

Indflydelse og deltagelse gennem virkningsevalueringer

et supplement til Bologna-processens konstitutive virkninger for de videregående uddannelser

De videregående uddannelsers konstitution er overstatslig på regeringsniveau og primært legalistisk. Tidligere bestemte nationalstatlige politikker udformningen af deres videregående uddannelsessystemer og institutioner, men siden Bologna-processen blev påbegyndt i 1999, har der udviklet sig et overnationalt lag af regeringsførelse, som har fået stadig større betydning for samordning og standardisering af uddannelserne.

I 2005 blev der mellem staterne aftalt opfølgende kvalitetssikringsprocedurer, herunder akkrediteringer, der skulle sikre formålet med samordningen – nemlig markedstilpasning gennem sammenlignelighed af uddannelserne. Det vigtigste var at sikre, at denne retning i de enkelte staters Bologna-proces blev fastholdt. Ikke hvorvidt og i hvilket omfang studerende og lærere blev inddraget i denne proces.

Vi belyser, hvordan virkningsevalueringer kan inddrage uddannelsernes aktører og bygge bro mellem markedstilpasning og civilsamfundets værdier som fx deltagelse. Effekten af virkningsevalueringer ser vi som postkonstitutive og legitimerende i forhold til deltagerne.

Nøgleord: Soverstatlig styring, institutionsakkreditering, markedsgørelse, postkonstitution, virkningsevalueringer, inddragelse, civilsamfund.

Introduktion

Med Bologna-deklarationens underskrift i 1999 blev der indgået en aftale om en konstituerende ramme for udvikling af de videregående uddannelser i Europa:

Et vidensbaseret Europa er nu bredt anerkendt som en uerstattelig faktor for social og menneskelig vækst og som en uundværlig komponent i at konsolidere og berige et europæisk statsborgerskab, der er i stand til at give sine borgere de nødvendige kompetencer til at imødegå udfordringerne i det nye årtusinde sammen med erkendelse af fælles værdier og tilhørsforhold i et fælles socialt og kulturelt rum (Bologna-deklarationen, 1999, indledende afsnit (EHEA, u.å.).

Deklarationen blev efter 1999 løbende tilpasset nationale ønsker. For de offentlige finansierede uddannelser betød det, at Bologna-processen blev obligatorisk at arbejde indenfor. Baseret på empiriske fund fra flere lande kan Bologna-processens konstitutive dynamik betegnes som en blød politisk tilgang, hvorved samarbejdet i princippet opnås frivilligt. Dog har der været og er stadig opfattelser af tvang hos flere nationale aktører, især når reformer af uddannelserne støder mod Bologna-processens "fornyelser" (Faber og Westerheijden, 2011). Konstituering af og i uddannelser opfatter vi derfor som *blød tvang, der over tid opnår normativ konsensus*.

Her er to tendenser med tiden blevet iøjnefaldende: uddannelsernes *markedsorientering* og *ensliggørelsen* af uddannelsernes opbygning (Bendixen og Jacobsen, 2017; 2020; Andersen og Jacobsen, 2017). Lige siden er Bologna blevet kodeordet for en række strukturreformer, som har potentialet til at påvirke stort set alle aspekter af de europæiske videregående uddannelser. Bologna er blevet det trylleord, som kan kanalisere ellers diffuse og ukoordinerede aktiviteter henimod et fælles mål:

skabelse af et europæisk område for videregående uddannelser baseret på arbejdsmarkedskrav (Andersen og Jacobsen, 2017) og på sammenlignelige og ensartede uddannelser. Desuden er der mellem landene i OECD indgået aftaler om at sikre, at målene nås, og at måden, som de nås på, foregår via nogenlunde de samme retningslinjer (UNESCO, 2003).

Efter godt syv års erfaring med institutionsakkrediteringer i Danmark står det klart, at en af de væsentlige konstitutive virkninger af akkrediteringsforløbene er den øgede standardisering af uddannelsesinstitutionernes egne kvalitetssikringssystemer (Bendixen og Jacobsen, 2019). Der er intet nyt i, at også akkrediteringer og kvalitetssikring er konstitutive for uddannelser. Skabelsen af den fælles base for uddannelserne, som Bologna-processen er udtryk for, er understøttet af forskellige former for kvalitetskontrol og akkrediteringer (Surssock, 2004, Van Damme, 2004). Man kan endda hævde, at kvalitetssikringer og akkrediteringer, uanset hvordan de udformes og benyttes, altid *skal* være konstituerende for uddannelser (Rosa og Sarrico, 2011). Det gælder ikke kun for de videregående uddannelser. Siden 1980'erne har en performance- eller præstationskultur i større eller mindre omfang præget hele uddannelsessystemet – understøttet af en "europæisering" af forsknings- og uddannelsespolitikken i nationalstaterne (Lawn og Grek, 2012, Grek, 2014).

Vi vil derfor undersøge, om det er muligt at civilisere¹ uddannelsernes stigende ensliggørelse og markedstilpasning gennem virkningsevalueringer, så der i de aktuelle akkrediteringer løbende kan gennemføres en diskussion af uddannelsernes legitimitet.

I det følgende er det vores udgangspunkt, at akkrediteringer og kvalitetssikringer som følge af Bologna *ikke kan være andet* end konstitutive, det vil sige norm- og rammesættende for hele uddannelsessystemet. Men med en stigende kritik af ensliggørelsen af institutionerne gennem de nuværende kvalitetssikringssystemer (Bendixen og Jacobsen, 2019) mener vi, at det er relevant at undersøge, om det er muligt at anvende evalueringsformer, hvor deltagerinddragelse kan blive et konstitueringsparameter².

Virkningsevalueringer er vores bud på en sådan type evaluering, der kan civilisere målstyring, performativitet og markedskrav. Hensigten er at gøre deltagererfaringer med uddannelsens fagmål og fællesskabsorienterede, såkaldt bløde mål konstitutive i et markedsorienteret uddannelsessystem. Det mener vi, at virkningsevalueringer er i stand til ved at synliggøre meningsgivende sammenhænge og kausaliteter i deltagernes dagligdag. Dermed er det muligt løbende at korrigere arbejdsprocesser, antagelser og indsatser, så de svarer til omverdens krav og forventninger. Virkningsevalueringer kan være en del af de videregående uddannelsesinstitutioners selvevalueringsmetode i forbindelse med forberedelse til de obligatoriske akkrediteringsforløb. På denne måde, mener vi, at det, på trods af Bologna-processens *jernbur* (frit fra tysk: stahlharte Gehäuse), som blev lagt ned over uddannelserne i Europa fra 1999, alligevel er muligt at sætte et meningsgivende og ubureaukratisk præg på arbejdsprocesser og -resultater i uddannelsesinstitutioner, som ellers er bundet op på målhierarkier og bureaukratisk uigennemsigthed (Bendixen og Jacobsen, 2017).

Bologna-processens formål og betydning

I kølvandet på Bologna-deklarationen blev der aftalt en række fælleseuropæiske politikreguleringer. Ministerkonferencen i Bergen definerede tre store politikudviklingsområder, der omfattede:

1 Vi anvender Norbert Elias' civilisationsbegreb, der sætter fokus på sammenhængen mellem idealer og distinktioner ved at vise, hvordan normer for det civiliserede også rummer en konstruktion af og afstandtagen til det, som ikke vurderes som værende civiliseret (Gilliam og Gulløv, 2014).

2 Her skelner vi ikke mellem kvalitetssikring og akkreditering. Akkrediteringer og andre former for kvalitetssikringer er basalt set complianceorienterede monitoreringssystemer og er konstitutive for det system, som de sikrer (Rosa og Sarrico, 2011).

1. En konvergensmodel baseret på måleenheden ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System), som nu anvendes inden for alle europæiske erhvervsuddannelser og videregående uddannelser, og som har gjort det muligt at definere matchende standarder for et stort antal kurser, eksaminer og institutioner.

2. Definitionen af et simpelt gradsystem med baggrund i en angelsaksisk version på 3 + 2 år eller 180 + 120 europæiske kreditpoint for de første to cyklusser.

3. Etabling af evaluerings-, kvalitetssikrings- og akkrediteringsystemer baseret på organisationer og procedurer, som formuleres på både nationalt og transnationalt niveau (EURASHE, 2015).

Bestræbelserne for standardisering, kodificering og ”opmåling” af læreprocessen med de europæiske uddannelsesmeritter ECTS som måleenhed, og med læringsresultater bestemt ud fra fagmål, har bekræftet mistanken om, at denne proces først og fremmest tjener et fælleseuropæisk arbejdsmarked snarere end fx civilsamfundsmæssige værdier som kulturel udveksling mellem landene. Kvalitet, gennemsigtighed og sammenlignelighed som hovedmål for de europæiske videregående uddannelser er næppe nok til at beskrive og mobilisere kultur, selvom Bologna-processen forpligter landene på samarbejde og globalisering (Stockman et al., 2020). Akkrediteringer som kvalitetssikring i overensstemmelse med Bologna-processen ser kun efter, om vejen mod markedet er realisabel og funktionel. Ikke om uddannelsen skaber civilisation og demokrati.

Etablering af fælles måleenheder for de europæiske uddannelser er tænkt som universelle og sammenlignelige ”oversættelser” af uddannelses- og læreprocesser med henblik på øget studenter- og dimittendmobilitet. Der er derfor udsigt til, at Bologna-processen er i færd med at skabe en global kultur, som er baseret på kommerciel udveksling af kurser og uddannelser, og som administrativt cirkulerer rundt uden at ville forholde sig til, endsi-

konkret kunne forbedre, de studerendes personlige vækst og læring (Bernstein, 1998; Stockman et al., 2020). Akkreditering og kvalitetssikringskravene udgør et nyt bedømmende, normativt lag mellem institutioner og politik, hvis strategiske mål er at indføre princippet om konkurrence mellem de enkelte uddannelsesinstitutioner, hvilket ses som udtryk for et velfungerende markedsprincip i videregående uddannelser. Kvaliteten er sikret, hvis markedet fungerer.

En sådan trilogi af kvalitetssikring, akkreditering og godkendelse/afvisning, det vil sige ”governance through naming, shaming and faming”, som har ledsaget Bologna-processen, blev på Bergenkonferencen i 2005 fejret som en ny virkelighed med uddannelsesudbud på tværs af grænser. Europa kom efter amerikansk forbillede med i et ekspanderende univers, hvor uddannelserne markedsføres, og hvor statens regulerende rolle muterer og svinder ind (Gapinski, 2010).

I slutdokumentet fra ministerkonferencen i Bergen fremstilles markedet som den vigtigste koordinerende faktor mellem landene på et overnationalt niveau. Som følge af dette mente mange politikere, at oprettelse af en fælles kvalitetsdatabase var et fælleseuropæisk ansvarsområde for de videregående uddannelser. De mente også, at kvalitetssikring var de enkelte institutioners ansvar; at anerkendelse drejer sig om enkeltpersoners merit og behov for fleksible arbejdsmarkedskvalifikationer; og endelig at ”monitoreringsystemer” (akkreditering, kvalitetssikring og evalueringer) skal skabe et fælles sæt normer, som skal styre uddannelsernes måde at agere på.

Et historisk resultat af denne store samordningsproces i Europa er, at uddannelser er blevet indlejret i en ramme, som basalt set består af en langvarig konstituerings- og ensliggørelsesproces (Bendixen og Jacobsen, 2017; 2020). Denne proces har til formål at skabe sammenlignelige konkurrencevilkår mellem landene i Europa med henblik på et fælles jobmarked, hvor landenes færdiguddannede kandidater skal kunne finde beskæftigelse. Processen skal kvalitetssikres og løbende evalueres i overensstemmelse med krav i eksisterende akkrediteringsbestemmelser.

På kort tid er det dog vanskeligt at forbedre resultaterne inden for nationale uddannelses-systemer. Det skyldes hovedsageligt, at de målte resultater afspejler problemer og uligheder i samfundet (Andersen og Jacobsen, 2017), som en kvalitetssikring af uddannelsesinstitutioner ikke helt kan overvinde. Forbedringer implementeres ofte utilstrækkeligt, og uddannelse lykkes langtfra altid med at skabe lige vilkår for studerende med forskellige sociale og økonomiske baggrunde. Desuden mangler man viden om, hvordan man forbedrer uddannelsespraksisser i hele uddannelsessystemer, og i de fleste tilfælde er der få effektive løftestænger til dette og ofte for lidt interesse fra regeringerne for arbejdet. Selvom denne socialvidenskabelige viden er tilgængelig, har politikere herhjemme og andre steder en tendens til at lytte mere til internationale økonomiske organisationer som OECD vedrørende råd om reformer af uddannelsessystemet, fordi systemorienteret viden om markedspolitikker er, hvad de har brug for og anmoder om (Breakspear, 2012); . Det drejer sig overordnet om, hvorvidt et nationalt uddannelsessystem kan leve op til eller overholde de rammer, som Bologna-processen har skabt. En tilstrækkeligt involverende evalueringsform kan imidlertid belyse de udfordringer for deltagerne, som Bologna-processen skaber.

Vi skal i det følgende se eksempler på, hvordan institutionsakkrediteringer udgør en stærk konstitutiv orden i uddannelser. De følges med stor opmærksomhed fra politikere og uddannelsesledere. Omvendt får uddannelses- og studieevalueringer ikke den store opmærksomhed, og de udgør aktuelt ingen betydningsfuld konstitutiv del af en orden for uddannelsesinstitutioner.

De konstitutive virkninger af akkrediteringer

Akkreditering er gennem national lovgivning konsekvensbelagt, og de konstitutive virkninger er markante og især synlige i uddannelsesinstitutionernes ledelses- og styrestiltag. En uddannelse eller en uddannelsesinstitution, der ikke kan akkrediteringsgodkendes, må de facto nedlægges. Da en dansk professionshøjskole i 2014 ikke bestod institutionsakkrediteringens første runde, gik der en chokbølge gennem de endnu ikke akkrediterede videregående uddannelsesinstitutioner. For eksempel meddelte daværende prorektor Lykke

Friis i 2014 på Københavns Universitets videoportal, at det er vigtigt, at Københavns Universitet bliver akkrediteret i "første hug", som det blev udtrykt. "Vi skal bestå eksamen i første hug (...) Vi skal ikke til sygeeksamen". På den måde mente hun, at kvaliteten i "eksamenssystemet" fungerede, som det skulle. Videoen, der var stilet til studerende og medarbejdere på KUA, er interessant, fordi den røber, hvor meget der står på spil for den øverste ledelse vedrørende en institutionsakkreditering. Der bliver tale om en eksamination, hvor institutionen kan bestå, få en betinget godkendelse eller kan "dumpe".

Det er karakteristisk, at akkreditering af uddannelser og af uddannelsesinstitutioner er et uddannelsespolitisk tiltag, som har stor opmærksomhed hos ledelser og i bestyrelsen, mens studerende, undervisere og forskere umiddelbart enten ikke kender til området eller ikke finder akkreditering relevant og vedkommende. Akkreditering er en ledelsesopgave, og ledelsen må gøre akkreditering interessant for medarbejdere og studerende gennem "overtalelsesprocesser" eller dataindsamlingsprocesser, der sandsynliggør, at man er i stand til at forebygge frafald, optimere studentertilfredshed m.m. Disse processer indvirker konstitutivt over tid gennem institutionernes forberedelse og gennemførelsen af både uddannelses- og institutionsakkrediteringer.

Kvalitetssikringen af uddannelser og institutioner i OECD er som nævnt bundet op på standardiserede og overnationale uddannelsespolitiske programmer, der skal sikre ensartethed og meritoverførsel mellem medlemslandenes uddannelser gennem ECTS. Nationalt akkrediteres efter fælles-europæiske standarder og kriterier – de såkaldte ESG'ere (European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education) (EURASHE, 2015). Så den vej, man har valgt at gå, er gennem national lovgivning at give enten de nationale eller internationale akkrediteringsagenturer – herhjemme: Danmarks Akkrediteringsinstitutionen – bemyndigelse til at foretage vurderinger af uddannelsesinstitutionerne. Det er op til de enkelte nationale agenturer at vælge metoder til at gennemføre akkrediteringerne. For agenturerne fraskriver sig en forpligtelse til at forfølge en bestemt metodologisk eller stringent metodisk

tilgang. Det danske akkrediteringsagentur anvender den flydende betegnelse "fitness-for-purpose" om sin anvendte metode.

I de gennemførte akkrediteringsforløb kan det være vanskeligt for de implicerede uddannelsesinstitutioner at få indsigt i, hvilke metodiske principper akkrediteringsafgørelserne træffes på baggrund af. Det fremgår fx ikke eksplicit, hvilke afgørelseskriterier der ligger til grund for, om en institution får afslag eller får en betinget akkrediteringsgodkendelse. Akkrediteringsrådet anvender en ligeledes flydende betegnelse, "en helheds-vurdering", i deres afgørelsespraksis, hvilket fx Danmarks Medie- og Journalistuddannelse måtte sande, da rådet 5. oktober 2018 gav afslag på akkreditering, selvom akkrediteringspanelet (nedsat af Danmarks Akkrediteringsinstitution) havde indstillet den til en betinget godkendelse.

Institutionerne er stillet overfor en afkodningsopgave, når bekendtgørelse og især vejledning til institutionsakkreditering anvendes som rettesnor for arbejdet med en akkrediteringsgodkendelse. Begrebet *kriterier*, der betragtes som et grundbegreb i de etablerede evalueringsmetodologier, anvendes utraditionelt i bekendtgørelsen og vejledningen til institutionsakkreditering – synonymt med begrebet *genstandsfelt*. Metodologisk betragtet (Schwandt, 2001, s. 42) genfindes kriterier i den danske akkrediteringspraksis kun som udfoldet vejledningstekst.

At operere uden manglende metodologisk klarhed betyder, at det ikke er muligt at vurdere, hvordan analyser, principper og procedurer gennemføres. Bedømmelsesgrundlaget og den endelige afgørelse i en specifik akkrediteringsproces kan variere og fx være påvirket af, hvilke medlemmer der udvælges til bedømmelsesudvalget. Til dette kritikpunkt svarer Danmarks Akkrediteringsinstitution, at en akkreditering ikke er en videnskabelig proces, og at man ikke opererer med at opbygge en "facitliste" for bedømmelsen, men altid foretager "helhedsvurderinger". Det står dog klart at en væsentlig konstitutiv virkning af institutionsakkrediteringsprocesserne i Danmark har været den øgede standardisering af uddannelsesinstitutionernes egne kvalitetssikringssystemer (Bendixen og Jacobsen, 2019).

Dette er også helt i tråd med Bologna-processens politiske intentioner. Mål og indikatorstyring er foretrukne værktøjer i kvalitetssikringsarbejdet, og datastyring bliver i stigende grad anvendt, fx i forhold til analyse af gennemførelse, frafald og dimittendledighed. I forhold til spørgsmålet om uddannelsernes *relevans* har det fået den konsekvens, at standarden og vurderingskriterierne konstitueres mere snævert, end uddannelsernes formål beskriver, idet relevans i overvejende grad bliver akkrediteret ud fra uddannelsernes *erhvervsrelevans*. I vejledningsteksten vedrørende uddannelsernes relevans fremgår det, at institutionen skal have "en praksis, der sikrer, at såvel nye som eksisterende uddannelser afspejler samfundets behov og løbende tilpasses den samfundsmæssige udvikling og ændrede behov på det danske arbejdsmarked" (Vejledning til institutionsakkreditering, 2013).

Hvis det er rigtigt, at skoler og uddannelser er blevet "frisat" af markedskræfterne, betyder det også, at institutioner kan gå under og forsvinde, hvis de ikke lever op til markedets eksterne kvalitetskrav til sammenlignelighed, effektivitet og performance. Gennem institutionsakkrediteringer kan institutionerne miste retten til at udbyde og markedsføre en uddannelse.

De postkonstitutive virkninger af evalueringer

At sætte klare og målbare mål og regelmæssigt overvåge målopfyldelse antages at forbedre præstationer og samtidig understrege et fælles ansvar for disse forbedringer, så studieforløb kan løftes kvalitativt. Evalueringer og åbent tilgængelige præstationsdata er desuden en forudsætning for, at politikere og studerende kan træffe informerede valg (Musset, 2012).

Eksterne evalueringer af uddannelser er i modsætning til *akkrediteringer* af uddannelser og uddannelsesinstitutioner ikke direkte konsekvensbelagte. De konstitutive virkninger af uddannelsesevalueringer bliver derimod i højere grad medieret gennem den offentlige debat og gennem diskussioner af evalueringsresultater, fx af PISA og af dimittendledighed, og kan derfor kaldes for *postkonstitutive*. For eksempel er både læreruddannelsen og pædagoguddannelsen på baggrund af flere eksterne evalueringer i den offent-

lige debat blevet kritiseret for på den ene side ikke at være tæt nok på professionen og for på den anden side at mangle forskningsbaseret. Begge kritikpunkter har indvirkning på professionsuddannelsernes selvforståelse. En nuanceret læsning af evalueringsrapporterne vil vise, at læreruddannelsen faktisk *har* styrket forskningsindsatsen, og pædagoguddannelsen professionstilknytningen. Det, som evalueringerne viser, er, at der er behov for optimeringstiltag (SFU, 2018). Det ved man også fra samtaler med studerende og undervisere på begge uddannelser.

På lignende vis har Dansk Erhverv i efteråret 2020 på baggrund af blandt andet rapporter fra Danmarks Evalueringsinstitut offentligt kritiseret RUC (Roskilde Universitet) for manglende faglighed hos de studerende. Faglighed er et konstitueringsparameter for universitetsuddannelser. Rapportens data kan imidlertid gøres til genstand for en mere nuanceret diskussion, hvilket også efterfølgende er sket.

Det er samlet set tankevækkende, at mens akkrediteringer, som opererer med uklare metodologier og metoder, har stærke konstitutive indvirkninger – især gennem forventninger om krav til akkrediteringsforløbet, så bliver de postkonstitutive indvirkninger af uddannelsesevalueringer, der som udgangspunkt opererer med mere eksplicite metodologier og metoder, ofte ret arbitrært medieret gennem den offentlige debat.

Fra den internationale litteratur ved vi, at konsekvensbelagt evaluering og testning (såkaldt "high-stake evaluation and testing") har markante konstitutive virkninger. Det er velbeskrevet, at nationale testprogrammer af elever har en washback-effekt på undervisningen. Endvidere er det dokumenteret, at evaluering af undervisning gennem offentliggørelse af elevpræstationer har direkte indvirkning på læreres begrundelser for at forlade lærerprofessionen i utide.

I hvilken udstrækning medtænker henholdsvis *evalueringssteoretikere og kvalitetssikringsagenter* (fx akkrediteringsinstitutionerne) de konstitutive virkninger som en del af deres praksis? Her står en særlig gren af evalueringsteoretikerne stærkt. Historisk set, ikke mindst i lyset af det, der er blevet

kaldt "post 67- evaluation", skete der i slutningen af 1960'erne en ændring af evalueringsfeltets selvopfattelse: Evaluering blev ikke længere udelukkende betragtet som objektiv måling eller neutral beskrivelse – evaluator måtte også være bedømmer og udsige vurderinger af den evaluerede indsats. "Judgment was integral part of evaluation" (Guba og Lincoln, 1989, s. 31).

Det blev en erkendelse, at når man bedømmer et felt, hvad enten man bedømmer en studerende ved en eksamen eller en uddannelse i en ekstern evaluering, så influerer evaluator og evalueringsprocessen på genstandsfeltet. Det blev også klart, at evaluering ikke kunne være hverken objektiv eller værdifri, og dermed blev der i evalueringsfeltet skabt krav om transparens, hvad angår valg af kriterier, metode, brugerinddragelse m.m. I kølvandet på "post 67-evaluation"-bølgen opstod der en række evalueringspraksisser, som netop medtænkte de postkonstitutive virkninger. Nogle eksempler er dialog- og brugerinddragende modeller og mere kreative evalueringstiltag som fx Eisner's connoisseurship model (Eisner, 1998), som gennem omfattende undersøgelser skulle hjælpe undervisere og studerende til at se "ting, de ellers ikke ville få øje på" (Eisner, 1998) med henblik på at forbedre undervisningen. Og Eisner betonede, at evalueringstilgangen skulle være sensitiv overfor såkaldte *ikke-intenderede virkninger*.

I det internationale evalueringsfelt er der gennem årtier opbygget solide metodologiske og metodiske fundamenter med stor diversitet i forhold til fx brugerinddragelse (Krogstrup, 2016). En tilsvarende udvikling har ikke i samme udstrækning fundet sted i forhold til akkrediteringspraksis. I dansk sammenhæng har professionshøjskolen VIA som en del af sin selvevaluering valgt at skelne mellem *produktstandarder* og *processtandarder* for at betone betydningen af de lokale uddannelseskontekster i det løbende kvalitetsarbejde. Her er der tale om, at man anvender evalueringsteoriens skelnen mellem formative og summative evalueringsudsagn til at tydeliggøre, at institutionen både må have et fokus på kvalitet i de daglige processer såvel som i resultatopgørelserne. Den danske akkrediteringsinstitution har i vejledning 2.0 til institutionsakkreditering i en passus indføjet denne skelnen mellem proces- og produktstan-

darder (Vejledning til institutionsakkreditering 2.0, 2019).

Det vil være ønskværdigt, fx som en forbedelse til institutionsakkreditering, at udvikle evaluerings- og selvevalueringsformer, som både har et stærkere deltagelsesperspektiv, men også metoder og fremgangsmåder, som kan rumme paradokset mellem velfærdsstatens deltagelsesværdier og en liberalistisk frisættelse til arbejdsmarkedet. Det skal være en evalueringsform, der gennem en civilisatorisk og institutionel proces rekonstruerer en orden, som gennemføres med inddragelse af centrale parter i evalueringsfeltet. Det bør ske under hensyntagen, men i modsætning til akkrediteringsprocesser, som i en topdownstyring konstituerer feltet gennem bureaukratisk og legalistisk tvang.

En sådan brobyggende funktion, hævder vi, kan en virkningsevalueringens programteorier og logikmodeller demonstrere ved at lægge vægt på *kausalitet* som en form for postkonstitutiv orden. Den kan samle de erfaringer op fra uddannelsesinstitutionerne, som ellers er "kreativt destrueret" som følge af ensliggørelse og markedstilpasning (Bendixen og Jacobsen, 2017; Harvey, 2005). Vi vil i det følgende forsøge at skitsere denne orden, der bygger på en anerkendelse af den akkrediterede konstitution, men som tilføjer kontekstafhængig deltagelse og læring som en ny og mere politisk imødekomende postkonstitutiv orden.

Virkningsevalueringer bygger på den forudsætning, at et fænomen (en begivenhed, en arbejdsproces, et arbejdsresultat) bedst gengives gennem flere perspektiver fra mange kilder end gennem et enkelt, nok så omfattende perspektiv på fænomenet. Denne indsigt er særlig vigtig i værdibaserede eller politiske evalueringer, fordi den gør det muligt at tage højde for kompleksiteten i blandt andet uddannelsesprocesser. De engelske sociologer, der har udformet grundideen i virkningsevalueringer, Ray Pawson og Nick Tilley (1997) gør en dyd ud af en såkaldt *perspektivism* i evalueringer. De argumenterer for, at det er vigtigt at sikre den politiske gyldighed af evalueringer ved at anerkende, at det daglige arbejde i institutionerne opfattes forskelligt – alt efter de forskellige perspektiver hos de involverede deltagere. De

afviser det kardinalspørgsmål, som konstitutive kvalitetssikringer nøjes med at stille, nemlig "hvad fungerer?" De hævder, at en evaluering i stedet skal stille et mere omfattende spørgsmål: "Hvad fungerer for hvem under hvilke omstændigheder?" Spørgsmålet tager udgangspunkt i en kendsgerning, nemlig at en virkningsevaluering forudsætter, at der eksisterer en konstitutiv orden, og at det er den, som skal evalueres, men at denne orden skal testes i forhold til virkelighedens mange dimensioner og perspektiver.

Sammenhængsforståelse som postkonstitutiv orden

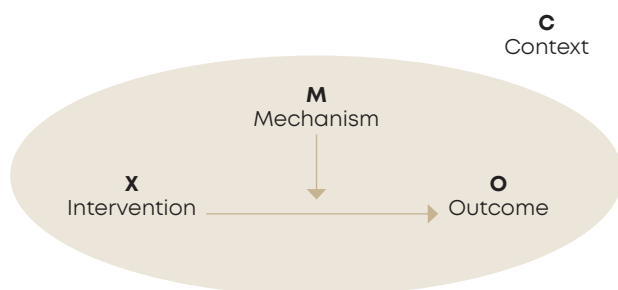
Det er derfor vigtigt, at ethvert beslutningsgrundlag kan underkastes en evaluering, der kan vurdere sandsynligheden af bestemte konsekvenser, omkostninger og fordele gennem planlagte indsatser. Evalueringen skal kunne rumme gældende normer, overbevisninger, rutiner, roller og teknologier og på det grundlag kunne vurdere, hvordan aktiviteter og tiltag i forskellig grad påvirker udfald og resultater. Både på kort og på langt sigt. Som nævnt er flere nyere evalueringsformer brugerinddragende. Her vil vi koncentrere os om at udrede *virkningsevalueringer*. De består af såkaldte CMO'er, som Pawson og Tilley kalder grundelementerne i en virkningsevaluering (Pawson og Tilley, 1997; Pawson, 2006a; 2006b).

CMO står for context (da. Kontekst), mechanisms (da. Mekanismer) og outcome (da. Resultat) og bygger på, at der er en bestemt kontekst og nogle bestemte mekanismer, som med en bestemt intervention styrer beslutninger eller resultater, som kaldes for outcome. Mekanismerne fungerer ud fra princippet "hvis ... så" og indikerer en kausalitet, der styrer beslutninger, som er afhængige af konteksten. Mekanismerne er politisk formulerede ud fra de hensigter eller formål, der konstituerer uddannelsessystemet, in casu det danske. Det kunne være teorier eller antagelser om ensliggørelse (eller sammenlignelighed), målopfyldelse og markedstilpasning af uddannelser og af dimittendens employability (Andersen og Jacobsen, 2017, Bendixen og Jacobsen, 2017).

Der er en række forskelle mellem virkningsevalueringer og andre brugerinddragende evalueringsformer. Den første forskel er den realistiske struktur

i evalueringsspørgsmål i CMO. Der spørges ikke om "dette fungerer" eller "hvad er virkningen af denne intervention?" Ud fra en bred forståelse af kausalitet og af sammenhænge i øvrigt stilles der spørgsmål såsom "gennem hvilke mekanismer fungerer dette program eller intervention?" "I hvilken sammenhæng fungerer mekanismen som antaget?" "For hvem fungerer den, og for hvem fungerer den ikke?" "Hvilke typer af resultater fremkalder interventionen (både de intenderede og de ikke-intenderede)?" "Hvordan varierer resultatmønstre i forskellige sammenhænge og for forskellige undergrupper?" Osv.

Evalueringen tager derfor udgangspunkt i, hvad der rent faktisk findes, og hvad der er gennemført. Styrken i CMO er en *retroaktiv realisme*, der både undersøger, hvordan noget har fungeret, men også hvordan man kan "tilbageføre" resultaterne ved at spørge, hvorfor dette fungerede – eller ikke fungerede.



Figur 1. CMO.

Virkningsevalueringer bruger fortrinsvis kvalitativ metode til udvikle, teste og forfine teorier om måder, hvorpå interventioner fungerer, sammenhænge, hvori de fungerer og ikke fungerer, og hvordan der kan genereres mønstre og sammenhænge ud fra resultaterne.

Ikke alle aktiviteter i en uddannelsesinstitution er kausale, men vi vil alligevel forsvare kausalitetsprincippet, fordi vi betragter kausalitet som en konstatering af bestemte relationer mellem fænomener observeret i den virkelighed, som en uddannelse fremstiller. Hvis, i en given sammenhæng, A empirisk fører til B, hvis A vises før B, hvis vi har en ret god forklaring på, hvordan og hvorfor A kan føre til B, og hvis vi har udelukket andre

faktorer, som kan forklare både A og B, så kan vi tale om "en årsagssammenhæng" mellem A og B (Dahler-Larsen, 2001).

Så med en bred forståelse af kausalitet, der er rensset for filosofiske spidsfindigheder, vil vi plædere for virkningsevalueringer, som kan rumme både rutiner, planlægning og beslutninger, og som er universelle, det vil sige uden for den lokale kontekst. De udgør virkningsevalueringens programteori. Det kan fx dreje sig om at evaluere målopfyldelse i uddannelserne, og målopfyldelse findes i mange varianter, der kan observeres og undersøges i mange forskellige kontekster. Det betyder, at i det, der er uden for sædvanlige sammenhænge, det vil sige udenfor de mønstre, man er vant til at se, kan der være usete mønstre, som alligevel peger mod samme formål for uddannelsen. I sidste ende markedstilpasning og et oplyst borgerskab.

Man kan stille mange slags spørgsmål i en virkningsevaluering:

- Hvordan opfyldes fagmålene i faget A i forårssemesteret 2020 for førsteårsstuderende med optagekarakteren > 10?
- Hvilke indsatser på RUC løfter bachelorstuderende med de svageste optagelseskarakterer?
- Hvorfor refererer færdiguddannede jurister hyppigere til uddannelsen i jura på Aalborg Universitet, end de gør på Syddansk Universitet (SDU)?

Alle tre spørgsmål er procesorienterede og kontekstinddragende, men kan ikke besvares fyldestgørende, uden at en programteori for normer for faglighed, dygtighed og målopfyldelse er kendt og inddraget i evalueringen. Virkningsevalueringer udgår fra de "teorier" eller den orden, der gælder for området, og ser på, hvordan eller om noget følger af noget andet: *Hvad virker for hvem og under hvilke omstændigheder?*

Vi kan så skitsere, hvilke overvejelser en virkningsevaluering vil arbejde med, hvis fx spørgsmålet ovenfor skal besvares om indsatserne på RUC.

Først og fremmest vil vi opstille de interventioner eller tiltag, som RUC har gennemført for at løfte den nævnte gruppe af studerende. Dernæst vil vi se på de omstændigheder, som de forskellige interventioner blev gennemført under. Er der fx forskel på resultater af interventioner, der er foretaget som ekstra tid til eksamen, en "løbende" mentorordning eller individuel vejledningstid, når den studerende ønskede det? Har den skam, som det eventuelt kunne være selv at henvende sig for at søge støtte, udignet den umiddelbare positiveeffekt, som vejledningen har givet den studerende? Har der været forskel på arbejdsindsatserne undervejs for de forskellige interventioner? Har der været utilsigtede konsekvenser på længere sigt, fx studieskift eller uddannelsesskift? Endelig kunne en retroaktiv tilbageføring af resultaterne for interventionerne være interessant: Skal disse tilpasses andre typer studerende? Kan resultaterne overføres direkte til andre uddannelsesinstitutioner? Eller er de specifikke for RUC, og i så fald hvorfor?

Virkningsevalueringers basiselementer

CMO'er er basiselementer i en virkningsevaluering. Som navnet tilsiger, undersøges sammenhænge mellem kontekst, mekanismer og resultat. Logikken bag denne type evaluering er, at der over tid sker et eller andet med en intervention, der indføres eller påbegyndes. Det, der sker, er et resultat af, at "noget" undervejs påvirker interventionen, nemlig en mekanisme, så resultat bliver, som det fremtræder. En virkningsevaluering forudsætter ikke, at noget *nødvendigt* sker, blot basiselementerne på forhånd har et kendt indhold. Vejen er ikke fundet, blot fordi midlerne til at finde den forefindes.

Det er fx ikke givet, at bestemte adgangskrav (kontekst) gennem uddannelsen (mekanismer) giver resultater (outcome), som man på forhånd kan betragte som givet. Men måske findes en sådan forudsigelig vej. Vi ved fra banale optællinger, at studerende med bestemte karakterer, der var adgangsgivende, får høje karakterer ved afsluttende eksamen. Men det sker langtfra altid. Så vi kender ikke den eller de mekanismer eller de veje, der fører frem til, at resultater ved eksamen senere kan føres tilbage til adgangskaraktererne. Mekanismerne skal afdækkes, og de kan være mangfoldige. Der er ofte stor forskel på kvindelige og mandlige studerendes eksamenskarakterer

ved en afsluttende eksamen, selvom de havde samme adgangskarakterer, da de påbegyndte uddannelsen. Og der er endnu større forskelle, når resultaterne undersøges to og fem år efter dimission. Og jo længere tid, der går fra eksamenen, jo mere mangfoldige og forskellige vil resultaterne være.

Dermed vil sammenhænge mellem input, mekanismer og resultat naturligvis være utydelige og nogle gange tvivlsomme. Men der *er* sammenhænge, og hver eneste sammenhæng kan undersøges nærmere. Er det fx sandt, at vejledninger spiller en større rolle for kvindelige studerende end for mandlige? Og hvis det er rigtigt, hvornår i uddannelsen spiller vejledninger en rolle – og hvornår ikke? Undersøgelser af sammenhænge kan således ske med anvendelse af mangfoldige undersøgelsesinstrumenter og -metoder.

Jo flere og jo mere omfattende virkningsevalueringer af sammenhænge mellem adgangskarakterer og resultater er, jo mere vil resultaterne kunne supplere billedet af en overordnet, ensgørende konstitution af institutionen. Det gælder især, hvis man finder sammenhænge, der kan forklares med årsag og virkning, for så vil der være tale om, at man kender intervention(er), mekanisme(r) og resultat(er). Det gælder også, hvis der i konteksten af evalueringen findes deltagere, fx politikere, som anerkender, at uddannelseskvalitet ikke er sikret i og med en konstatering af, at nogle tiltag egentlig passer meget godt med standarder for uddannelsen. Derfor er det nødvendigt, at en virkningsevaluering inddrager fx studerende og undervisere, så de kan medvirke til at afklare, *hvorfor* bestemte tiltag førte til bestemte resultater, eller at bestemte tiltag ikke førte til det, som man antog ville ske. Eller at man næste gang, hvor en lignende intervention overvejes, i stedet kunne gøre det lidt anderledes. Belært af deltagernes erfaringer. En virkningsevaluering vil derfor i højere grad kunne give deltagerne kritisk indsigt i uddannelsernes sammensætning og historik og dermed bidrage til en civilisering af uddannelsernes gennemførelse.

Basiselementerne CMO kan "udfyldes" på skift og efter behov, alt efter hvilket spørgsmål man ønsker at få besvaret. Fyldes der på mekanismelementet, påvirker det resultater og vil omfatte bestemte

interventioner, men ikke andre. Undersøger man, hvordan bestemte resultater eller outcomes er fremkommet, kommer man til at udregne sammenhænge gennem at manipulere med interventions- og mekanismedelen osv.

Afslutning

Virkningsevalueringer kan sædvanligvis designes og gennemføres af et team og er ikke forbeholdt evaluerings- eller kvalitetsikringspecialister. Før mønstrene fremtræder i logiske sammenhænge, kræves der flere perspektiver og omhyggelige diskussioner for at identificere de kritiske aspekter af en intervention eller af nogle resultater, så man kan undersøge, hvordan de er forbundne med hinanden. Ligesom studerende og undervisere kan levere en intervention, kan de også bidrage til konstruktion af en CMO og dermed udvikle de konstitutive logikker og strukturer, der understøtter uddannelsessystemet. Det er naturligvis udviklende for systemet, fordi deltagelse bliver reel og betydningsfuld, idet CMO er simple at konstruere, men vidtrækkende i den "mønstergenkendelse", som anvendelsen kan give.

Hvis studerende og undervisere deltager i denne eller tilsvarende former for evalueringer, vil både deltagelse og resultater efterhånden danne en "egen" praksis og systematisk skabe legitimitet for de aktiviteter, der sker og skal ske i uddannelserne. Derved bliver virknings-evalueringer over tid postkonstitutive for uddannelserne, og man kan måske "nedefra" sætte parentes om de akkrediteringer, der sjældent legitimerer uddannelserne overfor størsteparten af

studerende, undervisere og forskere på de videregående uddannelser.

Hvorvidt akkrediteringer og andre former for kvalitetssikring vedblivende skal bestå i de former, vi kender, er derfor et åbent spørgsmål. Der er udviklet alternative, fleksible og indholdsrelaterede akkrediteringsforslag (Bendixen og Jacobsen, 2017; 2019), men uddannelsernes værdisæt og legitimitet er under alle omstændigheder underlagt politiske beslutninger, der træffes fjernt fra uddannelsernes hverdag. Hvis de deltagere, som er centrale aktører, selv gennemfører evalueringer, som kan oplyse om centrale uddannelsesforholds funktionalitet og effekt, er vi imidlertid kommet et stykke videre mod en civilisering af uddannelsessystemet herhjemme.





Litteratur

- Andersen, H.L. & Jacobsen, J.C. (2017). Til dannelse eller nytte? Universitetsuddannelser mellem forskningsbaseret faglighed og relevans for arbejdsmarkedet. *Frederiksberg: Frydenlund.*
- Bendixen, C. & Jacobsen, J.C. (2019). Accreditation of higher education in Denmark and European Union: from system to substance? *Quality in Higher Education*, 26(1), 66-79.
- Bendixen, C. & Jacobsen, J.C. (2017). Nullifying quality: the marketisation of higher education. *Quality in Higher Education*, 23(1), 20-34.
- Bernstein, B. (1998). *Pedagogy, Symbolic Control, and Identity: Theory, Research, Critique.* Taylor & Francis.
- Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA: an exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance. *OECD Education Working Papers.* Paris: OECD.
- Dahler-Larsen, P. (2001). From programme theory to constructivism on tragic, magic and competing programmes. *Evaluation*, 7(3), 331-349.
- EHEA (European Higher Education Area) (u.å.). Ministerial Conference Bologna 1999. ehea.info/page-ministerial-conference-bologna-1999.
- Eisner, Elliot W. (1998) *The enlightened eye : qualitative inquiry and the enhancement of educational practice.* Upper Saddle River, N.J.: Merrill, 1998, 64-66.
- EURASHE (2015). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG).* EURASHE: Bruxelles.
- Faber, M. & Westerheijden, D. (2011). *European degree structure and national reform: Constitutive dynamics of the Bologna Process.* I Enders, J., de Boer, H.F. & Westerheijden (red.). *Reform of Higher Education in Europe.* London: Sense Publishers.
- Friis, L. (2014). *Institutionsakkreditering.* <https://video.ku.dk/video/10558023/institutionsakkreditering-pa-ku>
- Gapinski, J. (2010). *Higher Education: Europe vs. USA.* (konferencepapir). Eighth LACCEI Latin American and Caribbean Conference for Engineering and Technology (LACCEI'2010) "Innovation and Development for the Americas". Juni 1-4, Arequipa, Perú.
- Gilliam, L. & Gulløv, E. (2017). *Civilisering og distinktioner. Med Norbert Elias i skole og børnehave.* *Tidsskrift for Professionsstudier*, 13(24), 6-14.
- Grek, S. (2014). OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of "policy mobilization". *Critical Policy Studies*, 8(3), 266-281.
- Guba, E. & Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation.* London: Sage.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism.* Oxford: Oxford University Press.
- Krogstrup, H.K. (2016). *Evalueringsmodeller.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lawn, M. & Grek, S. (2012). *Europeanizing Education: Governing a New Policy Space.* Oxford: Symposium Publishers.
- Musset, P. (2012). *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review.* *OECD Education Working Papers.* Paris: OECD.
- Pawson, R. (2006a). *Evidence Based Policy. A Realist Perspective.* London: Sage.
- Pawson, R. (2006b). *Realist Synthesis: An Overview.* ESRC Methods Festival. Leeds: University of Leeds.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation.* London: Sage.
- Rosa M.J. & Sarrico, C.S. (2011). *Quality, Evaluation and Accreditation: from Steering, through Compliance, on to Enhancement and Innovation?* I Neave, G. & Amaral, A. (red.). *Higher Education in Portugal 1974-2009.* Dordrecht: Springer.
- Schwandt, T.A. (2001). *Dictionary of Qualitative Inquiry.* Thousand Oaks, CA: Sage.
- SFU (Styrelsen for Forskning og Uddannelse) (2018). *Kvalitet og relevans i læreruddannelsen. Ekspertgruppens evaluering og vurdering af læreruddannelsen af 2013.* København: Styrelsen for Forskning og Uddannelse.
- Stockmann, R., Meyer, W. & Taube, L. (2020). *The institutionalisation of evaluation in Europe. A synthesis.* I Stockmann, R., Myer, T. & Taube, L. (red.). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe.* New York: Palgrave Macmillan.
- Sursock, A. (2004). *Accreditation in the context of the Bologna Process: Needs, trends, and development.* I Vlăsceanu, L. & Barrows, L.C. (red.). *Indicators for Institutional and Programme Accreditation in Higher/Tertiary Education.* Bukarest: UNESCO-CEPES.
- UNESCO (2009). *Studies in higher education.* I Vlăsceanu, L. & Barrows, L.C. (red.). *Indicators for Institutional and Programme Accreditation in Higher/Tertiary Education.* Bukarest: UNESCO-CEPES.
- Van Damme, D. (2004). *Standards and indicators in institutional and programme accreditation in higher education: A conceptual framework and a proposal.* I Vlăsceanu, L. & Barrows, L.C. (red.). *Indicators for Institutional and Programme Accreditation in Higher/Tertiary Education.* Bukarest: UNESCO-CEPES.
- Vejledning til institutionsakkreditering (2013). <https://akkr.dk/nyheder/2019/ny-vejledning-til-institutionsakkreditering-offentliggøres/>
- Vejledning til instituonsakkreditering 2.0 (2019) <https://akkr.dk/nyheder/2019/ny-vejledning-til-institutionsakkreditering-offentliggøres/>