

Evaluering som politisk forsikring

Tobias Høygaard Lindeberg, ph.d.,
prodekan ved det Samfundsvidenskabelige og Pædagogiske Fakultet,
Professionshøjskolen Metropol, thli@phmetropol.dk

Artiklen undersøger, hvorvidt forsikring kan tjene som metafor for at forstå evaluering, og hvilke implikationer det har for forståelsen af den rolle, evaluering spiller i samfundet. Forsikring er valgt som rationalistisk modpol til toneangivende analyser af evaluering som ritual. Artiklen argumenterer for, at evaluering kan forstås som forsikring i den forstand, at evaluering fordeler risikoen ved at træffe beslutninger parallelt til fordelingen af økonomisk risiko gennem forsikring. Der påpeges også væsentlige forskelle mellem forsikring og evaluering, der ikke mindst skyldes en modsætning mellem en markedslogik og en hierarkisk logik. Det betyder, at omkostninger ved evaluering – i modsætning til forsikring – ikke primært bæres af den aktør, der høster fordelene. Desuden er risikodeling i en økonomisk sammenhæng typisk ønskeligt, mens det er mere tvetydigt i en politisk sammenhæng. Evaluering anvendes ofte for at give en mere entydig placering af ansvar. Men analyseres evaluering som forsikring, bliver det tydeligt, at evaluering bidrager til at sprede ansvar.

Ritualet som metafor for evaluering¹

En række forskere har påpeget en stigende anvendelse af evaluering i samfundet (Power, 1997, Pollitt, 1998; Wilkinson og Willmott, 1995). Flere og flere spørgsmål om kvalitet og performance bliver besvaret gennem evaluering. I en dansk sammenhæng har der gennem de senere år været reformer af styring, der tydeliggør, at der ikke har været tale om et forbigående modefænomen. Eksemplerne

omfatter smiley-ordninger til fødevarebutikker (indført i 2001), omdannelse af Statens Bilinspektion (indført i 2005) til en ordning, hvor alle virksomheder, der lever op til bestemte kriterier, kan godkendes til at gennemføre synet, akkreditering af sygehuse (indført i 2005) og videregående uddannelse (indført i 2007) og endelig styringen af socialtilbud til udsatte børn og unge gennem tilsyn (indført i 2014). Læg til dette de tiltag, der er taget, til evidensbaseret de senere år, hvor resultaterne af en række evalueringer søges anvendt som grundlag for politik og praksis (se Schwandt i dette nummer og Rieper og Hansen, 2007).

Et centralt spørgsmål i forhold til evalueringens rolle i samfundet har været, inden for hvilken ramme udbredelsen af evaluering skal analyseres. Evaluering som ritual har været brugt som metafor i flere toneangivende tekster (Power, 1997 og Dahler-Larsen, 2000). Metaforer gør os i stand til at forstå ét begreb gennem et andet ved at fremhæve ligheder og forskelligheder (Lakoff og Johnson, 1980). Ritualet som metafor accentuerer kritikken af evaluering som en praksis, der ikke alene fører til bedre beslutninger gennem bedre viden, men som også har en række symbolske og mytiske implikationer for de sociale sammenhænge, de indgår i. Michael

Power (1997) så audit som rituel verifikation, som fortrænger fagprofessionelle logikker og/eller skaber unødvendigt bureaukrati. Han sammenfatter sin kritik på følgende måde: »As a result, Society will have more of what it does not really need – certifications and non-opinions which are commonly accepted as useless and which are time-consuming and distracting to produce – and less of what it does – valuable but vulnerable judgements based on the best available knowledge to inform decisions in the face of uncertainty« (Power, 2004: 46). Udbredelsen af audit skaber således en række overfladiske og omkostningstunge papirer, der ikke er værdiskabende i forhold til organisationens brugere. I forhold til ritualmetaforen generaliserede Power Pentlands (1993) analyse af finansiel revision som rituel verifikation til at omfatte al revision (audit). Pentlands analyse, der er baseret på et feltarbejde blandt revisorer, fremhæver, at revision kan opfattes som et ritual, der anvendes til at håndtere en usikker og farlig fremtid gennem skabelse af »a sense of order and safety« (Pentland, 1993: 606). I en dansk sammenhæng har Peter Dahler-Larsen (2000) med bogen »Den rituelle refleksion« kastet et kritisk blik på den øgede brug af evaluering i organisationer. Han konkluderer blandt andet, at »evaluering er gennemspilninger af mytiske temaer i den refleksive modernitet« (Dahler-Larsen, 2000: 163). Evaluering er et ritual, der gør det muligt for organisationer at fremstå som refleksive, videndrevne og forandringsparate.

Ritualet er på den ene side et stærkt modbillede til den rationelle selvfremsstilling, der er hæftet på evaluering. Det rituelle perspektiv behandler mytiske og symbolske sider af det sociale liv. At forklare fænomener som ritual vil sige, at det tilsyneladende formål kun er ét element i en dybere logik. Den sande logik er skjult for den udøvende professionelle. Således kommer det rituelle perspektiv i sig selv til at udgøre en kritik. I Pentlands analyse producerer auditering ikke sikkerhed for, at

regnskabsoplysninger er korrekte i en teknisk forstand. I stedet producerer revisionsprocessens ritualer komfort omkring de ellers usikre og farlige regnskabsoplysninger (Pentland, 1993: 619). På den anden side er der væsentlige udfordringer forbundet med at opfatte evaluering som ritualer – både hvis ritualet forstås bogstaveligt og metaforisk. Opfattes evaluering bogstaveligt som ritual, strækkes ritualbegrebet så vidt, at det meste af vores sociale liv bliver ritualer. Det gælder også for forskningsområdet, hvor det er svært at argumentere for, at eksempelvis konferencer og publiceringsprocedurer ikke har ritualets karakter. Udfordringen ved dette er, at det bliver uklart, hvilken gevinst der er ved at kritisere evaluering som ritual, hvis ikke det er mere rituelt end andre rationelle samfundssfærer som videnskab, politik og økonomi. En mindre fordringsfuld tilgang vil være at anvende ritualet som metafor, der skal fremhæve forhold ved en praksis, som ellers er svære at få blik for. Metaforer bruges i analytisk sammenhæng for at forstå et begreb ved at fremhæve ligheder og forskelligheder i forhold til et andet begreb (Lakoff og Johnson, 1980). Her er det imidlertid centralt at være opmærksom på, hvilke dynamikker denne kritik skaber i relation til kritikens genstand: evaluatorene og dem, der bruger dem. Som påpeget af Lakoff og Johnson (1980) er metaforer ikke uskyldige. De har formative konsekvenser for tanker og handling. »Evaluering som et ritual« indebærer implicit, at evaluator bliver sammenlignelig med en heksedoktor, og beslutningstagernes tillid til evalueringsrapporter bliver sammenlignelig med »de vilde« overbevisning om, at regndans bringer regn. Med andre ord opstilles et modbillede af evaluering, der stærkt divergerer fra evaluators og evalueringsbrugerens mere rationalistiske beskrivelser af evaluering. På denne måde er ritualmetaforen et debatskabende redskab, som samtidig skaber distance til såvel evaluatorene og beslutningstagere.

Denne artikel vil gennemføre en analyse af

evaluering som forsikring med henblik på at illustrere væsentlige aspekter af evaluativ praksis, som falder uden for de selvbeskrivelser, der kommer fra evalueringens udøver og bruger. Forsikring er valgt, fordi den repræsenterer et modsatrettet alternativ til metaforen om ritualen. At anvende forsikring som metafor giver mulighed for at reflektere over evaluering inden for en ramme, hvor rationalitet og beregnelighed er i fokus. Artiklen søger at besvare spørgsmålet om, i hvilken forstand evaluering kan forstås metaforisk som forsikring, og hvilke implikationer det i givet fald har for forståelsen af den rolle, evaluering spiller i det politiske system i almindelighed og i forhold til offentlig styring i særdeleshed. Sammenligningen med forsikring gør, at det ikke mindst er formelle evalueringssystemer og deres udbredelse, som kommer i fokus.

Indledningsvis vil evaluering og forsikring blive indkredset definatorisk. Herefter vil det blive beskrevet, i hvilken forstand evaluering kan forstås som forsikring, ved at drøfte deling af henholdsvis økonomiske og ansvarsmæssige risici. Dernæst vil sammenligningen blive udvidet ved at se på de risici, forsikring skaber, og søge at finde ligheder med disse i relation til evaluering. Derefter følger en diskussion af forskellene mellem evaluering og forsikring, og endelig er der en konklusion og perspektivering.

Evaluering og forsikring

Evaluering har flere betydninger. På den ene side har det en forholdsvis præcis betydning i litteraturen om programevaluering, hvor det dækker en særlig måde at anvende samfundsvidenskabelige metoder til at besvare spørgsmål om kvalitet og effekt. På den anden side har evaluering en bredere betydning, hvor den dækker over en række langt mere forskelligartede praksisser, der trækker på elementer fra audit og kvalitetskontrol. For eksempel har Danmarks Evalueringsinstitut gennemført både auditeringer og akkredite-

ringer som en form for evaluering, selv om disse i vid udstrækning også er beslægtet med revision/audit.² Evaluering bruges her i bred forstand som sociale teknologier, der giver svar på spørgsmål om kvalitet og performance (se Lindeberg, 2007 og Scriven, 1995). Når den brede forståelse af evaluering vælges, skyldes det, at denne artikel diskuterer implikationer af udbredelsen af evaluering i samfundet, og når evaluering udbredes i samfundet, er det ofte blandingsformer, der implementeres. Akkreditering af videregående uddannelse og hospitaler og tilsyn med sociale tilbud er eksempler på, at væsentlige samfundsområder reguleres gennem evalueringsformer, som ikke har deres udspring i lærebøger om bestemte tilgange til evaluering, men i, hvad der vurderes at være hensigtsmæssigt af de myndigheder, der fastsætter proceduren.

En autoriseret forståelse af forsikring findes i International Encyclopaedia of Behavioural and Social Sciences (herefter benævnt »Encyclopaedia«) samt i en lærebog om forsikring (Harrington og Niehaus, 2003). Disse kilder suppleres af samfundsteoriske vinkler på forsikring, der opfatter forsikring som en måde at håndtere risiko på (Luhmann, 1993; Huber, 2002; Rothstein, Huber og Gaskell, 2006). Encyclopaedia definerer forsikring på følgende måde: »when one party agrees to pay an indemnity to another party in the event of the occurrence of a predefined random event generating a damage for the latter« (Gollier, 2004: 7582). Forsikring kompenserer den forsikrede økonomisk, hvis en utilsigtet hændelse, der er defineret i en police, forekommer. På denne måde fordeler forsikring den økonomiske risiko ved forekomst af en utilsigtet hændelse.

Evaluering som forsikring: risiko og beslutningstagning

Det første krav, der skal opfyldes, før vi kan anvende begrebet forsikring som en brugbar metafor for evaluering, er, at vi kan identi-

ficere en ækvivalent til begrebet økonomisk kompensation og fordeling af den økonomiske risiko. For at kunne gøre dette er det nyttigt at anskue risiko i relation til beslutninger.

Hvis noget går galt i det moderne samfund, er det sandsynligt, at nogen vil blive holdt ansvarlig for den uønskede hændelse. Beslutningstagere kan bebrejdes, hvis beslutningen senere anses for at have skadelige virkninger, og da beslutninger altid er truffet på baggrund af ufuldstændig information, vil der eksistere usikkerhed om virkningerne af en beslutning (Luhmann, 1993). Beslutninger skaber risici. Hvis usikkerheden ved beslutninger kan absorberes, kan risikoen ved at træffe beslutninger håndteres.

Usikkerhedsabsorption finder sted »when inferences are drawn from a body of evidence and the inferences, instead of the evidence itself, are then communicated« (March og Simon citeret fra Seidl, 2003: 19). Usikkerhed absorberes således, når en kompleks situation vurderes, og det er vurderingen af situationen, der kommunikeres. Evaluering kan betragtes som sådanne teknologier til at absorbere usikkerhed og dermed dele risiko. Evaluatoren tager ansvaret for en større eller mindre del af beslutningsgrundlaget, og ved at gøre dette tager evaluatoren en del af ansvaret. Indførelsen af akkreditering af nye uddannelser på det videregående uddannelsesområde kan illustrere dette. Før akkrediteringen blev indført, skete godkendelse af nye uddannelser ved en ministerbeslutning baseret på sagsbehandling i ministeriet. Vurderingen af kvaliteten af den foreslåede uddannelse var ministeriets og dermed ministerens. Efter at akkreditering blev indført, blev ansvaret for at vurdere kvaliteten af uddannelser Akkrediteringsrådets. Rådet træffer beslutninger baseret på en evaluativ proces. På denne måde bliver ansvaret for beslutningen om en ny uddannelse delt mellem et politisk niveau, der har rammesat akkrediteringsinstitutionens arbejde gennem lovgivning, og akkrediteringsinstitutionen,

der gennemfører evalueringer inden for rammerne af denne lovgivning. På samme måde vil en beslutning, der i væsentligt omfang støtter sig til resultatet af en evaluering i forhold til at videreføre eller lukke en bestemt indsats, dele ansvaret for beslutningen med evaluatoren.

Evaluatoren påtager sig en del af ansvaret for en beslutning, nemlig den del af ansvaret, der er relateret til beslutningsgrundlaget. Med engelske begreber transformeres blamability til deniability. Mere generelt kan forsikring beskrives som et middel til at omdanne risiko for forekomsten af en uønsket hændelse til risikoen ved ikke at tage en forsikring (Luhmann, 1993: 46). På samme måde kan evaluering forstås som et middel til at omdanne risikoen for at træffe en dårlig beslutning til risikoen for ikke at benytte evaluering til at skabe et grundlag for beslutningen. For at kunne fungere foretager forsikring en reduktion af verden, idet forsikring håndterer alle fordringer som pengekrav (Huber, 2002: 3). Hvis en forsikringstager mister et job eller et arvestykke, er kompensationen ikke et nyt job eller et nyt arvestykke, men penge. Denne reduktion muliggør forsikring af områder, der ellers ikke ville kunne forsikres. Evaluering kan ikke på samme måde reducere alle spørgsmål til penge. Hvis en beslutning har negative effekter, giver evaluering ikke mulighed for økonomisk kompensation. Når evaluering forstås som forsikring, kan ansvar siges at være det, alle spørgsmål reduceres til. Ligesom forsikringen absorberer økonomiske tab i tilfælde af en utilsigtet hændelse, vil evaluering absorbere ansvar i tilfælde af en utilsigtet hændelse. Det ændrer ikke ved, at det er risikabelt at træffe beslutninger. Men da risikoen forbundet med beslutningsgrundlaget og risikoen for selve beslutningen kan beskrives som forskellige processer, kan ansvaret fordeles mellem forskellige beslutningstagere.

Hverken for forsikringstager eller for forsik-

ringsgiver er verden så simpel, at når blot der er indgået en kontrakt, er problemet løst. For forsikringsgiver opstår der en række risici som følge af forsikringer, og for forsikringstager er spørgsmålet om, hvorvidt en hændelse er dækket af forsikringen, ikke endeligt, før forsikringsgiver anerkender eller tvinges til at anerkende, at det er tilfældet. Det giver mulighed for at udvide brugen af forsikringsmetaforen i relation til evaluering.

Selvproducerede risici: udbredelse af metaforen

Forsikringen absorberer ikke kun risici, forsikring producerer selv nye risici. Disse risici, der opstår som følge af forsikringsgivning, betegnes som interne risici i modsætning til eksterne risici, dvs. risiko for en utilsigtet hændelse, der er dækket af forsikringsordninger (Huber, 2002: 4). Det ikke kun forsikring, der på samme tid håndterer og producerer risici. Det samme gælder for risikoreguleringsredskaber i bredere forstand. Risikoregulering skaber på samfundsniveau risiko for, at risikoreguleringen er forkert skruet sammen. På organisationsniveau opstår der også risici, eksempelvis for, at risikohåndteringen vil identificere kritisable forhold, som skaber et internt behov for at håndtere denne risiko (Rothstein, Huber og Gaskell, 2006; Power, 2007). Der er således grund til at antage, at sådanne selvproducerede interne risici ikke er begrænset til forsikring. I det følgende diskuteres to typer af interne risici inden for forsikring. For det første risici, der skabes ved, at et højt antal forsikringshændelser sker samtidigt, og for det andet risici der skabes ved, at forsikringstageres ændrede adfærd som følge af, at de har tegnet en forsikring.

Forsikring af forsikring

Når et forsikringsselskab accepterer at kompensere en forsikret i tilfælde af en utilsigtet hændelse, er accepten baseret på en beregning af sandsynligheden for, at en given hændelse indtræffer. Men for forsikringsgiver er der en risiko for, at et uventet højt antal hæn-

delser opstår, hvilket vil gøre virksomheden urentabel eller endda medføre insolvens. Et uventet højere antal hændelser kan for eksempel ske ved en tilfældighed eller på grund af, at de forsikrede hændelser skyldes samme fænomen, som det fx er tilfældet ved skader forårsaget af orkaner eller oversvømmelser.

For at øge rentabiliteten og undgå insolvens tegner forsikringsgiver genforsikringer (Huber, 2002: 6-7). Genforsikring er en fordobling af forsikring – en forsikring af forsikring. Genforsikring kan for eksempel bestå i, at genforsikreren forpligter sig til at kompensere forsikringsselskabet for alle krav fra en bestemt type forsikringer (Harrington og Niehaus, 2003: 91, for en mere udførlig beskrivelse se Riley, 1997: 5-24). Uanset form er effekten af genforsikringen, at den økonomiske risiko for utilsigtede hændelser bliver yderligere fordelt.

For forsikringstager betyder genforsikring håndtering af den risiko, den forsikrede påtager sig ved at vælge et forsikringsselskab, der kan vise sig at være insolvent. Genforsikring er en måde at øge sandsynligheden for, at forsikringsselskabet rent faktisk vil være i stand til at honorere løftet om compensation, i fald der indtræffer en forsikret hændelse for den forsikrede.

I forhold til evaluering giver tanken om, at en evaluator går »ansvars-insolvent«, ikke umiddelbart mening, men en evaluator kan miste sin legitimitet og dermed være dårligere til at opsuge risiko ved ansvar. Det gælder for eksempel, hvis evaluators uafhængighed beklækkes, som det skete i en kortlægning af unge-indsatsen, hvor et konsulentfirma blev kritiseret for ikke at være uvildige, men tværtimod lade opdragsgiver skrive konklusionerne (Bjerregaard, 2009). For beslutningstager kan genforsikring anskues som et værn mod risikoen for, at den ansvarlige for en given beslutning vælger en forkert evalueringsmodel.

Ligesom genforsikring fordobler forsikrings-teknologi, er der talrige eksempler på fordobling af evaluering – både i de tilfælde, hvor en evaluering selv evalueres, og i tilfælde, hvor evaluering stiller krav til evaluanden om selvevaluering. Det mest markante eksempel på, at evaluering selv gøres til genstand for evaluering, er kvalitetssikringsområdet. En virksomhed kan vælge at følge ISO 9001-standarden i tilrettelæggelsen af sin interne kvalitetssikring. Denne interne kvalitetssikring kan blive certificeret på baggrund af en evaluering fra et certificeringsselskab. Certificeringsselskabet bliver selv evalueret og akkrediteret af et nationalt akkrediteringsorgan, der selv anerkendes af et regionalt organ på baggrund af peer review. For at fuldende værket anerkendes det regionale akkrediteringsorgan af et globalt akkrediteringsorgan. Det vil sige, at der ud over virksomhedens egen kvalitetssikring er fire niveauer af evaluering af evaluering.³ Eksemplet er ekstremt, men ikke enestående. Da akkreditering af det videregående uddannelsesområde blev etableret i Danmark, var det skrevet ind i lovbemærkningerne, at det danske akkrediteringssystem skulle leve op til de europæiske standarder på området, og dette skulle dokumenteres gennem optagelse i det europæiske register for kvalitetssikringsorganer, hvilket forudsætter en evaluering. Akkrediteringsinstitutionen opnåede denne status i 2010. På samme måde er IKAS, der er ansvarlig for akkreditering på sundhedsområdet, akkrediteret af det internationale akkrediteringsorgan The International Society for Quality in Health Care. Et tredje eksempel på, at evaluering af evaluering bliver en integreret del af evaluativt understøttet styring, er de sociale tilsyn, der blev oprettet i 2014. I lovbemærkninger er det beskrevet, hvordan socialstyrelsen varetager en auditfunktion for at følge praksis i de sociale tilsyn. En anden type genforsikring er de evaluering af evalueringer, der foregår i relation til arbejdet med metastudier. Eksempelvis Campbell Collaboration har udarbejdet standardiserede systemer for vurdering

af effektevalueringer.⁴ Her er det risikoen for at udvikle politik eller praksis på baggrund af dårlige enkeltevalueringer, der håndteres gennem evaluering af evaluering.

Evaluering af evaluering anvendes også til risikospredning af ansvar, når evaluator stiller krav til evaluanden om selvevaluering. Som Micheal Power har beskrevet, kræver auditering, at der eksempelvis er interne evalueringssystemer, der kan gøres til genstand for auditering (Power, 1996). Auditering kan kun fungere, hvis der allerede er evalueringer, som der kan arbejdes med. Gennem kravet om intern evaluering deler evaluator risiko med evaluanden ved at kræve, at denne selv vurderer, i hvilket omfang organisationen lever op til de opstillede kriterier. Interne evalueringer er en central del af akkreditering både på sygehuse og videregående institutioner. Inden for rammen af forsikringsmetaforen kan det siges, at evaluator installerer sig selv som genforsikringsaktør ved at kræve, at kun selvevaluerede evaluander kan evalueres.

Ligesom genforsikring distribuerer økonomisk risiko videre end det enkelte forsknings-selskab, distribuerer evaluering af evaluering ansvar videre end den enkelte evaluator. På denne måde kan risikoen for beslutningsprocessen distribueres og deles i netværk af evaluering og dermed gøre det vanskeligere at tildele ansvar. Anklages en uddannelse for at være af ringe kvalitet, vil ministeren ikke i samme grad kunne klandres for beslutningen om godkendelse af den specifikke uddannelse, idet en del af ansvaret kan forskydes til akkrediteringsinstitutionen. Akkrediteringsinstitutionen kan videre forskyde ansvaret, idet deres procedure lever op til relevante europæiske standarder og i øvrigt baserer sig på selvevaluering foretaget af uddannelsesinstitutionen.

Moralfare

I litteraturen om forsikring opfattes informationsasymmetri som årsag til flere problemer

for forsikringsselskaberne. Informationsasymmetri betyder, at den forsikrede har privilegeret adgang til oplysninger om egne aktiviteter, for eksempel om det ville have været muligt at gøre mere for at undgå en utilsigtet hændelse. Denne type problemer diskuteres under betegnelser såsom moralfare (moral hazard), ugunstig udvælgelse (adverse selection) og bedrageri. Det centrale i denne sammenhæng er, at disse selvproducerede risici skaber omkostninger for forsikringsgiver, som må indregnes i prissætningen på forsikringer. Særligt moralfarebegrebet er relevant i relation til evaluering.

Moralfare er et begreb, der anvendes i forsikringslitteratur til at beskrive »the effect of insurance on the insured's incentive to reduce expected losses« (Harrington og Niehaus, 2003: 183), altså at den forsikrede ændrer adfærd på grund af forsikringen. Moralfare illustreres med et eksempel på en mand, der, netop som han er klar til at gå i seng i sit hjem, indser, at han har efterladt sin computer på sit arbejde. Hvis hans computer er forsikret, vil han være mindre tilbøjelig til at tage tilbage til sit arbejde for at hente den, end hvis den ikke er forsikret (Harrington og Niehaus, 2003: 183).

Nogle undersøgelser tyder på, at et lignende fænomen er fundet inden for evaluering. Evaluering synes at ændre adfærd hos den evaluerede på en utilsigtet måde. Så tidligt som i 1956 konkluderede en forskningsoversigt, at »quantitative performance measurements [...] are seen to have undesirable consequences for over-all organisational performance« (Ridgway, 1956: 247). Nyere studier er nået frem til lignende konklusioner i forhold til negative effekter ved performance measurement (Austin, 1996; Thiel og Leeuw, 2002). Problemet kaldes målforskydning, hvilket vil sige, at organisationen er fokuseret på at opfylde de kriterier, den bliver målt på, snarere end på organisationens egentlige formål, der ofte er beskrevet mere abstrakt.

Ofte er det intentionen, at performancemåling skal være motiverende. Det er ønskeligt at få mere af det, der måles og belønnes. I de tilfælde vil problemet ikke være, at organisationen får mere af det, der måles, men at det, der ikke måles, nedprioriteres mere, end det er ønskeligt. Det er meget få organisationer (om nogen), der kan ønske en bogstavelig efterlevelse af balanced score card-mottoet: What you measure is what you get (Kaplan og Norton, 1992).

I forsikringsteori er moralfare produceret af forsikringsvirksomheden. Ingen forsikring – ingen moralfare. Det er ikke en biefekt, forsikringsgiver bliver overrasket over forekommer, men en omkostning, der kan indregnes i profitabilitetsberegninger. I en evalueringskontekst kan dette inspirere til at betragte målglidning som en intern selvskabt risiko ved brug af evaluering. Det kan betragtes som en omkostning ved evaluering, i det målglidning vedvarende må holdes i skak gennem for eksempel ledelsesfokus på organisationens egentlige formål. En central forskel mellem evaluering og forsikring er, at evaluerings-systemer ikke nødvendigvis skaber risiko for målglidning hos den ansvarlige for beslutninger, men for aktører andre steder i systemet. Det er sygehusene, ikke sundhedsministeren, der gennem akkrediteringerne får en række krav at leve op til og dermed incitament til målforskydning.

Evaluering er ikke forsikring: marked vs. hierarki

En central forskel mellem evaluering og forsikring er, at forsikring virker på et marked, mens evaluering som forsikring typisk skal virke i hierarkiske relationer.

Omkostninger

Når der tegnes en forsikring, ligger omkostningerne hos forsikringstager, og de er pekuniære. Forsikringspræmien er den afgørende omkostning. For evaluering er der ofte væsentlige omkostninger forbundet med eva-

luering for andre end den beslutningstager, der forsikres. Det skyldes, at evalueringen meget ofte har andre end beslutningstageren som genstand. Det er hospitaler, uddannelsesinstitutioner og andre organisationer, der er genstand for evaluering, mens det politiske niveau forsikres. Eller det er ledelsen i en organisation, der forsikres gennem evaluering, der har de udførende dele af organisationen som objekt.

Det er ikke gratis at være genstand for evaluering. Det kræver typisk, at der afsættes ressourcer til at deltage i interview eller finde data. Baserer evalueringen sig på selvevaluering, kan de væsentligste omkostninger bestå i interne konsulenter, der skal organisere selvevalueringsprocesserne, og ledere og medarbejdere, der skal bidrage med input eller registreringer af alt fra beskrivelser og vurderinger af egen praksis over registrering af data med henblik på, at de kan indgå i evalueringer til deltagelse i workshops om styrker, svagheder, muligheder og trusler. Det betyder, at hvor fordele og omkostninger i forsikring placeres hos den samme aktør, er fordele og omkostninger i relation til evaluering placeret hos forskellige aktører.

Omfordeling af ansvar

Når evaluering anskues som forsikring, bliver det en gevinst, at risikoen ved at træffe beslutninger kan spredes, hvorved ansvar kan deles. Her støder gevinsten i metaforen imidlertid sammen med andre samfundsmæssige hensyn. Spredningen af økonomiske risici i forhold til et ufordelagtigt mønster i forsikrede hændelser er i god tråd med en markedsløst og bidrager til at stabilisere markedet. Men hierarki er en mekanisme til placering af ansvar. Uagtet hvor komplekse beslutningsprocesser i praksis er, medvirker hierarkiet til, at ansvaret for en beslutning kan placeres relativt entydigt hos en person – i politiske systemer i sidste ende en politisk valgt minister eller borgmester. Det er grundlaget for et demokratisk, bureaukratisk system. Det be-

tyder, at i det omfang, evaluering virker som forsikring og med succes fordeler risikoen for beslutningstagning og dermed ansvar, modvirkes en entydig ansvarsplacering.

Når evaluering fremhæves som en mekanisme, der fordeler ansvar mellem beslutningstager og evaluator, vendes diskussionen af evaluering og ansvar på hovedet i forhold til diskussionen om accountability (Munro og Mouritsen, 1996). Evaluering blev fremmet – særligt i 1990'erne – som en ansvarlighedsgørende (accountability-skabende) mekanisme. Det indikerer, at ansvar i relation til evaluering ikke blot er et spørgsmål om ansvarsdeling mellem beslutningstager og evaluator. Det implicerer også, at de aktører i de producerende enheder, der udgør evalueringsgenstanden, stilles til ansvar. Som beskrevet ovenfor viser det sig eksempelvis, når evaluator stiller krav til evaluanden om selvevaluering og dermed skaber en risiko for evaluanden ved dårlig performance. På denne måde forskydes ansvaret ikke blot væk fra beslutningstageren i toppen af hierarkiet til en evaluator, men ofte til de aktører, der udgør evaluanden.

Manglende udbetaling af forsikringssummen

I teorien skal den forsikrede ikke bekymre sig, når forsikringen er tegnet: Hovedparten af risikoen for en uønsket hændelse er opslugt af forsikringen. Men indtræffer hændelsen, så afhænger den faktiske kompensation ikke kun af beslutningen om, at der er tegnet en forsikring, men også af, om forsikringsgiver beslutter eller tvinges til at beslutte (f.eks. ved at forsikringstager klager til en myndighed), at det er en hændelse, der er omfattet af forsikringsbetingelserne.

I praksis vil spørgsmålet om, hvorvidt en evaluering dækker en specifik problemstilling, ofte være mindre entydigt end, om en hændelse er omfattet af forsikring. Finansiell revision har leveret en række spektakulære sager, hvor investorer har lagt revisorvurderinger til

grund for investeringer i virksomheder, som enten har vist sig at have en uhæderlig forretningspraksis (Enron-sagen kunne være et eksempel på dette) eller en mindre robust forretning, end investor havde fået indtryk af (O.W. Bunker kan vise sig at være et nyt eksempel på dette). Et eksempel fra en anden form for evaluering er den kritik, der ramte social- og integrationsminister Karen Hækkerup, da hun anbefalede fire metoder på baggrund af, at de var evidensbaserede.⁵ Såvel toneangivende forskere som socialrådgivernes formand kritiserede grundlaget for anbefalingen for at være for spinkelt (Dansk Socialrådgiverforening, 2012). Hverken forsikring eller evaluering kan opsuge al risiko ved en uønsket hændelse.

Fra ritual til forsikring

Denne artikel har undersøgt, i hvilken forstand evaluering kan forstås som forsikring, og hvilke implikationer det har for forståelsen af den rolle, evaluering spiller i samfundet. Der er tilstrækkelig mange ligheder til, at centrale dele af evalueringspraksis kan forstås inden for rammen af forsikringsmetaforen. De væsentligste lighedspunkter er opstillet i tabellen nedenfor.

Det er ikke i sig selv værdifuldt at finde metaforer for en samfundsmæssig praksis. Metaforene skal kunne skabe indsigter, der har implikationer for forståelsen af den rolle, evaluering spiller i samfundet. Ritualer som metafor blev indledningsvis kritiseret for at opstille et modbillede til evaluering, der divergerer så stærkt fra evaluators og evalu-

eringsbrugerens mere rationalistiske beskrivelse af evaluering, at dialog vanskeliggøres. Ved at anvende forsikring som alternativ metafor fremhæves de rationalistiske aspekter af evaluering, men samtidig skaber metaforen et blik for aspekter af evalueringspraksis, som kan have et potentiale for at kvalificere forståelsen af evaluering.

Metaforer gør os i stand til at forstå ét begreb gennem et andet ved at fremhæve lighed og forskellighed. Det gælder også i forhold til at forstå implikationer. Den væsentligste lighed mellem evaluering og forsikring er spredningen af ansvar. Her synliggør metaforen, at på trods af, at evaluering ofte tages i brug for at give en mere entydig ansvarsplacering, kan evaluering også bidrage til det modsatte, nemlig at ansvar spredes. På den baggrund bør det ikke overraske, at evaluering er et yndet styringsinstrument, hvis anvendelse stiger: På en og samme tid formår evaluering at stille de producerende enheder i den offentlige sektor til ansvar, samtidig med at ansvaret for svære beslutninger utydeliggøres højere oppe i hierarkiet.

Metaforen bidrager til forståelse ved at synliggøre forskelle, og en central forskel er opgørelsen af omkostninger. Forsikringsmetaforen minder om, at omkostninger ikke blot er de omkostninger, der er forbundet med kerneydelsen (dækning af tab ved visse hændelser). Omkostningerne er også udgifter til forsikringstagers ændrede adfærd (bedrageri og moralfare) og de omkostninger, der er forbundet med at minimere de selvskabte risici.

Tabel 1: Forsikring vs. evaluering

	Forsikring	Evaluering
Funktion	Fordeling af økonomiske risici (penge)	Fordeling af politiske risici (ansvar)
Håndtering af risiko for insolvens	Genforsikring	Evaluering af evaluering
Moralfare (moral hazard)	Uforsigtig omgang med forsikrede genstande	Målforskydning: underfokusering på områder, der ikke er dækket af evaluering

Da det vil være vanskeligt at få et præcist billede, fordi omkostninger og fordele er spredt på mange aktører med forskellige perspektiver og forskellige muligheder for indflydelse, vil en uhildet cost-benefit-betragtning af evaluering kræve, at der er interesse for at få afdækket alle omkostninger hos den aktør, der bestiller evalueringen eller vedtager evalueringssystemet. Det kunne være forfriskende indimellem at forsøge at anlægge et mere nøgternt cost-benefit-perspektiv på evaluering for at få et oplyst grundlag uhildet refleksion, også selv om en forventning om et retvisende kronor og øre-billede af, om evaluering kan betale sig, ikke kan indfries.

Artiklen har beskæftiget sig med evaluering i meget bred forstand. Afslutningsvis er det centralt at overveje, om der er typer af evaluering, der i særlig grad egner sig til at distribuere ansvar – med de fordele og ulemper, det medfører. Er audit mere egnet end programevaluering? Er summativ evaluering mere egnet end formativ evaluering? Et sted at begynde at besvare denne type spørgsmål er ved at konstatere, at muligheden for konsolidering af evaluering gennem genforsikring i form af metaevaluering forudsætter en standardiseret tilgang. Der er grundlag for at opstille den hypotese, at jo mere standardiserede og jo mere elaborerede systemer for metaevaluering, der eksisterer, des mere egnede er evalueringer som forsikring. Det betyder også, at der er grund til at overveje, inden for hvilke dele af samfundslivet det er ønskeligt at lade beslutningstager benytte sig af stærke forsikringsmekanismer, hvor det er ønskeligt at lade evaluativ viden antage mindre kodificerede former eller helt undgå at bruge evaluering og i stedet støtte sig til beslutningstagerens dømmekraft.

Noter

1. Tak til Peter Dahler-Larsen for værdifulde kommentarer til denne artikel.
2. For en nærmere analyse af forholdet mellem revision/audit og programevaluering, herunder en

beskrivelse af forskelle og ligheder mellem de to, se Lindeberg (2007a) og for en systematisk sammenligning af programevaluering, kvalitets-sikring og revision/audit se Lindeberg 2007b.

3. Dette eksempel analyseres i Lindeberg 2007b.
4. For illustration af dette se Campbell Collaborations Resource Center på deres hjemmeside, link: http://www.campbellcollaboration.org/resources/research/the_production.php
5. Anbefalingen skete med henvisning til en rapport udarbejdet af Rambøll Management Consulting. Rapporten hed Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge og udkom i 2012.

Litteratur

- Austin, Robert D. (1996), *Measuring and Managing performance in organizations*, Dorset House Publishing.
- Bjerregaard, Anne (2009), *Støjbergs embedsmænd rettede i unge-rapport*, Altinget, www.altinget.dk/artikel/stoejbergs-embedsmaend-rettede-i-unge-rapport
- Dahler-Larsen, Peter (2000), *Den rituelle refleksion: om evaluering i organisationer*, Odense Universitetsforlag.
- Dansk Socialrådgiverforening (2012), *Forskere kritiserer ministers metodeforslag*, nyhed på Dansk Socialrådgiverforenings hjemmeside, www.socialraadgiverne.dk/Default.aspx?ID=9269
- Gollier, C. (2004), »Insurance«, i Neil J. Smelser og Paul B. Baltes, red., *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier B.V, pp. 7582-7.
- Harrington, Scott E. og Gregory R. Niehaus (2003), *Risk management and insurance*, McGraw-Hill Education.
- Huber, Michael (2002), *Conceptualising Insurance: risk management under conditions of solvency*, Discussion Paper 9, Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics.
- Kaplan, Robert S. og David Norton (1992), »The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance«, *Harvard Business Review*, 70(1): 71-9.
- Lakoff, George og Mark Johnson (1980), *Metaphors We Live By*, The University of Chicago Press.
- Lindeberg, Tobias (2007a), »The Ambiguous Identity of Auditing«, *Financial Accountability & Management*, 23(3): 337-350.
- Lindeberg, Tobias (2007b), *Evaluative technologies: Quality and the Multiplicity of Performance*, Copenhagen Business School, ph.d.-serien.

- Luhmann, Niklas (1993), *Risk: A sociological Theory*, Aldine de Gruyter.
- Munro, Rolland og Jan Mouritsen, red. (1996), *Accountability: Power, Ethos and the Technologies of Managing*, International Thomson Business Press.
- Pentland, Brian T. (1993), »Getting comfortable with the numbers: Auditing and the micro-production of macro-order«, *Accounting, Organizations and Society*, 18(7-8): 605-20.
- Pollitt, Christopher (1998), »Evaluation in Europe: Boom or Bubble?«, *Evaluation*, 4(2): 214-24.
- Wilkinson, Adrian og Hugh Willmott, red. (1995), *Making Quality Critical: New Perspectives on Organisational Change*, Routledge.
- Power, Michael (1996), »Making things auditable«, *Accounting, Organizations and Society*, 21(2/3): 289-315.
- Power, Michael (1997), *Audit Society: Rituals of verification*, Oxford University Press.
- Power, Michael (2004), *The Risk Management of Everything: Rethinking the politics of uncertainty*, Demos.
- Power, Michael (2007), *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*, Oxford University Press.
- Ridgway, V.F. (1956), »Dysfunctional consequences of performance measurements«, *Administrative Science Quarterly*, 1(2): 240-7.
- Rieper, Olaf og Hanne Foss Hansen (2007), *Metode-debatten om evidens*, AKF Forlaget.
- Riley, Keith (1997), *The nuts and bolts of reinsurance*, LLP.
- Rothstein, Henry, Michael Huber og George Gaskell (2006), »A theory of risk colonization: the spiraling regulatory logics of societal and institutional risk«, *Economy and society*, 35(1): 91-112.
- Schwandt, Thomas A. (2015), »Iagttagelser om anvendelse af videnskabelig evidens i politik og praksis«, Økonomi og Politik, dette nummer.
- Scriven, Michael (1995), »The logic of Evaluation and Evaluation Practice«, *New Directions for Evaluation: Special Issue: Reasoning in Evaluation: Inferential Links and Leaps*, (68): 49-70.
- Seidl, David (2003), *The dark side of Knowledge*, Working paper 2003-7, Ludwig-Maximilians-Universität München, Munich School of Management.
- Thiel, Sandra van og Leeuw, Frans L. (2002), »The Performance Paradox in the Public Sector«, *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-81.