



Tunnelsyn på magt

Peter Dahler-Larsen: *Evaluering og magt*.
Magtudredningen,
Aarhus Universitetsforlag.
107 sider.

Af Finn Hansson

Peter Dahler-Larsen (DL) har for Magtudredningen skrevet en lille bog om evaluering og magt. Bogen er som det meste fra forfatterens hånd klar og velskrevet, ind imellem ganske underholdende, og byder bl.a. på en længe savnet dansksproget oversigt over forskellige former for anvendelse af de mange slags evalueringer, der er vokset frem. Dette suppleres med fem cases fra anvendelsen i forskellige offentlige organisationer, som skal illustrere bredden og forskelligheder i det, der i dag samles under betegnelsen evaluering. At sætte den nok mest udbredte form for anvendt samfundsforskning i dagens privatiserings- og dereguleringsamfund, evaluering, i relation til spørgsmålet om magt er et indlysende relevant tema for en magtudredning, især en magtudredning som den danske, der i meget høj grad ser på magt som et politisk fænomen.

Hvem bestemmer, hvad der skal evalueres, hvem tolker resultaterne, hvem bestemmer hvilke konsekvenser, der skal drages af evalueringen og måske det vigtigste, hvad betyder den omsiggribende evalueringsefer¹⁾ for deltagere og aktører i de organisationer og institutioner som evalueres på sigt?

Disse spørgsmål er oplagte når man sammenstiller evalueringer og magt, og jeg vil i det efterfølgende se nærmere på hvilke svar DL tilbyder. Inden da en kort bemærkning i forhold til denne bogs opdragsgivere, Magtudredningen. Det ligger klart udenfor bogens rammer, men dens fremkomst rejser samtidig det meget interessante spørgsmål om, hvorfor det kun er denne ene form for anvendt samfundsvidenskab, der skal behandles på denne måde. Vi savner tilsvarende studier af anvendt politisk videnskab og magt, af anvendt sociologi og magt og måske mest oplagt, af anvendt økonomi og magt? Det er klart at vi 'oversvømmes af en evalueringssbølge' eller sagt på en anden måde, vi er på vej ind i et evaluering- eller revisionsamfund, og derfor må evalueringer udgøre en meget fremtrædende og synlig form for anvendelse af samfundsvidenskabelig viden til alle former for politiske gøremål. Men det er dog svært at overse den betydning, som andre former for samfundsvidenskab har i magtsammenhænge – økonomisk viden og ikke mindst makroøkonomiske modelers betydning i løbende politiske debatter og ikke mindst i de nys afsluttede finanslovsforhandlinger må være en illustration af, hvorledes anvendt økonomi har en klar politisk dagsordensættende kraft, som er synlig for alle. Vi efterlyser hermed en analyse af disse områder ud fra et magtperspektiv.

Nu til bogen:

En af bogens styrker er som nævnt, at den giver en grundig oversigt over de mange forskellige former for evalueringer, vi har set vokse frem de seneste 10 år. Dette gør DL prisværdig klart i kapitel 3 ved at trække på den internationale evalueringslitteraturs diskussioner af anvendelse eller brug af evalueringer i politiske sammenhænge, hvor Carol Weiss har leveret det mest fremtrædende pionerarbejde.

Fra diskussionen af de forskellige former for anvendelse af evalueringer går DL videre i kapitel 4 og beskriver de komponenter, som en evalueringsproces typisk består af og slutter kapitlet af med at se på nogle af de aktørrationaler, som for ham er koblingspunkter til sammenkædningen med magtdiskursen. Inden da får vi dog at vide, at DL afviser et instrumentelt magtbegreb (s.11) til fordel for en magtopfattelse, hvor magten ses som en arena, hvor forskellige aktører gennem hele evalueringsforløbet søger at præge evalueringen. Det betyder at evalueringsforløbet ifølge DL 'ikke peger frem mod en bestemt evalueringsanvendelse', men mod en arena hvor der kæmpes mellem forskellige aktører om alle skridt i evalueringen, fra formulering af spørgsmål over indsamling af data til tolkningen og videre til spørgsmål om konsekvenser. Hovedsigtet, eller om man vil, magttrationalet for de forskellige aktører formulerer DL som idealet for en evaluering: "Idealet i evaluering er med andre ord ud fra en relativ uantastelig position at antaste en praksis for gennem informeret beslutning at gøre denne praksis et skridt mere uantastelig." (s. 21) De forskellige aktører repræsenterer således forskellige rationaler, hvor DL har valgt at fremhæve følgende: det metodiske, politiske, administrative, fagprofessionelle, brugeren, den kulturelle baggrundsstøj og medierne. Men vi får ikke nærmere at vide om, hvorledes disse aktørrationaler forholder sig til hinanden og hvilke roller de spiller i forhold til et magtbegreb – et alvorligt fravær i DL's analyse, jeg vender tilbage til. Disse aktørrationaler dukker op igen i næste kapitel, hvor de danner baggrund for en præsentation af de fem cases, som DL bruger til at belyse forskellige former for koblinger og funktioner af disse rationaler i forskellige interessegruppers forsøg på at bruge evalueringer, dvs. fremme egne interesser eller udøve magt. Dette fører os frem til bogens centrale kapitel som er kapitel 7, *Magtens hvem: Aktører og rationaler i evaluering*. Her får vi præsenteret de vigtigste resultater fra de cases, der beskrives i de forudgående kapitler, og vi får belyst, hvorledes de forskellige aktørers rationaler spiller ind og, hvorledes de gennem brug af strategier og sprog søger at effektuere deres strategier, dvs. udøve magt. Med denne tilgang har DL valgt, at magt alene skal forstås som aktørernes handlinger i evalueringer, som udtryk for udøvelse af magt: Det betyder samtidig, at alle mere overordnede magtperspektiver på dette interessante træk ved det senmoderne samfund, med New Public Management osv., lukkes ude. Allerede her ligger kimen til en voldsom begrænsning i opfattelsen af, hvad magt er i en samfundssammenhæng, som jeg vil vende tilbage til, men som i hvert fald gør det umuligt at stille spørgsmål som Nepper Larsens om, hvad der betinger evalueringssygens udbredelse eller andre spørgsmål som, hvorfor visse dele af de offentlige aktiviteter underkastes allehånde former for evalueringer, mens andre fuldstændig holdes udenfor (der er mig bekendt ikke gennemført offentlig tilgængelige evalueringer af Metroprojektet, Ørestaden, den nye Opera osv. men der er masser af evalueringer af alle former for beskæftigelsestiltag, behandling af narkomaner, uddannelser osv.).

DL's tilgang til analysen af evalueringer og magt er som nævnt meget fokuseret på selve evalueringsprocessen, hvor centrale elementer er processerne eller magtkampene om valg af objekt for evaluering, metode, analyse og tolkning. I hele dette forløb spiller aktørernes interesser og handlingsrationaler naturligvis en central rolle – noget som også bogen på en klar og forståelig måde kan vise med de valgte cases.

Magt som teoretisk politisk-sociologisk begreb diskuteres meget kort og hele bogens opbygning er tydeligvis rettet mod at belyse aspekter af brug af evalueringer i forskelli-

ge magtoptikker og sammenhænge, frem for at se kritisk på hvorledes forskellige magtbegreber kan bidrage til en forståelse af evalueringsfænomenet eller, hvorledes brug af evalueringer indgår i andre former for magtspil. Ved at argumentere for, at relationen mellem evalueringer og magt bedst kan forstås som et spørgsmål om at se på evalueringer som en arena, hvor forskellige processer og forhandlinger løber sammen i processen, frem for at se på evalueringer ud fra en instrumentel (eller lineær) opfattelse af formål og funktion, tegner DL et billede af den form for magt, som hans analyse bedst kan beskrive; nemlig i forbindelse med de processer, der former en evaluering og dens anvendelse og ikke mindst samspillet mellem forskellige aktørgrupperinger. Han skriver selv: "I det lys kan vi formulere, hvad det vil sige at udøve magt igennem evaluering: Der udøves magt igennem evaluering, når det via evaluering lykkes at holde en bestemt grænsedragning mellem noget antasteligt og noget uantasteligt fast længe nok til, at den er social produktiv". (s.22) I dette centrale citat gør DL det prisværdigt klart, at den indledende formulering af formålet med bogen, at beskrive "hvordan magt udfolder sig i forbindelse med evaluering" (s. 10), er skredet gennem bogen og blevet omformet til et spørgsmål om, hvorledes der konstrueres mening og tolkning i de enkelte evalueringer – mens evalueringernes rolle i samfundets politiske og økonomiske magtdiskurser er gledet ud.

For DLs magtanalyse bliver de forskellige gruppers handlingsrationaler et meget vigtigt element i forståelsen af magtudøvelse i evalueringer. I det afsluttende kapitel 9, *Konklusion: Evaluering og magt*, argumenterer DL for, at forholdet mellem evalueringer og magt skal forstås som et sæt af komplekse processer og forløb, som gennem forhandlinger (eller forhaling) konstituerer den virkelighed som evalueringen indgår i og derigennem bliver en del af 'tidsånden'. At udpege en retning eller en særlig tolkning bliver derfor afgørende, eller som DL selv formulerer det 'magten er, at noget gøres socialt gældende'. (s. 97) I det afsluttende kapitel i bogen og i bilag 1 argumenterer DL kraftigt mod det, han kalder antagelser om en entydig magtudøvelse gennem evalueringer, ligesom forestillinger om magt som udtryk for bagvedliggende interesser, legitime eller illegitime, afvises.

Det klare aktør og forhandlingsteoretiske udgangspunkt for analysen af magt og evaluering, som DL lægger frem, har nogle styrker som tydeligt viser sig i de case-baserede analyser af, hvorledes forskellige aktører agerer i konkrete evalueringsforløb. Men andre elementer af magten har det på en eller anden måde med at blive usynlig i DLs fremstilling. Selve evalueringsprocessen og dens forskellige udgaver og variationer kombineret med eksempler på anvendelse er klar læsning, men i disse kapitler, som udgør kernen i bogen, kap. 3-7, bliver mere omfattende magtperspektiver underligt uklare.

Det ville formodentlig have hjulpet meget, hvis DL havde brugt en mere teoretisk udfoldet magtteori, således at hans analysers begrænsede magtperspektiver havde fremtrådt klarere. Her er det nærliggende at pege på Steve Lukes, som i sin efterhånden nærmest klassiske bog, *Power, A radical view*²⁾, arbejder med et tre-dimensionalt begreb om magt, hvor han kritiserer traditionelle politologiske teorier om magt som indflydelse ved at tilføje de sociale mekanismer og systemer, som magtudøvelse bygger på og forudsætter. Endelig udbygger han kritikken med inddragelse af det 'radikale perspektiv' på magt, nemlig de sociale strukturer, som producerer forskellige typer interesser, som både kan strukturere og begrænse handlingsalternativer. Andre tilgange til en mere systematisk magtanalyse kunne have været valgt, men der henvises meget ofte til netop Lukes tre dimensioner i samfundsvidenskabelige oversigtsværker³⁾, fordi hans radikale magtbegreb også kan rumme den mere diskursive tilgang til magtanalysen, som tager afsæt i Foucault samt det forhandlingsperspektiv på magtanalysen, som DL trækker på.

Havde DL valgt at have taget afsæt i en sådan mere strukturel og teoretisk magt-

forståelse ville analysen af forholdet mellem magt og evalueringer have gjort det muligt at få et mere omfattende og kompliceret billede af magt og evalueringer frem, end det billede af mange forskellige aktører med forskellige handlingsrationaler, som i princippet er ligestillet, og som DL's analyse når frem til.

Jeg vil præsentere tre eksempler på magtproblemstillinger i forhold til evalueringer, som alle på forskellig vis er vigtige for forståelsen af evalueringer i organisatorisk-politiske sammenhænge og som ikke kan rummes i DL's tilgang. Dette skal understøtte argumentet om, at den valgte magtforståelse nok kan belyse aspekter af magt i evalueringernes 'hverdagsliv', men at det sker på bekostning af en mere systematisk forståelse af relationerne mellem evalueringer, samfund og magt. Den valgte magttilgang betyder, at DL kommer til at underspille forhold, som en mere strukturel og historisk tilgang ville have fremhævet. Den historiske udviklingsdimension i anvendelsen af evalueringer tegner ansatser til en forståelse af nogle magtrelationer, som DL i sin oversigt over de forskellige former for evalueringer og anvendelse, som er vokset frem gennem årene, ikke kan opfange. Aktørernes forskellige handlingsrationaler er naturligvis vigtige elementer i en forståelse af, hvorledes magt gør sig gældende i evalueringer, men et historisk blik på feltet ville nok have hjulpet med til at fremdrage en række andre forhold eller processer i og omkring evalueringer, som ikke kan udelades fra en magtanalyse.

Eksempel 1 – kampen om magten over evalueringer som videnskab

Jeg har selv i en kortere analyse søgt at vise, at der kan spores noget i stil med en to-kultur udvikling (i Snows oprindelige betydning) i dansk evalueringsforskning mellem en mere kritisk, åben og eksperimenterende tilgang til evalueringer med et samarbejds- eller aktionsforskningsperspektiv og oftest også med basis på samfundsvidenskabelige universitetsinstitutter overfor en mere praktisk anvendelsesorienteret kvantitativ evalueringstradition ofte med basis i de store anvendte samfundsforskningsinstitutter (SFI og AKF) – og på det seneste også en række private konsulentfirmaer.⁴⁾

Pointen med at fremdrage dette i forhold til DL's analyse af evalueringer og magt er, at der i de seneste år er dukket et nyt initiativ op, Nordisk Campbell Institut, som er placeret på Socialforskningsinstituttet. Dette institut har som sin centrale opgave at kvalitetskontrollere evalueringer i det sociale og arbejdsmarkedspolitiske felt og derved bidrage til at formidle kvalitetssikret forskningsbaseret viden om virkningen af forskellige tiltag til politiske beslutningstagere og andre. I sig selv et prisværdigt formål, men ser man nærmere på instituttets hjemmeside fremgår det klart, at Campbell vurderinger bygger på anvendelse af et sæt 'stringente metodiske regler' i overensstemmelse med 'den højeste videnskabelige standard', som dette institut definerer i samarbejde med andre Campbell institutter. Alene disse formuleringer om stringente regler og højeste standard bør få det til at rykke i samfundsforskere, som husker positivismens tilsvarende erklæringer om sin overlegenhed overfor alle andre former for samfundsforskning i 1960'erne. Dette er i høj grad også et spørgsmål om magt i forhold til evalueringer, om magten til at definere, hvad der er anerkendt videnskabelig viden, men det er et magtperspektiv som ligger udenfor DL's magtdiskussion, som i høj grad retter sig mod personer og ikke mod politiske strukturer. Det bør i den forbindelse ikke forbigå nogens opmærksomhed, at SFI er en sektorforskningsinstitution under Socialministeriet, så koblingen mellem kontrol med vidensproduktion og de overordnede politiske interesser bør være ret så tydelig for alle.

Eksempel 2 – evalueringer i organisationer som kontrol og kvalitetssikring

En anden problemstilling i forholdet mellem evalueringer og magt bliver også først tydelig, hvis man anlægger et mere historisk perspektiv på udviklingen i anvendelse af evalueringer. I grove træk går der en historisk linie i evalueringsforskningen⁵⁾ fra at

være rettet mod post facto evaluering af store programmer og brug af evalueringer i eksperimentelle design til brug af mere og mere differentierede evalueringsformer og mere og mere integration af evalueringer i organisationer, såkaldte interne evalueringer.

I sin analyse gør DL en del ud af at analysere aktørernes forskellige handlingsrationaler og sætte dem i relation til nogle analytiske magtperspektiver. DL's tilgang til at forstå forholdet mellem evalueringer og magt opfanger således en række centrale elementer. Men den fanger ikke udviklingen af evalueringer fra at være et primært eksternt styrings- og reguleringsinstrument eller funktion med en primær post facto horisont og med et tydeligt element af eksterne evaluatore i processen til også og i stigende omfang at blive en del af organisationens interne dagligliv. Blandt evalueringernes mange nye anvendelsesformer er det især de interne evalueringer, der løbende integreres i organisationsprocesser, der peger på nogle særlige perspektiver på magt, fordi magt her er integreret i de organisatoriske strukturer langt udover selve evalueringen. Det drejer sig om de mere usynlige effekter af at gennemføre evalueringer, ikke blot at implementere deres resultater.

Arbejdssociologien har længe været meget opmærksom på de negative sider af indførelsen af rigide og gennemkontrollerende systemer, som f.eks. når de klassiske fordristiske produktionssystemer kombineres med kvalitetsstyringssystemer og forstærker en hierarkisk organisation. Ofte sker det med en retorik om mere 'empowerment' til medarbejderne, men sjældent mere medbestemmelse og med veldefinerede begrænsninger i de enkeltes arbejdsfunktioner – eller som det hedder i overskriften på en kritisk artikel om brug af kvalitetsstyring: Taylorismens renæssance?⁶⁹ De negative og utilsigtede virkninger på organisationen af at udvikle interne evalueringssystemer skal efter en sådan synsvinkel undersøges ud fra samme magtperspektiv, som vi ville bringe i spil overfor implementering af mere veldefinerede arbejdsorganisatoriske systemer.

Evalueringssystemer, der systematisk bringes ind og anvendes i en organisations indre liv bliver udenfor enhver diskussion et element i en disciplinering af organisation såvel som af de enkelte ansatte. For personer betyder det, at adfærd og aktiviteter indrettes efter forventninger om en optimering i forhold til de evaluerede mål. Eller som Nepper Larsen (2004) polemisk formulerer det: "Nu skal vi lære at skamme os, hvis vi ikke har de rigtige evalueringskompetencer."

Disse sider af evalueringens anvendelses adfærdsmæssige konsekvenser ville Foucault have medtaget i begrebet om den skjulte disciplinering, hvor evalueringen måske kan tage panoptikonmodellens plads som det altseende øje.

Eksempel 3 – evalueringer som disciplinerende ritualer og rutiner

En parallel til den omfattende institutionaliserede brug af evalueringer er debatten om Lake Wobegon effekten⁷⁰ som vi finder i pædagogikkens og psykologiens diskussioner om konsekvenserne af en omfattende brug af test og evalueringsmetodikker. Kort fortalt er Lake Wobegon effekten en samlebetegnelse for en række testfænomener, som alle har at gøre med det observerbare forhold, at den gyldighed en testmetode (eller en evalueringsmetode) har på et tidspunkt udhules, fordi de testede personer over tid på forskellig vis udviser en adfærd, der ikke svarer til den normalfordeling af adfærd/besvarelser, der er metodens grundlag. Det kan være simple forhold som at svarpersoner systematisk overvurderer (eller undervurderer) forskellige forhold, at testpersoner lærer – eller ligefrem som i forhold til færdighedstests i amerikanske skoler – uddannes i at kunne besvare testspørgsmål. De skævheder, der på denne måde kommer ind i måleresultaterne er helt parallelle til de ovennævnte effekter af interne evalueringer i organisationer og er udtryk for den mere skjulte magt i evalueringer (og tests), som disciplinerer aktørerne.

Afslutning:

Styrken i DL's tilgang til analysen af magt og evalueringer i denne bog er hans insistensen på at se evalueringer fra et lokalt eller aktørperspektiv, som en moderne refleksion over styringsprocesser i organisationer, som hele tiden er under forandring. De kan nok fremstå som rituelle og uden betydning, men er i længden med til at etablere nogle nye praksisformer i organisationer. Men samme styrke er også hans analyses svaghed eller archilleshæl. I centrale dele af bogen, kap. 1, 2 og 9 samt i bilag 1, bruger DL mange kræfter på at argumentere mod politologiens tendenser til endimensionelle og meget lineære magtopfattelser og opbygger en omfattende argumentation for at anvende et aktørperspektiv på magten. Aktørperspektivet bliver imidlertid meget udflydende og uklart, så snart man bevæger sig udenfor de konkrete cases som DL fremlægger. Og hvis man ikke vil forblive i den begrænsede verden som en enkelt evalueringsscase udgør, så bliver DL's tunnelsyn på magt et alvorligt problem for forståelsen af evalueringer i bredere sammenhænge, da DL ingen steder tager diskussionen op, om samfundsmæssige og politiske strukturer og positioner har nogen indflydelse på aktørperspektivet⁹⁾. Tilsyneladende har de forskellige aktørrationaler opnået en form for magtmæssig ligestilling, hvor DL ikke forholder sig til om forskellige grupper har mere eller mindre magt i organisationen eller i det omgivende samfund eller, om den rolle andre forhold spiller, politiske og økonomiske interesser osv. kan ændre ved aktørernes rationaler og sætte nye dagsordener – ligesom den rutinisering af evalueringer vi kan observere, også rummer en mindre løjefaldende disciplinering. Jeg har givet tre korte eksempler på sådanne udefrakommende magtproblematikker, som der ikke har været plads til i bogen.

Som sagt tidligere, det er en velskrevet bog om konkrete aspekter af magtudøvelse i forbindelse med evalueringer med vægt på aktørernes roller – belyst med gode cases – men det er ikke blevet den lovede analyse af evalueringer og magt, som sætter denne relativt nye form for anvendt samfundsforskning ind i et mere samfundsteoretisk perspektiv i forbindelse med magten til at frembringe og anvende viden i det senmoderne samfund.

NOTER:

1. Nepper Larsen, S. (2004). Evalueringssfeber. *Dansk Sociologi*.
2. Lukes, S. (2004). *Power. A Radical View*. Palgrave Macmillan, Basingstoke. Lukes, S. (1974).
3. Clegg, S. R. (2001). Power in Society. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 11932-11936). Oxford: Elsevier Science Ltd. Hardy, C. (2001). Organizations: Authority and Power. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 10954-10960). Oxford: Elsevier Science Ltd.
4. Hansson, F. (1998). Evaluation Research and Sociology in Denmark. A Tale of Two Cultures. *New Directions for Evaluation, Spring 1998*, 55-71.
5. Albæk, E. (1988). *Fra sandhed til information*. Akademisk forlag, København.
6. Boje, David M. og Wilson, Robert D., (1991), Taylorismens renæssance? – den skjulte dagsorden i Total kvalitetsledelse, *Ledelse i Dag*, nr. 21, 6. årg. nr. 1.
7. Maxwell, N. L. & Lopus, J. S. (1994). The Lake Wobegon Effect in Student Self-Reported Data. *The American Economic Review Papers and Proceedings of the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association*, 84, 201-205.
8. Haney, W. M., Madaus, G. F., & Lyons, R. (1995). *The Fractured Marketplace for Standardized Testing*. Kluwer Academic Publishers. Boston.
9. Dahler-Larsens meget brugte bog fra 1998 *Den rituelle refleksion. Om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag, trækker i sin teoretiske forståelse af evalueringer meget på institutionel organisationsteori – en tilgang som DL tilsyneladende har forladt uden videre diskussion i nærværende bog.

Finn Hansson er lektor og forskningsbibliotekar på Handelshøjskolen i København.