremhæves her:

- Når regeringen tilsyneladende definerer faglig udvikling på baggrund af en udokumenteret påstand om mål og dokumentation som forudsætning for faglig udvikling – hvad mener regeringen så egentlig med begrebet kvalitet?
Svardilemma: Hvis regeringen fastholder, at kvalitet skal kvantificeres vil de nævnte modsætningsfyldte hensigter ikke kunne løses optimalt
- Er der en skjult dagsorden om privatisering af den offentlige sektor?
Svardilemma: Hvis regeringen fastholder, at øget privatisering og dermed sammenhængende konkurrence et mål øges behovet for opstilling af objektivt målbare mål og dermed også øgede dokumentationskrav.
- Hvordan vil regeringen løse de konflikter, der er indbygget i de paradokser eller modsatrettede hensigter, som forslaget til kvalitetsreformen er baseret på?
 - Paradokserne er:
 - Der gives lokal frihed til at definere kvaliteten, men målene for kvaliteten skal være konkrete og kvantitative.
 - Politisk styring gennem tillid, som kontrolleres.
 - Der skal foregå lokal afbureaukratisering, samtidig med at der skal indføres centrale kvalitetssikringsredskaber.

Svardilemma: Hvis regeringen ikke behandler de modsatrettede hensigter sammenhængende, vil der ikke opnås et optimalt grundlag for det kvalitetsløft, der er hensigten med reformen. Det vil sige at regeringen skal anerkende, at der skal ske en prioritering, hvor de tre førstnævnte hensigter i ovenstående modsætningspar eller paradokser får forrang eller opprioriteres i forhold til de tre sidstnævnte hensigter.

- Hvordan vil regeringen håndtere tilsvarende konfliktfyldte paradokser, der er indbygget i de outputorienterede styringsprogrammer, som også ligger i grundlaget til en kvalitetsreform. I den forbindelse må der også spørges, hvordan regeringen kan profilere begge logikker i paradokserne i det offentligt tilgængelige forslag til kvalitetsreformen – eksempelvis både afbureaukratisering og centrale kvalitetssikringsredskaber – samtidig med at regeringens interne forhandlingsoplæg indeholdende fordeling af ressourcer tydeligvis profilerer kontrol og evaluering frem for borgernær service?
Svardilemma: Her er der tale om en så arbitrær situation, at konflikten kun kan løses, hvis man endegyldigt nedtoner ønsket om kvantitativ kontrol og evaluering. Som tidligere nævnt svækkes kvaliteten i relationsprofessionernes¹ arbejde, hvis det forsøges gjort kvantificerbart og afkræves dermed sammenhængende dokumentation.
- Når uddannelsessystemet er holdt udenfor regeringens oplæg, er det så fordi regeringen finder, at de seneste års reformer på det område sikrer et kvalitetsløft af uddannelsessystemet?
*Svardilemma: Hvis det er tilfældet, bør ovenstående paradokser eller modsatrettede hensigter være udgangspunktet for en fornyet drøftelse af den politiske styring af uddannelsessystemet, idet de modsatrettede hensigter også er kendetegnet for eksempelvis styringen af folkeskolen, hvor der er indført centrale styringsredskaber i form af nationale obligatoriske test, skriftlige elevplaner m.fl. samt efterfølgende oplæg til de professionelle om at fremkomme med forslag til afbureaukratisering uden at der må røres ved styringsredskabernes lovfæstede detaljeringsgrad som sådan!
For universiteterne gælder tilsvarende at paradokset om tillid og kontrol ikke er løst tilfredsstillende.*

I SOPHIA er der også fokus på, hvilken betydning nævnte problematikker har i et dannelses- og uddannelsesmæssigt perspektiv, samt hvilke løsninger vil få for medarbejderne i den offentlige sektor. I den kontekst er det aktuelt at spørge om følgende:

- Vil der komme et primært fokus på målbare færdigheder i et samfund med et konkret og kvantitativt kvalitetsbegreb?
- Vil medarbejdernes professionelle råderum blive indskrænket i et samfund, hvor anvendelsen af centrale kvantitativt definerede kvalitetsredskaber skærpes?
- Lægger kvalitetsreformen op til, at dannelse og uddannelse alene vurderes ud fra politiske og økonomiske kriterier?

Det er således også svarene på disse spørgsmål, som er af afgørende betydning for, om der vil ske et kvalitetsløft i den offentlige service. Spørgsmålene bør derfor inddrages i de igangværende politiske forhandlinger af regeringens forslag, og svarene i forlængelse heraf få indflydelse på den politiske beslutningsproces og den forvaltningsmæssige implementering af beslutningerne.

Vi vil i et senere notat kigge på ledelses- og efteruddannelsesproblematikkerne.

Notatet er i sin grundsubstans skrevet af projektkoordinator Helle Gammelgaard og færdiggjort under medvirken af universitetslektor Steen Nepper Larsen, DPU, og universitetslektor Dorthe Jørgensen, Århus Universitet, begge medlemmer af SOPHIA's bestyrelse, leder af SOPHIA Per Kjeldsen og cand. mag. Tim Lind Jensen.

Aalborg, den 17. december 2007

Per Kjeldsen, cand.pæd.psych.
Leder

¹ Sygeplejersker, lærere, pædagoger, hjemmehjælpere, sundheds- og plejepersonale m.fl.

Indledning

Regeringen udgav august 2007 en publikation med et forslag til kvalitetsreform af den offentlige sektor – "Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service".

Forslaget består af 180 konkrete initiativer, som skal danne rammen om forbedret kvalitet i den offentlige service.

I nærværende notat foretages der en analyse af denne publikation. Der er to overordnede formål med analysen:

- At kvalificere de igangværende politiske forhandlinger af forslagene og således bidrage til den politiske beslutningsproces og den forvaltningsmæssige implementering af de politiske beslutninger.
- At pege på nødvendigheden af, at der igangsættes dybtgående undersøgelser af de spørgsmål, som analysen rejser.

I analysen af publikationen har vi valgt at fokusere på nedenstående problematikker, som – for os at se – er væsentlige:

- At pointere det kritisable i, at kvalitetsreformen indledes med en påstand, hvis indhold sandsynliggør at regeringen opfatter kvalitet som kvantitet. Påstanden kan nemt blive mytedannende².
- At stille spørgsmålet om, hvorvidt vi går mod en privatisering af den offentlige sektor.
- At belyse de modsatrettede logikker – paradokser – der ligger bag den politiske styring af den offentlige sektor i kvalitetsreformen. Dvs. de paradokser, der er i det styringsprogram, som kvalitetsreformen er baseret på.
- At belyse at kvalitetsreformen er baseret på outputstyring i form af New Public Management (NPM) og accountability-styring, herunder må der også spørges, hvordan regeringen kan profilere begge logikker i paradokserne i det offentligt tilgængelige forslag til kvalitetsreformen – eksempelvis både afbureaukratisering og centrale kvalitetssikringsredskaber – samtidig med at regeringens interne forhandlingsoplæg indeholdende fordeling af ressourcer tydeligvis profilerer kontrol og evaluering frem for borgernær service?
- At problematisere det forhold, at uddannelsessystemet ikke er med i kvalitetsreformen.

1. Kvalitetsreformforslaget indledes med en udokumenteret påstand

Regeringens oplæg til kvalitetsreform indledes med en påstand om, at udbredelse af mål og dokumentation er grundlaget for faglig udvikling, og dermed af kvalitet i arbejdet – "Og udbredelse af mål og dokumentation som grundlag for den faglige udvikling skal ske med tæt inddragelse af medarbejdere og brugere ude på institutionerne." (Regeringen 2007. P.5) Det kan betragtes som et udtryk for, at regeringen ser forholdet mellem faglig udvikling og mål og dokumentation som et en-til-en forhold. Det vil sige et forhold, hvor et øget input af mål og dokumentation vil resultere i en øget faglig udvikling; et bedre output. Det er en endimensionel udokumenteret betragtning af faglig udvikling. En betragtning, hvor der ikke er blik for andre mulige variabler, som kan have betydning for den faglige udvikling. Eksempler på mulige variabler er medarbejdernes samarbejdsevner, medarbejdernes motivation for at højne den faglige kvalitet på et givet område, ledelsens evne til at lede og motivere medarbejderne, samt hvorvidt der tildeles ressourcer i form af tid og penge til udviklingen af fagligheden.

² En myte defineres som en "udbredt forestilling som er uden bund i virkeligheden" (Hårbøl m.fl. 2002, P. 641)

2. Fører regeringens forslag til en privatisering af de offentlige institutioner?

Regeringen skriver i sit oplæg: *"Offentlige serviceopgaver skal løses bedst og billigst. Og så er det underordnet, om leverandøren er offentlig eller privat. Konkurrence mellem offentlige og private leverandører øger fokus på brugernes ønsker og behov. Og offentlig-privat samarbejde kan føre til nytænkning og bedre udnyttelse af samfundets kompetencer og ressourcer."* (Ibid. P. 110) Vil det faktum, at det er underordnet, om en leverandør er privat eller offentlig, føre til en støt stigende privatisering af den offentlige sektor, og hvilken betydning vil det i så fald have for forholdet mellem borgerne i samfundet? Vil uligheden stige? Er det overordnede mål med kvalitetsreformen at privatisere dele af den offentlige sektor? Privatiseringstendensen understøttes af, at ét af regeringens vurderingskriterier for valget af leverandør er "billigst", idet "billigst" er et centralt begreb i den private sektor; et begreb, som er med til at fremme effektivisering og optimering. Et andet kritisk element i ovennævnte citat er, at ordet "bedst" tangerer et kvantitativt kvalitetsbegreb, idet det bedste – ifølge kvalitetsreformforslaget – udvælges via dokumentation og sammenligning af resultater, hvilket vanskeligt lader sig gøre med et kvalitativt kvalitetsbegreb.³

3. Paradokser i kvalitetsreformforslaget

Et paradoks defineres som en *"... tilsyneladende urimelig påstand, der formelt er selvmodsigende, men i virkeligheden rummer en overset sandhed."* (Becker-Christensen 1992. P. 823) Et eksempel på et paradoks er, "Alt hvad jeg siger, er løgn.". Hvis dette udsagn er sandt, må det være falskt, idet jegpersonen lyver ifølge hans eget udsagn. Således bliver det, der er sandt, falskt, og det, som er falskt bliver sandt. På den måde er paradokset ikke muligt at afgøre, idet det bygger på modsætningsparret sandt og falskt. Samtidig rummer paradokset et informationsoverskud i form af en overset sandhed om, at det, der er sandt, kan være falskt og omvendt. Iagttagelsen af et paradoks kan umiddelbart virke paralyserende på grund af modsætningsparret, men hvis paradoksens informationsoverskud udnyttes, kan et paradoks fremprovokere nye og skarpe analytiske betragtninger og dermed resultere i mere kvalificerede beslutninger.

I analysen af kvalitetsreformforslaget kom følgende paradokser til syne:

- Der gives lokal frihed til at definere kvaliteten, men målene for kvaliteten skal være konkrete og kvantitative.
- Politisk styring gennem tillid, som kontrolleres.
- Der skal foregå lokal afbureaukratisering, samtidig med at der skal indføres centrale kvalitetssikringsredskaber.

Der gives lokal frihed til at definere kvaliteten, men målene for kvaliteten skal være konkrete og kvantitative.

Regeringen udtrykker, at der er tale om mål- og rammestyring frem for detailstyring. En styring, hvor der inden for centralt fastsatte mål og rammer, gives en lokal frihed i den enkelte kommune. En frihed som kommunen skal stå til ansvar for. Der er altså tale om en klar ansvarsfordeling mellem stat, regioner, kommuner og institutioner. Dette forhold mellem frihed og ansvar skal dokumenteres gennem kvalitetskontrakter mellem den enkelte kommunalbestyrelse og borgerne. I kvalitetskontrakterne skal der fastlægges få og klare målsætninger for, hvordan kvaliteten skal udvikle sig over en årrække (Regeringen 2007. P. 114). Den lokale frihed kan betragtes som udtryk for, at politikerne har tillid til medarbejdernes professionalitet. Men et efterfølgende citat betvivler graden af denne tillid: *"Kommunen kan selv fastlægge, hvilke mål man ønsker at opstille, men de skal være konkrete og kvantitative."* (Ibid. P. 120) Spørgsmålet er her, om der kan være tale om lokal frihed, når målene skal være konkrete og

³ Kvalitetsbegrebet i kvalitetsreformen udbydes på p. 3 i notatet.

kvalitative? Hvor er tilliden til og friheden i den kommune, som opererer med kvalitative mål i eksempelvis ældreplejen og dagtilbud til børn? Det synes paradoksalt, at regeringen på én gang giver et råderum i defineringen af kvalitetsbegrebet og sætter så skarpe restriktioner for denne definition.

Yderligere kritisk er det, at restriktionerne består af et krav om konkrete og kvantitative mål. Hvis der var tale om samlebandsproduktion af flødeboller, ville det være indlysende at operere med et konkret og kvantitativt kvalitetsbegreb. Men i kvalitetsreformen, hvor der fokuseres på en kvalificering af sundhedsområdet, dagtilbud til børn og ældrepleje, hvor alt arbejde er af mellemmenneskelig karakter, såkaldt relationsprofessionelt arbejde, virker det absurd med et kvantitativt kvalitetsbegreb.

Desuden står det konkrete og kvantitative kvalitetsbegreb i modsætning til det kvalitetsbegreb, der indledningsvis præsenteres i kvalitetsreformen: *"Kvalitetsbegrebet på velfærdsområderne indeholder tre dimensioner: Den kvalitet, brugeren oplever. Den faglige kvalitet. Den organisatoriske kvalitet"* (Ibid. P. 8). Denne divergens skaber usikkerhed om, hvad regeringen egentlig mener med kvalitet. Hvad stiller man eksempelvis op, hvis den kvalitet, som en bruger oplever, ikke kan vurderes ud fra konkrete og kvantitative kriterier? Et element i kvalitetsreformen, som peger på, at det konkrete og kvantitative kvalitetsbegreb profileres frem for det indledende kvalitetsbegreb, er forslaget om, *"... at de enkelte daginstitutioner, plejehjem mv. skal offentliggøre oplysninger om det aktuelle kvalitetsniveau og brugernes tilfredshed med institutionen... Og de eksisterende kommunale nøgletal skal gøres mere brugervenlige, så borgerne og kommunerne kan sammenligne niveau for og udvikling i kommunernes service"* (Ibid. P. 120). Grunden til, at forslaget om sammenligning af kvalitet tenderer en profilering af et konkret og kvantitativt kvalitetsbegreb, er, at dette kvalitetsbegreb opererer med nogle data, som er mere sammenlignelige end kvalitative data. Hvis kriteriet om sammenlignelighed vægtes højere end et kvalitativt kvalitetsløft i den offentlige service over for borgerne, kan hele grundlaget for kvalitetsreformen betvivles.

Politisk styring gennem tillid, som kontrolleres.

Regeringen har en intention om, at der skal være en balance mellem central og decentral styring (Ibid. P. 18). Den forøgede kvalitet i den offentlige sektors service skal komme nedefra gennem omsorg, nærvær og tryghed til borgerne; der skal tages afsæt i det engagement, der er i institutionerne (Ibid. P. 4). Det er et udtryk for en decentral styring, hvor der er en tillid til medarbejdernes professionalitet; en tillid som kommer til udtryk ved, at medarbejderne gives et professionelt råderum. Samtidig skal anvendelsen af mål og dokumentation udbredes (Ibid. P. 5). En udbredelse af dokumentation er et udtryk for en central styring, hvor kontrollen af medarbejderne øges. Spørgsmålet er, hvordan balancen mellem kontrol og tillid vil udmønte sig i praksis med kvalitetsreformen. Vil udbredelsen af mål og dokumentation dræbe tilliden til de professionelle? Eller formuleret anderledes – vil tillidselementet drukne i kontrol, og da blive til en kontrolleret tillid; en pseudo-tillid?

Der skal foregå lokal afbureaukratisering, samtidig med at der skal indføres centrale kvalitetssikringsredskaber.

Kvalitetsreformen indeholder en afbureaukratiseringsreform, som har til hensigt at give de borgernære serviceområder mere tid til kerneydelserne og dermed sikre høj kvalitet. Det kræver en systematisk afdækning af arbejdsgange og administrative processer på de centrale velfærdsområder, og denne afdækning skal tage udgangspunkt i frontlinjepersonalets erfaringer. Dvs. med afsæt i medarbejdernes erfaringer iværksættes der en indsats nedefra for at forenkle regler og procedurer, således at disse ikke står i vejen for høj kvalitet. Arbejdet skal også bidrage til en tydeliggørelse af formålet med de regler og dokumentationskrav, der fortsat skal være gældende. (Ibid. P. 124-127) Samtidig indføres der de før omtalte kvalitetskontrakter og centrale akkrediteringsordninger. Et eksempel på en central akkrediteringsordning er *"... Den Danske Kvalitetsmodel – hvor alle offentlige sygehuse skal leve op til standarder fastsat af et uafhængigt akkrediteringsinstitut."* (Ibid. P. 108) Denne ordning forventes udbredt til alle sygehuse i 2008. Hvordan harmonerer indførelsen af sådanne centrale kvalitetssikringsredskaber

med lokal afbureaukratisering? Er der ikke blot tale om en udskiftning af centrale dokumentationsredskaber frem for lokal afbureaukratisering?

4. Outputstyring i form af NPM og accountability-styring⁴ og spørgsmålet om ressourcestyring

Belysningen af, at kvalitetsreformen er baseret på outputstyring i form af NPM og accountability-styring indledes med en kort redegørelse for, hvad der kendetegner de to outputorienterede styringsprogrammer.

NPM

- En tilbagetrækning af staten gennem mål- og rammestyring.
- Regioner, kommuner og institutioner tager del i offentlige beslutninger og har medansvar.
- Staten er en stærk ledelse, idet uddelegering af ansvar *ikke* er lig uddelegering af magt.
- Eksplicitte standarder er nødvendige for at kunne holde de decentrale enheder ansvarlige.
- Vægt på outputkontrol, idet ressourcer tildeles efter output og ikke proces.
- Fokus på optimering, effektivisering og konkurrence.

(Hood 1991. P. 4-5)

Accountability-styring

- Baseret på indholds- og præstationsstandarder.
- En opfattelse af at standarder, som beskriver mål, kan forbedre udviklingen. Dvs. at standarder kan sandsynliggøre, at målene nås.
- Resultater sammenlignes og offentliggøres ofte.
- En opfattelse af, at udvikling kan dokumenteres og måles gennem en test.
- Der er fokus på, hvem der kan holdes ansvarlig for hvad af hvem.

(Fuhrmann 2004. P. 8-9)

Regeringen udtrykker ikke eksplicit, at kvalitetsreformen er baseret på outputstyring, men hvis udbredelsen af de tre paradokser i kvalitetsreformen læses igen, vil flere af kendetegnene i NPM og accountability-styring træde frem. Eksempelvis er der tale om mål- og rammestyring, der opereres med standarder og sammenligninger af resultater, og der er et fokus på optimering og effektivisering. Desuden understøtter følgende citater, at kvalitetsreformen er baseret på NPM og accountability-styring: *"Regeringen vil med klare kvalitetsstandarder sikre borgerne en høj kvalitet..."* (Regeringen 2007. P. 18). *"Som borgere skal vi have klar besked om, hvad vi kan forvente af den offentlige service. Derfor skal kommunerne fastsætte mål og standarder for servicen på bl.a. børne- og ældreområdet. Mål og standarder skal offentliggøres, og der skal årligt følges op på resultaterne"* (Ibid. P. 19). *"Et systematisk arbejde med udviklingen af kvaliteten kræver viden om, hvor gode ens egne resultater er i sammenligning med andres"* (Ibid. P. 104). Forskning viser, at denne brug af sammenligning og konkurrence – kompetitive mål⁵ – i den politiske styring virker hæmmende på både det intra- og interinstitutionelle samarbejde⁶ (Deutsch 1949. P. 129-152), hvorimod anvendelsen af kooperative mål⁷ fremmer det pågældende samarbejde.

I litteraturen om outputstyring nævnes følgende paradokser:

- Opmuntring til mere decentral selvstyring, mens der tilvejebringes central styring.
- Tilladelse til differentiering gennem fleksibilitet, mens der sikres et minimum af ensartethed.

⁴ regnskabeliggørelse

⁵ Konkurrence mål, hvor der sker en rangordning af deltagerne

⁶ Her eksempelvis pointstyret ressourcefordeling til universiteterne, kommunal rangordning af skoler på kvantitative data m.fl.

⁷ Samarbejds mål, hvor det forudsættes, at man hjælper hinanden med at komme i mål, selvom det bliver med forskellig kvalitet.

- En lydhørhed over for lokale behov, men ikke hvis det kommer til skade for effektiviteten og økonomien.

(Bruun 1997. P. 237-243)

Disse paradokser er så at sige i samme kategori som de af os udvalgte tre paradokser i kvalitetsreformforslaget, hvilket yderligere understøtter, at oplægget til kvalitetsreformen er baseret på outputstyring.

Regeringen synliggøre eller udbreder ikke paradokserne i kvalitetsreformforslaget, og det har som en konsekvens, at paradoksernes modsætningspar samt informationsoverskuddet ikke umiddelbart kan udnyttes til nytænkning. Men dette til trods forsvinder de modsatrettede logikker ikke. Derimod ligger de under overfladen og ulmer, og de vil højst sandsynligt udløse konflikter på et tidspunkt.

Et aktuelt eksempel på en konflikt forårsaget af en ureflekteret paradoksal styring af den offentlige sektor er Frederiksberg lærernes (og andre lærergruppers) protestaktion mod politikernes krav om indførelse af obligatoriske elevplaner. Paradokset, som udløste konflikten, karakteriseres ved at politikerne forsøger at styre lærerne på områder, hvor lærerne – ud fra deres pædagogiske professionalitet – burde være relativt selvstyrende. I konflikten skete der et sammenstød mellem politikernes logik om styring og lærernes logik om relativ selvstyring. Styringslogikken kom til udtryk i politikernes krav om, at lærerne skal udarbejde skriftlige elevplaner til alle elever i alle fag, og selvstyringslogikken kom til udtryk i lærernes krav om selvvalgt evaluering ud fra det enkelte barns behov frem for obligatoriske skriftlige elevplaner. Politikerne fastholdt deres krav om skriftlige elevplaner, hvilket er udtryk for, at paradokset blev løst via en primær profilering af den politiske logik og en konsekvens deraf er, at udnyttelsen af lærernes pædagogiske professionalitet begrænses. Der er sandsynligvis flere konflikter på vej, idet lærernes krav om relativ selvstyring ganske enkelt blev ignoreret i konflikten! Hvis politikerne i stedet havde udnyttet informationsoverskuddet i paradokset, ville de have aktualiseret en styring, hvor der *både* var blik for politikernes behov for at styre folkeskolen og for lærernes behov for – gennem relativ selvstyring – at bruge deres pædagogiske professionalitet i evalueringen af den enkelte elev. Altså en overordnet styring af folkeskolen, hvor den enkelte lærer gives et nødvendigt pædagogisk professionelt råderum.

Tilbage til kvalitetsreformforslaget: Regeringen vil højst sandsynligt ikke gøre paradokserne eksplicitte i forhandlingerne om reformen, altså gøre det synligt at der er tale om modsatrettede hensigter, idet det så ville blive synligt, en slags selvmål, at regeringen ikke forsøger at øge kvaliteten i den offentlige service gennem en eksplicit paradoksal styring, hvor en ægte kvalitetsorienteret prioritering mellem de modsætningsfyldte hensigter kunne give plads for en reel nytænkning. Det ville komme til at fremstå meget tydeligt, at regeringen på forhånd har valgt en primær profilering af den økonomiske og politiske logik. Således ignorerer regeringen de modsætningsfyldte hensigter, ved at have et udgangspunkt, der tager den politiske og økonomiske centrale styring for givet. Derved negligeres eksempelvis refleksioner om, hvorvidt en ældre borger bliver behandlet *omsorgsfuldt* af sin hjemmehjælper, om et barn i en institution *får opmærksomhed* fra pædagogen, om personalet reelt *trives* og føler sig professionelt *selvstændigt* og *anerkendt* etc. Det kvantitative kommer igen til at definere det kvalitative.

Ressourcestyring

Forslaget til en kvalitetsreform indeholder ikke oplysninger om, hvordan regeringen vil fordele ressourcerne i kvalitetsløftet af den offentlige service; oplysninger, som ellers kunne give et præj om, hvilke logikker i paradokserne regeringen primært profilerer. Disse oplysninger er derimod indeholdt i regeringens arbejdsdokument⁸, som Ugebrevet A4 er kommet i besiddelse af. Her fremgår det, at fordelingen af nye bevillinger i kvalitetsreformen 2008-2011 i procent er følgende:

⁸ Arbejdsdokumentet er regeringens interne forhandlingsoplæg til kvalitetsreformen, og dermed den konkrete ud-møntning af regeringens udspil. (LO ugebrev 2007. P. 1)

- 16 % til **borgernær service** (konkrete velfærdstilbud, som den enkelte borger kan benytte efter behov).
- 66 % til **kommunal forvaltning** (administration, evaluering og videreudvikling af konkrete velfærdstilbud til borgerne).
- 18 % til **national overvågning** (statslig kontrol og tilsyn med kommunernes administration af de konkrete velfærdstilbud).

(Regeringen 2007A. P.1).

Tallene viser en tydelig profilering af bureaukrati og kontrol frem for afbureaukratisering og tilid. Arbejdsdokumentet viser endvidere, at der eksempelvis skal "... bruges dobbelt så mange penge på "praksisnær lederuddannelse" som på ansættelse af "flere sygeplejersker". På lignende vis er der afsat dobbelt så mange penge til "indberetning af fejl og utilsigtede hændelser i den primære sundhedssektor" som til en "fast kontaktperson for modtagere for hjemmehjælp" (LO Ugebrev 2007. P. 1). Oplysningerne fra regeringens arbejdsdokument aktualiserer samlet set spørgsmålet om, hvordan regeringen kan profilere begge logikker i paradokserne i det offentligt tilgængelige forslag til kvalitetsreformen – eksempelvis både afbureaukratisering og centrale kvalitetssikringsredskaber – samtidig med at regeringens interne forhandlingsoplæg indeholdende fordeling af ressourcer tydeligvis profilerer kontrol og evaluering frem for borgernær service?

5. Uddannelsessystemet er ikke med i kvalitetsreformforslaget

Hovedområderne i kvalitetsreformforslaget er sundhed, dagtilbud til børn og ældrepleje. (Regeringen 2007. P. 20) Dvs. uddannelsessystemet er ikke med i reformen. Er det udtryk for, at regeringen mener, at der allerede er sket et kvalitetsløft i uddannelsessystemet? Ud fra dette spørgsmål kastes der et blik på den aktuelle politiske styring af to institutioner i uddannelsessystemet; folkeskolen og universitetet/forskningen.

Folkeskolen

Seneste gennemgribende reform i folkeskolen er folkeskoleforliget 2006. Her blev blandt andet indført nationale obligatoriske test, skriftlige elevplaner, kvalitetsrapporter og præstationsprofiler. Forliget indeholdt ikke intentioner om afbureaukratisering ligesom kvalitetsreformforslaget gør. I foråret 2007 inviterede undervisningsministeren Bertel Haarder dog DLF til at deltage i et udvalgsarbejde, der skal lede frem mod en afbureaukratisering af folkeskolen. Men "*Udvalget skal dog holde fingrene fra de nyligt vedtagne reformer om nationale test, elevplaner, obligatoriske afgangsprøver og kommunal kvalitetsrapportering. "Lovrammen står fast", understreger Bertel Haarder*" (Olsen 2007). Afbureaukratiseringen skal i stedet ske ved at udvalget finder frem til bedste praksis forstået som enkle måder at lave eksempelvis elevplaner og kvalitetsrapporter på (Ibid.). Spørgsmålet er her, om indførelsen af centrale obligatoriske styringsredskaber samt en efterfølgende udbredelse af bedste praksis medfører et kvalitetsløft af folkeskolen?

Universitetet/forskningen

I et nyt arbejdsprogram foreslår regeringen, at anonyme evalueringer, som de studerende udfylder med karakterer til undervisere og kurser, skal offentliggøres på universiteternes respektive hjemmesider. Er en sådan lovgivningsreguleret anonym tilfredshedsundersøgelse en måde at øge kvaliteten på landets universiteter, eller er det udtryk for en øget kontrol af undervisere baseret på anonyme kilder?

I den aktuelle styring af forskningen profilerer regeringen den strategiske forskning frem for den frie forskning. Et eksempel herpå er, at de fleste offentlige forskningsmidler for tredive år siden blev delt ud til institutionerne, som så selv fordelte pengene internt. I dag skal institutionerne konkurrere om halvdelen af de offentlige midler, og ud fra strategiske prioriteringer af-

gøres det, hvem der får del i midlerne. I den strategiske forskning forventes resultater inden for et konkret område. Med en profilering af den strategiske forskning fokuseres der på, hvilke forskningsområder der vil give det bedste afkast til samfundet i form af patenter og produkter. Dvs. områder, som politikerne vurderer, er særligt vigtige for dansk velstand og velfærd. Hvis tendensen fortsætter, vil forskningen i stigende grad blive planlagt af politikerne selv og deres embedsmænd. Forskerne frygter, at nytænkningen forsvinder, når forskningen styres så stramt af politikerne. Ifølge forskerne er det den frie forskning, som skaber grundlaget for den strategiske forskning; dvs. den frie forskning er "det første led i forskningens fødekæde". Med en politik, som profilerer den strategiske forskning, er regeringen paradoksalt nok ved at rive tæppet væk under sin intention om, at Danmark skal være verdensmester i innovation og kreativitet. For hvordan kan man satse på noget, og samtidig fjerne det første led i dette "nogets" fødekæde? Er det udtryk for et kvalitetsløft i universitets- og forskningsverdenen? Hvorfor er der ikke brug for lokal afbureaukratisering her? Hvorfor er der ikke brug for at give forskerne et råderum, hvor de kan udøve deres professionalitet?

6. Konklusion

Analysen af regeringens forslag til kvalitetsreformen efterlader en række spørgsmål, hvis svar er afgørende for, hvordan kvalitetsreformen vil udmønte sig i praksis, og dermed hvilke konsekvenser den vil få for samfundet:

- Når regeringen tilsyneladende definerer faglig udvikling på baggrund af en udokumenteret påstand om mål og dokumentation som forudsætning for faglig udvikling – hvad mener regeringen så egentlig med begrebet kvalitet?
Svardilemma: Hvis regeringen fastholder, at kvalitet skal kvantificeres vil de nævnte modsætningsfyldte hensigter ikke kunne løses optimalt
- Er der en skjult dagsorden om privatisering af den offentlige sektor?
Svardilemma: Hvis regeringen fastholder, at øget privatisering og dermed sammenhængende konkurrence et mål øges behovet for opstilling af objektive målbare mål og dermed også øgede dokumentationskrav.
- Hvordan vil regeringen løse de konflikter, der er indbygget i de paradokser eller modsatrettede hensigter, som forslaget til kvalitetsreformen er baseret på?
 - Paradokserne er:
 - Der gives lokal frihed til at definere kvaliteten, men målene for kvaliteten skal være konkrete og kvantitative.
 - Politisk styring gennem tillid, som kontrolleres.
 - Der skal foregå lokal afbureaukratisering, samtidig med at der skal indføres centrale kvalitetssikringsredskaber.

Svardilemma: Hvis regeringen ikke behandler de modsatrettede hensigter sammenhængende, vil der ikke opnås et optimalt grundlag for det kvalitetsløft, der er hensigten med reformen. Det vil sige at regeringen skal anerkende, at der skal ske en prioritering, hvor de tre førstnævnte hensigter i ovenstående modsætningspar eller paradokser får forrang eller opprioriteres i forhold til de tre sidstnævnte hensigter.

- Hvordan vil regeringen håndtere tilsvarende konfliktfyldte paradokser, der er indbygget i de outputorienterede styringsprogrammer, som også ligger i grundlaget til en kvalitetsreform. I den forbindelse må der også spørges, hvordan regeringen kan profilere begge logikker i paradokserne i det offentligt tilgængelige forslag til kvalitetsreformen – eksempelvis både afbureaukratisering og centrale kvalitetssikringsredskaber – samtidig med at regeringens interne forhandlingsoplæg indeholdende fordeling af ressourcer tydeligt profilerer kontrol og evaluering frem for borgernær service?

Svardilemma: Her er der tale om en så arbitrær situation, at konflikten kun kan løses, hvis man endegyldigt nedtoner ønsket om kvantitativ kontrol og evaluering. Som tidligere nævnt svækkes kvaliteten i relationsprofessionernes⁹ arbejde, hvis det forsøges gjort kvantificerbart og afkræves dermed sammenhængende dokumentation.

- Når uddannelsessystemet er holdt udenfor regeringens oplæg, er det så fordi regeringen finder, at de seneste års reformer på det område sikrer et kvalitetsløft af uddannelsessystemet?

Svardilemma: Hvis det er tilfældet, bør ovenstående paradokser eller modsatrettede hensigter være udgangspunktet for en fornyet drøftelse af den politiske styring af uddannelsessystemet, idet de modsatrettede hensigter også er kendetegnet for eksempelvis styringen af folkeskolen, hvor der er indført centrale styringsredskaber i form af nationale obligatoriske test, skriftlige elevplaner m.fl. samt efterfølgende oplæg til de professionelle om at fremkomme med forslag til afbureaukratisering uden at der må røres ved styringsredskabernes lovfæstede detaljeringsgrad som sådan!

For universiteterne gælder tilsvarende at paradokset om tillid og kontrol ikke er løst tilfredsstillende.

Svarene på spørgsmålene er interessante og vigtige. Vil der eksempelvis ske en primær profilering af centrale kvalitetsredskaber og kontrol frem for afbureaukratisering og tillid?

I analysen fremgår det endvidere, at regeringen udsender tvetydige signaler i forhold til kvalitetsbegrebet¹⁰, hvilket skaber en usikkerhed i forhold til, hvad regeringen egentlig mener med et kvalitetsløft af den offentlige service.

I SOPHIA er der fokus på, hvilken betydning disse spørgsmål har i et dannelses- og uddannelsesmæssigt perspektiv, samt hvilke konsekvenser det vil have for medarbejderne i den offentlige sektor. Vil der komme et primært fokus på målbare færdigheder i et samfund med et konkret og kvantitativt kvalitetsbegreb, og vil medarbejdernes professionelle råderum blive indskrænket i et samfund, hvor anvendelsen af centrale kvalitetsredskaber skærpes? Lægger kvalitetsreformen op til, at dannelse og uddannelse vurderes ud fra politiske og økonomiske kriterier?

Analysen har således åbnet for en række kritiske spørgsmål til regeringens forslag til kvalitetsreformen. Det ville være en fordel, hvis disse spørgsmål samt oplysningerne om den ressourcemæssige fordeling blev inddraget i de igangværende politiske forhandlinger af regeringens forslag, og hvis de i forlængelse heraf fik indflydelse på den politiske beslutningsproces og den forvaltningsmæssige implementering af beslutningerne. Det bliver interessant at se, hvordan den endelige kvalitetsreform kommer til at se ud:

Bliver det en **kvantitetsreform**, hvor man fastholder at målbarehed, kvantificering og dokumentation definerer kvalitetsbegrebet og som derfor er udgangspunktet for løsning af de konfliktfyldte paradokser?

Eller *bliver det* en **kvalitetsreform**, hvor man endegyldigt anerkender betydningen af at få løst balanceproblemet mellem de mange modsatrettede hensigter? Det vil sige at man erkender, at det eksempelvis ikke kan lade sig gøre at gennemføre lokal afbureaukratisering og indføre centrale kvalitetssikringsredskaber uafhængigt af hinanden, fordi der er tale om to modstridende og sammenhængende logikker. To modstridende logikker, som det er nødvendigt at forholde sig nuanceret til i arbejdet med kvaliteten i den offentlige service. Dette på en sådan måde, at der sikres en balance mellem de to logikker; en balance, som gør, at der på én gang er rum for både overordnede centrale kvalitetskriterier og afbureaukratisering, men afbalance-

⁹ Sygeplejersker, lærere, pædagoger, hjemmehjælper, sundheds- og plejepersonale m.fl.

¹⁰ Se P. 3 i notatet.

ret, så de centrale kvalitetskriterier afpasses efter den lokalt anbefalede afbureaukratisering, beskrevet som minimering af målbare delmål og arbejdsforskrifter med dokumentationskrav. De centrale kvalitetskriterier må således ikke være af en så høj detaljeringsgrad, at den lokale afbureaukratisering blot drukner i nye centrale detaljerede kvalitetskriterier.

Det drejer sig om at skabe en reform, hvor tillidskabende initiativer ikke overdøves af detaljerede kontrolforanstaltninger!

Notatet er i sin grundsubstans skrevet af projektkoordinator Helle Gammelgaard og færdiggjort under medvirken af universitetslektor Steen Nepper Larsen, DPU, og universitetslektor Dorthe Jørgensen, Århus Universitet, begge medlemmer af SOPHIA's bestyrelse, leder af SOPHIA Per Kjeldsen og cand.mag. Tim Lind Jensen.

Aalborg, den 17. december 2007

Per Kjeldsen, cand.pæd.psych.
Leder

Litteraturliste

Becker-Christensen, C. (2002): *"Politikens Nudansk Ordbog"*. Politikens Forlag A/S. København. P. 750 + 823.

Bruun, F. (1997): *"New Public Management: Diskussionstemaer og spændinger."* Political. Vol. 29. P. 237-243

Deutsch, M (1949): *"A theory of co-operation and competition"*. Human Relations. 2. P. 129-152.

Fuhrman, S.H. & Richard F. Elmore (2004): *"Redesigning Accountability systems for Educations"*. Teachers College, Columbia University. New York and London.

Gammelgaard, H. (2007): *"Politisk styring af folkeskolen"*. Speciale fra Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet.

Gammelgaard, H. (2007): *"Politisk styring af folkeskolen"*. Projekt 2006.3. Elevplaner. Notat 3. SOPHIA – tænketank for pædagogik og dannelse.

Hårbøl, K..(2002): *"Dansk Fremmedordbog"*, Gyldendal.

Hood, Christopher (1991): *"A Public Management for all Seasons"*. Public Administration. Vol. 69. P. 3-19.

LO Ugebrev (2007): *"Få kroner til velfærd i kvalitetsreformen"*.

Lokaliseret den 7. december 2007 på World Wide Web:

<http://www.ugebreveta4.dk/2007/42/Baggrundanalyse/FaaKronerTilVelfaerdIKvalitetsreform.aspx>

Mortensen, N. (2004): *"Det paradoksale samfund"*. Hans Reitzels Forlag.

Olsen, V. (2007): *"Bertel Haarder vil afbureaukratisere skolen"*. Folkeskolen.dk 31. maj kl. 17.11.

Regeringen (2007): *"Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor"*. Schultz Information.

Regeringen (2007A): *"Arbejdsdokument"*.

Lokaliseret den 7. december 2007 på World Wide Web:

<http://www.ugebreveta4.dk/2007/42/Baggrundanalyse/FaaKronerTilVelfaerdIKvalitetsreform.aspx>

Findes under linket: *"Flere penge til bureaukrati"*.