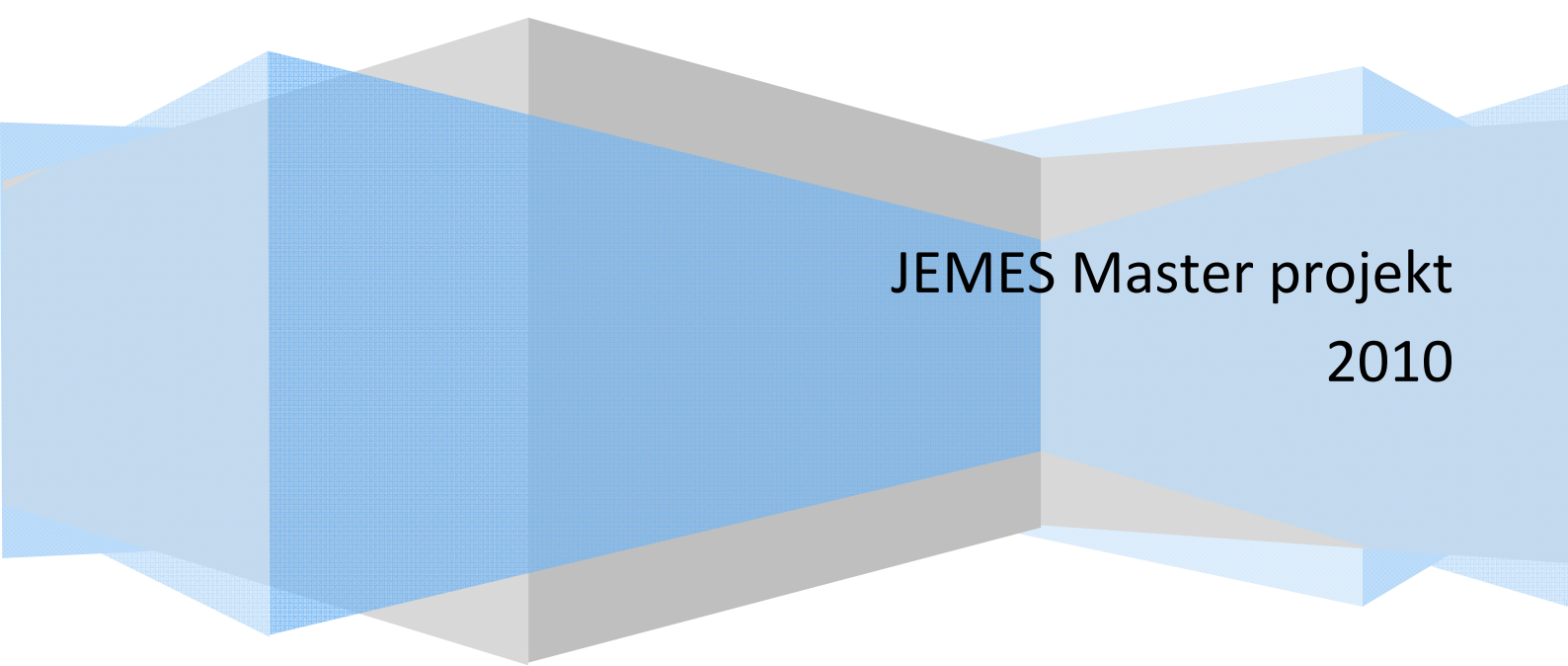


Implementering af kvalitet

- En evaluering af kvalitetsstyringslovens
mål og effekter

Af: Anne E. I. Petersen



JEMES Master projekt
2010

Synopsis

Titel: Implementering af kvalitet

- En evaluering af kvalitetsstyringslovens formål og effekter

Synopsis:

Tema:

Master Projekt

Projektperiode:

15. februar 2010 – 18. juni 2010

Projektgruppe:

1

Deltagere:

Anne E. I. Petersen

Vejleder:

Lone Botin Kørnøv

Per Christensen

Oplagstal: 4

Sideantal: 89

Bilagsantal og art: 5 appendiks (heraf er 1 på vedlagt cd)

Denne rapport omhandler implementeringen af kvalitetsstyringsloven i de danske kommuner. Der er udført tre casestudies af nordjyske kommuners implementeringsprocesser. Disse er blevet analyseret ved hjælp af en analyseramme bestående af en implementeringsmodel samt en række beslutningsmodeller. Resultatet af analysen samt erfaringer fra danske virksomheders implementering af kvalitetsstyring danner basis for at lave en evaluering af kvalitetsstyringslovens formål og effekter. Evaluering viste at kommunernes implementering af et kvalitetsstyringssystem har medført en delvis opnåelse af kvalitetsstyringslovens formål samt nogle bi-effekter. Det vurderes at de primære fordel ved kvalitetsstyring er opnået og at kun få kommuner vil fortsætte med at prioritere ressourcer til den fortsatte udvikling af systemet.

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne.

Forord

Denne rapport er udarbejdet som afgangsprøje på Joint European Master in Environmental Studies (JEMES) ved Aalborg Universitet, i perioden 15. februar 2010 til 18. juni 2010.

Som en del af rapporten følger fem appendiks A- E, hvoraf appendiks E er på den vedlagte cd- rom. De resterende appendiks findes bagerst i rapporten.

Litteraturhenvisningen i denne rapport er bygget op omkring en henvisning i teksten, der består af (forfatter, år), hvis det ikke har været muligt at finde et udgivelsesår er der i stedet skrevet n.d. (no date). Henvisningerne i teksten henviser til en bibliografi, der indeholder yderligere oplysninger om kilderne. Litteraturhenvisningerne er lavet efter ISO- standarden APA. Ved nogle af kilderne til figurerne i rapporten er der en stjerne (*) efter kilden altså, (forfatter, år)*. Dette betyder at figuren fra den nævnte kilde er bearbejdet eller fortolket.

Til analysen er der blevet foretaget seks interviews i de tre kommuner der blev udvalgt som casestudier og dertil blev et spørgeskema sendt til medarbejderne i kommunerne. Jeg vil gerne henvende en tak til de seks interviewpersoner: Søren Vestergaard og Tinne Sougaard fra Frederikshavn kommune, Peter Jakobsen, Maj-Britt Jensen og Jens Christian Nielsen fra Hjørring kommune og Michael Dam og Michael Laden fra Aalborg kommune, samt til de mange medarbejdere i kommunerne der tog sig tid til at besvare spørgeskemaet.

Abstract

The outset for this report has been to evaluate the purpose and effects of the legislation that demands that the environmental department in the Danish municipalities implements a quality management system. This implementation should secure the professional competence, uniformity, efficiency and public satisfaction in the case handling.

The evaluation is based on three case studies covering the implementation of a quality management system three municipalities in northern Jutland. The data was collected by interviewing the head of the quality management system and the quality responsible in each of the municipalities and furthermore a questioner was e-mail to the employees whose daily work tasks are covered by the legislation.

The data was analyzed using an implementation model as a frame and a scale of decision-making models. The results of the analysis were used, alongside with studies of the experience with quality management in Danish companies, to conduct an evaluation of the purpose and effects of the legislation.

The evaluation showed that the purpose of the legislation only has been partially achieved. The analysis of the implementation process showed that the most likely cause for that was the formulation of the legislation and not so much the implementation process that went on in the municipalities. The effects that the municipalities achieved, was primarily inside the organization which was expectable according to the experiences with quality control systems in Danish companies. It was also estimated that the primary effects has been achieved at this point and if the municipalities wants achieve more they will have to invest more resources in developing their systems. Even if they should choose to do so, the effects may be limited compared to the investments. Therefore the report concludes that most municipalities probably will make small adjustments in the next few years and there after the systems will just be in the background of the daily work.

Indholdsfortegnelse

Synopsis	2
Forord	4
Abstract	5
1 Indledning	9
2. Introduktion til kvalitetsstyringsloven og virksomhedserfaringer	11
2.1. Kvalitetsstyring	11
2.2. Baggrunden for kvalitetsstyringsloven	12
2.3 Kvalitetsstyringslovens krav	13
2.4. Miljøministeriets startpakke.....	14
2.5. Erfaringer med kvalitetsstyring	16
3 Teori.....	19
3.1 En integreret implementeringsmodel	19
3.2 Beslutningsmodeller	23
3.2.1 Den rationelle beslutningsmodel	24
3.2.3 Begrænset rationalitet som beslutningsmodel	26
3.2.3 Den institutionelle magt som beslutningsmodel	26
3.2.4 Skraldespandsmodellen	28
4 Metode	31
4.1 Evaluering som metode	31
4.1.1 Evalueringsens paradigme	32
4.1.2Evalueringsmodeller	33
4.1.3 Evalueringsens vurderingskriterier	33
4.1.4 Evalueringsens teoretiske begrebsramme og metoder	35
4.2 Data- og informationsindsamling	35
4.3 Casestudie	36
4.3.1 Casestudie som metode	36
4.3.3 Valg af casestudiedesign	37
4.3.4 Udvælgelse af cases.....	38
4.4 Interview	39
4.4.1 Opbygning af interviewguide	39
4.4.2 Teori anvendt i interviewguides	40
4.5 Spørgeskema	40

4.5.1 Fejlkilder	41
4.5.2 Teori anvendt i spørgeskema	42
4.6 Analyseramme	42
5 Analyse af politikformuleringen	44
6 Analyse af Frederikshavn Kommune	47
6.1 Implementeringsprocessen	47
6.1.1 Organisatorisk og inter-organisatorisk adfærd	47
6.1.2 Markarbejder adfærd	49
6.1.3 Bruger adfærd	52
6.2 Implementeringens resultater	52
6.2.1 Præstationer	53
6.2.2 Effekter	53
6.3 Opsamling	55
7 Hjørring kommune	56
7.1 Implementeringsprocessen	56
7.1.1 Organisatorisk og inter-organisatorisk adfærd	56
7.1.2 Markarbejder adfærd	59
7.1.3 Bruger adfærd	62
7.2 Implementeringens resultater	62
7.2.1 Præstationer	62
7.2.2 Effekter	63
7.3 Opsamling	65
8 Analyse af Aalborg kommune	66
8.1 Implementeringsprocessen	66
8.1.1 Organisatorisk og inter-organisatorisk adfærd	67
8.1.2 Markarbejder adfærd	70
8.1.3 Bruger adfærd	73
8.2 Implementeringens resultater	73
8.2.1 Præstationer	73
8.2.2 Effekter	74
8.3 Opsamling	75
9 Opsamling og Evaluering	77
9.1 Opsamling på analysen	77

9.2 Evaluering	81
9.2.1 Sammensat evaluering	82
9.2.2. Effektevaluering.....	84
9.3 kvalitetsstyring fremtiden	85
10 Konklusion	86
Bibliografi.....	88
Appendiks A	90
Interview guide til de kvalitetsansvarlige	90
Interviewguide til de øverste leder med ansvar for kvalitetsstyring.....	91
Interviewguide til den øverste leder med ansvar for kvalitetsstyring (Aalborg).....	93
Appendiks B	95
Spørgeskemaet	95
Appendiks C	100
Svar X kommune.....	100
Appendiks D.....	111
Første e-mail til kommunerne	111
E-mail i forbindelse med udsendelse af spørgeskemaet til medarbejdere.....	112
E-mail i forbindelse med gennemlæsning af kapitlerne 6-8.....	113
Appendiks E	114

1 Indledning

Regeringen nedsatte i november 2004 et kvalitetsstyringsudvalg, der skulle komme med forslag til, hvordan et kvalitetsstyringssystem kunne udformes til at omfatte den kommunale miljø- og naturforvaltning og de 7 miljøcentre. Baggrunden for implementeringen af et kvalitetsstyringssystem var den forestående kommunalreform. I forbindelse med reformen overtog de nye kommuner amternes opgaver indenfor miljø- og naturområdet men samtidigt også mange af de medarbejdere der tidligere varetog natur- og miljøopgaverne i amterne. Trods denne videns overførelse blev *"Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet"* (herefter kaldet kvalitetsstyringsloven) en del af forliget omkring kommunalreformen. Lovens formål er at sikre faglig kvalitet, ensartethed og effektivitet samt borgere og virksomheders tillid til sagsbehandlingen, ved at stille krav om implementeringen af et kvalitetsstyringssystem i de kommunale natur- og miljøforvaltninger. Loven lemper eller skærper dog på ingen måde den eksisterende lovgivning og krav på natur- og miljøområdet. De nye kommuner skulle sørge for at få implementeringen af deres kvalitetsstyringssystem certificeret af et akkrediteret certificeringsorgan inden udgangen af 2009. (Miljøministeriet, 2006) Denne certificering er således nyligt overstået, hvilket betyder at kommunerne nu skal til at finde ud af hvad deres næste skridt skal være i forhold til deres kvalitetsstyringssystemer. Et godt udgangspunkt, for at bestemme fremtidige handlinger, er at se tilbage på hvad der er blevet gjort og hvad det har medført af fordele og ulemper, hvilket netop er formålet med denne rapport. Der er i denne rapport lavet en evaluering af kvalitetsstyringslovens formål og de effekter som implementeringen har medført. Dertil ses der nærmere på hvad kommunerne har af planer for den fremtidige anvendelse af deres nye kvalitetsstyringssystem. Der er således opstillet følgende problemstilling for denne rapport:

1. ***"Har kvalitetsstyringsloven opfyldt sit formål og hvis ikke hvorfor?"***
2. ***"Har implementeringen og certificeringen af kvalitetsstyringssystemet medført nogen bi-effekter og i så fald hvilke?"***
3. ***"Hvordan ser fremtiden ud for kvalitetssyring i kommunerne?"***

En del af inspirationen til at udarbejde denne rapport kommer fra et 6 ugers praktikforløb i team vand og affald i Hjørring kommune. Dette forløb er blandt andet en stor del af årsag til, at der i denne rapport fokuseres på nordjyske kommuner og at Hjørring kommune er i blandt de tre kommuner der er blevet udvalgt som casestudies, hvorfra en stor del af den information som evalueringen er baseret på er blevet indhentet. Rapportens og dermed evalueringens resultater kan i særlig grad være interessante for de tre udvalgte kommuner, men rapporten henvender sig bredt til alle landets kommuner, da de alle har stået overfor den samme udfordring i forhold til at leve op til kvalitetsstyringslovens krav. Rapporten og dens resultater kan anvendes som inspiration til kommunernes fremtidige arbejde med

deres kvalitetsstyringssystemer og måske danne grundlag for nye samarbejder og ideudveksling omkring kvalitetsstyring kommunerne imellem. Derudover kan rapporten være interessant for virksomheder og borgere, der gerne vil vide mere om hvordan kvalitetsstyringsloven har påvirket den service og sagsbehandling, som kommunerne udføre og som i sidste ende skal komme dem til gode.

Da rapporten kan være interessant for flere typer af læsere, der på forhånd kan have større eller mindre kendskab til de rammebetingelser der har gjort sig gældende for kommunernes arbejde med at implementere det påkrævede kvalitetsstyringssystem, vil der i kapitel 2 være en kort introduktion til kvalitetsstyringsloven, den tilhørende bekendtgørelse samt den startpakke der blev udgivet af miljøministeriet, da disse tre elementer udgjorde kommunernes udgangspunkt. Dertil indeholder kapitel 2 også et afsnit der omhandler danske virksomheders erfaringer med kvalitetsstyring. I kapitel 3 beskrives den teoretiske analyseramme i form af Søren Winters implementeringsmodel samt en række beslutningsmodeller. Kapitel 4 beskriver de anvendte metoder, herunder; evalueringsmetode, casestudie, interviews, spørgeskema og dataindsamling. I kapitel 5- 8 analyseres de udvalgte casestudies ved hjælp af den opstillede analyseramme. Analysen samt virksomheds erfaringer med kvalitetsstyring danner basis for evalueringen i kapitel 9 og sidst er konklusionen at finde i kapitel 10. Derudover indeholder rapporten appendiks A- E hvoraf A-D er vedlagt som dokumenter sidst i rapporten mens E er at finde på den CD der er vedhæftet på rapportens bagside.

God fornøjelse!

2. Introduktion til kvalitetsstyringsloven og virksomhedserfaringer

Dette kapitel giver en introduktion til kvalitetsstyring, kvalitetsstyringslovens formål og krav samt den startpakke der blev udgivet af miljøministeriet. Der gives dermed et overblik over de rammer som kommunerne har haft i forhold til deres arbejde med at implementere deres kvalitetsstyringssystemer.

2.1. Kvalitetsstyring

Kvalitet kan defineres på mange måder fx som; "excellence", en vurderet værdi, opfyldelse af en række specifikationer eller som opfyldelsen af kundens forventninger. Det er således ikke muligt at standardisere begrebet kvalitet, idet ingen af disse definitioner kan siges at være mere eller mindre rigtig, da alle har deres ulemper og fordele. Der er dog kun en af definitionerne, der umiddelbart kan gøres operationel; kvalitet defineret som opfyldelsen af specifikationer. Dette gør det muligt, at standardisere kravene til et kvalitetsstyringssystem. (Neergaard, 1997) Kvalitetsstyring kan således defineres som en række metoder og aktiviteter, der anvendes af en virksomhed eller organisation for at opfylde krav i forhold til kvalitet (Den store danske Gyldendals åbne encyklopædi, 2009).

Kvalitetsstyring blev for første gang relevant, da produktionen gik fra at være en sammenhængende proces til at bestå af separate produktioner af enkelt dele til et produkt. Kvalitetsstyring bestod således primært af en godkendelsesproces for at sikre at de enkelte dele overholdt de specificerede krav og dermed kunne sammensættes til det færdige produkt. Efter 2. Verdenskrig skete der en holdningsændring til kvalitetsstyring. Kvalitetsstyring blev til et ledelsessystem og blev således mere omfattende, idet det nu inddragede medarbejderne i et kontinuerligt forbedringsarbejde, der satte kunden i centrum. Begrebet kvalitet blev også mere omfattende da det nu kan omfatte flere produkt egenskaber og hele produktets livscyklus. (Den store danske Gyldendals åbne encyklopædi, 2009)

En af de mest kendte standarder for kvalitetsstyring og ledelse er nok den internationalt anerkendte ISO 9001 der ligger under ISO 9000 familien. ISO 9000 blev for alvor populær i Storbritannien i slutningen af 80'erne, hvor offentlige organisationer og private entreprenører begyndte at stille krav til deres underleverandører om at være certificeret efter ISO 9000. Certifikatet skulle være en garanti for kvalitet, men standarden opfordrede ikke til fortsat forbedring af produkter og service. Derfor kom arbejdet med ISO 9000 for mange virksomheder blot til at handle om at tilfredsstille den eksterne auditor, hvorefter kvalitetssystemet blev lagt på hylden igen indtil næste re-certificering. Denne svaghed blev forsøgt udbedret i en opdatering af standarden i år 2000 i form af ISO 9001. Det øgede fokus på medarbejder involvering, fokus på kunden og kontinuerlig forbedring har også gjort standarden mere anvendelig for servicesektoren. Den seneste opdatering kom i 2008, men der var dog primært tale om uddybninger og specificeringer i forhold til versionen fra 2000. Det er dog stadig vigtigt at påpege at

standarden ikke er bedre end dens implementering.(Brian Mead, Business Improvement Services, 2008)

Udover den internationalt anerkendte ISO 9000 familie så blev mange andre kvalitetsstyringsmodeller og begreber udviklet i samme tidsperiode. Dette gælder fx *"Total Quality Management"* (TQM), der ligesom ISO 9001 har fokus på medarbejder og kunders behov og løbende forbedringer. Dertil er der fokus på fakta og et stærkt ledelsesengagement nødvendigt for denne helhedsorienteret ledelsesstrategi. Udviklingen af TQM er blandt andre blevet støttet af European Foundation for Quality Management og American Society for Quality og det er igennem disse organisationer, de såkaldte *"Excellence Models"* er blevet udviklet.(Den Store Danske Gyldendals åbne encyklopædi , 2009 a) Disse har ligeledes fokus på helhedsorienteret ledelse, medarbejder involvering og kundetilfredshed, men modellerne kræver et meget stort engagement i hele organisationen, da de kun er baseret på en række kriterier der evalueres på interne audit. Der er således ikke nogen form for eksterne validering af systemet.(Brian Mead, Business Improvement Services, 2008 a)Det er også disse modeller der anvendes til at vurdere ansøgere til kontinentale, nationale og regionale kvalitetspriser.(Den Store Danske Gyldendals åbne encyklopædi , 2009 a)

De ovennævnte standarder og modeller er kun et udpluk af de forskellige værktøjer, der kan anvendes som et led i en form for kvalitetsstyring i virksomheder og organisationer. Den danske regering har dog ikke valgt at anvende nogen af disse allerede eksisterende standarder eller modeller direkte. I stedet må det siges at de er anvendt som inspiration til at udforme kvalitetsstyringsloven, der med dens krav opstiller en ny standard for kvalitetsstyring i de danske natur- og miljøforvaltninger.

2.2. Baggrunden for kvalitetsstyringsloven

I forbindelse med kommunalreformen overtog de nye kommuner ansvaret for langt de fleste borger og virksomhedsrettede myndighedsopgaver herunder også på natur- og miljøområdet. Der blev fra flere sider sat spørgsmålstegn ved kommunernes faglige bæredygtighed i forhold til at varetage disse nye opgaver trods det, at kommunernes faglighed netop skulle være styrket, da de nu både blev større og overtog mange af de tidligere amters medarbejdere fra natur- og miljøområdet. Forligspartierne (Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti) fremsatte dermed et ønske om at kommunerne skulle etablere et kvalitetsstyringssystem, med det formål at bidrage til opbygningen af en stærk faglig forsvarlig decentral administration, med to hovedformål(Hansen F. , 2006):

- 1) *"Sikring af kommunalbestyrelsernes opgavevaretagelses faglige bæredygtighed gennem et effektivt ledelses- og styringssystem"*

2) *"Sikring af borgere og virksomheders tillid og tilfredshed med kommunens sagsbehandling på natur- og miljøområdet gennem en høj grad af gennemsigtighed"*

Et afgørende parameter for brugertilfredsheden skulle være effektivitet, fx i form af overholdelse af svarfrister, og dertil en ordentlig behandling af borgere og virksomheder. (Hansen F., 2006)

I 2004 nedsatte regeringen derfor et kvalitetsstyringsudvalg, hvis anbefalinger har dannet basis for den nu gældende kvalitetsstyringslov. Kvalitetsstyringsudvalget anbefalinger blev offentliggjort i rapporten "Etablering af en kvalitetsstyringsordning på natur og miljøområdet" i 2005. Udvalget anbefalede, at det skulle være et kvalitetsledelses og styringssystem der stillede krav om procedure for sagsbehandlingen, kompetencestyring, koordinering på tværs af administrative grænser og dokumentation. Dertil lagde udvalget vægt på, at kvalitetsstyringssystemet skulle være et praktisk værktøj i det daglige arbejde og ikke en administrativ byrde. Derudover anbefalede de, at Miljøministeriet, KL og Amtsrådsforeningen i samarbejde fik udviklet en samling af standard-procedurer, som kommunerne kunne anvende. Denne startpakke skulle ikke alene gøre det muligt for kommunerne at leve op til kvalitetsstyringslovens krav pr. 1. januar 2007, den skulle også være med til at holde implementeringsomkostningerne nede for de enkelte kommuner. Der blev fra udvalget og miljøministeriets side af lagt vægt på, at kvalitetsstyringssystemet skulle være omkostningseffektivt hvor udgifterne til implementeringen ville blive modsvaret af rationaliserings-fordele i løbet af ganske få år. Dertil var der, i forbindelse med lovforslaget, også en forventning om positive konsekvenser for erhvervslivet og for miljøet i form af kortere sagsbehandlingstider og bedre håndhævelse af eksisterende materielle regler. Der var dog ingen forventninger om nogen effekter i forhold til borgerne. (Hansen F., 2006)

Med dette som udgangspunkt blev kvalitetsstyringsloven (LOV nr. 506 af 07/06/2006) vedtaget og offentliggjort d 8. juni 2006. (Miljøministeriet, 2006)

2.3 Kvalitetsstyringslovens krav

Kvalitetsstyringslovens krav er baseret på følgende formåls paragraf:

"§ 1. Loven skal ved at indføre et kvalitetsstyringssystem medvirke til at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i kommunalbestyrelsens sagsbehandling på natur- og miljøområdet samt til at sikre borgernes og virksomhedernes tillid til og tilfredshed med sagsbehandlingen." (Miljøministeriet, 2006)

Fagligkvalitet, effektivitet og ensartethed i sagsbehandlingen samt tilfredse brugere er således det kommunerne skal opnå ved at implementere kvalitetsstyringsloven og dens krav. I kvalitetsstyringslovens findes der to tidsfrister; 1. januar 2007 og 1. januar 2010. Disse to tidsfrister har dannet udgangspunkt for at lave en oversigt over kvalitetsstyringslovens krav til kommunerne. Denne over-

sigt ses i figur 1 og er baseret på to kilder; kvalitetsstyringsloven samt den tilhørende bekendtgørelse. (Miljøministeriet, 2006)(Miljøministeriet, 2006, a)

1. januar 2007	Kvalitetshåndbog	Skal være i digital form og indeholde en beskrivelse af kvalitetsstyringssystemet, dets formål og omfang. Ligeledes skal håndbogen indeholde en beskrivelse af kvalitetspolitikken, kvalitetsmål samt de procedure (både fag- og tværgående procedure) der udgør kvalitetssystemet.
	Kvalitetspolitik	Dække over de overordnede procedure for hele natur og miljøforvaltningen så som procedure for: Fordeling af ansvar og beføjelser, kompetencestyring, dokumentstyring, koordinering imellem myndigheder ift. Gældende lovgivning og interne audit samt opfølgning på resultater.
	Tværgående procedurer	Skal klargøre hvordan kommunalbestyrelsen vil sikre faglig kvalitet, ensartethed og effektivitet i sagsbehandlingen samt borgere og virksomheders tillid og tilfredshed hermed. Kvalitetspolitikken skal være kendt af medarbejderne, være tilpasset lokale forhold og skabe rammer for udarbejdelsen af lokale målbare kvalitetsmål
1. januar 2010	Fag-procedurer	Skal sikre at kvalitetspolitikken samt kvalitetsmålene opnås.
	Interne audit	Kvalitetspolitikken skal gennemgås årligt med henblik på revision.
	Opnå certificering	Kommunens kvalitetsstyringssystem skal have opnået en certificering fra et akkrediteret certificeringsorgan pr. 1 januar 2010.

Figur 1 Oversigt over kvalitetsstyringslovens krav

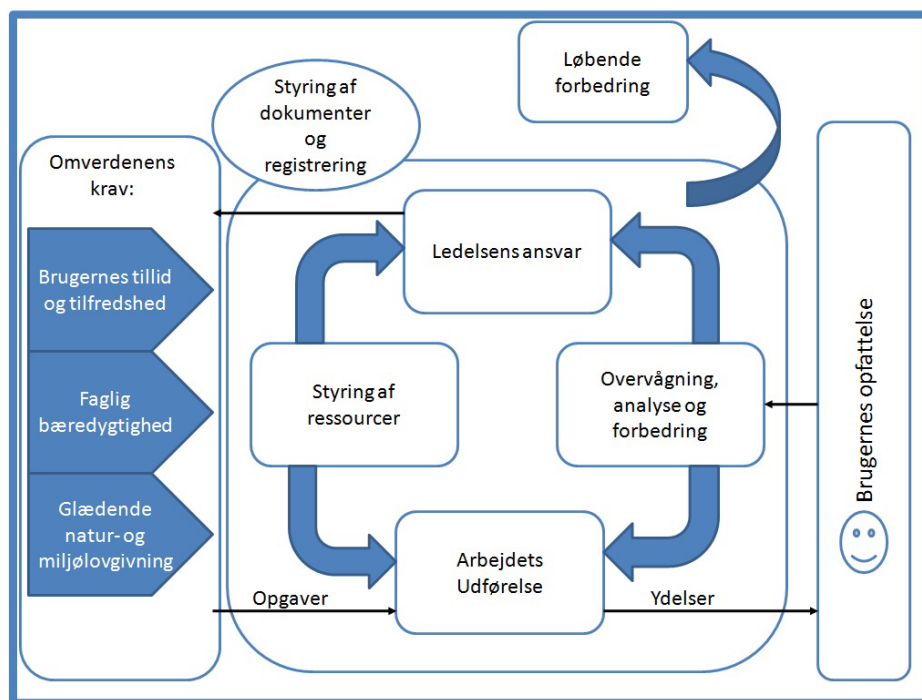
Som det kan ses af figur 1, så skulle langt de fleste af kvalitetsstyringslovens krav opfyldes allerede pr. 1. januar 2007. Det betød at kvalitetsstyringsloven skulle implementeres samtidig med at kommunal-reformen trådte i kraft. For at hjælpe kommunerne med at leve op til denne deadline udgav miljøministeriet en startpakke der skulle hjælpe kommunerne i gang med implementeringsprocessen.

2.4. Miljøministeriets startpakke

I samarbejde med KL og Amtsrådsforeningen udarbejdede miljøministeriet i 2006 en såkaldt startpakke, der blev tilbudt kommunerne primært som en hjælp til at opfylde kvalitetsstyringslovens krav pr. 1. januar 2007. Startpakken indeholdte:

- En overordnet beskrivelse af systemet
- Standardprocedure for de tværgående procedurer
- Standardprocedurer for fag-procedurerne

Beskrivelsen af systemet og de tværgående procedurer tog udgangspunkt i kvalitetsstyringslovens krav, da der var en forventning om, at disse under alle omstændigheder ville blive forholdsvis ens kommunerne imellem, da de alle skulle leve op til de samme krav. Det samme gjorde sig gældende for standard procedurerne for fag-procedurene, da disse blev udarbejdet i henhold til den gældende natur og miljølovgivning som var omfattet af kvalitetsstyringsloven. (Miljøministeriet, 2006 b) I Startpakken blev arbejdet med kvalitetsstyring beskrevet ved hjælp af flowdiagrammet i figur 2



Figur 2 Startpakkens flowdiagram for kommunernes arbejde med kvalitetsstyring (Miljøministeriet, 2006 b)*

Det proces orienterede kredsløb i flowdiagrammet skal forstås som en spiral der løbende løfter kvalitetsniveauet i forvaltningen. Ydelserne til virksomheder og borgere danner således basis for den løbende forbedring idet de danner grundlag for at måle kvalitetsstyringssystemets effektivitet ved hjælp af brugertilfredshedsundersøgelser, overvågning af processerne, og interne audits hvor systemets virkemåde efterprøves.

Ved at vedtage startpakkens tværgående procedure inden 1. januar 2007, ville kommunerne opfylde kvalitetsstyringslovens krav på dette område. Kommunerne skulle dog stadig formulere en kvalitetspolitik, kvalitetsmål og udarbejde en kvalitetshåndbog, men også i dette arbejde kunne der hentes inspiration fra startpakkens beskrivelse af systemet. Startpakken blev udgivet som et tilbud til kommunerne og uanset om de har valgt at bruge den eller ej, så vil det til alle tider være den enkelte kommunes ansvar, at leve op til gældende lovgivning og dermed opdatere deres kvalitetsstyringssystem i forhold til ændringer eller ny lovgivning. (Miljøministeriet, 2006 b)

2.5. Erfaringer med kvalitetsstyring

Ifølge konsulent Otto N. Rasmussen er de danske virksomheder ofte tilbageholdne med at indføre kvalitetsstyringssystemer, da de umiddelbart kun ser en række udgifter og ekstra administration. Han mener dog, at hvis de danske produktionsvirksomheder skal have en fremtid på det globale marked, så er de nødt til at se lidt længere ud i fremtiden. Som han ser det kan kvalitetsstyrings- og ledelsessystemer først og fremmest levere den dokumentation for kvalitet, som det globale marked efterspørger. Dertil vil de også medføre interne besparelser og forbedringer, blandt andet mener han, at en virksomhed ved at indføre kvalitetsstyring, kan nedbringe sin fejlprocent fra 10 til under 5 procent på relativt kort tid. Hans vigtigste opgave, som konsulent, er at ændre holdningen til at kvalitetsstyring er noget der foregår ude i produktionen, til at det bliver en ledelsesstrategi. Otto N. Rasmussen peger på det store fokus på økonomistyring, som ledelsen traditionelt har, er en af de store barrierer for at indføre kvalitetsstyring og dertil kommer manglen på oplagte redskaber til at implementere kvalitetsstyring. (PressWire, 2010) En undersøgelse blandt danske virksomheder, der blev certificeret i perioden 1991-1992, viser at det de fleste af virksomhederne blandt andet så som en barriere for at gå i gang med en certificeringsproces, var at den virkede uoverskuelig og meget tidskrævende. Dertil frygtede de at systemet ville være meget bureaukratisk. Efter certificeringen oplevede de dog en del positive effekter, blandt andet i form af en højere medarbejdermotivation, bedre og mere veldokumenterede produkter og produktion. På basis af undersøgelsen kunne der opstilles en række tommelfingerregler i forhold til at implementeringen og anvendelsen af et kvalitetsstyringssystem (Häversjö & Larsen, 1997):

1. *Fordel uddannelsesindsatsen:* Det er vigtigt at alle medarbejdere forstår hvad standarder, systemer og kvalitet er og at de opnår et ejerskab til det system, som de selv skal være med til at vedligeholde og udvikle.
2. *Alle medarbejder skal involveres i udviklingsprocessen:* En kvalitetschef/ansvarlig er nødvendig for den centrale koordinering og overblikket, men det er vigtigt at medarbejderne selv har haft indflydelse på procedure og instrukser i kvalitetssystemet.
3. *Brug konsulenten rigtigt:* Det er ikke meningen, at denne (eller en kvalitetsansvarlig) skal lave og udforme systemet. Et højt forbrug af konsulentbistand er ofte et svaghedstegn der viser at virksomheden ikke kan selv. Konsulenten skal bidrage med erfaringer, viden og et sæt nye øjne på virksomhedens eget arbejde med kvalitetsstyring.
4. *Ledelsens opbakning er vigtig:* Det betyder ikke at denne skal deltage i alt så længe at opbakningen er kendt i virksomheden.

5. *Et certifikat føre ofte mere med sig:* Implementeringsprocessen kaster ofte lys på nye problemstillinger udenfor certifikatets kvalitetskrav, hvor kvalitetsstyring kunne bruges som et værktøj, hvilket kan øge værdien af systemet.
6. *Opstil ydelsesrelaterede forretnings mål:* Mange af systemets muligheder går tabt hvis det bare anvendes til at "slukke ildebrande", i stedet for at sætte mål om at gøre det rigtigt første gang og få rettet de systemfejl, der måtte være.
7. *Kvalitetsstyring har ofte størst effekt i løst strukturerede virksomheder:* Organisationer har tilbøjelighed til at "skaffe sig mere af det samme", så for en meget struktureret organisation vil det måske være mere naturligt, at indfører en form for kvalitetsstyring end i en mere ustruktureret. Set i et yin/yan perspektiv giver det derfor god mening, at den ustruktureret organisation vil opnå størst effekter om end et kvalitetsstyringssystem vil være et kulturchok. Det kunne tyde på at kaos, konkurrence og flydende organisation kræver en ramme for at være effektiv.

Undersøgelsen viser dog også at der, for mange virksomheder er langt igen i forhold til at få det fulde udbytte af kvalitetsstyring og dermed tillægge systemet den nødvendige værdi, for at det kan betale sig i længden. Slut målet må være, at kvalitetsstyring bliver en tænkemåde hos medarbejderen, en naturlig måde at udføre ens arbejdsopgaver på. Så kan kvalitetsstyring integreres med andre styringssystemer fx budgetstyring. Interner kvalitetseffektiviseringer kan opnås og kvalitetsstyring kan bruges som argument i salgssituationer. Ligeledes kan kvalitetsstyring bruges til at komme ud over "mere af det samme" tankegangen og dermed være med til at skabe en lærende organisation. (Häversjö & Larsen, 1997)

På basis af en spørgeskemaundersøgelse blandt de kvalitetsansvarlige i 270 danske virksomheder, foretaget af Neergaard (1997), er det konkluderet at organiseringen af kvalitetsarbejdet er en ganske vigtig faktor for resultatet. Der kan opstilles fire forskellige overordnede modeller for organiseringen af kvalitetsarbejde i virksomhederne (Neergaard, 1997):

- *Decentral organisering:* Medarbejderne har kvalitetsarbejde som en del eller heltidsbeskæftigelse i de enkelte virksomhedsfunktioner. 20 % af virksomhederne anvendte denne organiseringsmodel
- *Centraliseret organisering:* Der er en kvalitetsfunktion i virksomheden, der står for kvalitetsarbejdet. Denne model er benyttet af 25 % af virksomhederne
- *Både og løsningen:* Virksomheden har en selvstændig kvalitetsfunktion og dertil er der medarbejdere i virksomhedens øvrige funktioner, der arbejder med kvalitet på del- eller heltid. 28 % af virksomhederne benyttede denne model.

- *Bibeskæftigelses modellen*: Der er i virksomheden en person, der skal varetage kvalitetsarbejdet ved siden af sine andre arbejdsopgaver. Denne model blev anvendt af 26 % af virksomhederne.

Indenfor "både og løsningen" havde 40 % af virksomhederne et højt niveau i deres kvalitetsarbejde, mens bibeskæftigelses modellen var særligt udbredt blandt virksomheder med et lavt niveau i deres kvalitetsarbejde. Undersøgelsen viste også en sammenhæng mellem opnåede resultater og niveauet af kvalitetsarbejdet og organisationsmodellen. Ikke overraskende så var det virksomheder med et højt niveau i kvalitetsarbejdet, der opnåede flest resultater. Virksomheder, der brugte bibeskæftigelses modellen, opnåede generelt relativt små resultater, mens der ikke var nogen klar forskel i udbyttet af kvalitetsarbejdet blandt de resterende virksomheder. Generelt så oplevede virksomhederne dog, at det primært var de interne mål, der blev opfyldt mens kun få oplevede en forbedring i eksterne faktorer så som konkurrenceevne og image.(Neergaard, 1997)

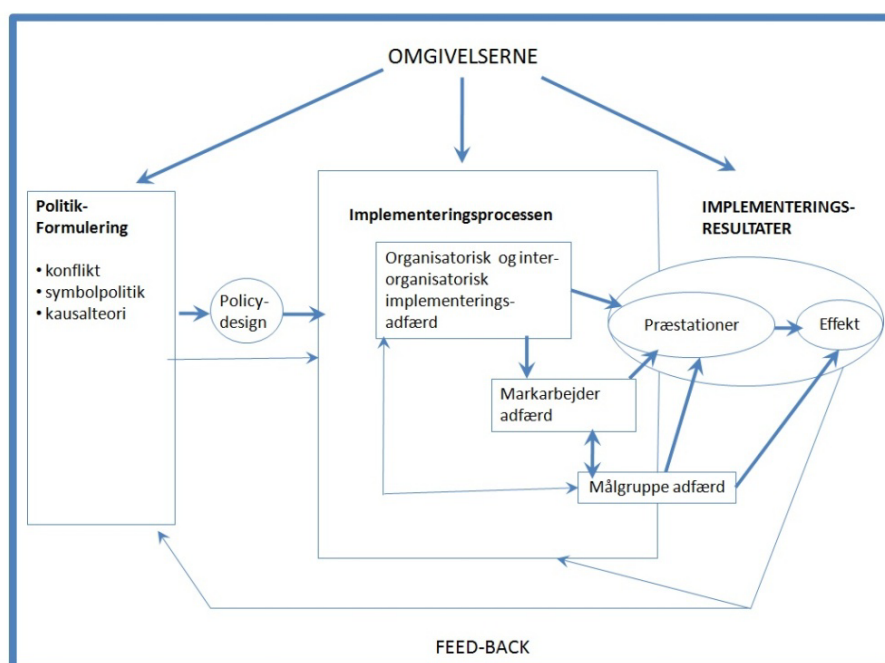
Der er således mange praktiske erfaringer i forhold til, hvordan et kvalitetsstyringssystem kan og skal implementeres for at give de bedste resultater og disse erfaringer vil blive anvendt når kommunernes arbejde skal evalueres. I kapitel 3 bliver der dog set lidt nærmere på en generel implementeringsmodel samt en række beslutningsmodeller, der anvendes i analysen af den indsamlede empiri fra de tre case studies i kapitlerne 6-8.

3 Teori

I dette kapitel beskrives den teoretiske analyseramme der bliver anvendt til at analysere den indsamlede empiri fra interviews og spørgeskema. Dertil blev en del af teorien anvendt som inspiration i udarbejdelsen af interviewguides og spørgeskema. Kapitlet tager udgangspunkt i en beskrivelse af Søren Winters implementeringsmodel hvorefter forskellige former for beslutningsmodeller der kan gøre sig gældende inden for denne implementeringsmodel vil blive beskrevet.

3.1 En integreret implementeringsmodel

Søren Winter opstiller i bogen "implementering og effektivitet" implementeringsmodellen som ses i figur 3 (Winter, 2005)



Figur 3 Søren Winters implementeringsmodel (Winter, 2005)*

Modellen giver det Søren Winter kalder en top-down lignende evalueringsstandart, hvor han har søgt at integrere forskellige teorier og tilgange til implementering som proces. Dette har ledt til følgende fem faktorer, der gør sig gældende for graden af succes for implementeringen af en lovgivning (Winter, 2005):

1. *Politikformulering:* Lovgivningens mål kan være uklare og nærmest umulige at implementere fra starten og således kan det politiske spil, der er gået forud for vedtagelsen af loven være årsagen til problemer med implementeringen.

2. *Organisatorisk og inter-organisatorisk adfærd*: Interessekonflikter kan forvride lovgivningens intentioner igennem implementeringen.
3. *Markarbejderen*: Markarbejderen udføre ofte et betydeligt individuelt skøn når lovgivningen "afleveres" til borgeren, hvilket gør dem til vigtige politiske beslutningstagere, der påvirker implementeringen.
4. *Politikkens målgruppe*: Målgruppen indgår ofte i et samspil med markarbejderen, hvilket kan påvirke den offentlige sektors præstation. Dertil påvirker målgruppens adfærd effekten af implementeringen.
5. *Omgivelserne*: Implementeringen og dens resultater påvirkes ofte af omgivelserne, fx i form af den socioøkonomiske situation eller den offentlige holdning til lovgivningen.

Når en politik formuleres, kan beslutningstagerne anvende flere forskellige instrumenter, der blandt andet er bestemmende for hvordan lovgivningen kan og skal implementeres. De mest brugte instrumenter, inden for offentlig politik, er regler og bureaukrati. Det til trods for, at flere forskere og politikere hævder, at der opnås bedre resultater ved at anvende mere markedsorienteret instrumenter, så som miljøafgifter. Problemet med at anvende regler og bureaukrati som instrument er, at det ofte medføre en række implementeringsproblemer så som; selektiv håndhævelse af regler, interessekonflikter, manglende incitamenter hos implementeringsorganer og målgrupper. Sidst, men ikke mindst medfører regler og bureaukrati ofte lange beslutningsprocesser, hvilket giver mange anledninger til at implementeringen bremser eller løber af sporet. At andre instrumenter ikke bliver anvendt i højere grad, har meget at gøre med den politiske kultur og tradition der ligger bag politikformuleringen. I Danmark er der tradition for at miljøpolitik bliver til på basis af konsultationer og kompromiser med berørte erhverv og i den henseende, er det nemmer at tilpasse regler og bureaukrati end fx en afgift. Disse kompromiser kan dog medføre at målrealiseringen bliver svære, da målene kan blive mere uklare og mangle sammenhæng med de valgte instrumenter. Dertil er der traditionelt tilbøjelighed til at vælge instrumenter, som aktørerne kender til i forvejen og dertil påvirkes valget af instrumenter også af de politiske magtforhold og konstellationer. En ringe målopfyldelse skyldes således ikke nødvendigvis kun en dårlig implementering, men kan have baggrund i lovgivningens formulering. Et andet problem kan også være, at lovgivning kan være sigtet på at løse såkaldte "onde" problemer. Det er problemer, der har stor offentlig opmærksomhed, men hvor der ikke eksisterer nogen kendt løsning, hvilket gør det svært at vælge de rigtige instrumenter til at formulere lovgivningen og lovgivningens målsætninger kan således have en mere symbolsk end reel værdi.(Winter, 2005)

Den organisatoriske og inter-organisatoriske adfærd dækker som nævnt over de interessekonflikter, der kan påvirke en implementeringsproces. Disse konflikter kan give implementeringsprocessen karakter af et politisk spil og konflikt og forhandlingsmodeller kan således anvendes til at beskrive pro-

cessen. Med det perspektiv består implementeringsprocessen af en række aktører, der hver især søger at varetage deres egne interesser ved at anvende de ressourcer, som den enkelte råder over fx faglige kompetencer, økonomiske ressourcer, lokal eller politisk opbakning osv. Implementeringen af en lovgivning er således en fortsættelse af det politiske spil, der foregik da lovgivningen blev formuleret. Aktørerne skifter dog ofte fra at være optaget af hvad de kan opnå, til at søge at undgå ubehageligheder når lovgivningen går fra formulering til implementering. Implementeringsprocessen adskiller sig dog fra politikformuleringen, der ofte ender med en afgørende beslutning, ved at være en mere autonomiseret proces med mange efterfølgende beslutninger. Desto mere uafhængige disse beslutninger er af hinanden, desto lavere bliver sandsynligheden for målopfyldelse. En vigtig faktor i disse beslutninger er de aktører der deltager. En aktør kan se implementeringen af en lovgivning som uforenelig med organisationens andre forpligtigelser, have præferencer for andre lovgivningsopgaver, være forpligtet til andre projekter, være afhængige af andre aktører eller simpelthen ikke være i besiddelse af den magt, der skal til for at styre implementeringen. Dette kan alle være årsager til at en implementering ikke bliver succesfuld. Nye administrative organer har derfor ofte større succes med nye implementeringsopgaver, da de ikke skal tage hensyn til allerede eksisterende opgaver. Det er dog i høj grad gået i modsat retning i Danmark, hvor flere og flere opgaver er blevet pålagt kommunerne, med det formål at koordinere opgaverne. Ofte bliver det således implementeringsorganet incitament til at realisere lovgivningens målsætning, der bliver styrende for graden af succes. Hvis organisationen finder implementeringen administrativt besværlig og uden særlig virkning, sker der ofte det at reglerne følges selektivt, hvilket medfører en ringe målopfyldelse. (Winter, 2005)

Der er ingen lovgivning der har social eksistens før den er "afleveret" til borgeren. Det er den såkaldte markarbejder der har denne opgave. Markarbejderen adskiller sig fra andre offentligt ansatte, ved at en del af deres arbejde består i at foretage et skøn i forhold til deres daglige arbejde med lovgivningen og i deres kontakt med borgerne. Markarbejderen karakteriseres også ved, at denne ofte føler, der stilles større krav til dem fra lovgivningens, ledelsens og klienternes side, end de kan opfylde med deres begrænsede ressourcer. Dette resulterer i, at de benytter sig af en række afværgemekanismer (Winter, 2005):

- Reducere efterspørgslen på det arbejde de udfører fx ved at begrænse den tilgængelige information om arbejdet. En anden måde kunne være at stille store krav til klienterne om fx dokumentation og dermed "skæmme" dem væk.
- Rationere eller prioritere deres arbejde således at bestemte typer af opgaver, lovgivning, aspekter af sager opprioriteres, mens andre nedprioriteres. Ofte vil det være de opgaver som

markarbejderen finder lette og rutine præget, der opprioriteres frem for svære og mere komplekse.

- Prioritering af sager der haster, eller hvor fx klienter rykker for at få en afgørelse
- Rutinisering hvor markarbejdere begynder at klassificere typer af sager og klienter og bruger tommelfingerregler for den videre behandling på denne baggrund.
- Kontrollere klienten fx ved at tale over hoved på dem med et fagsprog de ikke forstår. Dermed distanceres klienten og sagen kan forløbe hurtigere og afsluttes
- Overvælde klienter til andre myndigheder

I sidste instans kan markarbejderen få en mere kynisk holdning til klienterne og begynde at tilpasse lovgivningens mål og professionelle normer i det daglige arbejde. Der kan opstilles forskellige hypoteser om, hvorfor markarbejdere vælger de forskellige former for afvigende adfærd. Der er således flere forskellige faktorer, der kan antages at påvirke markarbejderens adfærd(Winter, 2005):

- Lovgivningsgrundlaget fx reglernes præcision
- Opgaveområdets omgivelser i form af målgruppens karakter og markarbejder/klient forholdet
- Organisationens politiske omgivelser i form af signaler og sanktioner der udsendes fra den politiske ledelse i organisationen
- Ledelsesstilen i organisationen, idet en administrativ chef kan skabe en mission/vision for organisationen og dermed foretage væsentlige prioriteringer i arbejdet
- Organisationskulturen og dennes normer for "passende" opgaveløsning
- Markarbejderens individuelle holdninger og baggrund

Presset fra diverse krav opleves dog i høj grad forskelligt hos den enkelte markarbejder og nogen markarbejdere kan anses for lokale problemløsere. Disse bruger, langt hen af vejen, deres sunde fornuft og indgående kendskab til typen af sager, frem for specifik lovgivning, til at overkomme problemer med fx håbløse regelsæt og administrative strukturer, for at nå frem til en løsning. Denne type markarbejder må dog anses som værende i mindretal.(Winter, 2005)

Den fjeder faktor, der kan påvirke implementeringen, er målgruppen. Borgere i politikken/ lovgivningens målgruppe kan fx aktivt forsøge at få indflydelse på de afgørelser og service der vedrører dem. De kan påvirke de offentlige servicer igennem den måde, hvorpå de deltager i denne og de kan påvirke effekten af politikken/lovgivningen ved i forskellige grad at efterkomme dennes krav. Målgruppens adfærd er dog afhængig af dennes og for den sags skyld markarbejderens kendskab til lovgivningen og dens regler. Ofte har politiske foranstaltninger kun en ringe betydning for og påvirkning af borgernes hverdag. Generelle borgertilfredshedsundersøgelser viser da også, at borgerne langt hen af vejen er

tilfredse, både med den behandling de har fået og de afgørelser, der er truffet under deres sagsbehandling. Borger har dog svært ved at adskille de to ting. Er en borger tilfreds med afgørelsen, er denne i reglen også tilfreds med sagsforløbet og omvendt. Er borgerne utilfredse, har de 3 muligheder: De kan ytre sig og derigennem søge at ændre på de forhold de er utilfredse med, de kan fravælge den organisation de er utilfredse med eller de kan have en mere passiv adfærd med manglende deltagelse og/eller efterlevelse af de politiske intentioner (Winter, 2005).

Der er stor forskel på graden af borger kontakt i de forskellige typer af offentlig forvaltning. Social og sundhedsforvaltningen har således kontakt til en bred andel af befolkningen mens Tekniskforvaltning og Miljøtilsynet kun har kontakt til en relativt lille andel af befolkningen. Befolkningen som helhed påvirker også implementeringen med deres generelle holdning til lovgivningsområdet. En øget miljøbevidsthed i befolkningen påvirker den enkelte borger og medarbejders holdninger og adfærd og dermed også implementeringen af ny miljølovgivning. I forhold til effekten af miljølovgivning har omgivelserne, i form af fysiske forhold, også betydning for effekten af en lovgivning, fx påvirkes tilstanden i danske vandløb og farvande af nedbørsmængden og vindforhold og ikke kun af forureningsmængden. (Winter, 2005)

Hele denne implementeringsproces ender, som det ses i modellen i figur 3, ud i en nogle præstationer fra den offentlige sektor og nogle effekter. Igennem evaluering kan effekterne påvirke den fortsatte implementeringsproces og måske en ny politikformulering, hvis de ønskede effekter ikke er opnået. (Winter, 2005)

Inden for denne implementeringsmodel skal der tages flere forskellige beslutninger, specielt i forbindelse med implementeringen af lovgivning der anvender regler og bureaukrati som instrumenter. I forbindelse med disse beslutninger vil aktørerne, ifølge Søren Winter, søge at varetage deres egne interesser og forsøge at undgå ubehagligheder for dem selv i forbindelse med implementeringen. I den forbindelse kan aktørerne, mere eller mindre bevidst, anvende forskellige beslutningsmodeller. I de følgende afsnit vil forskellige former for beslutningsmodeller således blive præsenteret.

3.2 Beslutningsmodeller

Beslutningsmodellerne har deres udgangspunkt i organisationsteori og modellerne er således værktøjer til at forstå og analysere den organisatoriske adfærd og de effekter den medfører (Fimreite, 2000). I de følgende afsnit vil fire forskellige beslutningsmodeller blive præsenteret, startende med den meget hierarkiske orienteret rationelle model og slutteligt den nærmest anarkistiske skraldespandsmodel.

3.2.1 Den rationelle beslutningsmodel

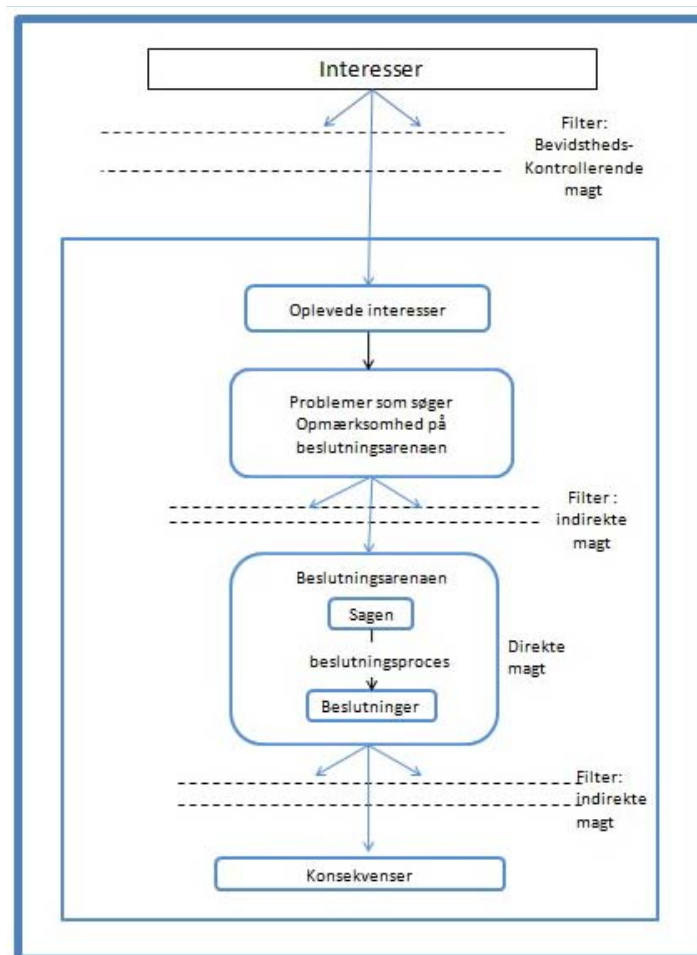
I det rationelle perspektiv er reorganisering midlet til at nå det ønskede mål. Denne reorganisering eller ændring ses som et viljestyret valg, der afspejler forventninger og mål, der ofte er opstillet af ledelsen. Dette forudsætter en stærk aktør (ledelse), der kan skabe fælles fodslag i organisationen og samtidig har magt til at overtrumfe eventuelle modstandere af den ønskede ændring.(Fimreite, 2000) Denne magt kan komme til udtryk i tre forskellige former: *Direkte magt*, der udøves i beslutningsprocessen, *indirekte magt*, der er afgørende for hvad og hvem der har adgang til beslutningsprocessen og sidst den *bevidsthedskontrollerende magt*, hvor aktører påvirker hinanden i forhold til deres interesser og hvordan disse kan fremmes.(Christensen & Jensen, 2001) Det er således aktørens interesser, mål og opfattelse af situationen, der er styrende. Det er derfor vigtigt at aktøren ved og har kontrol over hvordan denne kan få sine interesser varetaget igennem rationelhandlen og magtudøvelse.(Christensen & Jensen, 2001);(Fimreite, 2000). Rationelhandlen forudsætter en rationel beslutningsproces der ses afbilledet i figur 4 (Christensen & Jensen, 2001):



Figur 4 Den rationelle beslutningsproces (Christensen & Jensen, 2001)*

I denne beslutningsproces ses en direkte linje mellem problemet og løsningen eller sagt med andre ord mellem midlet og målet. I den rationelle beslutningsproces er udgangspunktet et kendt problem, således at de rigtige mål kan opstilles. Yderligere forventes det, at alle alternativer og tilhørende konsekvenser undersøges, for at finde frem til det den bedst mulige beslutning (Hansen, Heide, Knærkegaard, & Sørensen, 2007). Et af de oplagte steder, hvor der kan udøves direkte magt, er i forbindelse med målformuleringen, da det er denne der opstiller de senere vurderingskriterier for alternative løsningsmuligheder. Ofte er der bare det problem, at målfastlæggelse er en kompliceret sag hvilket resulterer i generelle og løst formuleret mål, netop fordi flere aktørers interesser bliver varetaget. Disse mål kan dårligt anvendes som vurderingskriterier. I søgningen efter alternative løsningsmuligheder spiller den tilgængelige mængde af ressourcer i form af tid og penge en stor rolle i forhold til hvor mange alternativer, der bliver undersøgt. Aktører kan udøve magt ved at bestemme hvilke alternativer der undersøges. Denne rationelle beslutningsproces er således det centrale element i forhold til udøvelsen af direkte magt. Den indirekte magt udøves når aktørerne "filtrere" nogen problemer/interesser fra inden de når beslutningsarenaen, hvor beslutningsprocessen foregår eller når nogle beslutninger ikke gennemføres, som det var tiltænkt eller i værste fald slet ikke. Dette sker dog oftest hvis beslutningen er uklart formuleret og dermed åbner op for fortolkning af de aktører, der skal

implementere den. Den bevidsthedskontrollerende magt forgår inden problemer og interesser opstår. En aktør kan således påvirke en andens interesseopfattelse så de kommer i overensstemmelse. På den måde kan en aktør overtage en andens interesser og dermed blokere for sine egne virkelige interesser. I figur 5 ses det hvordan de forskellige former for magt påvirker hinanden og beslutningsprocessen og tilsammen danner den rationelle beslutningsmodel(Christensen & Jensen, 2001).



Figur 5 Den rationelle beslutningsmodel (Christensen & Jensen, 2001)*

Som det ses i figur 5, så vil den rationelle beslutningsproces altid forgå for at komme frem til en form for beslutning/løsning i den rationelle beslutningsmodel. Hvilke alternativer der får adgang til beslutningsprocessen og om de fundne løsninger bliver implementeret efter hensigten, kan påvirkes af aktørernes udøvelse af bevidsthedskontrollerende og indirekte magt. Overordnet set så er der i den rationelle teori stor fokus på aktørerne og de bevidste og rationelle valg, som de tager i forhold til at varetage deres egne, om end kun opfattede, interesser. (Christensen & Jensen, 2001)

3.2.3 Begrænset rationalitet som beslutningsmodel

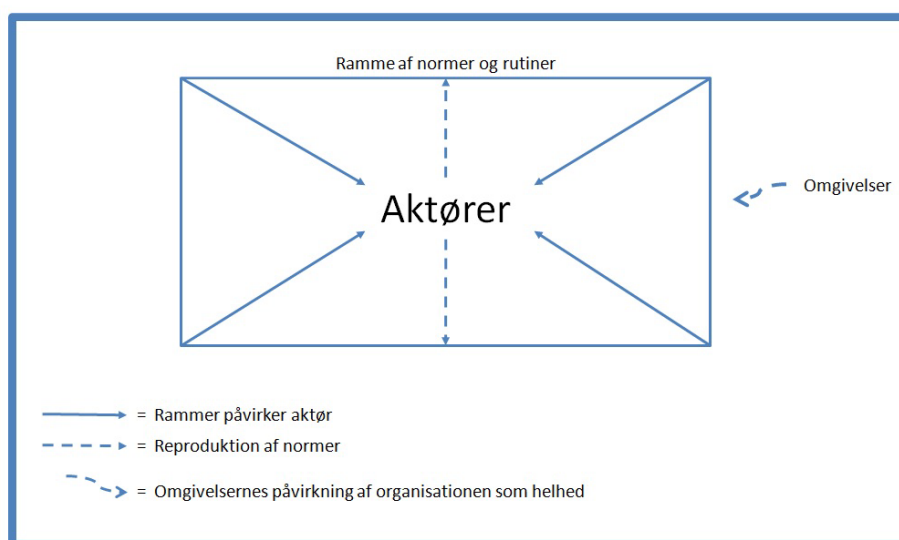
I den rationelle beslutningsmodel ses reorganisering eller ændring som midlet til at opnå målet, men det konkrete mål og middel er dog ikke kun affødt af rationel tænkning. Den begrænsede rationalitet har den rationelle beslutningsproces som udgangspunkt, men i en mere simpel udgave hvor målet ikke er den bedst mulige løsning, men derimod en tilfredsstillende løsning. Der er flere årsager til at målet ikke er den bedst mulige og dermed mest rationelle løsning. Først og fremmest er det ikke sikkert at problemet er erkendt i organisationen og dermed kan de rigtige målsætninger ikke fremstilles. Dernæst så vil begrænsede ressourcer medføre, at ikke alle tænkelige alternative løsningsmuligheder kan undersøges.(Hansen, Heide, Knærkegaard, & Sørensen, 2007) Dermed findes der en grænse for rationalitet og denne grænse bevirker, at organisationen vil lede efter ændringsalternativer, der læner sig op på det allerede eksisterende eller ide-spredning fra andre lignende organisationer. Dette betyder at helt nye og anderledes løsninger sjældent vil blive betragtet som reelle alternativer.(Fimreite, 2000) Opstillingen af alternativer og konsekvenser bliver således erstattet af tommelfingerregler, hvilket gør beslutningsprocessen billigere, idet organisationen sparer en stor del af det analytiske arbejde med at udvikle en ny løsning. Resultatet af den begrænsede rationalitet er, at man i organisationen stiller sig tilfreds med mindre end hvad der måske var muligt, hvis beslutningsprocessen havde været fuldt ud rationel.(Hansen, Heide, Knærkegaard, & Sørensen, 2007)

3.2.3 Den institutionelle magt som beslutningsmodel

I det institutionelle perspektiv bliver adfærden i organisationen i meget ringe grad styret af aktørens varetægelse af interesser og rationelle handlen. Det er i stedet indarbejdede rutiner og normer, der er styrende for, hvad der er passende at gøre i en given situation.(Fimreite, 2000) Dette kaldes også institutionel magt, hvilket kommer til udtryk ved en ureflekteret accept af gældende rammer og normer for adfærd, som medfører at nogen handle- og tænkemåder bliver taget for givet mens andre end ikke bliver overvejet. Det er aktørerne, der over tid, har opbygget og udviklet disse normer igennem deres adfærd. Når normerne først er indarbejdet, så kommer de til at fungere som rammer, der er regulerende for aktørens adfærd. Disse rammer understøttes og reproduceres samtidig af aktørernes adfærd og rammerne er således institutionaliseret. De institutionaliserede rammer påvirker fordeling af goder og byrder blandt aktørerne, men denne rollefordeling vil sjældent være noget aktørerne oplever, da det for dem bare er den virkelighed de fungerer i.(Christensen & Jensen, 2001)

Den institutionelle magt i en organisation kan påvirkes og sættes under pres af både interne og eksterne faktorer. Organisationer er generelt afhængige af sine omgivelser, hvilket også ses i Søren Winters implementeringsmodel, og må til en vis grad underordne sig et forventningspres herfra. Dette pres er dog ikke kun baseret på organisationens målopnåelse. Omgivelserne vurderer også organisationen i forhold til om den benytter de løsninger og procedure, som bliver anset som passende. Ændrin-

ger i omverdens opfattelse af hvad der er passende, moderne, rationelt osv. kan medføre ændringer i organisationen både på kort og lang sigt.(Fimreite, 2000) Internt kan en beslutning om fx at afprøve en ny organisationsform sætte den institutionelle magt under pres. (Christensen & Jensen, 2001) Internt vil ændringsforslag blive præget og begrænset af den enkeltes identitetsfølelse, da denne over tid påvirkes og skabes af de i forvejen gældende normer og holdninger i organisationen. I en organisation, hvor der er stærke institutionel magt, vil dens aktører således have tendens til at anskue og takle problemer og udfordringer ud fra veletablerede handle og tænkemåder.(Fimreite, 2000) Institutionelle træk, der er meget adfærdsregulerende i en organisation, kan komme til at fungere som en barriere for udvikling og omlægning. Dertil kan de også skabe usikkerhed, hvis de åbenlyst ikke er tidssvarende til den situation som organisationen befinder sig i. Omvendt kan institutionel magt også være med til at skabe tryghed og orden i situationer, der ellers kan være svære at overskue for aktørerne. Uanset effekten kan de give både muligheder og begrænsninger i forhold til en aktørs deltagelse og interessevaretagelse i en beslutningsproces. (Christensen & Jensen, 2001)



Figur 6 Den institutionelle beslutningsmodel

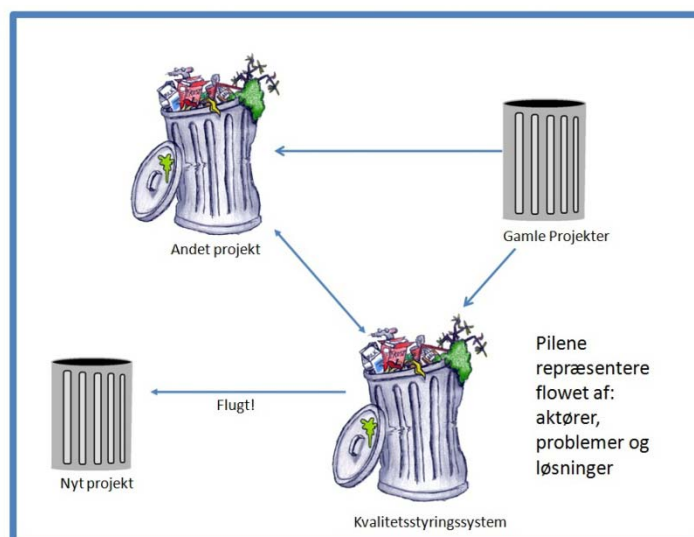
Som modellen i figur 6 viser, så er implementeringen af en ændring afhængigt af reproduktionen af de gældende regler, normer og rutiner i organisationen. Ændringer sker derfor ofte gradvist og relativt langsomt i organisationer, der er præget af den institutionelle magt(Christensen & Jensen, 2001). Organisationen vil først prøve at løse nye udfordringer med kendte virkemidler eller nogen som bygger på kendte løsninger. Kun i sjældne tilfælde vil radikale ændringer forekomme og dertil vil de gældende normer som tidligere nævnt, være bestemmende for, hvem der har ret og eller pligt til at deltage i udviklingen af ændringen. I det institutionelle perspektiv er ændringsprocessen og om denne vurderes som passende mindst lige så vigtig som resultatet af processen.(Fimreite, 2000)

3.2.4 Skraldespandsmodellen

Denne model bryder med den rationelle forestilling om hvordan beslutningsprocessen skabes og forløber og i sidste end de resultater den giver.(Christensen & Jensen, 2001) I skraldespandsmodellen beskrives beslutningstagen, der sker i løst koblede situationer hvor der fx er tale om(Larsen, 2001):

- Mange ikke veldefineret problemer og eller mål.
- Uklarhed om hvilke mål/problemer der kan opnås/løses og hvilke metoder der kan anvendes.
- Mange aktive beslutningstagere/aktører.
- Mange beslutningsanledninger på engang.

Figur 7 viser skraldespandsmodellen, hvor skraldespandene hver især repræsenterer en beslutningsanledning. Disse skraldespande kan opstå og eksistere sideløbende med hinanden og forskellige aktører, problemer/mål og metoder/løsninger, vil søge imod den skraldespand hvor det vurderes, at der er mulighed for at opnå resultater. (Larsen, 2001)(Christensen & Jensen, 2001)



Figur 7 Skraldespandsmodellen (Larsen, 2001)*

Beslutningsanledninger opstår hele tiden og kan være planlagte fx i form af et budgetmøde eller opstå som følge af interne eller eksterne begivenheder, fx vedtagelsen af en ny lov. Strømmen af problemer og mål kan opstå både indenfor og udenfor organisationen og de kan være både individuelle og kollektive for aktørerne, fx i forhold til varetagelsen af interesser. Problemerne er således koblet til aktørerne men ikke til løsningerne og de bliver derfor ikke nødvendigvis løst igennem trufne beslutninger. Løsninger kan således opstå uafhængigt af problemer, hvilket betyder, at man i nogen tilfælde ikke kender eller har fokus på problemet før løsningen er fundet. Aktørerne har en begrænset mængde af tid og energi og vælger på den basis hvilke skraldespande, de vil deltage i alt efter hvor attraktive de

er. Opstår en mere attraktiv skraldespand, kan en aktør vælge at forlade en spand til fordel for en anden. Beslutningsprocessen kan således hele tiden skifte karakter og indhold alt efter hvilke løsninger, aktører og dertilhørende problemer og mål der er tilstede i den enkelte skraldespand. Skraldespandene kan således siges at være i konkurrence med hinanden. (Christensen & Jensen, 2001)(Larsen, 2001)

Modellen beskriver tre forskellige udkom af diverse blandinger af aktører, problemer/mål og løsninger/metoder i skraldespandene(Larsen, 2001):

1. *Løsning*: I dette første scenario kombineres mål/problemer med metoder/løsninger og problemet løses/målet opnås. Denne løsning opnås på basis tilstedeværelsen af mange aktører, mål/problemer og metode/løsninger i skraldespanden på det givende tidspunkt.
2. *Ignorering*: I dette scenario er der ikke nogen væsentlige aktører, mål/problemer og metoder/løsninger tilgængelige da beslutningsanledningen/skraldespanden opstår. Den eller de få aktører, der er tilgængelige i skraldespanden, finder derfor en hurtig løsning ud fra deres personlige mål.
3. *Flugt*: I det sidste scenario overfyldes skraldespanden med aktører, mål/problemer og metoder/løsninger. Trods stor diskussion findes der ikke nogen løsning(er), hvilket får aktører og dermed mål/problemer til at flygte fra spanden. Det samme gør løsninger/metoder og dermed kommer skraldespandens indhold så langt ned så scenario 1 eller 2 bliver muligt.

Skraldespandsmodellen beskriver således nogle processer, der i sidste ende kan resultere i en beslutning. Beslutningens indhold kan dog ikke tilskrives en enkelt aktør, men den er et billede af de strømme af beslutningsanledninger/skraldespande, problemer/mål, metoder/løsninger og aktører, der tilfældigvis fandt sammen(Larsen, 2001).

Skraldespandsmodellen kunne umiddelbart give anledning til at tro at alle aktører, problemer og løsninger har lige adgang til alle beslutningsanledninger. I modellen skelnes der dog imellem to dimensioner: Adgangsstrukturen og deltagelsesstrukturen. Disse dimensioner knytter sig til den segmentering, der oftest findes i en organisation i forhold til deltagelse i beslutningsprocesser. Adgangsstrukturen gælder for problemer og løsninger mens deltagelsesstrukturen gør sig gældende for aktørerne. De kan dog begge deles op i tre niveauer: *Usegmenteret*, hvor alle problemer, løsninger og aktører kan deltage. *Hierarkisk*, hvor kun vigtige problemer, løsninger og aktører har adgang til beslutningsprocessen og *Specialiseret*, hvor der er regler for hvilke problemer, løsninger og aktører, der kan deltage. Retten til at deltage er dog ikke ensbetydende med at aktøren gør det, da dennes energi og tid også er en faktor, der påvirker valget af skraldespand.(Christensen & Jensen, 2001)

Disse perspektiver og de tilhørende modeller findes sjældent i en rendyrket form og det er ikke noget der nødvendigvis arbejdes bevidst med i organisationerne og i dette tilfælde hos de tre kommuner, der er udvalgt som casestudies. En del af analysen vil derfor dreje sig om at vurdere, hvordan de forskellige beslutningsmodeller har suppleret hinanden i implementeringsprocessen i de enkelte kommuner. Denne analyse vil tage udgangspunkt i Søren Winters implementeringsmodel og skal bruges til bedre at kunne forstå og evaluere kommunernes arbejde med at implementere kvalitets-styringsloven og dennes formål og effekter og dermed besvarer denne rapports problemstilling.

4 Metode

Formålet med dette kapitel er at præsentere de metoder der er anvendt i udarbejdelsen af denne rapport. Præsentation tager udgangspunkt i beskrivelsen af det overordnede undersøgelsesdesign; evaluering, da denne metode breder sig som en paraply ud over de resterende anvendte metoder. Derfor beskrives evaluering som metode først i dette kapitel, hvorefter de andre metoder; casestudie, dataindsamling, interview og spørgeskema beskrives i det omfang, der er relevant i forhold til metodens anvendelse i rapporten. Til sidst i kapitlet beskrives den analyseramme, der vil blive anvendt til at analysere kommunernes implementering af kvalitetsstyringsloven i kapitlerne 5 – 8

4.1 Evaluering som metode

Begrebet evaluering er meget rummeligt i sig selv og kan være svært at afgrænse, da grænserne ofte kan være flydende fx kan monitorering kaldes en form for evaluering. Det samme kan forskning og grænserne her imellem kan ofte være uklare. Det er derfor vigtigt at evalueringsbegrebet defineres og afgrænses for den enkelte situation. I dette tilfælde denne rapports evaluering af kvalitetsstyringsloven og dens afledte effekter i kommunerne natur og miljøforvaltning.

En definition på evalueringsbegrebet er Rieper's der lyder således (Rieper, 2004):

"Evaluering er systematisk indsamling af informationer og data, der giver grundlag for at skabe viden om gennemførelse, organisering og virkninger af konkrete indsatser, der er sat i værk for at påvirke forhold i samfundet. Evalueringer gennemføres med henblik på praktisk anvendelse, hvilket kan ske gennem formidling af resultater undervejs eller efter at evalueringen er gennemført"(Rieper, 2004)

En anden og kortere definition er:

"Evaluering er en systematisk, tilbageskuende vurdering af processer, præstationer og effekter i offentlig politik"(Krogstrup, 2003)

Da den første af definitionerne i højere grad ligger vægt på at evalueringen skal have en praktisk anvendelse og formidles, er den valgt som udgangspunkt for det anvendte evalueringsbegrebet i denne rapport:

"Evaluering er en systematisk indsamling af informationer, der giver grundlag for at skabe viden om implementeringen og effekterne af kvalitetssyringsloven i kommunernes natur- og miljøforvaltning. Evalueringen gennemføres med henblik på formidling af resultaterne efter evalueringen er gennemført."

I denne rapport er indsamlingen af informationer sket på flere måder. Først og fremmest blev tre nordjyske kommuner udvalgt som casestudier og der blev foretaget interviews af ca. en times varig-

hed med de kvalitetsansvarlige samt den øverste chef med ansvar for kvalitetsstyringen i kommunerne. Dertil blev der udsendt et mindre spørgeskema til de medarbejdere, hvis arbejdsopgaver er omfattet af kvalitetsstyringsloven i de tre kommuner. Endeligt er der indhentet viden via diverse sekundære kilder i form af litteraturstudie. Dette er alle metoder der vil blive beskrevet nærmere senere i dette kapitel. Denne vidensindsamling dannede basis for evalueringen af kvalitetsstyringslovens formål og effekter og dermed en besvarelse af denne rapports problemstillings tre spørgsmål:

- ***"Har kvalitetsstyringsloven opfyldt sit officielle formål og hvis ikke hvorfor?"***
- ***"Har implementeringen og certificeringen af kvalitetsstyringssystem medført nogen bi-effekter og i så fald hvilke?"***
- ***"Hvordan ser fremtiden ud for kvalitetsstyring i kommunerne?"***

Resultaterne af den foretagne evaluering, i form af denne rapport, er blevet forelagt for de tre kommuner som en hjælp til deres egen evaluering af deres implementeringsproces. Samtidig kan den enkelte kommune sammenligne sig selv med de to andre kommuner og måske hente inspiration til det fremtidige arbejde med kvalitetsstyring.

4.1.1 Evaluerings paradigme

For denne rapport er det valgt at kombinere to evalueringsparadigmer; det empirisk analytiske og det hermeneutiske paradigme. Det er således kombinationen af disse to paradigmer, der har været styrende for evalueringen i forhold til valget af de anvendte metoder og teori.

Kombinationen af de to paradigmer blev valgt fordi formålet med rapporten både er at beskrive/ forklare samt at forstå og fortolke kvalitetsstyringslovens formål og den implementeringsproces, som kommunerne har været igennem siden 2006. Det er dog det hermeneutiske paradigme, der har været styrende, men for at kunne fortolke og forstå hvorfor implementeringen forløb som den gjorde, er det nødvendigt at vide, hvad man har gjort i de udvalgte kommuner. I udarbejdelsen af denne rapport har det empiriske paradigme derfor fungeret som en nødvendig indlejret del af det hermeneutiske paradigme. Dette kommer da også til udtryk i det fremherskende evalueringsdesign, som har været case-studie, hvilket er klassisk for det hermeneutiske paradigme. Det samme gælder for den primært anvendte metode; interviews. Evaluerings anvendelsesorientering har dog været en kombination af de to paradigmer, da den både har fungeret som en form for kontrol af målopnåelse og bi-effekter, men samtidig også har givet indsigt i hvorfor implementering processen forløb som den gjorde i de udvalgte kommuner.

4.1.2 Evalueringsmodeller

Der findes flere evalueringsmodeller med forskellige fokusområder, styrker og svagheder. Det er dog sjældent at kun en model bruges i sin rene form. Med udgangspunkt i et kombineret evalueringsparadigme og dets anvendelsesorientering, var det meget naturligt, at der for evaluering i denne rapport også er tale om brug af en kombination af evalueringsmodeller. Dette valg hænger også sammen med den tredelte problemstilling, der gør det svært kun at anvende en evalueringsmodel. Første del af problemstillingen ligger op til en målopfyldelses-evaluering, da mere kvalitet, ensartethed, effektivitet og tillid er nøgleord i kvalitetsstyringslovens formålsparagraf. Derudover ligger denne del også lidt op til en procesevaluering, da det også er væsentligt at vide, hvorfor målene er blevet/ ikke er blevet opfyldt. Denne kombination af disse to evalueringsmodeller kaldes også sammensat evaluering og kombinere de to modellers styrker og svagheder. Den anden del af problemstillingen, supplere den første del og det samme gør evalueringsmodellen i og med den anden del ligger op til en effektevaluering. Dette er en væsentlig evalueringsmodel, da denne kan påpege sideeffekter der ligger udenfor målopfyldelsen, hvad enten de er positive eller negative. Dette betyder at hvad enten den sammensatte evaluering kommer frem til et positivt eller negativt resultat, så vil effektevalueringen bringe fokus på evt. bi-effekter, der måtte være forbundet med implementeringen af kvalitetsstyringsloven. I figur 8 ses en oversigt over de anvendte evalueringsmodeller (Rieper, 2004).

Evalueringsmodel	Primære fokus	Styrker	Svagheder
Målopfyldelses-evaluering	I hvilken grad er indsatsens mål opfyldt? Har indsatsen bidraget til målopfyldelsen?	Simpel logik. Demokratisk legitimitet. Evaluator neutral, værdier er givet med målet	Ofte uklare og flere mål for en indsats. Der ses bort fra utilsigtede effekter, skjulte dagsordner og gennemførelsen af indsatsen
Procesevaluering	Hvordan gennemføres indsatsen?	Identifikation af elementer i indsatsen som hæmmer/fremmer modtagelsen hos målgruppen og muliggør forbedring af indsatsen. Potentiale for teoribaseret evaluering som muliggør teoriudvikling	Effekter er ikke omfattet
Effektevaluering	Hvilke effekter af indsatsen er opnået også udenfor indsats området?	Fokus på sideeffekter, som ofte forekommer	Der ses bort fra gennemførelsen af indsatsen

Figur 8 Oversigt over anvendte evalueringsmodeller (Rieper, 2004)*

4.1.3 Evalueringens vurderingskriterier

For at kunne besvare den første og den anden del af problemstillingen, er det nødvendigt at opstille nogle kriterier for, hvornår kvalitetsstyringslovens formål anses for værende opfyldt og for hvornår

noget anses som en bi-effekt. Med hensyn til den første del af problemstillingen, som besvares ved hjælp af en sammensat evaluering, er det valgt at anvende en beskrivende værdisætning (Rieper, 2004) i og med evalueringskriterierne tager udgangspunkt i kvalitetsstyringslovens formålsparagraf:

"Loven skal ved at indføre et kvalitetsstyringssystem medvirke til at sikre faglig kvalitet, effektivitet og ensartethed i kommunalbestyrelsens sagsbehandling på natur- og miljøområdet samt til at sikre borgernes og virksomhedernes tillid til og tilfredshed med sagsbehandlingen"(Miljøministeriet, 2006)

Denne sikring skal, ifølge kvalitetsstyringsloven, ske ved at indføre en række tværgående og fag- procedure for hvordan den kommunale forvaltning af natur- og miljølovgivningen skal foregå. Dertil skal brugertilfredshedsundersøgelser agere som parameter for borgernes og virksomheders tillid til og tilfredshed med sagsbehandlingen. Kriterierne for om målet er opfyldt må derfor være at:

1. Lovens krav er opfyldt, det vil sige at det påkrævede kvalitetsstyringssystem i form af diverse procedure mm. er udarbejdet og certificeret.
2. Kvalitetsstyringssystemet bliver anvendt af medarbejderne.
3. Der er opnået en højere faglig kvalitet i sagsbehandlingen.
4. Der er opnået en større effektivitet i sagsbehandlingen.
5. Sagsbehandlingen er blevet mere ensartet.
6. Kommunerne er begyndt at lave og forholde sig til brugertilfredshedsundersøgelser blandt deres borger og virksomheder.
7. kvalitetsstyringssystemet har medført at virksomheder og borgere er tilfredse med og har tillid til sagsbehandlingen.

Vurdering af hvorvidt disse kriterier er opfyldt laves på basis af de foretagne interviews med miljøcheferne og de systemansvarlige samt spørgeskemaundersøgelsen blandt medarbejderne i de tre udvalgte kommuner

For at besvare den anden del af problemstillingen, er der lavet en effektevaluering. Kriteriet for at noget kan betegnes som en bi-effekt er:

- Effekten ligger udenfor indsatsens formål

Det vil sige alle de effekter der ligger ud over kvalitetsstyringslovens formål, vil i denne rapport blive betegnet som bi-effekter, hvad enten de er positive eller negative.

Der opstilles ikke nogen kriterier for den tredjedel af problemformuleringen, da besvarelsen af denne baseres på evalueringen og analysen af de to første dele, samt erfaringerne fra kapitel 2.

4.1.4 Evalueringens teoretiske begrebsramme og metoder

For at lave evalueringen, er det nødvendigt at analysere implementeringen af kvalitetsstyringsloven. Denne analyse baseres på den teori, i form af Søren Winters implementeringsmodel og de forskellige beslutningsmodeller, der er beskrevet i kapitel 3. Teorien danner baggrund for den analyseramme, der er anvendt til at analysere den indhentede empiri fra de tre casestudies. Analyserammen og dens anvendelse vil blive beskrevet sidst i dette kapitel.

Som det blev nævnt i indledningen til dette kapitel, så fungere evaluering som det overordnede undersøgelsesdesign og dette har været udgangspunktet for udvælgelsen og brugen af andre metoder. De metoder, der anvendes til indsamling af data i forbindelse med udarbejdelsen af en evaluering, adskiller sig generelt ikke fra de almindelige samfundsvidenskabelige metoder. Det er da også tilfældet i forhold til udarbejdelsen af denne rapport, hvor de anvendte metoder dækker over casestudie, interviews, spørgeskemaundersøgelse og litteraturstudie. I de følgende afsnit vil det blive beskrevet, hvordan de forskellige former for data og information er blevet indsamlet og hvordan disse er blevet anvendt i forhold til udarbejdelsen af denne rapport.

4.2 Data- og informationsindsamling

Den data, der er blevet indsamlet i forbindelse med udarbejdelsen af dette projekt, kan deles op i to gange to overordnede grupper:

- Primære data og sekundære data
- Kvantitative data og kvalitative data

Primære data er indsamlet af forskeren selv, mens sekundære data er data er indsamlet fra andre kilder, fx rapporter, bøger eller teorier mm. (Andersen, 2005). Ulempen ved at anvende store mængder af primære data er, at indsamlingen er meget ressourcekrævende. Der er dog den store fordel ved primære data, at det er rå data, som ikke er blevet fortolket af andre og derved sikrer forskeren i højere grad, at forskningsresultaterne ikke er baseret på andres tolkninger og i værste tilfælde mistolkninger. Den primære fordel ved at anvende sekundære data er, at denne datatype er mere let tilgængelig og dermed knapt så ressourcekrævende at anvende.

De kvantitative data repræsenteres ved tal, mens kvalitative data er alt det data, der ikke er tal. Når der benyttes kvalitative data er det vigtigt at være opmærksom på den fare, der er for forskerbias, der betyder, at forskeren personligt påvirker forskningsresultaterne (Andersen, 2005). Dette kan finde sted både under indsamlingen af data samt behandlingen af denne. En måde at mindske denne fejlkilde på er, at forskeren gennem hele processen er meget kritisk overfor sig selv, sin arbejdsgang og sit arbejde.

Ligeledes er det vigtigt at være opmærksom på fejlkilden, når projektets resultater præsenteres, så der er åbenhed om den mulige fejlkilde (Andersen, 2005).

I denne rapport er det valgt at benytte både primære og sekundære datakilder. De primære datakilder er indhentet vha. interviews samt spørgeskemaer. Disse metoder vil som tidligere nævnt blive beskrevet senere i dette kapitel. Sekundære kilder er benyttet gennem litteraturstudie af bøger, artikler og søgning på internettet.

Ligeledes er det også valgt at anvende både kvalitativ og kvantitativ data i udarbejdelsen af denne rapport. Den kvalitative data består bl.a. af de interviews, der er foretaget. Dertil er noget af det tidligere omtalte sekundære litteratur baseret på kvalitative data. Den kvantitative data består af den spørgeskemaundersøgelse der blev foretaget blandt de tre kommuners medarbejdere i Natur- og Miljøforvaltningen.

4.3 Casestudie

4.3.1 Casestudie som metode

Casestudie er valgt som metode til at se nærmere på hvordan kommunerne har implementeret kvalitetsstyringsloven. Casestudie kan defineres som følgende:

“Casestudiet er en strategi til empirisk udforskning af et udvalgt nutidigt fænomen i sin naturlige sammenhæng ved anvendelse af forskellige datakilder, der kan anvendes i en bevisførelse” (Ramian, 2007).

Denne definition, af casestudie falder godt i tråd med den ønskede evaluering, da formålet med denne er at se nærmere på implementering af kvalitetsstyringsloven, hvilket må siges at være et nutidigt fænomen jf. kapitel 1. I forbindelse med evalueringen er det også vigtigt at se på den sammenhæng hvori implementeringen indgår, da denne jf. kapitel 3, kan påvirke målopnåelsen for kvalitetsstyringsloven. Dette casestudie kan således også siges at være et studie af et system (Ramian, 2007) repræsenteret ved de kommunale Natur- og Miljøforvaltninger som organisationer.

Casestudierne danner basis for at beskrive og forstå implementeringsforløbene som et resultat af forskellige aktører og faktorerers påvirkning jf. kapitel 3. Formålet med casestudiet er således at studere det unikke i form af de enkelte implementeringsforløb i de tre udvalgte kommuner hvilket også kommer til udtryk i valget af interviews, som en af de primære informationskilder til evalueringen (Ramian, 2007).

Når casestudie anvendes er det muligt for forskeren at ændre på forskningsspørgsmål eller dataindsamlingsmetoder under selve processen, hvis han/hun finder ud af, at der er andre spørgsmål eller metoder, der er mere relevante for undersøgelsen, eller generelt får ny viden undervejs. I casestudier

anvendes der som hovedregel flere datatyper, da det ofte vil være usikkert blot at belyse det nutidige fænomen der undersøges med en form for datatype (Ramian, 2007). Dette er som tidligere nævnt også tilfældet i udarbejdelsen af denne rapport.

Det der slutteligt er formålet med casestudier er ikke at lave en statistisk bevisførelse for noget bestemt. Dette ville slet ikke være muligt med metoden. I stedet søger casestudier at foretage en såkaldt teoretisk generalisering (Ramian, 2007). Dette kommer i denne rapport til udtryk ved, at resultaterne fra de tre casestudies anvendes til be-/afkræfte eller nuancere den opstillede teori i form af implementeringsmodellen og de fire beslutningsmodeller jf. kapitel 3. Denne teoretiske generalisering kan så anvendes i forhold til evaluering af kvalitetsstyringsloven og dennes formål, da der så kan argumenteres for at lignende forhold kan gøre sig gældende i andre kommuner.

4.3.2 Usikkerheder ved metoden

Når der udføres et casestudie, vil forskeren træffe både bevidste og ubevidste beslutninger og valg og det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at forskeren ikke kan være helt objektiv gennem processen (Ramian, 2007). Dette sker bl.a. ved valg af forskningsspørgsmål og valg af dataindsamlingsmetoder. Denne svaghed findes dog ved alle metoder (Flyvbjerg, 1991). Kritikere af casestudie ser, udover svagheden i forhold til objektiviteten, det høje ressource forbrug som et problem idet de mener at metoden er alt for tidskrævende. Dertil mener de, at de resultater, der kommer ud af den lange proces, ofte præsenteres i omfattende og ulæselige dokumenter (Ramian, 2007).

Eftersom casestudiet, som tidligere nævnt, foregår i den virkelige verden, er det ikke muligt for forskeren at kontrollere alle de variable, der findes i undersøgelsen. Dette er en af de markante forskelle, der er mellem casestudie og den mere eksperimentelle forskning, hvor der er fuld kontrol over alle variable. Ligeledes er det med casestudier ikke muligt at sikre sig, at de fænomener, der undersøges, er helt statistisk repræsentative, hermed menes, at forskeren fx ikke nødvendigvis kan sikre sig, at der undersøges fx lige så mange mænd som kvinder i et studie (Ramian, 2007).

4.3.3 Valg af casestudiedesign

Inden casestudiet påbegyndes, er det vigtigt at gøre sig klart, om casestudiet skal være single- eller multicase.

Multicasestudiers styrke er bl.a., at de giver mulighed for hypotesetestning, hvor forskeren forudsiger nogle hypoteser og derefter efterprøver disse på forskellige cases (Ramian, 2007). Ligeledes kan multicasestudie benyttes til at undersøge årsagsforhold, hvis det er muligt at finde de samme årsagsforhold i flere cases eller, hvis der findes flere årsagsforhold i sammenlignelige cases (Ramian, 2007). En

yderligere styrke, der siges at være ved multicasesstudie, er at disse ofte opfattes som mere overbevisende end singlecasesstudie (Ramian, 2007);(Andersen, 2005).

I dette projekt er det valgt at udføre et multicasesstudie. En af begrundelserne for dette er, at der findes mange cases indenfor dette projekts problemfelt; implementeringen af kvalitetsstyringsloven. Derfor er det vurderet, at der er god sandsynlighed for, at årsagerne til den valgte implementeringsform, prioritering og oplevede effekter er forskellige fra sted til sted. Ved at undersøge flere cases er det derved muligt at få et bredere billede af disse og de erfaringer, der kan drages fra cases, vil derfor være mere anvendelige, både i forhold til at lave den teoretiske generalisering og dermed også evalueringen af kvalitetsstyringslovens formål og effekter.

Det er valgt at undersøge tre cases. Dette antal er valgt, da dette skulle give mulighed for at vise hvori forskellene og lighederne mellem casene ligger (Ramian, 2007). Dertil viser det sig, at hvis der benyttes mere end 3-4 cases, er det begrænset, hvor meget mere viden de sidste cases kan bidrage med, da mange af konklusionerne vil gå igen. En tommelfingerregel siger, at 80 % af oplysningerne findes i de første 20 % af casene (Ramian, 2007). På baggrund af dette og de ressourcer, som har været til rådighed for udarbejdelsen af denne rapport, er det som nævnt valgt at undersøge tre cases.

4.3.4 Udvælgelse af cases

Det primære kriterium for udvælgelsen af kommuner til casestudies var geografien. Det skulle være Nordjyske kommuner, da det muliggjorde personlige interviews. Den første kommune der blev udvalgt var Hjørring. Denne blev valgt, fordi jeg som nævnt i kapitel 1, udførte et 6 ugers praktikforløb i Team vand og affald hos Hjørring Kommune og havde dermed allerede opbygget et kendskab til deres arbejde med kvalitetsstyring.

Frederikshavn og Aalborg Kommune blev herefter udvalgt ud fra et kriterium om, at de skulle adskille sig fra Hjørring kommune og hinanden i forhold til deres tilgang til arbejdet med kvalitetsstyring. I Aalborg Kommune er kvalitetsstyringslovens krav blevet integreret i deres arbejde for at opnå en ISO 9001 certificering for hele Teknik og Miljøforvaltningen. Idet Aalborg Kommune har valgt et mere omfattende kvalitetssystem, har de også valgt at have en fuldtids kvalitetsansvarlig ansat. I Frederikshavn Kommune har en af de ansatte i Natur og Miljøforvaltningen fået en halv normering som kvalitetsansvarlig og dertil har de valgt et andet firma som auditor end Hjørring og Aalborg, der har anvendt den samme. I Hjørring har man delt ansvaret for kvalitetsstyring mellem to af medarbejderne i Natur- og Miljøforvaltningen og de skal prioritere denne opgave på lige fod med deres andre arbejdsopgaver. (Appendiks E)

De tre kommuner adskiller sig således i forhold deres valg af organisatoriske udgangspunkter for at implementere kvalitetsstyringslovens krav. Denne forskel må forventes at have påvirket implementeringsprocessen, effekterne heraf, samt opfyldelsen af kvalitetsstyringslovens formål.

4.4 Interview

En stor del af informationen til evalueringen er kommet fra seks dybdeinterviews med miljøcheferne og de kvalitetsansvarlige i de tre kommuner. Som navnet antyder, anvendes dybdeinterview når intervieweren vil i dybden med et emne og derfor må et sådant interview forventes at tage minimum 30 min. Denne tid er nødvendig for at komme over de faktuelle spørgsmål som et interview ofte indledes med og derefter få opbygget en samtale/diskussion mellem intervieweren og den interviewede. Der er dog en øvre grænse på ca. 2 timer for længden på det enkelte interview, da begge parter ofte vil blive ukoncentreret herefter. (Rasmussen, 2005) Interviewene tog ca. 1 time og holdt sig derfor inden for den øvre og nedre tidsgrænse. Et dybdeinterview kan være totalt ustruktureret men i reglen tager det udgangspunkt i en interviewguide, der i udformning ofte minder mere om en huskeseddel over emner end en række strukturerede spørgsmål. (Rasmussen, 2005)

Generelt er der kun en respondent i et dybdeinterview, men hvis interviewet fx handler om beslutninger der er taget i fællesskab, kan det være en fordel at lave et dobbelt interview med to eller flere personer (Rasmussen, 2005). Da der er to kvalitetsansvarlige i Hjørring Kommune blev det interview udført som et dobbelt interview.

Under et interview er det vigtigt at intervieweren er opmærksom på den såkaldte interview-effekt. Det vil sige at denne ikke påvirker respondentens svar med sit kropssprog, tonefald, ansigtsudtryk osv. Det kan dog være meget svært helt at undgå. (Riis, 2005)

4.4.1 Opbygning af interviewguide

Der blev udformet tre interviewguides (se appendiks A). Udgangspunktet var, at der skulle være en interviewguide til den øverst ansvarlige leder og en til de kvalitetsansvarlige, men da der i Aalborg Kommune arbejdes med ISO 9001 blev det fundet nødvendigt at lave en separat interviewguide til miljøchefen, hvor der var tilføjet spørgsmål omkring dette. Udover et par ekstra spørgsmål så var interviewguiden til henholdsvis lederne og de kvalitetsansvarlige ens og alle interviewguiderne havde samme opbygning.

Da formålet var at få de interviewede til at fortælle om deres personlige oplevelse af implementeringen af kvalitetsstyringsloven, blev der anvendt en åben interviewform med fleksible spørgsmål og åbne svarmuligheder også kaldet et *fortællende interview*. Dette kom til udtryk i en interviewguide, der tog udgangspunkt i et åbent spørgsmål om implementeringsprocessens forløb. Herefter kunne

spørgsmålene stilles i den rækkefølge og formuleres i forhold til respondentens svar. Denne form skulle opfordre respondenterne til at fortælle løs og give denne mulighed for at få fortolkninger, motiver og vurderinger frem. (Riis, 2005) Til alle emner/spørgsmål var der i interviewguiden listet en række stikord eller underemner, der kunne åbne for uddybende spørgsmål i slutningen af respondentens fortælling. (se appendiks A)

Denne type interviews er gode til at give eksempler, men da samtalen kan blive ledt i mange forskellige retninger indenfor interviewets emne, så kan det være svært at sammenligne de enkelte respondents besvarelser. (Riis, 2005) Det var da heller ikke formålet med disse interviews, for som det også blev beskrevet i forhold til udvælgelsen af cases, så var formålet med de tre cases at give et bredt billede af de forskellige årsagsforhold der kan gøre sig gældende i forhold til implementeringen af kvalitetsstyringsloven.

4.4.2 Teori anvendt i interviewguides

Flere forskellige teorier dannede basis for udformningen af interviewguiderne. Spørgsmål omhandlende ledelsen tager udgangspunkt i Aktørmodellen, Søren Winters faktor om organisatorisk og interorganisatorisk adfærd samt forvaltningens opbygning i forhold til den rationelle/ institutionelle teori. Perspektiver fra skraldespandsmodellen samt Søren Winters faktor om markarbejderen har dannet basis for spørgsmål om samarbejde med medarbejderne. Det er dog, grundet valget af interviewform, forskelligt hvor meget de enkelte spørgsmål er behandlet i de enkelte interviews.

4.5 Spørgeskema

For at indsamle information om medarbejderens oplevelser med implementeringen af kvalitetsstyringsloven blev et spørgeskema anvendt. (se appendiks B)

Ved at anvende et spørgeskema med standardiserede spørgsmål i en struktureret rækkefølge skabes der et oversigtsbillede af holdningerne der i dette tilfælde omhandler implementeringen af kvalitetsstyringsloven. (Riis, 2005) Der er valgt at lave en spørgeskemaundersøgelse i form af webbaserede spørgeskemaer. Webbaseret spørgeskema er valgt til fordel for postspørgeskema og standardiseret interview, da dette er en hurtigere løsning, mindre ressourcekrævende for dels respondenterne og dels "intervieweren" og derfor vil det med et webbaserede spørgeskema være muligt at få flest respondenter. Derudover bliver det efterfølgende analysearbejde lettere, da den manuelle indtastning overflødiggøres.

Ved opbygningen af et spørgeskema anbefaler (Andersen, 2005), at begynde med nemme spørgsmål, men det skal ikke være faktaspørgsmål, da disse er kedelige. Han anbefaler desuden hurtigt at stille spørgsmål, der vækker interesse samt at gå fra generelle spørgsmål til de mere specifikke. Ydermere

anbefaler han at vente med følelsesladede og tabubelagte spørgsmål til slutningen af spørgeskemaet. (Andersen, 2005) Spørgeskemaet i denne rapport har baggrund i denne opbygning, dog med enkelte undtagelser. Det er valgt at lægge ud med nogle enkelte faktaspørgsmål modsat, da disse kan besvares af respondenterne uden problemer, samtidig giver det en god overgang til de spørgsmål, der omhandler det overordnede emne; kvalitetsstyring.

Ved udarbejdelsen af spørgeskemaet er der lagt vægt på, at sproget er forståeligt. Samtidig har det været vigtigt, at der ikke kunne opstå misforståelser ved besvarelsen. Derfor er dobbelt negationer, ord der kan fortolkes forskelligt, ledende spørgsmål, flertydigsspørgsmål og upræcise spørgsmål forsøgt undgået i spørgeskemaet.

Fælles for spørgsmålene i spørgeskemaet er, at det er lukkede spørgsmål, dog har flere en åben mulighed for andet svar eller uddybende kommentarer. Desuden er det sidste spørgsmål et åbent spørgsmål, hvor de adspurgte får mulighed for at skrive kommentarer til spørgeskemaet eller til kvalitetsstyring i det generelt. Valget på de lukkede spørgsmål er faldet for at simplificere det efterfølgende arbejde. Det samme gælder i forhold til spørgeskemaets svarmuligheder, der er en blanding af Ja/Nej og valg af det udsagn som respondenterne synes passer dem bedst. Dette betyder at nogen kan føle sig tvunget til at vælge et svar, som de måske ikke synes passer 100 %, men omvendt er der i flere af spørgsmål mulighed for at vælge svarmuligheden, "andet" og uddybe svaret for dem der havde lyst.

4.5.1 Fejlkilder

Andersen (2005) nævner en lang række fejlkilder, der kan opstå i forbindelse med spørgeskemaundersøgelser: Er respondenterne udvalgt korrekt, modtager alle relevante personer skemaet, bliver spørgeskemaet forstået rigtigt, hvor mange svarer, kommer mønsteret frem i besvarelsen af spørgsmålene, er indlæsning af dataet nøjagtig og bliver dataet fortolket korrekt. I forhold til de respondenter der er udvalgt til at modtage spørgeskemaet, så kan der argumenteres for at alle danske kommunale medarbejdere, hvis arbejde er omfattet af kvalitetsstyringsloven, kunne være relevante for denne spørgeskemaundersøgelse. Dette ville dog blive en meget stor undersøgelse hvilket ikke kunne lade sig gøre inden for denne rapports ressourcerammer. Der er allerede argumenteret for udvælgelsen af netop Hjørring, Frederikshavn og Aalborg kommuner tidligere i dette kapitel og derfor vil det ikke blive yderligere diskuteret her. Kvalitetsstyringsloven gør sig dog gældende for andre end natur- og miljømedarbejdere idet nogle dele af Planloven også er omfattet. Det har dog været et problem for Aalborg kommune at skille de enkelte medarbejdere, for hvem det har været relevant, ud fra de resterende da alle medarbejdere i miljø og teknik er omfattet af deres ISO 9001 certificering og dermed alle sammen arbejder med kvalitetsstyring. Derfor blev spørgeskemaet kun sendt til de 65 medarbejdere i Miljøforvaltningen da deres arbejdsopgaver med sikkerhed hører under kvalitetsstyringsloven.

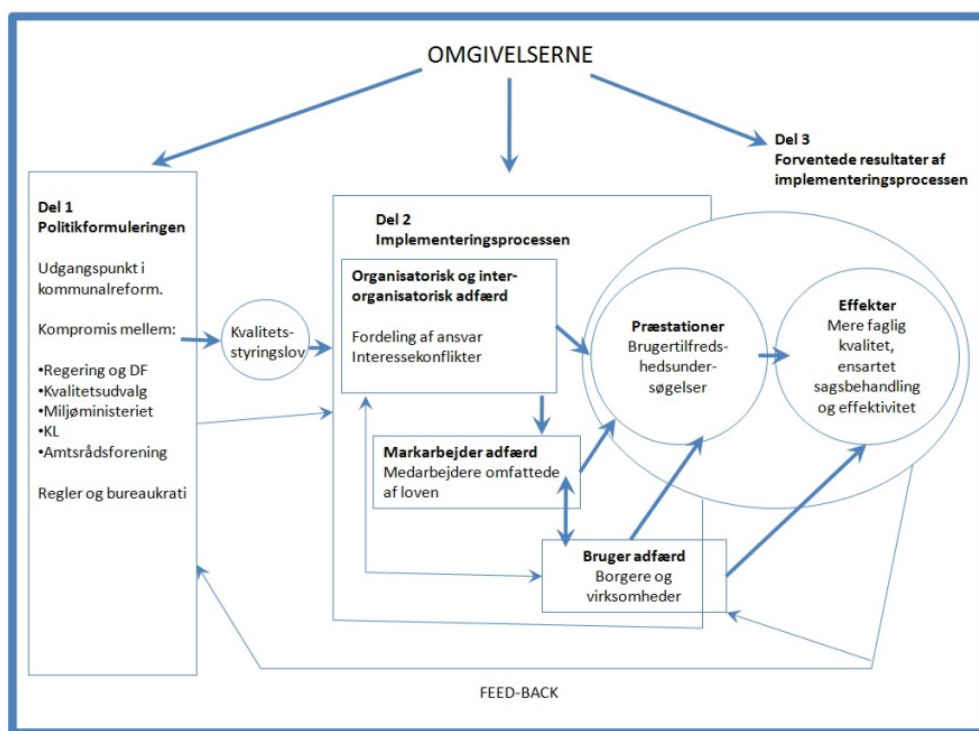
I forhold til de indsamlede svar så blev skemaet som sagt sendt til 65 medarbejder i Aalborg, hvor af 32 svarede, 53 i Hjørring hvor af 23 svarede og til 26 i Frederikshavn hvor af 16 svarede. Dette giver svarprocenter på henholdsvis 49 %, 43 % og 62 %. På den baggrund vurderes det, at der er mulighed for at se forskelle og ligheder imellem kommunerne samt mønstre i en samlet evaluering og dermed lave en valid fortolkning ved hjælp af den teori der blev beskrevet i kapitel 3 samt de virksomheds-erfaringer der er beskrevet i kapitel 2.

4.5.2 Teori anvendt i spørgeskema

Spørgeskemaet tager som nævnt udgangspunkt i markarbejderen i Natur- og Miljøforvaltningen og teorien er derfor også anvendt med dette perspektiv. I særlig grad er der taget udgangspunkt i Søren Winters teori om markarbejderen og de fem faktorer, han mener der gør sig gældende for en succesfuld implementeringsproces i forhold til hans implementeringsmodel. Teorierne overlapper dog i mange tilfælde hinanden og i flere af spørgsmålene kan flere af teorierne derfor bruges til at fortolke svarende. Aktørmodellen har dog i særlig grad dannet baggrund for spørgsmålene omkring ledelsen, mens skraldespandsmodellen har dannet baggrund for spørgsmålene om deltagelse. Den institutionelle teori ses primært i spørgeskemaets første spørgsmål, der giver indblik i medarbejderes arbejdsrutiner og lyst til forandring.

4.6 Analyseramme

Søren Winters implementeringsmodel er i figur 9 anvendt til at beskrive kvalitetsstyringslovens formulering, implementeringen og resultater.



Figur 9 Søren Winters implementeringsmodel som analyseramme (Winter, 2005)*

Denne fortolkning af implementeringsmodellen udgør analyserammen for analysen af den indsamlede empiri fra de tre case studies. Analyserne tager udgangspunkt i modelbeskrivelsen i kapitel 3 og dertil vil beslutningsmodellerne blive inddraget for at analysere aktørernes beslutninger. Som det ses figur 9, så er der tre primære delelementer i analyserammen: Politikformuleringen, implementeringsprocessen og implementeringens resultater. Implementeringsprocessen og de afledte resultater formodes at være forskellige fra case til case og mens politikformuleringen har været den samme i alle cases, da alle kommunerne har skullet leve op til kvalitetsstyringslovens krav. Det er derfor valgt at dele analysen og dermed analyserammen over flere kapitler. I kapitel 5 analyseres politikformuleringen og i kapitlerne 6-8 analyseres implementeringsprocessen og dennes afledte resultater for de enkelte cases. I kapitel 9 danner resultaterne af analyserne basis for at lave en samlet evaluering af kvalitetsstyringslovens formål og effekter.

5 Analyse af politikformuleringen

Analysen i dette kapitel tager udgangspunkt i den første del af implementeringsmodellen for kvalitetsstyringsloven og dermed første del af analyserammen. Det er således de årsager og beslutninger der ligger bag kvalitetsstyringsloven og selve loven der analyseres i dette kapitel.

Baggrunden for kvalitetsstyringsloven var, som det blev nævnt i kapitel 2, kommunalreformen og i den forbindelse overdragelsen af en række natur- og miljøforvaltningsopgaver fra de gamle amter til de nye kommuner. Kvalitetsstyringsloven blev således til som en del af forliget omkring kommunalreformen, hvor der blev stillet spørgsmålstegn ved kommunernes kapacitet til at overtage disse opgaver. Kvalitetsstyringsloven var således en måde, at komme på forkant med eventuelle problemer hos kommunerne i forbindelse med, at udføre sagsbehandlingen på natur og miljøområdet med en tilfredsstillende faglig kvalitet, ensartethed og effektivitet. Løsningen blev så at sige til før problemet reelt opstod, hvilket stemmer godt overens med skraldespandsmodellens afkobling mellem problemer og løsninger. Denne afkobling må nødvendigvis påvirke implementeringen af loven, da problemet i så fald må tilpasses løsningen.

Da løsningen blev til før problemet, om end der var en forventning om at problemet ville opstå, så kunne problemet ikke være fuldt erkendt i de nye kommuner og dermed vil det, ifølge den rationelle beslutningsmodel, ikke være muligt at opstille alle relevante løsningsmodeller og tilhørende konsekvensvurderinger. Denne begrænsning betyder, at der i stedet for den ideelle og mest rationelle løsning, vælges en løsning der af aktørerne findes tilfredsstillende. Det vil sige, at kvalitetsstyringsloven ikke nødvendigvis er den bedst mulige løsning på de forventede problemer, men det var den løsning som aktørerne kunne blive enige om.

I og med det ikke kan forventes, at alle løsninger er blevet overvejet, må nogen løsninger have været valgt frem for andre. Udvælgelsen af de løsninger, der blev overvejet, er ifølge den rationelle beslutningsmodel blevet udvalgt på basis af aktørernes udøvelse af magt i henhold til varetagelsen af deres egne interesser. Den bevidsthedskontrollerende og indirekte magt har været anvendt af aktørerne til at få de løsninger, som de ønskede at fremme, vurderet i beslutningsprocessen, mens den direkte magt har været styrende i selve beslutningsprocessen, hvor valget af kvalitetsstyring og målfastsættelsen blev foretaget. En af de aktører, der har kunnet gøre brug af direkte magt, har været miljøministeriet idet, det i sidste instans er her loven er blevet formuleret og udgivet. Kvalitetsstyringsudvalgte synes dog at have været en af de mest magtfulde aktører, da det var deres anbefalinger der dannede basis for udformningen af loven. En af udvalgets anbefalinger var at Miljøministeriet, i samarbejde med KL og Amtsrådsforeningen, udarbejdede startpakken til kommunerne, hvilket kunne tyde på at disse tre aktører har kunnet udøve en del indirekte magt i forhold til kvalitetsstyringsudvalgets anbefalinger.

Startpakken blev udgivet som et vigtigt værktøj for kommunerne i forhold til at leve op til den første tidsfrist i kvalitetsstyringsloven, så hvis man som aktør har haft indflydelse på den, har man i høj og så haft indflydelse på udgangspunktet for kommunernes implementering af loven.

En del af den rationelle beslutningsmodels elementer kan således forklare tilblivelsen af kvalitetsstyringsloven. Dette ses da også i den rationelle mål – middeltankegang som lovens formål er bygget op omkring. Loven opsætter nogle krav som kommunerne skal leve op til for at opnå målet; sikring af den faglige kvalitet, effektivitet og tillid i og til den kommunale Natur- og Miljøforvaltning. Der kan dog sættes spørgsmålstejn ved om vejen fra midlet til målet er så direkte som det umiddelbart fremstilles i kvalitetsstyringsloven? Den kommunale organisation kunne antages at læne sig mere op af det institutionelle perspektiv, hvor ændringen af arbejdsrutiner kan være en langvarig proces og ikke nødvendigvis foregår ved hjælp af de mest direkte og rationelle metoder. Dette er dog noget der vil blive undersøgt nærmere i de følgende kapitlers analyse af de tre casestudies.

I overensstemmelse med dansk tradition for formulering af politik var der således mange aktører involveret i forbindelse med tilblivelsen af kvalitetsstyringsloven, hvilket støtter antagelsen om at der undervejs må være indgået kompromisser i forhold til formuleringen af loven. Det er da også regler og bureaukrati, der er anvendt som instrument i kvalitetsstyringsloven, hvilket gør det nemmer at formulere sig ud af eventuelle uoverensstemmelse blandt aktørerne. Valget af instrumenter sammen med en række kompromiser der forplantes i formuleringen af loven kan dog forringe muligheden for at kvalitetsstyringslovens mål realiseres. For det første fordi regler og bureaukrati ofte er forbundet med problemer med selektiv håndhævelse af regler, interesse konflikter, manglende incitamenter hos implementeringsorganer og målgruppen. For det andet kan kompromisser i politikformuleringen lede til uklar målformulering, hvilket der kan argumenteres for i forbindelse med kvalitetsstyringsloven. Den indeholder ikke nogen klar definition af hvad, der menes med faglig kvalitet, ensartethed og effektivitet. Den faglige kvalitet må antages at have noget at gøre med, at kommunerne skal følge den gælde natur og miljølovgivning i deres sagsbehandling. Eftersom loven sætter krav om, at kommunerne skal udarbejde procedure for denne sagsbehandling, kan det antages at efterlevelsen af disse, er hvad der menes med ensartethed. Værre er det dog med målet om effektivitet. Hvad menes der med det? Er det effektivitet i form af veludført arbejde eller er det i form af mindre ressourceforbrug? Målet om at højne den faglige kvalitet argumentere for den første fortolkning, mens forventningen om at omkostningerne til implementeringen vil blive modsvaret af rationaliseringsfordele argumentere for den anden. En helt tredje fortolkning er, at den del af formålsparagraffen er et forsøg på at løse et såkaldt "ondt" problem i form af manglende effektivitet i den offentlige sektor. Hvis det er tilfældet, så har målet om effektivitet mere symbolsk end reel værdi og den uklare formulering er ganske bevidst, idet aktørerne ikke kender en konkret løsning.

Formuleringen af kvalitetsloven åbner således op for en række problemer i forhold til implementeringen og målopfyldelsen, idet den må siges at være åben for fortolkning. Ifølge implementeringsmodellen står og falder graden implementering ofte på det incitament som kommunerne har for at udføre implementeringen. En afgørende faktor er således om man i kommunerne kan se værdi i at implementere kvalitetsstyringsloven. Der er også mulighed for at kommunerne ser større værdi i nogen af lovens krav og dermed vil implementeringen afspejle en form for selektiv håndhævelse af lovens krav. Der er dog et uomtvisteligt krav og det er at kommunerne skulle opnå en certificering af deres system fra et godkendt certificeringsorgan, hvilket måske kan være med til at sikre en mere ensartet implementering og fortolkning af kvalitetsstyringsloven i kommunerne og dermed en form for målopfyldelse.

Om nogen af disse problemer gør sig gældende i de tre casestudies undersøges igennem analysen i de her efterfølgende kapitler 6-8. Ligesom analysen i af politikformuleringen i dette kapitel, så tager analysen af de tre casestudies også udgangspunkt i den opstillede analyseramme i kapitel 4. Dog fokuseres der, i den enkelte analyse, på analyserammens to sidste delelementer; implementeringsprocessen og implementeringsprocessens resultater.

6 Analyse af Frederikshavn Kommune

I dette kapitel analyseres den indsamlede empiri fra Frederikshavn kommune. Analysen bygger videre på analysen af politikformuleringen i kapitel 5, idet der her fokuseres på den specifikke implementeringsproces og dennes resultater for Frederikshavn Kommune. Analysen er baseret på kapitel 3 og 4 samt interviewene med Søren Vestergaard og Tinne Stougaard, samt besvarelserne af spørgeskemaet fra medarbejderne i Frederikshavn Kommune. Interviewene finde i appendiks E og svarende i appendiks C der er vedlagt bagerst i rapporten og der vil kun blive refereret til dem i teksten, hvis der er tale om citater.

Den nuværende Frederikshavn kommune består af de tidligere Skagen, Sæby og Frederikshavn Kommuner(Eniro Danmark A/S, n.d.)og har i alt 62.391 indbyggere(Frederikshavn Kommune , n.d.), hvilket gør Frederikshavn til den mindste af de tre undersøgte kommuner.

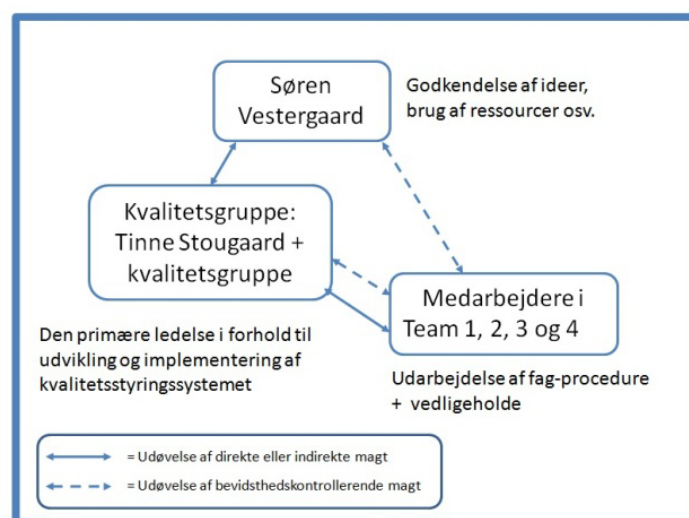
I Frederikshavn kommune blev Myndighedschefen for Tekniskforvaltning Søren Vestergaard(SV), interviewet, da han er øverst ansvarlig for kvalitetsstyring. Dertil blev Tinne Stougaard(TS) interviewet, da hun fungere som kvalitetsansvarlig i kommunen. Spørgeskemaet blev sendt til de 26 medarbejdere i kommunen hvis arbejdsopgaver er omfattet kvalitetsstyringsloven og dermed kommunens kvalitetsstyringssystem, hvoraf 16 svarede, hvilket giver en svarprocent på ca. 62 %.

6.1 Implementeringsprocessen

I implementeringsprocessen indgår en række aktører, der hver især har taget nogle beslutninger, der har påvirket implementeringsarbejdet. I de følgende afsnit beskrives de forskellige grupper af aktører, der har været en del af implementeringsprocessen i Frederikshavn kommune.

6.1.1 Organisatorisk og inter-organisatorisk adfærd

Den organisatoriske strukturering af arbejdet med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet i Frederikshavn ses i figur 10:



Figur 10 Organisering af arbejdet med kvalitetsstyring i Frederikshavn Kommune

SV sidder, som tidligere nævnt som øverste chef med ansvar for kvalitetsstyringen. Trods dette overordnede ansvar har han forsøgt at holde sig i baggrunden af arbejdet med kvalitetsstyring, idet han har overladt den primære ledelse af implementerings og udviklingsarbejdet til TS og kvalitetsgruppen. Kvalitetsgruppen består af TS som kvalitetsansvarlig, samt en repræsentant fra hver af de to andre teams i natur- og miljøforvaltningen. SV's primære opgaver har været at vurdere ideer og løsningsforslag i samarbejde med TS og kvalitetsgruppen. Selv synes han dog, at hans vigtigste opgave har været at udsende et positivt signal til sine medarbejdere om at implementeringen af kvalitetsstyringssystemet var noget der skulle prioriteres således, at det kunne få værdi for forvaltningen. I særlig grad har han set kvalitetsstyring som et værktøj til at få medarbejderne fra de tidligere kommuner samlet til en ny enhed. Ønsket om at prioritere arbejdet med kvalitetsstyring er kommet til udtryk ved at afsætte en halv års normering til TS som kvalitetsansvarlig, det vil sige halvdelen af hendes arbejdstid. Dertil har han bakket op om afholdelsen af en kvalitetsdag en gang i kvartalet for alle berørte medarbejdere. TS er glad for den måde kvalitetsstyring er blevet prioriteret af SV, da det har betydet at konflikter mellem hendes ansvar og interesser som kvalitetsansvarlig og varetagelsen af hendes andre opgaver er undgået.

Den tredje aktør der har været involveret i implementeringsprocessen er Dansk Standard, som blev valgt som ekstern auditor og certificeringsorgan for kvalitetsstyringssystemet i Frederikshavn. Ifølge SV var der ikke den store forskel på de tilbud de indhentede i forbindelse med valg af auditor, så valget faldt på Dansk Standard, fordi de synes de passede bedst til kommunens tilgang til kvalitetsstyring. I kapitel 5 blev certificeringen fremsat som en mulig faktor, der kunne mindske nogle af de implementeringsproblemer der kunne være forbundet til formuleringen af kvalitetsstyringsloven. I og med den eksterne auditor blev valgt på baggrund af en fælles forståelse for hvordan implementeringen skulle

foregå, så må det antages at auditor ikke har haft nogen særlig positiv eller negativ effekt i forhold til den endelige målopfyldelse og vil derfor ikke blive behandlet yderligere som aktør.

De overordnede beslutningsprocesser har foregået imellem SV og TS/kvalitetsgruppen. Anvendes den rationelle beslutningsmodel, så må det vurderes at TS og kvalitetsgruppen har haft størst mulighed for magtudøvelse. De har for det første alle været på auditorkursus forud for implementeringsarbejdet og således er de som aktører i besiddelse af flest ressourcer i forhold til viden om kvalitetsstyring. Denne ressource har kunnet hjælpe dem til at varetage deres interesser i beslutningsprocessen, det vil sig når de skulle diskutere ideer og løsningsforslag med SV. For det andet havde kvalitetsgruppen mulighed for at udøve indirekte magt, da de var styrende for hvilke løsningsforslag der blev præsenteret for SV, samtidig med at de havde mulighed for at argumentere for den løsning der varetog deres interesser bedst i selve beslutningsprocessen. På trods af at medarbejderne ikke har været direkte involveret i de overordnede beslutningsprocesser, så må det stadig forventes at de har kunnet udøve en form for bevidsthedskontrollerende magt igennem samtale med SV og kvalitetsgruppen. Dertil har de haft meget indirekte magt i forhold til implementeringen af de beslutninger som blev taget på ledelsesniveau, men det ses der nærmere på i afsnittet om markarbejder adfærd.

I forbindelse med udviklingen af kvalitetsstyringssystemet har der således været relativt få aktører direkte involveret i beslutningsprocesserne, hvilket ifølge implementeringsmodellen er positivt i forhold til implementeringens målopfyldelse. SV og TS er da også enige om at det har været en god implementeringsproces, der har medført at den indledende skepsis blandt medarbejderne nu er vendt til en positiv indstilling til kvalitetsstyring. For at opnå kvalitetsstyringslovens formål; faglig kvalitet, ensartethed, effektivitet og brugertilfredshed, er det dog ganske væsentligt at medarbejderne, eller markarbejderne som Søren Winter kalder dem, er enige i denne konklusion og dermed har anvendt deres indirekte magt til faktisk at implementere kvalitetsstyringssystemet. Dette vil blive nære undersøgt i næste afsnit.

6.1.2 Markarbejder adfærd

Som det tidligere blev nævnt så var medarbejderne ikke direkte involverede i de mere overordnede beslutningsprocesser omkring kvalitetsstyringssystemet, men de fik derimod ansvaret for at udarbejde og formulere de fag-procedurer, der var relevante for deres arbejde. Denne arbejdsfordeling blev valgt af TS og SV, for det første fordi det er de folk der arbejder med fagområderne, der bedst vidste hvilke opgaver det var relevant at udarbejde procedure for. For det andet skulle arbejdet og den fortsatte opfølgning give medarbejderne en følelse af ejerskab for kvalitetsstyringssystemet og for det tredje så var arbejdet med til at trække de usynlige tråde mellem medarbejderne, der blev brudt i forbindelse med kommunesammenlægningen, igen og medføre et bedre samarbejde. Der er således tale om en

specialiseret deltagelsesstruktur i og med nogen aktører har haft adgang til nogen beslutningsprocesser mens andre ikke har.

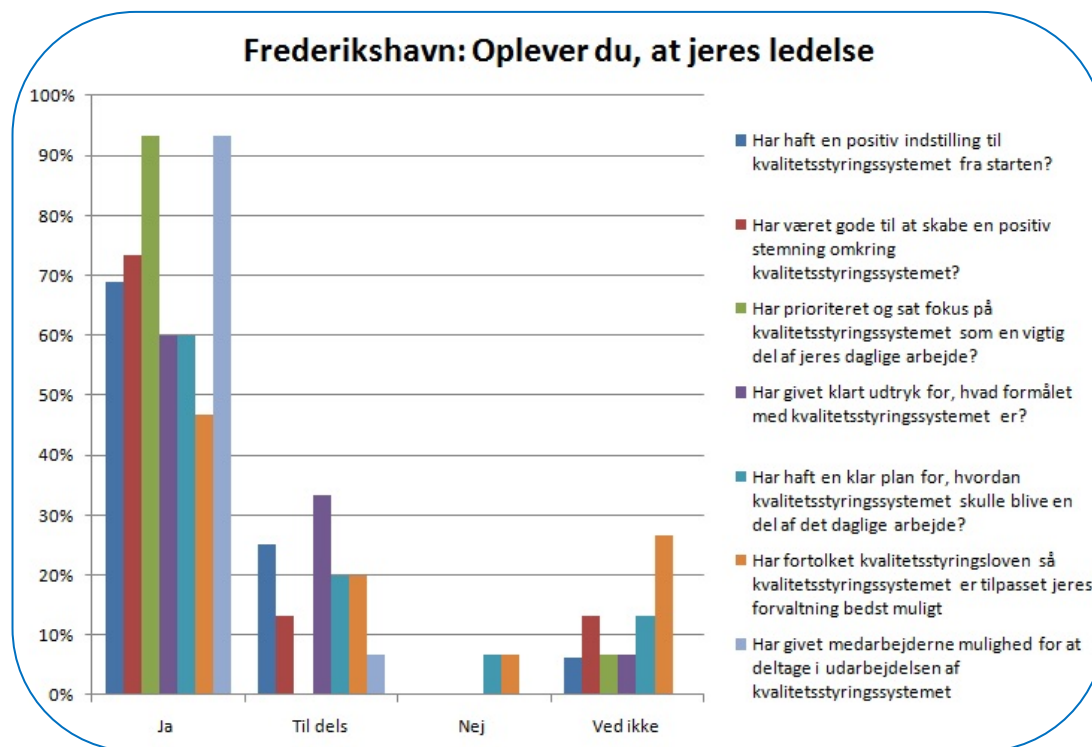
Medarbejderne blev spurgt om de oplevede at nye procedure havde ændret på deres arbejdsrutiner. Svarene fordelte sig således, at ca. 75 % af de adspurgte følte, at de kun har skullet ændre deres arbejdsrutiner lidt eller slet ikke. Dette tyder på at procedurerne blev udformet på basis af allerede eksisterende arbejdsrutiner. Den beslutning kan have været slutresultatet af en rationel beslutningsproces, men der er nok større sandsynlighed for at fag-procedurerne er resultat af en blanding af den institutionelle beslutningsmodel samt skraldespandsmodellen. Udarbejdelsen af fag-procedurerne har således fungeret som en beslutningsanledning/skraldespand der har tiltrukket medarbejderne. I og med der har været afsat tid specielt til dette arbejde må det forventes at langt de fleste medarbejdere har valgt at deltage. Det bekræftes da også ved at ca. 69 % af de adspurgte har svaret at de har deltaget i udarbejdelsen af fag-procedurerne. Dertil svarede 25 % af de adspurgte at de har deltaget i alle relevante møder mm. i forbindelse med kvalitetsstyring. De enkelte medarbejdere har hver i sær haft de eksisterende normer og rutiner fra de gamle kommuner med som deres mål og de har så dannet baggrund for beslutningerne om de endelige formuleringer af procedurerne, det vil sige løsningen. Hvis ikke medarbejderne har kunnet blive enige eller af andre årsager ikke har kunnet formulere en procedure så har startpakkens standardprocedurer udgjort en løsning. Dette kan betyde at gamle rutiner, der måske ikke længere er hensigtsmæssige, er ført videre i de nye procedurer. Dette er et problem i forhold til opfyldelsen af målet omkring effektivitet, men omvendt kan de gamle normer og rutiner måske være med til at skabe en tryghed for nogen medarbejder i en periode hvor der ellers er sket meget nyt. Over tid vil det være muligt at ændre sådanne procedurer i takt med at medarbejderne vænner sig til at arbejde med kvalitetsstyring.

Ifølge implementeringsmodellen så er der risiko for at medarbejdere benytter sig af en eller flere afværgemekanismer for at undgå nye opgaver eller for at prioritere deres arbejdsopgaver. I og med kvalitetsstyring er blevet pålagt medarbejderne som en ekstra opgave, må det antages at der er risiko for at dette kan ske. Implementeringsmodellen opstiller en række faktorer, der kan medføre at medarbejderne benytter sig af afværgemekanismerne. Igennem spørgeskemaet er de adspurgte blevet bedt om at forholde sig til disse faktorer med disse resultater:

- *Lovgivningsgrundlaget:* Henholdsvis 60 og 20 % af de adspurgte svarede "slet ikke" eller "ikke specielt" til spørgsmålet om de synes lovens formål er uklart. Der er dog lidt mere usikkerhed i forhold til spørgsmålet om loven primært er af symbolsk værdi, idet hele 40 % svarede "ved ikke".

- *Målgruppens karakter og markarbejder/klient forholdet:* 80 % af de adspurgte føler ikke noget særligt pres fra virksomheder og borgere i forhold til dokumentation af kvaliteten i forvaltningsarbejdet og det er da også kun knap 7 % af de adspurgte der oplever at kvalitetsstyrings-systemet er med til at skabe større tillid og tilfredshed blandt brugerne.
- *Organisationskulturen og dennes normer for "passende" opgaveløsning:* Som tidligere nævnt så føler 75 % af de adspurgte ikke at de har skullet ændre deres arbejdsrutiner særligt meget i forhold til procedurerne. Dertil synes de ca. 18 % der har skullet ændre deres arbejdsrutiner at det har været en positiv oplevelse.
- *Markarbejderens individuelle holdninger og baggrund:* Hele 75 % af de adspurgte tror at kvalitetsstyringssystemet vil fungere som en positiv og naturlig del af deres arbejde i fremtiden og dertil synes 75 % ikke at der er nogen særlige ulemper ved kvalitetsstyringssystemet.

Dertil er ledelsesstilen en vigtig faktor i forhold til medarbejder adfærd og dermed eventuel anvendelse af afværgemekanismer. De adspurgtes holdning til ledelsen i Frederikshavn er dog udpræget positiv hvilket ses på figur 11:



Figur 11 Medarbejdernes oplevelse af ledelsen i Frederikshavn

Ca. 70 % af de adspurgte synes at ledelsen har haft en positiv indstilling til kvalitetsstyring og har været god til at sprede en positiv stemning. Ca. 60 % af de adspurgte synes at ledelsen har givet klart udtryk for formålet med kvalitetsstyring mens hele 93 % af de adspurgte synes at ledelsen har sat fokus

på kvalitetsstyring som en vigtig del af det daglige arbejde. Samtidig synes 60 % at ledelsen har haft en klar plan for hvordan kvalitetsstyring skulle blive en del af det daglige arbejde. Der er også stor enighed blandt de adspurgte i forhold til om ledelsen har givet dem mulighed for at deltage i udarbejdelsen af kvalitetsstyringssystemet idet hele 93 % svarede "ja".

Den positive tilbage melding kan da også have noget at gøre med at der ,som tidligere nævnt, en gang i kvartalet er blevet afholdt en kvalitetsdag for alle medarbejderne. Her har de fået information om kvalitetsstyring og kvalitetsstyringssystemet og der har været tid afsat til at de enkelte teams har kunnet arbejde med udarbejdelsen af deres fag-procedurer. Disse dage har ifølge både SV og TS været en stor succes, idet de har givet medarbejderne tid til at prioritere kvalitetsarbejdet.

På basis af de adspurgtes generelt positive tilbagemelding på stort set alle faktorerne, må det antages at kvalitetsstyringssystemet ikke umiddelbart giver anledning til at medarbejderne i Frederikshavn skulle benytte sig af afværgemekanismerne. Dermed formodes det heller ikke at de har anvendt deres indirekte magt således at kvalitetsstyringssystemet og ledelsens beslutninger herom, ikke er implementeret som det var tiltænkt.

6.1.3 Bruger adfærd

Indtil videre er der kun udført en brugertilfredshedsundersøgelse. Denne blev udført på landbrugsområdet og udover et problem med kommunikationen mellem bruger, konsulent og kommunen så var resultatet generelt positivt, hvilket ifølge Søren Winter, også er forventeligt. Som det kunne ses i analysen af medarbejder adfærden, er dette da heller ikke nogen overraskelse for medarbejderne og det er det for den sags skyld heller ikke for hverken SV eller TS. TS mener dog at det har en god mental effekt for medarbejderne, at få en tilbagemelding fra brugerne uanset om resultaterne kan tilskrives kvalitetsstyring eller ej. Dertil kan undersøgelserne være med til at bringe nogle nye fokusområder på bane.

Indtil videre må det derfor konstateres at kvalitetsstyringsloven ikke har fået nogen reel social eksistens på nuværende tidspunkt i og med den ikke synes at have haft nogen effekt for brugerne og deres adfærd.

6.2 Implementeringens resultater

Med implementeringens resultater forstås de præstationer som den offentlige sektor yder i forhold til borgeren og de effekter, positive som negative, som implementeringen af kvalitetsstyringsloven derudover har medført.

6.2.1 Præstationer

Som det allerede er nævnt under brugeradfærd så vurderes det ikke at loven har fået en reel social eksistens endnu og dermed må det formodes at borgerne heller ikke har oplevet nogen præstationer, der kunne være afledt af kvalitetsstyringsloven. Der kan da også argumenteres for at loven ikke vil medføre nogen nye præstationer, udover at der skal foretages brugertilfredshedsundersøgelser. Som det tidligere er nævnt så hverken skærper eller lemper kvalitetsstyringsloven på de karv der findes i den natur- og miljølovgivning den omfatter. Det vil sige at brugerne ikke skulle opleve at de får hverken flere eller færre tilladelser end før kommunesammenlægningen, hvor det var amterne der primært stod for forvaltningen af natur- og miljølovgivningen hvis ellers natur og miljølovgivningen overholdes.

Det at natur- og miljøforvaltningen er en ny opgave for kommunerne betyder også at der ikke er noget sammenligningsgrundlag for den foretagne brugerundersøgelse. Dette sammenlignings grundlag kan dog skabes med tiden og brugerundersøgelserne kan således bruges til at måle på kommunens præstationer i fremtiden. Dog skal det nævnes at det i kapitel 3 blev belyst at borgere generelt har svært ved at skille deres holdning til sagsbehandlingen og afgørelsen ad. Derfor kan brugertilfredshedsundersøgelser generelt være et noget usikkert grundlag at vurdere præstationerne på, omend det er det der opsættes krav om i kvalitetsstyringsloven.

Uanset hvordan man vil forholde sig til brugertilfredshedsundersøgelserne fremover, så giver den ene der er lavet på nuværende tidspunkt et meget usikkert billede af realiseringen af kvalitetsstyringslovens formål. I det efterfølgende afsnit ses der nærmere på hvilke andre resultater, i form af effekter, som implementeringen af kvalitetsstyringslovens krav har medført i Frederikshavn Kommune.

6.2.2 Effekter

Implementeringsprocessen har medført en række positive effekter. Kvalitetsstyringssystemet skulle blandt andet sikre faglig kvalitet i sagsbehandlingen. Den øgede faglighed må nok i højere grad tilskrives kommunesammenlægningen end kvalitetsstyringsloven, da den primært er resultatet af flere medarbejder og dermed flere kompetencer i de nye kommuner. Arbejdet med kvalitetsstyring blev dog, ifølge SV, et værktøj til at opbygge de faglige relationer mellem medarbejderne, så deres kompetencer kan udnyttes bedst muligt. Kvalitetsstyring var så at sige med til at sætte fagligheden i system. SV tror dog at de ville have gjort noget lignende også selvom kvalitetsstyringsloven ikke var kommet, da det havde været nødvendigt at skabe konsensus i den nye medarbejderstab uanset hvad. Den øgede faglighed hænger således stærkt sammen med et forbedret samarbejde i forvaltningen, der videre hænger sammen med udarbejdelsen af fag-procedurerne i de enkelte teams. Ifølge TS har procedurerne været med til at ensarte arbejdet, hvilket også var et af kvalitetsstyringslovens formål og ca. 87 % af

de adspurgte mener da også, at ensartning af sagsbehandlingen er en af de primære fordele ved at anvende kvalitetsstyring. Det, at der er fastlagte procedure for sagsbehandlingen, betyder at alle medarbejdere har samme udgangspunkt, hvilket kan spare en del diskussioner og samtidig er det nemmer for nyansatte at sætte sig ind i deres arbejdsopgaver. SV mener af systemet specielt er en fordel for nyansatte med en akademisk baggrund, idet de er vant til at tilegne sig ny viden igennem bøger, nettet osv. Ca. 80 % af de adspurgte mener da også at det er en af de andre primære fordele ved kvalitetsstyringssystemet.

Der kan argumenteres for at de nævnte effekter kan være med til at sænke sagsbehandlingstiden og dermed øge effektiviteten. Det mener SV dog ikke er tilfældet, idet sagsbehandlingstiden er afhængig af mange andre faktorer. SV synes dog at implementeringsprocessen har været en så positiv oplevelse, at han er begyndt at videreføre flere af principperne til andre afdelinger. Ligeledes har implementeringen af kvalitetsstyring også betydet, at han er begyndt at anvende kvalitetsmålene i handleplaner og der igennem er der kommet mere fokus på ressourcestyring. Igen mener SV at man nok ville have gjort noget lignende alligevel, men nu er det så blevet en udløber fra kvalitetsstyringssystemet.

I Frederikshavn er der brugt 2 årsværker plus den tid der er afsat til kvalitetsdage mm. på at implementere kvalitetsstyringssystemet. Der blev ansat en ny medarbejder i afdelingen i forbindelse med implementeringen, så SV mener ikke at der er nogen miljø- eller naturopgaver der som sådan, er blevet nedprioriteret på grund af arbejdet med kvalitetsstyring. Han siger at det selvfølgelig har kunnet mærkes, når alle medarbejderne tager fri fra deres normale opgaver en hel dag for at lave kvalitetsstyring, men det har været og er en nødvendig prioritering for at få noget positivt ud af systemet. Han tror ikke på at de ressourcer, der er brugt på kvalitetsstyringssystemet, vil tjene sig selv ind igen. Som før nævnt så mener han ikke at værdien af systemet ligger i sparede kroner eller tid, som det ser ud på nuværende tidspunkt. Værdien i systemet ligger i en forbedret arbejdsproces for medarbejderne og i, at der bliver lavet nogle fagligt holdbare tilsyn og sagsbehandlinger, hvilket er indbegrebet af kvalitet for TS.

Generelt har de svært ved at se ulemperne ved kvalitetsstyring i Frederikshavn. Ca. 25 % af medarbejderne peger på tidsforbruget som en ulempe ellers svare hele 75 % at de ikke ser nogen særlige ulemper ved systemet. TS har i særlig grad oplevet at medarbejderne kan nedprioritere dokumentationen af afvigelser, for som hun siger så har de jo rettet fejlen for længe siden og derefter har mange svært ved at se formålet med at bruge mere tid på det. Både SV og TS mener dog, det er vigtigt at afvigelserne bliver dokumenteret, så de kan indgå i den fortsatte forbedringskultur.

6.3 Opsamling

Det må således konstateres at implementeringsprocessen i Frederikshavn Kommune har været positiv og den har medført resultater, der kan siges at leve op til kvalitetsstyringslovens formål om at sikre faglig kvalitet og ensartethed. Det er noget mere usikkert om der er opnået noget i forhold til effektiviteten i arbejdet, men omvendt synes den heller ikke at være blevet lavere. Det betyder dog at SV ikke forventer at ressourceforbruget vil blive opvejet af rationaliseringsfordel, hvilket der ellers var en forventning om fra regeringens side. Dertil er det opnåede nogle bi-effekter i form af en øget helhedsorientering og et forbedret samarbejde. Ligeledes er SV begyndt at bruge kvalitetsstyring som et ledelsesværktøj i forbindelse med udarbejdelsen af handleplaner og ressourcestyring.

7 Hjørring kommune

I dette kapitel analyseres den indsamlede empiri fra Hjørring kommune. Analysen bygger videre på analysen af politikformuleringen i kapitel 5, idet der her fokuseres på den specifikke implementeringsproces og dennes resultater for Hjørring Kommune. Analysen er baseret på interviewene med Peter Jakobsen(PJ), Jens Christian Nielsen(JN) og Maj-Britt Jensen(MJ,) samt besvarelsene af spørgeskemaet fra medarbejderne i Hjørring Kommune. Interviewene finde i appendiks E og besvarelsene findes i appendiks C, bagerst i rapporten og der vil kun blive refereret til dem i teksten hvis der er tale om citater.

Den nuværende Hjørring kommune består af de tidligere Løkken – Vrå, Sindal, Hirtshals og Hjørring kommuner(Eniro Danmark A/S, n.d.)og pr 1. januar 2010 var der i alt 66.803 indbyggere i kommunen.(Hjørring kommune, 2010)

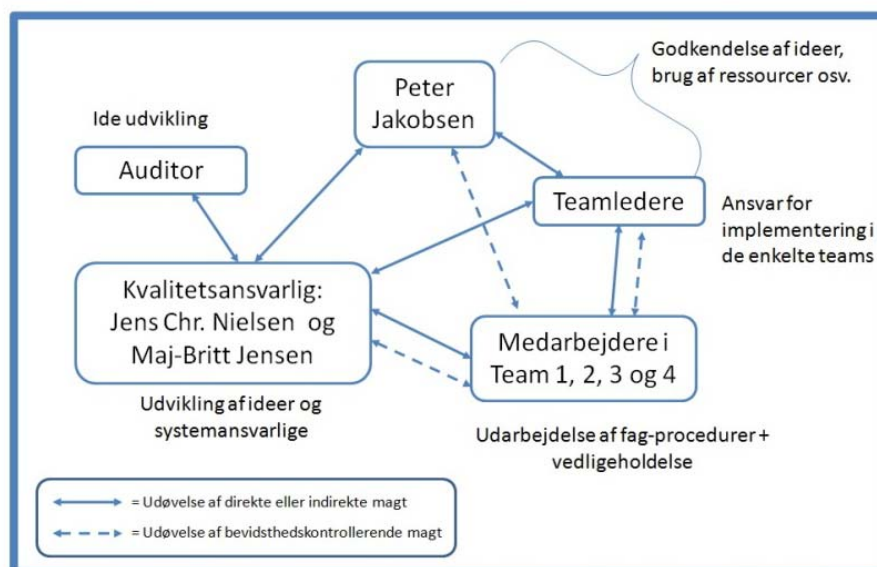
Miljøchef Peter Jakobsen(PJ) blev interviewet da han er øverst ansvarlig for kvalitetsstyring i Hjørring Kommune. Dertil blev Jens Christian Nielsen(JN) og Maj-Britt Jensen (MJ) interviewet da de fungere som kvalitetsansvarlige i kommunen. Spørgeskemaet blev sendt til de 53 medarbejdere i kommunen hvis arbejdsopgaver er omfattet af kvalitetsstyringsloven og dermed kommunens kvalitetsstyringssystem. Ud af de 53 svarede 23 hvilket giver en svarprocent på ca. 43 %.

7.1 Implementeringsprocessen

I implementeringsprocessen indgår en række aktører, der hver især har taget nogle beslutninger, der har påvirket implementeringsarbejdet. I de følgende afsnit beskrives de forskellige grupper af aktører, der har været en del af implementeringsprocessen i Hjørring Kommune.

7.1.1 Organisatorisk og inter-organisatorisk adfærd

I Hjørring kommuner er arbejdet med kvalitetsstyring organiseret som det ses af figur 12:



Figur 12 Organiseringen af arbejdet med kvalitetsstyring i Hjørring Kommune

Chefen for natur- og miljøkontoret i Hjørring kommune er Peter Jakobsen (PJ) og han har, som det ses på figur 12, i samarbejde med de fire teamledere på kontoret, haft ledelsesansvaret for arbejdet med kvalitetsstyring. De to kvalitetsansvarlige, Jens Christian Nielsen (JN) og Maj-Britt (MJ), har haft ansvaret for ide og systemudvikling og har taget initiativ til møder med ledergruppen, når der skulle tages beslutninger i forhold til udviklingen og implementeringen af kvalitetsstyringssystemet. Det er de enkelte teamledere, der har haft det primære ansvar for at kvalitetsstyringssystemet blev implementeret og prioriteret af medarbejderne i de enkelte teams.

MJ og JN har skullet prioritere arbejdet med kvalitetsstyring på lige fod med deres andre arbejdsopgaver i hver deres team. Det har betydet at nogen af deres andre opgaver til tider har måttet nedprioriteres eller videregives til andre medarbejder. Der har således været nogen interessekonflikter mellem MJ's og JN's opgaver med kvalitetsstyring og de andre opgaver de har skullet varetage. Det at to teams har, måtte leve med at en af deres medarbejder bruger ca. 25 % af deres tid på kvalitetsstyringsarbejdet, mens de andre teams ikke leverer noget, har været diskuteret mange gange i ledergruppen. MJ og JN har til tider følt, at kvalitetsstyringsarbejdet ikke er blevet prioriteret så højt i de andre teams som i deres egne og har derfor ment, at det kunne være en fordel at der var en kvalitetsansvarlig i hvert team. Det er dog blevet afvist af flere årsager. For det første skulle implementeringen og prioriteringen af kvalitetsstyringsarbejdet være teamlederens ansvar og ifølge PJ har teamlederne da også påtaget sig dette ansvar. For det andet så tror PJ ikke de ville have fået et bedre kvalitetsstyringssystem ud af at have fire kvalitetsansvarlige. Det blev valgt at have to, fordi de så kunne have hinanden som sparingspartnere, men i og med at de laver meget af arbejdet sammen og efter PJ's opfattelse ikke uddelegere opgaverne så meget i mellem sig, så ville der blive brugt alt for mange ressourcer, hvis de var

fire om arbejdet. Trods disse interessekonflikter så føler MJ og JN ikke at de har fået nogen kritik, hverken fra kollegaer eller ledelsen, af at de i perioder har prioriteret arbejdet med kvalitetsstyring over deres andre opgaver.

Ud over ledergruppen, MJ og JN har den eksterne auditor også været en aktør i beslutningsprocessen. Bureau Veritas blev valgt som auditor og certificeringsorgan frem for Dansk Standard, da PJ, JN og MJ syntes de var mere åbne for en knapt så hierarkisk opbygning af systemet som loven og Dansk Standard, efter deres mening, lå op til. Samarbejdet med Bureau Veritas har, ifølge både PJ, MJ og JN, været rigtig godt og de føler at de har fået og givet mange gode input til hvordan et kvalitetsstyringssystem kan udformes i forbindelse med en forvaltningstype som deres, der ifølge PJ i høj grad fungerer efter bottom up princippet.

PJ og ledergruppen har således været styrende og ifølge den rationelle beslutningsmodel haft meget direkte magt i beslutningsprocesserne omkring udviklingen og implementeringen af kvalitetsstyringssystemet. MJ og JN har også haft noget direkte magt, idet de har været en del af disse beslutningsprocesser. Det må dog nok siges at de primært har kunnet benytte sig af indirekte og bevidsthedskontrollerende magt for at varetage deres interesser. Det har de kunnet gøre igennem samtaler med de forskellige ledere, inden de har taget initiativ til møder og dertil har de i høj grad haft kontrol over, hvilke problemer og tilhørende ideer og løsningsforslag, der er blevet præsenteret for ledergruppen. Det er da også den indirekte magt som Bureau Veritas har kunnet gøre brug af i form af deres rolle som ekstern auditor og konsulent under udviklingsprocessen. Der har dog ikke udelukket været tale om rationelle beslutningsprocesser idet der, ifølge både PJ, JN og MJ, i høj grad har været tale om at tilpasse lovens krav til kvalitetsstyringssystemet, til den allerede eksisterende organisationsform. På den måde har de institutionelle rammer også været styrende for de beslutninger der er blevet truffet.

De relativt mange aktører der deltager i beslutningsprocesserne, i forbindelse med udviklingen og implementeringen af kvalitetsstyringssystemet i Hjørring, kan ifølge implementeringsmodellen påvirke målopfyldelsen negativt. De mange aktører forsøger hver især at varetage egne interesser og undgå eventuelle ulemper, der kunne være forbundet med beslutningerne. De mange interesser i de mange beslutningsprocesser kan medføre at implementeringen bremses eller løber af sporet og medføre en mangelfuld realisering af kvalitetsstyringslovens formål.

Der er dog en gruppe af aktører der i særdeleshed er vigtig i forhold til målopfyldelsen og det er de medarbejdere der skal anvende kvalitetsstyringssystemet. Denne aktørgruppe har ikke haft direkte indflydelse på beslutningerne omkring udviklingen af kvalitetsstyringssystemet. De er dog i besiddelse af indirekte magt, da deres adfærd er afgørende for om ledelsens beslutninger bliver implementeret

som det var tiltænkt. I dette tilfælde er det, således medarbejdernes adfærd og tolkning af ledelsens beslutninger, der er afgørende for om kvalitetsstyringssystemet bliver brugt efter hensigten og dermed implementeret. Implementeringsmodellen fremsætter en række faktorer der er afgørende for hvordan medarbejderen, eller markarbejderne som de kaldes i modellen, forholder sig til og håndtere nye opgaver, som fx anvendelsen og vedligeholdelsen af kvalitetsstyringssystemet. Ifølge PJ er kvalitetsstyring allerede en naturlig del af det daglige arbejde, men tilføjer samtidig at der altid er plads til forbedring. JN og MJ er noget mere tilbageholdne, da de vurderer at kvalitetsstyring vil være en naturlig arbejdsopgave for alle, når de når hen omkring den næste eksterne audit og re-certificering. I følgende afsnit ses der nærmere på hvilke faktorer der kan gøre sig gældende for hvordan medarbejderne i Hjørring forholder sig til kvalitetsstyringssystemet.

7.1.2 Markarbejder adfærd

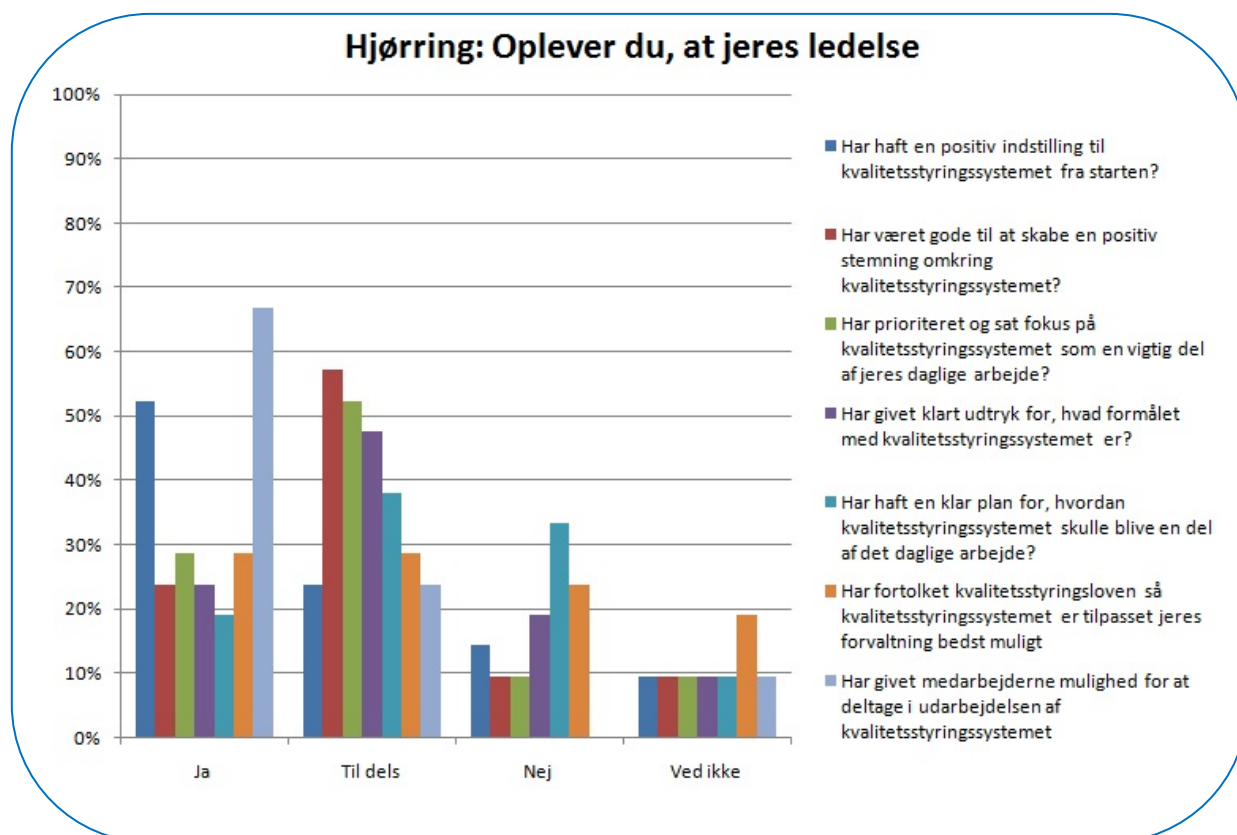
Det har været vigtigt for PJ at kvalitetsstyringssystemet skulle give mening for den enkelte medarbejder i deres arbejde, hvilket var en af årsagerne til at medarbejdere skulle involveres og selv være med til at udarbejde de fag-procedurer, der var relevante for deres arbejde. Da ca. 77 % af de adspurgte mener at deres tidligere arbejdsrutiner falder godt i tråd med de nye procedurer eller at procedurerne kun har ændret lidt på deres arbejdsrutiner, kan det antages at de institutionelle rammer, normer og rutiner fra de gamle kommuner er blevet videreført i udarbejdelsen af fag-procedurerne. Set ud fra skraldespandsmodellens perspektiv så kan den enkelte medarbejder have haft deres gamle rutiner og normer som mål i forbindelse med beslutningsanledningen, repræsenteret ved udarbejdelsen af fag-procedurerne, og kombinationen af medarbejdere og mål har ledt til en løsning i form af de nu gældende fag-procedurer.

Denne uddelegering af arbejdet til de enkelte teams har betydet at der er forskel i måden hvorpå proceduren er udformet i teamene, men det synes PJ er okay så længe det betyder at fag-procedurerne så giver mening for medarbejderne. Uddelegering af arbejdet har også betydet at deltagelsesstrukturen har været specialiseret således at alle aktører ikke har haft lige adgang til alle beslutningsprocesser. Udarbejdelsen af procedurerne skulle gerne have givet medarbejderne en følelse af ejerskab for systemet og dermed motivere dem til at tage ansvar for og vedligeholde systemet og de procedure, de selv har været med til at udarbejde. Kvalitetsstyring skulle således ikke bare være de kvalitetsansvarliges job, men en del af alles job og dermed en naturlig del af de daglige arbejdsopgaver. Ca. 90 % af de adspurgte mener da også at de i større eller mindre grad har haft mulighed for at deltage. Ca. 27 % mener de har deltaget i alt hvad der har været relevant for kvalitetsstyring og 50 % af de adspurgte siger at de har deltaget i udarbejdelsen af fag-procedurerne. Trods denne ret positive tilbagemelding på deltagelsen, hvilket skulle have motiveret medarbejderne så MJ mener dog ikke at alle medarbejder har haft opfattelsen af at vedligeholdelsen af systemet er en del af deres arbejdsopgaver. Det har nogen

medarbejder da også har givet udtryk for. Det er dog fra ledelsens side besluttet, at det er sådan det skal være og MJ mener da også at medarbejderne tager systemet til sig, men det er en proces der tager tid. En del af årsagerne til at det tager tid for medarbejderne at tage systemet til sig som noget positivt, er ifølge JN og MJ at de føler det er noget der er trukket ned over hovedet på dem. Det er dog kun ca. 10 % af de adspurgte der tror de ville have været mere motiveret i forhold til kvalitetsstyringsarbejdet, hvis det havde været et frivilligt initiativ fra ledelsens side.

Der er således noget der kan tyde på at der er et stykke vej endnu før kvalitetsstyringssystemet bliver en naturlig del af det daglige arbejde. Det bekræftes da også ved at ca. 22 % af de adspurgte ikke kender noget til kvalitetshåndbogen og ca. 58 % tror ikke at kvalitetsstyring vil indgå som en positiv og naturlig del af arbejdet i fremtiden

Ifølge PJ har det været teamledernes ansvar at kvalitetsstyringssystemet blev implementeret. Ifølge implementeringsmodellen er ledelsesstilen i en organisation en vigtig faktor i forhold til om medarbejderne benytter sig af afværgemekanismer i forbindelse med en opgave. I spørgeskemaet var der syv spørgsmål om medarbejdernes oplevelse af ledelsen. Figur 13 viser en oversigt over de adspurgtes svar.



Figur 13 Medarbejdernes oplevelse af ledelsen i Hjørring

Som det ses på figur 13 så synes ca. 52 % af de adspurgte at ledelsen har haft en positiv indstilling til kvalitetsstyringssystemet fra starten, men kun ca. 24 % synes ledelsen har været gode til skabe en positiv stemning omkring det. Det er også kun ca. 29 % af de adspurgte der har svaret ja til at ledelsen har prioriteret og sat fokus på kvalitetsstyring, som en del af det daglige arbejde og det er til trods for at det er en del af ledelsens opgave ifølge både PJ, MJ og JN. Henholdsvis 19 % og ca. 33 % af de adspurgte synes ikke at ledelsen har givet klart udtryk for formålet med og planen for implementeringen af kvalitetsstyringssystemet. Generelt har svarmuligheden "til dels" haft overvægt ved de fleste af spørgsmålene hvilket også kan ses på figur 13. Dette kunne tyde på noget usikkerhed eller måske lige frem utilfredshed med ledelsen og deres arbejde med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet. Der kunne også være tale om en generel usikkerhed eller utilfredshed med kvalitetsstyring der smitter af på oplevelsen af ledelsen, da det som sagt er dem der har haft ansvaret for implementeringen af et system som ca. 58 % af medarbejderne ikke tror, bliver en positiv del af deres arbejde i fremtiden. En sådan usikkerhed eller utilfredshed kunne medføre at nogen af medarbejderne anvender afværgemekanismer for at undgå eller komme let henover opgaver der har med kvalitetsstyring at gøre.

Ledelsesstilen er dog ikke den eneste faktor der påvirker medarbejderne. Ifølge implementeringsmodellen så kan hver af de følgende faktorer påvirke markarbejdernes adfærd og det er derfor undersøgt om nogen af dem kunne gøre sig gældende for medarbejderne i Hjørring.

- *Lovgivningsgrundlaget:* Henholdsvis ca. 42 % og 26 % af de adspurgte svarede "slet ikke" eller "ikke specielt" til spørgsmålet om de synes lovens formål er uklart. Hele 60 % af de adspurgte mener dog at kvalitetsstyringsloven primært havde symbolsk værdi som en del af kompromiset omkring kommunalreformen
- *Målgruppens karakter og markarbejder/klient forholdet:* Ca. 84 % af de adspurgte føler ikke noget særligt pres fra virksomheder og borgere i forhold til dokumentation af kvaliteten i forvaltningsarbejdet og ca. 64 % svare da også nej til at de oplever at kvalitetsstyringssystemet er med til at skabe større tillid og tilfredshed blandt brugerne.
- *Organisationskulturen og dennes normer for "passende" opgaveløsning:* Som tidligere nævnt så føler ca. 77 % af de adspurgte ikke at de har skullet ændre deres arbejdsrutiner særligt meget i forhold til de nye procedurer.
- *Markarbejderens individuelle holdninger og baggrund:* Som tidligere nævnt så tror ca. 58 % af de adspurgte ikke, at kvalitetsstyringssystemet vil fungere som en positiv og naturlig del af deres arbejde i fremtiden. Dertil viste spørgeskemaet at ca. 73 % af de adspurgte synes at kvalitetsstyringssystemet tager for meget tid fra deres daglige arbejde og at ca. 32 % synes dette er for besværligt at finde ud af.

Det ser således ud som om det ikke kun er ledelsesstilen, der kan medføre at medarbejderne i Hjørring benytter sig af en eller flere af afværgemekanismerne. Der har da ifølge MJ og JN også i særlig grad været problemer med nedprioritering af registreringen og dokumenteringen af fejl, som en del af kvalitetsstyringen. I stedet prioriteres andre opgaver højere. Denne prioritering kan hænge sammen med ledelsesstilen, idet PJ mest af alt ser denne del af kvalitetsstyringssystemet som papirnusseri. Det er ikke utænkeligt, at det er en holdning der har forplantet sig blandt medarbejderne. Som tidligere nævnt har nogen medarbejdere forsøgt at overvælde opgaverne med vedligeholdelsen af kvalitetsstyring til de kvalitetsansvarlige, hvilket også er en afværgemekanisme.

Det er dog ikke sådan at medarbejderne slet ikke ser nogen fordele ved kvalitetsstyringssystemet. Ca. 68 % af adspurgte mener, at systemet er en fordel for nyansatte. Ca. 64 % mener at systemet gør sagsbehandlingen mere ensartet og ca. 55 % mener at kvalitetsstyringssystemet medfører at de får opsat flere gode mål for fremtiden. Men er disse fordele noget som brugerne får glæde af? Det ses der lidt nærmere på i næste afsnit.

7.1.3 Bruger adfærd

Det er ifølge PJ udført et par brugertilfredshedsundersøgelser med meget positive resultater, hvilket ifølge Søren Winter, også er forventeligt. Ca. 53 % af medarbejderne synes ikke de har oplevet et stigende krav om dokumentation for kvaliteten i sagsbehandlingen og der er ikke nogen, der mener at færre klager er en af fordelene ved implementeringen af kvalitetsstyringssystemet.

Indtil videre må det derfor konstateres at kvalitetsstyringsloven ikke har fået nogen reel social eksistens på nuværende tidspunkt i og med den ikke synes at have haft nogen effekt for brugerne og deres adfærd.

7.2 Implementeringens resultater

Med implementeringens resultater forstås de præstationer som den offentlige sektor yder i forhold til borgeren mens effekterne er de resterende konsekvenser, positive som negative, som lovgivningen har medført.

7.2.1 Præstationer

I kvalitetsstyringslovens formål er der fremsat en forventning om at kvalitetsstyringssystemet skal medføre større tillid og tilfredshed med sagsbehandlingen blandt brugerne. Som det blev nævnt i forbindelse med bruger adfærden så er der på nuværende tidspunkt kun udført et par brugertilfredshedsundersøgelser på forskellige områder. Resultatet har været positivt, men PJ tror ikke det skyldes kvalitetsstyringssystemet. Han tror at den sagsbehandling, der bliver udført i natur- og miljøforvaltningen, var meget systematisk i forvejen og derfor har kvalitetsstyringssystemet ikke medført de forbedringer i forvaltningens præstationer i forhold til brugerne, som systemet måske kunne medføre i

andre forvaltninger, hvor der arbejdes mere usystematisk. Der var måske ikke blevet lavet nogen brugertilfredshedsundersøgelser hvis ikke det havde været et krav, men PJ tror at resultatet af dem ville have været nogenlunde det samme, kvalitetsstyring eller ej.

Der kan da også argumenteres for at loven ikke vil medføre nogen nye præstationer, udover at der skal foretages brugertilfredshedsundersøgelser. Som det tidligere er nævnt så hverken skærper eller lemper kvalitetsstyringsloven på de karv der findes i den natur- og miljølovgivning den omfatter. Det vil sige at brugerne ikke burde opleve at de får hverken flere eller færre tilladelser end før kommunesammenlægningen, hvor det var amterne der primært stod for forvaltningen af natur- og miljølovgivningen. Det er selvfølgelig med den forudsætning at natur- og miljølovgivningen overholdes.

PJ synes det er fint at de får noget positiv feedback og det kan måske virke motiverende for medarbejderne. Brugertilfredshedsundersøgelserne er det parameter præstationerne skal måles på ifølge kvalitetsstyringsloven. Dog skal det nævnes at det i kapitel 3 blev belyst at borgere generelt har svært ved at skille deres holdning til sagsbehandlingen og afgørelsen ad. Derfor kan brugertilfredshedsundersøgelser generelt være et noget usikkert grundlag at vurdere præstationerne på, i hvert fald så længe ingen af undersøgelserne er gentaget.

7.2.2 Effekter

Selvom der måske ikke umiddelbart kan måles nogen forskel i præstationen i forhold til brugerne, så har implementeringen af kvalitetsstyringssystemet haft en række både positive og negative effekter internt i forvaltningen.

Der var i kvalitetsstyringsloven opstillet nogle forventede effekter i form af lovens formål. Der var således en forventning om at kvalitetsstyringssystemet skulle medføre mere faglig kvalitet, ensartethed og effektivitet i sagsbehandlingen.

Den faglige kvalitet er ifølge MJ og JN øget, men det skyldes nok i højere grad sammenlægningen af kommunerne og at der nu er flere medarbejder og dermed flere kompetencer i forvaltningen. Kvalitetsstyringssystemet har dog været med til at give noget mere systematik i arbejdet med at organiseres sig efter sammenlægningen. I planafdelingen er et enkelt teams arbejdsopgaver omfattet af kvalitetsstyringsloven og de har fx især haft glæde af den kompetencestyring, der er en del af systemet, da det har været med til at give et overblik over de mange nye medarbejdere.

Kvalitetsstyringssystemet har givet medarbejderne nogle fælles værktøjer i form af procedurerne og dertil så bliver sagerne diskuteret imellem medarbejderne, så der sjældent en der har truffet en afgørelse helt på egen hånd og det har helt sikkert givet noget mere ensartethed i sagsbehandlingerne. MJ siger dog at ensartetheden i arbejdet er noget der, ligesom implementeringen af kvalitetsstyringssy-

stemet, kommer med tiden. De er bedre end de var for 3 år siden og de vil fortsætte med at blive bedre og mere ensartet. Ca. 64 % af de adspurgte medarbejder ser da også en mere ensartet sagsbehandling som en af fordelene ved kvalitetsstyringssystemet.

Med hensyn til effektiviteten i arbejdet, har hverken MJ eller JN kunnet mærke nogen umiddelbar forbedring. Ifølge ca. 68 % af de adspurgte medarbejder, er systemet en fordel for nyansatte, hvilket kunne siges at forbedre effektiviteten i forhold til at nyansatte hurtigere bliver sat ind i deres arbejdsopgaver. Dertil mener JN at kvalitetsstyringssystemet kan være med til at danne grundlag for en øget digitalisering i fremtiden og dermed også en øget effektivitet.

I det hele taget så mener både PJ, MJ og JN at det er ret svært at måle på de tiltænkte effekter af kvalitetsstyringssystemet, da der ikke er noget reelt sammenligningsgrundlag og dertil mener de, at flere af effekterne ville være opnået alligevel. JN mener dog at der måske ville være gået for lang tid før at det var fundet nødvendigt, fx at lave arbejdsbeskrivelser, hvis ikke det havde været et krav i form af fagprocedurerne i kvalitetsstyringssystemet.

Selvom PJ synes de i forvejen arbejde meget systematisk i forvaltningen og han tror at de selv ville have lavet noget tilsvarende, så peger han på fag-procedurerne som en af de tre primære fordele ved kvalitetsstyringssystemet. Den anden fordel er at kvalitetsstyringssystemet har medført at de får opstillet en masse gode mål i forvaltningen. Ifølge MJ og NJ er målende med til at sikre en fortsat forbedringskultur i forvaltningens arbejde, hvilket for dem er en vigtig del af kvalitetsarbejdet. Dette hænger da også sammen med den tredje fordel, som PJ ser i forbindelse med kvalitetsstyringssystemet. Den tredje fordel er udførelsen af brugertilfredshedsundersøgelser da det kan være med til at opstille nye forbedringsmål.

I PJ's øjne så var formålet med kvalitetsstyringsloven at sikre at kommunerne kunne løfte de nye natur- og miljøopgaver, men han tror ikke på at et kvalitetsstyringssystem i sig selv kan sikre imod fejl og dårligt arbejde. Sikringen ligger i den tilgang man har til systemet og det arbejde man laver.

Både PJ, MJ, JN synes at være enige om at en af de negative effekter som arbejdet med kvalitetsstyringssystemet har haft, er at andre arbejdsopgaver har måttet nedprioriteres. Det har primært kunnet mærkes i de to teams, hvor de kvalitetsansvarlige sidder, men i forbindelse med udarbejdelsen af fagprocedurerne har prioriteringen påvirket alle teams. PJ synes det er svært at sige om ressourceforbruget i forbindelse med kvalitetsarbejdet er eller kan tjene sig selv ind igen i form af de positive effekter, blandt andet fordi man jo ikke ved hvilket ressourceforbrug man ville have haft, hvis ikke kvalitetsstyringssystemet skulle implementeres. Hvis en udvidelse af systemet til andre dele af teknik og miljø bliver aktuel så vil det samme ressource forbrug dog ikke være nødvendigt igen, idet natur og miljø-

forvaltningen, ifølge PJ, nu har lavet forarbejdet. Et andet problem PJ ser ved kvalitetsstyringssystemet er at det i forbindelse med registreringer og dokumentering af fejl flytter fokus fra det endelige mål til processen der ledte derhen. Så længe fejlene bliver rettet så er årsagerne ifølge ham ikke så interessante, idet han mener at fejlene generelt ikke er systematiske og derfor meget svære helt at undgå.

Overordnet set mener PJ at de forsøger at fokusere på og prioritere de dele af kvalitetsstyringen, der medføre de positive effekter og dermed giver mening for dem i deres daglige arbejde. Omvendt forsøger de samtidig at nedprioritere de dele af systemet, der ikke giver mening for dem. Det betyder at opbygningen af en database med medarbejdernes kompetencer har meget lav prioritet, da PJ ikke mener det giver dem nogen værdi, da deres forvaltning er så lille at de kender hinanden.

7.3 Opsamling

Der synes at være en ret blandet holdning til implementeringen af kvalitetsstyringssystemet i Hjørring. Både medarbejdere og ledelsen kan se fordele i at have systemet, da det fx har været med til at gøre arbejdet mere ensartet hvilket også var et af kvalitetsstyringslovens formål. Derudover er systemet en fordel for nye ansatte og der er også enighed om at de får opsat flere gode mål på grund af kvalitetsstyringssystemet. Kvalitetsstyringssystemet har dog hverken ifølge medarbejdere eller PJ haft den store effekt i forhold til brugertilfredsheden eller effektiviteten på nuværende tidspunkt. Dertil synes der også at være enighed om at udarbejdelsen af systemet har været meget ressourcekrævende hvilket er gået udover andre opgaver. PJ synes de forsøger at prioritere de gode dele af kvalitetsstyringssystemet, men medarbejderne synes at det tager for meget tid fra deres andre opgaver. Det må således konstateres, at implementeringen af kvalitetsstyringslovens krav i Hjørring ikke har medført de forventede effekter, hvilket både kan skyldes organiseringen af arbejdet, ledelsesstilen og medarbejdernes adfærd.

8 Analyse af Aalborg kommune

I dette kapitel analyseres den indsamlede empiri fra Aalborg kommune. Analysen bygger, ligesom de to foregående kapitler, videre på analysen af politikformuleringen i kapitel 5, idet der her fokuseres på den specifikke implementeringsproces og dennes resultater for Aalborg Kommune. Analysen er baseret på interviewene med Michael Damm (MD) og Michael Laden (ML) samt besvarelsene af spørgeskemaet fra medarbejderne i Aalborg Kommune. De to interviews findes i appendiks E mens besvarelsene kan findes i appendiks C bagerst i rapporten. Der vil kun blive refereret til dem i teksten hvis der er tale om citater.

Den nuværende Aalborg kommune blev i 2007 til efter sammenlægningen af Hals, Nibe, Sejlflod og Aalborg kommuner (Eniro Danmark A/S, n.d.). Pr 1. januar 2010 var der 197.426 indbyggere (Aalborg kommune, 2010), hvilket gør Aalborg kommune til den største af de tre kommuner. Naturligt nok så er forvaltningens størrelse tilsvarende større og den organisatoriske opbygning adskiller sig en del fra Hjørring og Frederikshavn.

Miljøchef Michael Dam (MD) blev interviewet, da han er øverst ansvarlig for kvalitetsstyring i Aalborg kommune. Dertil blev Michael Laden (ML) interviewet, da han er kvalitetskoordinator og systemansvarlig i kommunen. Spørgeskemaet blev sendt til 65 medarbejdere i kommunens miljøforvaltning. Flere medarbejder er omfattet af kvalitetsstyringssystemet, men de sidder i andre afdelinger og da det var svært at skille dem ud, blev det besluttet kun at sende spørgeskemaet ud til de 65 medarbejdere i miljøforvaltningen. Ud af de 65 svarede 32, hvilket giver en svar procent på ca. 49 %.

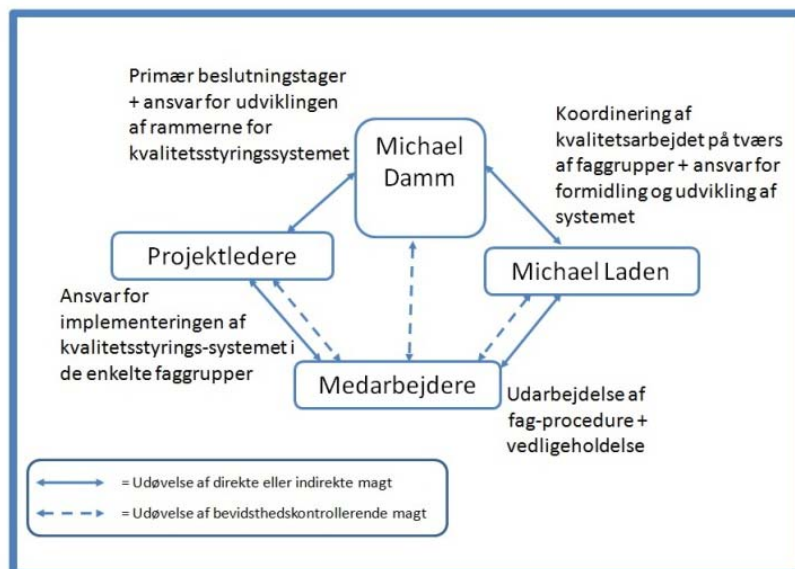
I Aalborg kommune er det valgt at arbejde med kravet om et kvalitetsstyringssystem i henhold til kvalitetsstyringsloven, som en del af en ISO 9001 certificering af hele Teknik- og Miljøforvaltningen. Denne certificering betyder at der arbejdes med kvalitetsledelse og ikke kvalitetsstyring i Aalborg. Udgangspunktet er dog det samme; implementeringen af et kvalitetsstyringssystem der lever op til kvalitetsstyringslovens krav og det er denne implementering og de afledte effekter der er i fokus i denne rapport. Den påvirkning, som arbejdet med kvalitetsledelse frem for styring kan have haft på implementeringen og dens effekter, vil blive behandlet i forbindelse med sammenligningen af kommunerne og den samlede evaluering af kvalitetsstyringslovens formål og effekter i kapitel 9.

8.1 Implementeringsprocessen

I implementeringsprocessen indgår en række aktører, der hver især har taget nogle beslutninger der har påvirket implementeringsarbejdet. I de følgende afsnit beskrives de forskellige grupper af aktører og deres oplevelse af implementeringsprocessen i Aalborg kommune.

8.1.1 Organisatorisk og inter-organisatorisk adfærd

I figur 14 ses en forenklet oversigt over organisationen af arbejdet med udviklingen og implementeringen af kvalitetsstyringssystemet i Aalborgs Miljøforvaltning.



Figur 14 Organiseringen af arbejdet med kvalitetsstyring i Aalborg Kommune

Kvalitetsstyring var for MD en metode, der skulle skabe en helhed efter kommunesammenlægningen, således at arbejdet udføres som det planlægges og alle har en fælles forståelse for hvorfor det bliver udført sådan og hvilke effekter det medføre fx i forhold til dialog og samarbejde med omverdenen. Ligeledes synes ML at det som udgangspunkt har været en god ide at få dokumenteret arbejdsopgaverne i dybden i og med, at det var en ny organisation, der skulle køres sammen efter kommunesammenlægningen, men han mener at der med tiden skal ske en forenkling af systemet fordi det ellers bliver for stort og uhåndterligt.

Som det ses i figur 14 så har MD som leder haft stor indflydelse på udviklingen af kvalitetsstyringssystemet i Aalborg. MD har først og fremmest taget stilling til hvordan opgaven med kvalitetsstyring skulle varetages i forhold til at leve op til lovens krav og hvordan det så skulle bruges. Det var vigtigt at medarbejderne ikke følte at kvalitetsstyring var endnu en opgave der skulle varetages ved siden af de andre. Derefter skulle der tages stilling til hvilken form for organisation, der skulle bygges op omkring arbejdet og hvilke processer, der så skulle køres igennem. Beslutningerne blev truffet i samarbejde med ledelsesgruppen og der har undervejs været input fra dialoger med ML. Disse første skridt var, som MD, siger ledelsesprocesser og det var i den forbindelse vigtigt for MD at der blev afsat ressourcer nok til implementeringen, så der efterfølgende kunne skabes en involverende implementeringsproces for medarbejderne. Ifølge MD så har de, på trods af den lidt decentrale og hierarkiske organisering,

ikke været bange for, at der skete en afkobling mellem det, der blev bestemt på ledelsesniveau og det der blev implementeret blandt medarbejderne. Det skyldes at opgaven med at udarbejde mål og fag-procedurer blev uddelegeret til medarbejderne. Projektkoordinatoren i forvaltningen har været ansvarlig for at få kørt processerne igennem og de enkelte teams har været ansvarlige for at få udarbejdet fag-procedurerne, som ledelsen herefter har godkendt. Ligeledes har teamene udarbejdet mål for deres opgaver. Målene blev vurderet af ledelsen i forhold til mængden af ressourcer, handleplaner, prioriteringer osv. hvilket som regel endte ud med en konstatering af, at der ikke var ressourcer nok til at opfylde alle mål. Nogen blev derfor sendt tilbage til medarbejderne for at blive nedjusteret, mens andre blev godkendt.

Ifølge MD så har ML haft rollen som koordinator af kvalitetsarbejdet på tværs af forvaltningsgrenene i kommunen. Det vil sig han har taget sig af alle de tværfaglige procedure. ML har, ifølge MD, haft en meget vigtig rolle i implementeringen, idet han arbejder med kvalitetsledelse på fuldtid og han dermed ikke haft nogen interessekonflikter i forhold til varetagelsen af andre opgaver. ML føler han er privilegeret i hans arbejde og i forhold den prioritering det har fået, men det er en prioritering han også synes var nødvendig i og med at kvalitetsarbejdet er så omfattende i Aalborg. ML har således kunnet danne og bevare det store overblik over udviklingen i kvalitetsarbejdet og dertil haft en stor del af ansvaret for, at videreformidle ledelsesbeslutninger til medarbejderne. Denne formidling sker blandt andet på fem-seks årlige møder eller såkaldte kvali-cafeer for medarbejderne. Dertil udsendes der nyhedsbreve pr. mail og i forbindelse med alle teammøder er der altid et punkt, der omhandler kvalitetsledelse, på dagsordenen. En del af formidlingsopgaven har ML således delt med projektlederne, idet de alle har haft den opgave at skabe dialog, involvere medarbejderne og høre hvad de har at sige, til det der kommer fra ledelsen. ML har således også fungeret som en slags mellemlid eller bindeled mellem de forskellige aktører, der har været en del af implementeringen af kvalitetsstyringssystemet.

Med hensyn til valget af auditor, så synes MD ikke at deres valg var baseret på så meget andet end en vurdering af pris i forhold til produkt og det var ikke afspejlet af valget af at arbejde med ISO 9001. MD ser da heller ikke certificeringen og den eksterne audit som noget der giver værdi internt. Certificeringen betyder primært noget i forhold til formidling og dokumentation overfor politikere, samarbejdspartnere og brugere. Auditor vil derfor ikke blive behandlet som en aktør med nogen særlig indflydelse på implementeringen af kvalitetsstyringssystemet i Aalborg Kommune.

MD har således været styrende for de overordnede rammer for kvalitetsstyringssystemet, da det fx er ham der har bestemt, at de skulle arbejdes med kvalitetsledelse og ikke kvalitetsstyring, at der skal være mål for alle opgaver osv. Lige så snart det kommer til de konkrete formuleringer af mål og procedure, så er det dog medarbejdernes ansvar og projektlederens formelle ansvar, at det er nogle proce-

dure og mål de kan stå indenfor. MD har således kunne udøve meget direkte i forbindelse med de beslutningsprocesser, der har handlet om udarbejdelsen af rammerne for kvalitetsstyringssystemet. ML og Projektledere har igennem dialog med MD kunnet udøve indirekte magt ved at præsentere forskellige ideer for ham. Det samme gælder i forhold til udarbejdelsen af procedure og mål, hvor MD og den øvrige ledelsesgruppe nok har haft direkte magt til at afvise visse mål og procedure, men medarbejderne, har haft en indirekte magt da de har bestemt hvilke mål og procedure der skulle præsenteres for dem. Medarbejderne har også haft mulighed for at udøve bevidsthedskontrollerende magt igennem deres samtaler med ML og projektlederne. Dertil har medarbejderne yderligere haft mulighed for at udøve deres indirekte magt, efter beslutningerne er taget af ledelsen, idet deres adfærd har været afgørende for om beslutningerne er blevet implementeret som det var tiltænkt.

Kvalitetsledelse handler om at styre processer og processerne handler om hvordan folk laver deres arbejde og så kommer man, ifølge MD meget tæt på mennesker. Det var meget vigtigt, at den der kørte processen omkring udarbejdelsen af proceduren ikke også var den der fx bestemte, om der skulle være et skema eller ej i forbindelse med tilsyn af virksomheder for så var de aldrig blevet enige, idet der var to grundholdninger. Det var en ledelsesbeslutning, at der skulle være et skema og det var dermed ikke den kvalitetsansvarlige i teamets ansvar, om der skulle udarbejdes et skema eller ej. Denne adskillelse af proces og beslutning ser MD som meget vigtig når det gælder retning og rammer for netop at undgå endeløse diskussioner der bremser implementeringen.

MD tror at arbejdsfordelingen har været rigtig, idet han mener det ville have været naturligt for medarbejderne at diskutere eventuelle utilfredsheder mm. med ham, hvis han havde været den der skulle formidle de rammer, der var blevet lagt for implementeringen. Den diskussion er ML udover fordi det ikke er ham der har taget beslutningen. Han skal "bare" formidle den og kan dermed gå direkte til diskussionen om implementeringen og hvordan det så gøres i praksis. I den forbindelse var det vigtigt for ML at få vendt den skeptiske stemning til en positiv. For at gøre det, har han blandt andet lavet en maskot for kvalitetssystemet og andre sjove påfund, for som han siger, så er folk mere modtagelige over for at lære noget nyt, når de griner lidt. ML synes denne tilgang har virket rigtig godt, da selv de skeptiske medarbejdere har taget systemet til sig.

Den største udfordring i implementeringsprocessen var ifølge MD at skabe en fælles forståelse af hvad mål er og derefter et fælles sprog fx i forhold til hvordan de forskellige typer af mål skulle formuleres, så de for det første gav mening for medarbejderne og for det andet så der var enighed om betydningen. Det var en svær proces, fordi der ikke kun er en rigtig måde at gøre det på, men det er netop også derfor at MD mener, det har været en meget vigtig proces at komme igennem. Der er blevet udarbejdet ca. 140 mål på miljøområdet med det udgangspunkt, at der ikke må sidde nogen medarbejdere der vare-

tager en opgave, der ikke er opsat mål for. Det sender et ifølge MD signal til medarbejderne, om at det de laver det er vigtigt og derfor skal der tages stilling til hvad der skal komme ud af det.

Der har således været meget fokus på at involvere medarbejderne i arbejdet omkring kvalitetsstyring, da de ifølge MD fra dag et var klar over, at der kunne være en modvilje mod at tage endnu en opgave på sig blandt medarbejderne. Da kvalitetsstyring nu engang ikke var en opgave man kunne komme udenom, så var det vigtigt at medarbejderne fik en oplevelse af, at de kunne få gavn af det. Det var således vigtigt for ledelsen ikke at lave noget, som ville blive oplevet som utroværdigt af medarbejderne i en tid, hvor der var nok at tage fat på i forbindelse med kommunesammenlægningen. MD mener da også at implementeringen har været en succes, idet medarbejderne begynder at bruge procedure og mål som argumentation, hvilket for ham betyder de har taget systemet til sig. I det følgende afsnit vil der blive set lidt nærmere på medarbejdernes egen oplevelse af kvalitetsstyring og implementeringsprocessen.

8.1.2 Markarbejder adfærd

I Aalborg kommune svare ca. 87 % af de adspurgte ja til at de har haft mulighed for at deltage i udarbejdelsen af kvalitetssyringssystemet. Her efter siger 20 %, at de har deltaget i stort set alle diskussioner, møder mm., der har været relevant i forhold til kvalitetsstyring og ca. 63 % svare at de har deltaget i udarbejdelsen af de fag-procedurer, der er relevant for deres arbejde.

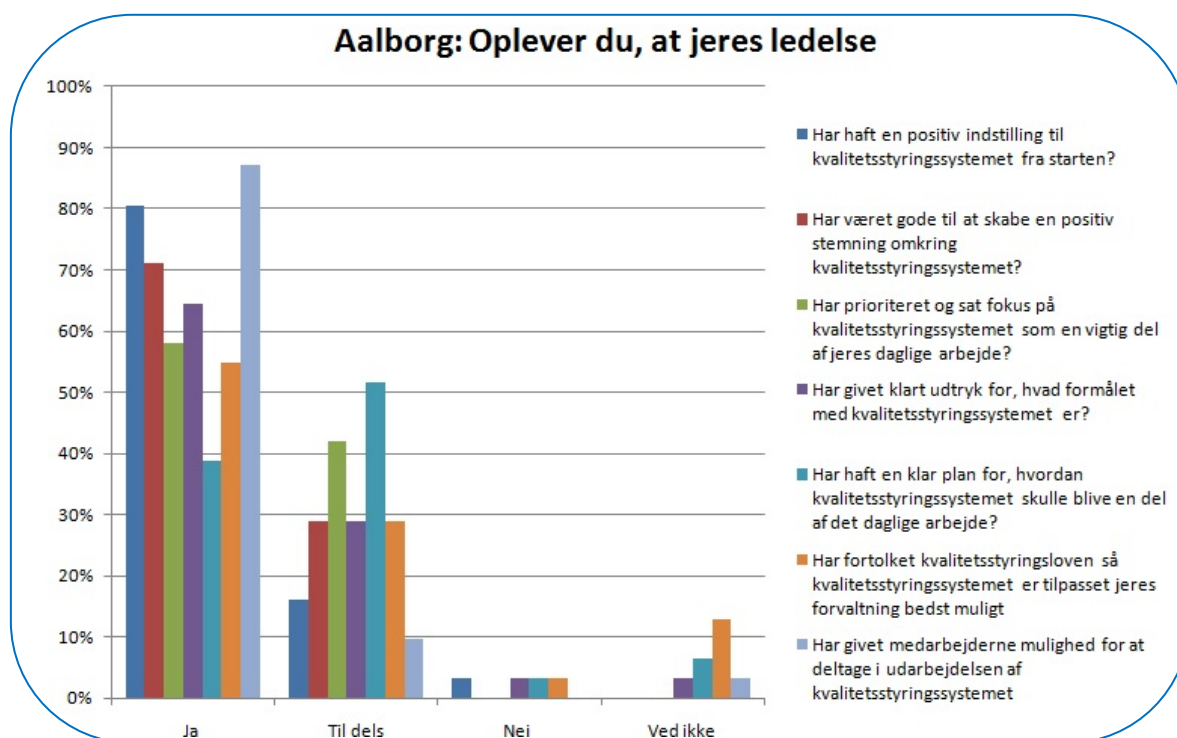
Udarbejdelsen af fag-procedurerne er forgået i de enkelte fag-teams og fag-procedurerne er således resultatet af de beslutningsprocesser, der er foregået blandt medarbejderne. Da ca. 88 % af de adspurgte svare at de kun synes de nye procedurer har medført små eller ingen ændringer i deres arbejdsrutiner, så kunne det tyde på at udarbejdelsen af procedurerne har taget udgangspunkt i de gamle normer og rutiner fra de tidligere kommuner. Det betyder at den beslutningsproces, der ligger bag udarbejdelsen af procedurerne ikke har været rationel men nærmere en kombination af den begrænsede rationalitet, den institutionelle og skraldespandsmodellen. Udarbejdelsen af fag-procedurerne har således virket som beslutningsanledning/skraldespand. Forskellige aktører har med basis i den specialiseret deltagelsesstruktur fået lov til og valgt at deltage i beslutningsprocessen, for at varetage deres egne interesser og mål i form af deres gamle arbejdsrutiner og normer.

Markarbejdere er ifølge implementeringsmodellen offentligt ansatte, der i deres arbejde skal udføre en form for fagligt skøn. Markarbejderen føler ofte at de ikke har ressourcer nok til at leve op til de krav der stilles til dem, hvilket kan medføre at de benytter sig af afværgemekanismer for at komme lettere henover eller nedprioritere nye opgaver og krav der pålægges dem. Medarbejderne i Miljøforvaltningen kan defineres som markarbejdere og der er dermed risiko for at de vil benytte sig af afværgeme-

kanismer i forbindelse med kvalitetsstyring. Ifølge implementeringsmodellen kunne flere faktorer gøre sig gældende:

- *Lovgivningsgrundlaget:* Ca. 41 % af de adspurgte svarede "slet ikke" og ca. 22 % svarede "ikke specielt" til spørgsmålet om de synes lovens formål er uklart. Ca. 26 % tror at loven i høj grad har symbolsk værdi, mens ca. 33 % svare "ikke specielt" og ca. 26 % ved ikke om de tror, at loven primært har symbolsk værdi som en del af kommunalreformen.
- *Målgruppens karakter og markarbejder/klient forholdet:* Ca. 93 % af de adspurgte føler ikke noget særligt pres fra virksomheder og borgere i forhold til dokumentation af kvaliteten i forvaltningsarbejdet og det er da også kun ca. 3 % af de adspurgte, der svare "ja" til at de oplever at kvalitetsstyringssystemet er med til at skabe større tillid og tilfredshed blandt brugerne.
- *Organisationskulturen og dennes normer for "passende" opgaveløsning:* Som tidligere nævnt så føler ca. 88 % af de adspurgte ikke at de har skullet ændre deres arbejdsrutiner særligt meget i forhold til procedurerne.
- *Markarbejderens individuelle holdninger og baggrund:* Over halvdelen af de adspurgte tror at kvalitetsstyringssystemet vil fungere som en positiv og naturlig del af deres arbejde i fremtiden, idet ca. 61% svarede "ja" mens ca. 29 % svarede "ikke specielt". Dertil synes ca. 67 % ikke at der er nogen særlige ulemper ved kvalitetsstyringssystemet.

Der er også en femte faktor, der påvirker medarbejdernes adfærd og det er ledelsesstilen. De adspurgte har svaret på syv spørgsmål i forhold til deres oplevelse af ledelsen i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet. Figur 15 giver et overblik over de adspurgtes svar.



Figur 15 Medarbejdernes oplevelse af ledelsen i Aalborg

Som det ses af figur 15 så er oplevelsen af ledelsen generelt positiv. Der er dog ca. 42 % af de adspurgte, der synes at have en blandet oplevelse af ledelsens prioritering af kvalitetsarbejdet som en vigtig del af de daglige arbejdsopgaver. Dette hænger godt sammen med at ca. 52 % af de adspurgte svarede "til dels" til spørgsmålet om de har oplevet, at ledelsen har haft en klar plan for hvordan kvalitetsstyringssystemet skulle blive en del af det daglige arbejde. Der er dog stor enighed om at ledelsen har haft en positiv indstilling og har været gode til at sprede en positiv stemning, idet henholdsvis ca. 81 % og 71 % af de adspurgte har svaret ja til de to spørgsmål.

Som det blev nævnt i foregående afsnit så har der specielt fra MD's side været stor fokus på udarbejdelsen af mål for alle opgaver, da det sendte et signal til medarbejderne om at deres opgaver er vigtige. Det er dog kun ca. 17 % af de adspurgte der synes at en af de primære fordele ved kvalitetsstyringssystemet er, at de får opsat flere gode mål, men samtidig svare ca. 30 % af de adspurgte at de synes at kvalitetsstyringssystemet har medført, at de får fulgt op på deres mål. Dette kunne tyde på at det ikke er antallet af mål, men anvendelsen der har størst betydning for medarbejderne. Derudover ser medarbejderne en fordel i systemet for nyansatte og i forhold til at det har været med til at ensarte arbejdet.

Der er generelt delte meninger blandt medarbejderne for de fleste af faktorerne. Dette kunne give anledning til at nogen medarbejdere anvender afværge mekanismer, så som nedprioritering eller overvæltning af opgaverne med kvalitetsstyring til andre medarbejdere. Medarbejderne ser dog også for-

dele ved systemet og når medarbejderne begynder at bruge systemet som argument så, kan det efter MD's mening siges at være implementeret. Han synes at medarbejderne i dag er tro mod de procedurer og mål, som de har været med til at lave og han mener derfor at kunne sige at kvalitetssystemet er implementeret med succes.

8.1.3 Bruger adfærd

Indtil videre er der kun udført en brugertilfredshedsundersøgelse på landbrugs og virksomhedsområdet. Resultatet var ifølge ML rigtig positivt, hvilket da også ifølge implementeringsmodellen er forventeligt. Der er dog ikke noget reelt sammenligningsgrundlag, idet der kun er lavet en undersøgelse. MD har da også sin tvivl i forhold til hvorvidt kvalitetsstyringssystemet har skabt nogen reel værdi for brugerne og dermed om den har haft nogen påvirkning af deres adfærd. I og med det er et system, som er kendt af virksomheder, kan certifikatet måske være med til at give dem en større tryghed i forhold til at den udførte sagsbehandling er i orden.

ML synes dog, at der igennem brugertilfredshedsundersøgelserne sker en evaluering af de mål der er opstillet, idet der bliver taget stilling til om målene kan forstås af og påvirker brugerne. Dette er med til at skabe en fremadrettet udvikling og nye fokusområder i arbejdet. ML tror dog, at der går nogle år før at man kan se nogen reel effekt af de opstillede mål i brugertilfredshedsundersøgelserne.

Derfor må det indtil videre konstateres at kvalitetsstyringsloven ikke har fået nogen reel social eksistens på nuværende tidspunkt, i og med den ikke synes at have haft nogen påvirkning af brugerne og deres adfærd.

8.2 Implementeringens resultater

Med implementeringens resultater forstås de præstationer, som den offentlige sektor yder i forhold til borgeren, mens effekterne er de resterende konsekvenser positive, som negative, som lovgivningen har medført.

8.2.1 Præstationer

Som det allerede er nævnt under bruger adfærd, så vurderes det ikke at loven har fået en reel social eksistens endnu og dermed har borgerne nok heller ikke oplevet nogen præstationer der er afledt af kvalitetsstyringsloven.

Ifølge MD er de ressourcer der er brugt på kvalitetsstyringen kommet fra andre arbejdsopgaver, så efter MD's mening så er kvalitetsarbejdets værdi i forhold til præstationen overfor brugerne og specielt den almindelige borger negativ, da de ressourcer ellers kunnet have været brugt på at løse deres sager.

Der kan da også argumenteres for at loven ikke vil medføre nogen nye præstationer, udover at der skal foretages brugertilfredshedsundersøgelser. Som det tidligere er nævnt så hverken skærper eller lemper kvalitetsstyringsloven på de karv der findes i den natur- og miljølovgivning den omfatter. Det vil sige at brugerne ikke burde opleve at de får hverken flere eller færre tilladelser end før kommunesammenlægningen, hvor det var amterne der primært stod for forvaltningen af natur- og miljølovgivningen. Det er selvfølgelig med den forudsætning at natur- og miljølovgivningen overholdes.

MD tror ikke det betyder ret meget for borgerne, hvordan arbejdet udføres så længe der kommer en afgørelse, der giver mening for dem, ud af det. Som det blev nævnt i kapitel 3, så har borgere da generelt også svært ved at skille deres holdning til sagsbehandlingen og afgørelsen ad. For MD er der derfor hverken nu eller på længere sigt, et direkte link mellem resultatet af brugertilfredshedsundersøgelser og arbejdet med kvalitetsledelse. Værdien i kvalitetsledelse ligger for ham internt, da det er med til at skabe en bedre arbejdsplads.

Det må derfor konkluderes, at den ene brugertilfredshedsundersøgelse ikke, på nuværende tidspunkt, kan give noget særligt godt billede af hvorvidt kvalitetsstyringslovens mål om større brugertilfredshed og tillid er opfyldt. Hvorvidt implementeringen af kvalitetsstyringslovens krav har medført at der er opnået en større ensartethed, effektivitet og faglig kvalitet i arbejdet undersøges sammen med eventuelle bi-effekter i efterfølgende afsnit.

8.2.2 Effekter

Der er helt sikkert opnået en ensartethed i det arbejde der bliver udført. Det at kvalitetsstyringsloven satte krav op om at der skulle udarbejdes procedure osv., har for MD dog blot været med til at legitimere at det var et område der blev brugt ressourcer på, da det var en proces som han er sikker på de ville have været igennem alligevel efter sammenlægningen. Ensretningen af arbejdet er for ham, ikke lavet fordi det er et krav i loven, men fordi de har set værdi i at gøre det.

MD synes at de igennem ensretningen af arbejdet også har opnået en større effektivitet i arbejdet, da mange diskussioner og en del stillingstagen til arbejdes udførelse overflødiggøres i og med der er en fast procedure for opgaverne. Det er dog svært at give noget mål på den opnåede effektivitet, da der ikke er noget reelt sammenligningsgrundlag. MD tror ikke at der er opnået en højere produktivitet i forhold til antallet af behandlede sager på nuværende tidspunkt, men det forventer han at de vil på sigt selvom det nok ikke kan dokumenteres. Den øgede produktivitet kan dog ikke dække den påvirkning som kvalitetsarbejdet nødvendigvis har fået på sagsbehandlingen. De ressourcer der er brugt på kvalitetsledelse har ifølge MD betydet der har været færre ressourcer til andre opgaver i forvaltningen, men han synes det har været en nødvendig prioritering og de positive effekter som kvalitetsarbejdet

har haft internt, er det værd. ML mener det er for tidligt at sige noget om hvorvidt ressourceforbruget vil blive tjent ind på de fordele som systemet medføre, da der i 2009 er brugt rigtig mange ressourcer, mens fordelene først virkelig begynder at komme til udtryk nu.

Ifølge ML så er en af de vigtige effekter i forbindelse med arbejdet med kvalitetsstyring den proces og kompetenceudvikling, der er sket i forbindelse med udviklingen af procedure og mål. Det at arbejdsopgaver, metoder og fordeling er blevet diskuteret har medført en erfaringsudveksling på alle niveauer i organisationen og det er for ML en form for kompetenceudvikling. Dertil arbejdes der også med at forbedre kompetencestyringen, således at nye medarbejdere kommer igennem en ensartet proces, hvor deres kompetencer klarlægges og implementeres i organisationen på bedst mulige måde. Når medarbejdernes kompetencer udvides og tilpasses i forhold til arbejdet må det formodes, at der i større eller mindre grad også opnås en større faglig kvalitet i arbejdet.

Kvalitetsarbejdet i Aalborg har således medført effekter, der i større eller mindre grad er positive i forhold til at opnå kvalitetsstyringslovens formål. Arbejdet med kvalitetsledelse har dog også medført andre effekter. MD synes at de har opnået en kulturfordel, forstået på den måde at der igennem diskussionerne omkring procedure og mål er oparbejdet et fællesskab blandt medarbejderne, i det der er en enighed omkring hvad det er man arbejder frem imod. Dette til trods for at implementeringen har medført modstand fra medarbejderne. Denne modstand var dog forventelig, idet MD mener at alt forandring medføre modstand. Hvis alle havde været enige og bare havde sagt ja til alle forslag og ændringer, så havde de ifølge MD ikke fået alle de gode diskussioner, der har medført at medarbejder og ledelse reelt er blevet enige og har opnåede den ønskede fælles forståelse for fx mål. MD synes derfor at modstanden har været med til at danne basis for en god implementeringsproces.

Dertil er de mål, der er blevet udarbejdet som en del af kvalitetsstyringssystemet, blevet en vigtig faktor i udarbejdelsen af handleplaner og ressourcestyringen. Det er ifølge MD hele pointen i at de anvender kvalitetsledelse frem for styring. Igennem kvartalsevalueringerne af handleplanerne og de årlige interne audit af systemet, sker der konstant en stillingtagen til arbejdet der udføres og dernæst en prioritering af ressourcer i forhold til de forskellige opgaver og mål. Dette ser MD som en fortsat implementering og udvikling af kvalitetsstyringssystemet, hvor medarbejderne bruger opstillingen af mål som et værktøj til at få tildelt ressourcer til deres arbejde. Det så dog i analysen af medarbejdernes adfærd ud til, at de i højere grad så evalueringen og opfølgningen på målene som en fordel frem for selve målopsætningen.

8.3 Opsamling

Det må således konkluderes at hverken medarbejder eller ledere udover ressourceforbruget ser de store ulemper ved implementeringen af kvalitetsstyringssystemet. Medarbejderne synes dog at virke

mellemfornøjet med systemet og implementeringsprocessen, men ser dog en fordel for nyansatte og i forhold til ensartethed af arbejdet. Disse fordele samt en øget kompetenceudvikling og styring var, som det ses af kvalitetsstyringslovens formål, forventede effekter. Både MD og ML synes dog at have meget lidt fokus på denne målopfyldelse. Ledelsen ser dog en stor fordel i at anvende kvalitetsledelse som et redskab til at skabe en helhedsorienteret og ensartet organisation samt en god arbejdsplads for alle. De er således generelt meget positive i forhold til implementeringsprocessen og ser ressourceforbruget som en nødvendighed for at opnå de ønskede resultater både nu og i fremtiden.

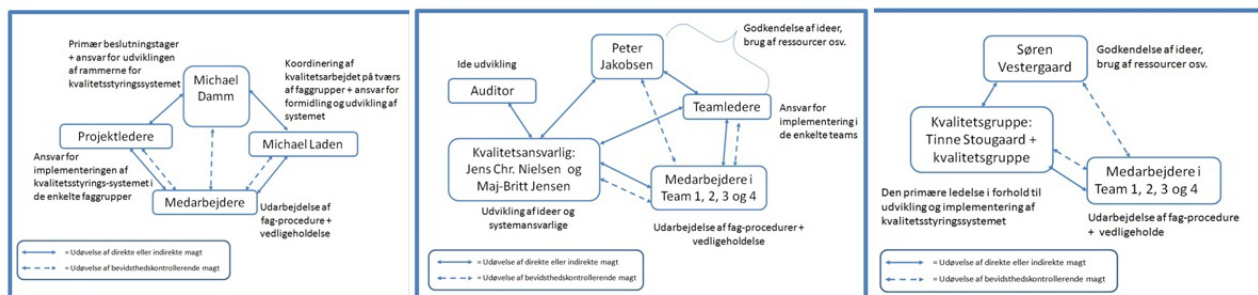
9 Opsamling og Evaluering

I dette kapitel samles der op på den analyse der er foretaget i kapitlerne 5-8 og resultaterne sammenlignes med den erfaring der blev beskrevet i kapitel 2. På den basis udarbejdes evalueringen af kvalitetsstyringslovens formål og effekter. Sidst i kapitlet vil den indsamlede empiri fra kommunerne danne grundlag for en perspektivering i forhold til fremtiden for kvalitetsstyring i kommunerne.

9.1 Opsamling på analysen

I kapitel 5 blev en række mulige problemer belyst igennem analysen af politikformuleringen for kvalitetsstyringsloven. For det første synes formålet med loven at være åbent for fortolkning, idet der ikke er nogen præcis definition af, hvad der forstås med sikring af faglig kvalitet, ensartethed og effektivitet i sagsbehandlingen. Dertil kommer sikringen af brugernes tilfredshed og tillid i forhold til sagsbehandlingen. Det er dog ganske tydeligt, at der er en forventning om at implementeringen af et kvalitetsstyringssystem for kommunernes forvaltning af natur- og miljøopgaverne vil medføre denne sikring. For det andet så kan det uklare formål rejse spørgsmål om hvorvidt der er tale om symbolpolitik, hvilket kan være tilfældet, når politikerne forsøger at løse et problem, som der reelt ikke er nogen løsning på.

Manglen på en klar definition af formålet med implementeringen af det påkrævede kvalitetsstyringssystem har givet kommunerne mulighed for selv at fortolke formålet og dermed også incitamentet for at udføre implementeringen. Dette ses da også i de tre casestudies, hvor ledelsen har haft vidt forskellige tilgange til implementeringen. I Aalborg synes man ikke det gav mening kun at implementere systemet for natur- og miljøopgaverne, derfor har man under overskriften: Helhedsorientering, valgt at arbejdet med kvalitetsledelse i hele Teknik- og Miljøforvaltningen. I Hjørring har tilgangen til kvalitetsstyring været mere skeptisk og for at sikre at kvalitetsstyringssystemet gav mening for dem, er dele af det blevet prioriteret højere end andre. I Frederikshavn har man set kvalitetsstyringssystemet som endnu en opgave, der er blevet pålagt dem og som de ligeså godt kunne forsøge at gå positivt til. For alle tre kommuner gælder det, at de synes, de igennem deres tilgang, har forsøgt at få mest mulig værdi ud af de rammer, som kvalitetsstyringsloven har givet dem. Det må derfor formodes kommunerne hver især har ment, at den måde de har valgt at organisere arbejdet på, er den måde, der ville give dem mest muligt værdi i forhold til brugen af ressourcer. Organiseringen af arbejdet blev beskrevet i de enkelte analyser, men i figur 16 ses forskellen tydelig.



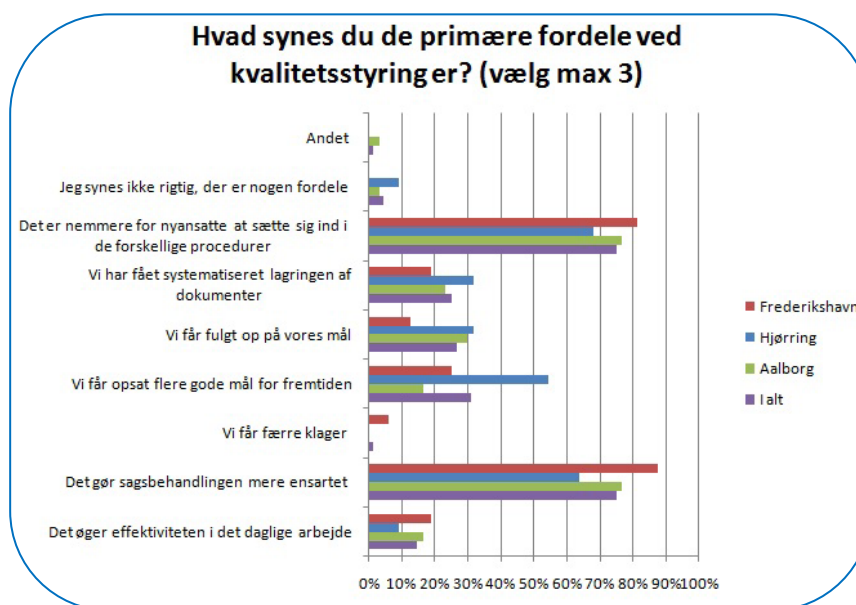
Figur 16 Oversigt over kommunernes organisering af kvalitetsarbejdet

I kapitel 2 blev fire overordnede modeller for organiseringen af kvalitetsarbejdet i danske virksomheder beskrevet. Aalborg Kommunes organisering kan beskrives ved *"både og løsningen"*, idet der findes en selvstændig tværgående kvalitetsfunktion for hele Teknik- og Miljøforvaltningen, repræsenteret ved Michael Laden og samtidig er der medarbejdere i de enkelte faggrupper i form af projektlederne, der har ansvar for kvalitetsarbejdet. Organiseringen i Hjørring Kommune kan beskrives i form af *"bibeskæftigelses modellen"*, da ingen har fået afsat tid til at varetage kvalitetsarbejdet, der således skal prioriteres på lige fod med andre arbejdsopgaver. I Frederikshavn Kommune kan organiseringen bedst beskrives i form af den *"Decentrale organisering"*, da den kvalitetsansvarlige har fået afsat halvdelen af sin arbejdstid til kvalitetsarbejdet og dertil er der en repræsentant fra hvert fag-team i kvalitetsgruppen.

Til trods for de forskellige former for organisering, så har kommunerne langt hen af vejen alle opfyldt de tommelfingerregler, der blev opstillet for implementeringsprocessen i kapitel 2. De har alle involveret medarbejderne i udarbejdelsen af procedurer og ingen af dem synes at have haft et overdrevent forbrug af konsulentbistand fra deres auditor. Der synes dog i analysen at tegne sig et billede af, at der i blandt medarbejderne i Aalborg og Frederikshavn har været en mere positiv opfattelse af ledelsens opbakning til og arbejde med implementeringen, end i Hjørring. Dette kan, i lyset af tommelfingerreglerne, skyldes at der i Hjørring har været en mere kritisk holdning til implementeringen, samt en knapt så struktureret uddannelsesindsats overfor medarbejderne, sammenlignet med Frederikshavn og Aalborg, hvor der på fast basis har været planlagt kvalitetsdage og møder for medarbejderne.

Der er erfaring for at virksomheder, der har organiseret sig efter *"både og løsningen"* generelt havde et højt niveau i deres kvalitetsarbejde og dermed var det ofte dem, der også opnåede flest resultater. Der blev også påvist en sammenhæng mellem et lavt niveau i kvalitetsarbejdet og de virksomheder der anvendte *"bibeskæftigelses modellen"* og ikke overraskende opnåede de virksomheder også færre resultater. Fælles for alle virksomhederne var dog, at de primært opnåede de interne mål, mens kun få oplevede at kvalitetsstyringen medførte eksterne effekter fx bedre image.

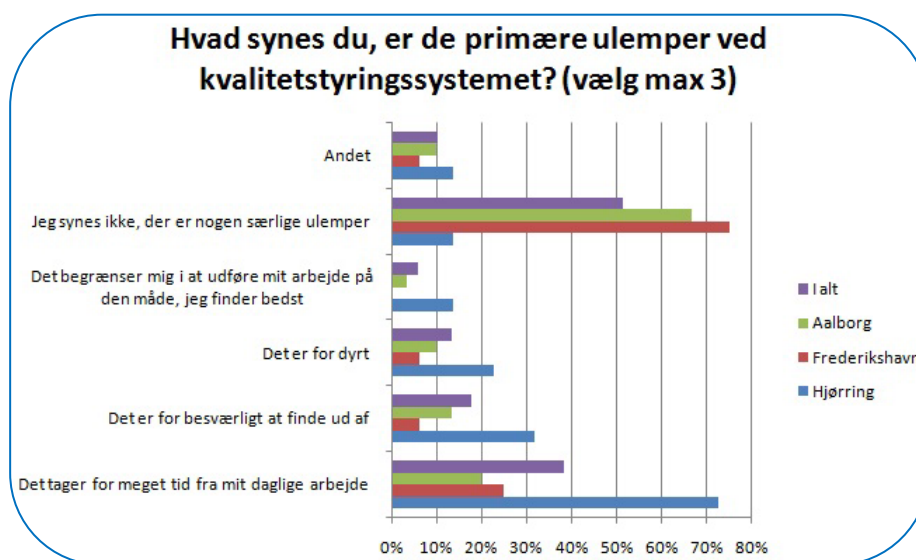
Virksomhedernes oplevelser i forhold til målopnåelse må også siges at gøre sig gældende for kommunerne. De har alle oplevet, at de har opnået en ensartethed i sagsbehandlingen og en form for systematik i arbejdet med at organisere forvaltningens arbejde efter kommunesammenlægningen. De er da også alle enige om, at de ville have opnået de effekter uden kvalitetsstyringsloven, da en gennemgang af arbejdsgange og opgavefordeling var nødvendig i de nye kommuner. Både medarbejder og ledelse i alle tre kommuner ser dog kvalitetsstyringssystemet som en fordel for de nyansatte, da de vil have letter ved at sætte sig ind i arbejdsopgaverne. I Frederikshavn snakker ledelsen om at udarbejdelsen af fag-procedurer har været med til at knytte de faglige bånd imellem de mange nye medarbejdere. I Aalborg se ledelsen i højere grad udarbejdelsen af mål for alle opgaver som værdigivende i forhold til at skabe en organisationskultur, hvor alle har et mål at arbejde hen imod. Ledelsen i Hjørring ser også udarbejdelsen af mål som en fordel ved systemet og ledelsen i alle tre kommuner synes at være enige om, at opstillingen af mål i større eller mindre grad har været med til at skabe mere fokus på en øget forbedringskultur i arbejdet. Denne anvendelse af systemet er da også i tråd med den sjette tommelfingerregel der blev opstillet i kapitel 2. Ledelsen i de tre kommuner tror at kvalitetsstyringsloven har medført, at de er kommet i gang med at foretage brugertilfredshedsundersøgelser, hvilket de synes er positivt til trods for at de ikke umiddelbart tror, at der er nogen særlig sammenhæng mellem implementeringen af kvalitetsstyring og brugertilfredshed. Som det ses i figur 17, så er medarbejderne i de tre kommuner generelt enige med deres ledelse i forhold til de fordele som kvalitetsstyringssystemet har medført.



Figur 17 Oversigt over hvad medarbejderne ser som de primære fordele ved kvalitetsstyringssystemet

Kun ganske få medarbejder synes at kvalitetsstyringssystemet har medført en øget effektivitet i det daglige arbejde og ledelsen i kommunerne har da også meget svært ved at give en vurdering, af om

kvalitetsstyringssystemet har medført en øget effektivitet. De er dog alle enige om at det ikke har medført en øget produktivitet, der kan opveje ressourceforbruget i implementeringen. Implementeringen af kvalitetsstyringssystemet har i alle tre kommuner betydet, at det har været nødvendigt at nedprioritere andre opgaver. Dette er sket i form af prioritering af ressourcer fra ledelsens side og ved at medarbejderne har prioriteret kvalitetsarbejdet over deres andre opgaver fx i forbindelse med registrering af fejl.



Figur 18 Oversigt over hvad medarbejderne synes er de primære ulemper ved kvalitetsstyringssystemet

Som det ses på figur 18, så synes særligt medarbejderne i Hjørring at kvalitetsstyringssystemet tager for meget tid fra deres andre arbejdsopgaver. Medarbejderne i Frederikshavn og Aalborg synes at være noget mere positive, idet ca. 70 % af dem ikke synes, der er nogen særlige ulemper ved kvalitetsstyringssystemet. I alle kommunerne ses den registrering af fejl, som medarbejderne skal udføre, som en del af kvalitetsarbejdet, som en udfordring, da de generelt heller vil se frem ad i stedet for at analysere fejl, der er blevet rettet. Der er dog den forskel, at ledelsen i Aalborg og Frederikshavn i højere grad ser registreringen af fejl som et forbedringsværktøj, end det er tilfældet i Hjørring.

Til trods for de meget forskellige tilgange til at opfylde kvalitetsstyringslovens krav, så synes der ikke at være den store forskel i forhold kommunernes opnåelse af formålet i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet, indtil videre. Der dog en forskel i forhold til hvorvidt medarbejderne har oplevet implementeringsprocessen som noget positivt, hvor medarbejderne i Hjørring synes at være mindst positive. Denne forskel må nok siges at skyldes ledelsens mere kritiske holdning til kvalitetsstyring, der har medført at implementeringen i højere grad har været til diskussion i alle dele af forvaltningen. I Aalborg og Frederikshavn har der fra ledelsens side været en klar udmelding om at implementeringen ikke var til diskussion og medarbejderne har således ikke skullet tage stilling til

hvorvidt de synes det var en god ide, men blot få det bedste ud af de rammer der nu engang var. Der kan argumenteres for at der i Aalborg er opnået flere effekter, idet kvalitetsstyring er blevet indarbejdet som en ledelsesstrategi for hele Teknik- og Miljøforvaltningen, hvilket givetvis kan give nogle fordele i forhold til samarbejde på tværs af forvaltningsgrenene. Denne tilgang hænger da også godt sammen med den femte tommelfingerregel, der siger at en certificering kan bringe fokus på nye problemer, hvor kvalitetsstyring kunne anvendes som løsningsværktøj. Omvendt så har de i Aalborg også brugt tilsvarende flere ressourcer på kvalitetsarbejdet. Derfor kan der ikke gives nogen endelig konklusion på hvilken af kommunernes tilgang, der har været bedst. Det kan de kun selv vurdere i forhold til om de synes de har fået mest muligt ud af de ressourcer de har brugt på det. Dette hænger da også godt sammen med Häversjö og Larsen (1997)'s tre sidste tommelfingerregler der siger, at en certificering kan kaste lys på nye problemer, hvor kvalitetsstyring bruges som et løsningsværktøj. Således skal systemet anvendes til at skabe en forbedringskultur og ikke bare som løsningen på et problem nu og her.

9.2 Evaluering

Som det blev beskrevet i kapitel 1, så er formålet med denne rapport at lave en evaluering af kvalitetsstyringslovens formål og effekter. Denne evaluering tager således sit udgangspunkt i rapportens tre delte problemstilling:

4. *"Har kvalitetsstyringsloven opfyldt sit formål og hvis ikke hvorfor?"*
5. *"Har implementeringen og certificeringen af kvalitetsstyringssystemet medført nogen bi-effekter og i så fald hvilke?"*
6. *"Hvordan ser fremtiden ud for kvalitetssyring i kommunerne?"*

I kapitel 4 blev evaluering beskrevet som en systematisk indsamling af informationer der giver grundlag for at skabe viden om implementeringen og effekterne af kvalitetsstyringsloven. Denne indsamling af informationer er nu fortaget i form af analysen af de tre casestudies og den ovenstående opsamling og sammenligning med erfaringer fra danske virksomheder.

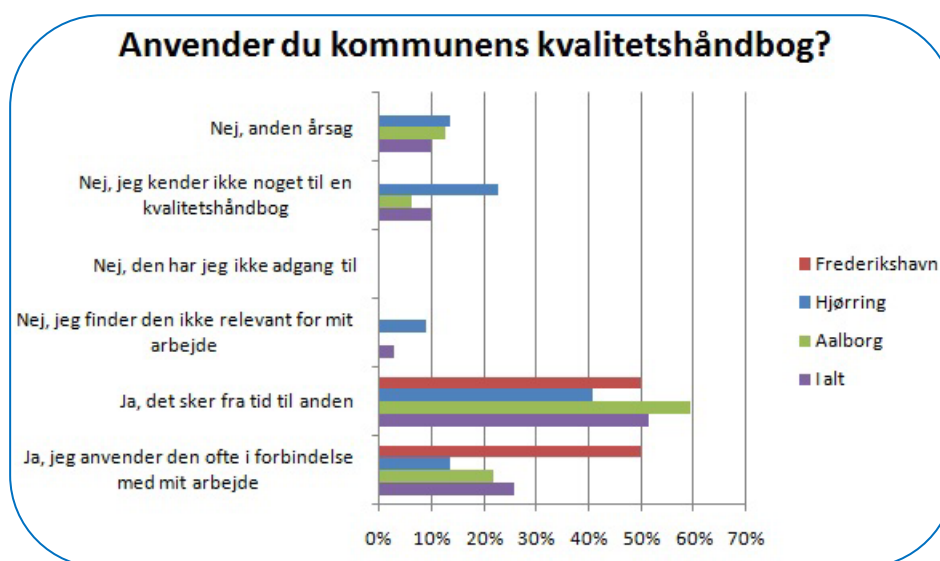
Med udgangspunkt i en kombination af det empirisk analytiske og det hermeneutiske evalueringsparadigme blev det valgt at der skulle foretages en sammensat og en effektevaluering for at besvare rapportens problemstilling. I den sammensatte evaluering er der fokus på hvordan implementeringsprocessen er forløbet og de elementer, der har været fremmende/hæmmende for om processen har medført opfyldelse af kvalitetsstyringslovens formål. I effektevalueringen er der fokus på de bi-effekter som implementeringsprocessen har medført. I de efterfølgende afsnit foretages de to evalueringer.

9.2.1 Sammensat evaluering

For at kunne lave en sammensat evaluering må der opstilles et eller flere vurderingskriterier, hvilket der også blev gjort i kapitel 4. Vurderingskriterierne taget udgangspunkt i kvalitetsstyringslovens formål og lyder således:

8. Lovens krav er opfyldt, det vil sige at det påkrævede kvalitetsstyringssystem i form af diverse procedure mm. er udarbejdet og certificeret.
9. Kvalitetsstyringssystemet bliver anvendt af medarbejderne.
10. Sagsbehandlingen er blevet mere ensartet.
11. Der er opnået en højere faglig kvalitet i sagsbehandlingen.
12. Der er opnået en større effektivitet i sagsbehandlingen.
13. Kommunerne er begyndt at lave og forholde sig til brugertilfredshedsundersøgelser blandt deres borger og virksomheder.
14. Kvalitetsstyringssystemet har medført at virksomheder og borgere er tilfredse med og har tillid til sagsbehandlingen.

Da alle tre kommuner har fået deres kvalitetsstyringssystemer certificeret i henhold til kvalitetsstyringslovens krav, må det forventes at de er overholdt og dermed er det første kriterium opfyldt.



Figur 19 Oversigt over medarbejdernes anvendelse af deres kvalitetshåndbog

I figur 19 ses det at langt de fleste medarbejdere i kommunerne anvender deres kvalitetshåndbog i større eller mindre grad. Det må derfor også siges, at det andet kriterium er opfyldt. Igennem analysen af implementeringsprocessen og dens resultater blev en mere ensartet sagsbehandling flere gange fremhævet som en af de positive effekter. Der er i kommunerne enighed om at det er udarbejdelsen af fag-procedurerne, der har medført denne ensartethed. Udarbejdelsen af fag-procedurerne kan til dels

også siges at have medført en større faglighed i sagsbehandlingen da man i Aalborg fx anser de diskussioner, der ligger bag fag-procedurene, som en form for erfaringsudveksling og dermed kompetenceudvikling hos medarbejderne. I Hjørring og Frederikshavn ser man i højere grad kommunesammenlægningen og de større Natur- og Miljøforvaltninger som årsagen til den øgede faglighed i sagsbehandlingen. Kvalitetsstyringssystemet kan dog siges at have været med til at sætte fagligheden i system. Det tredje kriterium er således opfyldt, mens det fjerde nok må siges kun at være delvist opfyldt, da den øgede faglighed dårligt kan tilskrives implementeringen af kvalitetsstyringssystemet alene.

Der er ikke nogen klar definition, af hvad der i kvalitetsstyringsloven menes med effektivitet og det er således også meget svært at vurdere om dette kriterium er opfyldt. Hverken medarbejder eller ledelsen i de tre kommuner synes at kvalitetsstyringssystemet har medført nogen særlig effektivisering i det daglige arbejde, så det må nok siges at dette kriterium ikke er opfyldt. Med hensyn til de sidste to kriterier, så blev brugertilfredshedsundersøgelser i kvalitetsstyringsloven fremsat som parameter for borger og virksomheders tilfredshed med og tillid til kommunernes sagsbehandling. Igennem analysen blev det konstateret, at der ikke umiddelbart kan spores nogen effekt af implementeringen af kvalitetsstyringssystemet i brugertilfredshedsundersøgelserne. Det kan der være fleres årsager til. For det første så findes der ikke noget sammenligningsgrundlag for de foretagne brugertilfredshedsundersøgelser. For det andet hersker der i kommunerne stor tvivl om hvorvidt brugerne nogen side vil komme til at mærke nogen reel effekt af kvalitetsstyringssystemet, idet der i kommunerne er en generel holdning til at effekten af systemet primært har været intern. De siger dog alle, at de synes at brugertilfredshedsundersøgelserne er et positivt tiltag og at de kan bruges til at opstille nye mål. Kommunerne er således begyndt at lave og forholde sig til brugertilfredshedsundersøgelserne, men til trods for at de generelt har haft positive resultater kan det syvende kriterium ikke siges at være opfyldt, idet brugerne tilfredshed og tillid ikke skyldes kvalitetsstyringssystemet.

Implementeringen af kvalitetsstyringssystemet i de tre kommunerne har således medført en delvis opfyldelse af kvalitetsstyringslovens formål. Det kunne skyldes at den måde hvorpå kommunerne har implementeret kvalitetsstyringssystemet har været hæmmende for målopfyldelsen. I analyserne blev det belyst, at kommunerne hver især har haft meget forskellige tilgange til og organisering af arbejdet med kvalitetsstyringssystemet. Alligevel har de alle mere eller mindre opnået de samme resultater. Dette kunne tyde på, at målene omkring effektivitet og borgertilfredshed er af symbolsk karakter, hvilket da ofte også er tilfældet for mål, der ikke er klart defineret og dermed svært målbare. Det kun delvist opfyldte formål må derfor siges i højere grad at kunne tilskrives problemer i politikformuleringen end kommunernes implementeringsproces.

9.2.2. Effektevaluering

I en effekt evaluering er der som tidligere nævnt fokus på de bi-effekter, som implementeringsprocessen har medført. Det vil sige effekter som ligger udenfor målopfyldelsen.

Som det blev nævnt i opsamlingen på analysen, så har man i Aalborg valgt at arbejde med kvalitetsledelse i hele Teknik- og Miljøforvaltningen frem for kvalitetsstyring kun for Natur- og Miljøopgaverne. Det er et valg, der er taget ud fra den betragtning at når de nu skulle til at arbejde med kvalitetsstyring, så kunne de ligeså godt gøre det til et ledelsesværktøj for hele forvaltningen. Udvidelsen af systemet har således været en bi-effekt i Aalborg, hvilket de mener har været en meget positiv oplevelse, da de synes det er en hjælp til at skabe et bedre samarbejde på tværs af forvaltningsgrenene. Dertil har arbejdet med kvalitetsledelse frem for styring medført, at de mål der er opstillet for arbejdet er tænkt ind i udarbejdelsen af handleplaner og ressourcestyringen for arbejdet. Der er dermed skabt en større helhedsorientering i arbejdet med kvalitetsstyringssystemet. I Frederikshavn er man også så småt begyndt at tænke kvalitetsstyringssystemet ind som et ledelsesværktøj i forbindelse med udarbejdelsen af handleplaner og i forhold til ressourcestyring. Ligeledes synes ledelsen i både Frederikshavn og Aalborg, at arbejdet med kvalitetsstyring har været med til at knytte nogle bånd i mellem medarbejderne og skabe en form for organisationskultur.

Af negative bi-effekter har alle kommunerne oplevet at de har været nødt til at nedprioritere andre opgaver for at finde ressourcer til arbejdet med at implementere kvalitetsstyringssystemet. I Frederikshavn og Aalborg har denne prioritering primært foregået på ledelsesniveau, idet der er afsat tid til de kvalitets- og systemansvarlige. I Hjørring har de kvalitetsansvarlige selv skulle foretage prioriteringen mellem deres andre arbejdsopgaver og arbejdet med kvalitetsstyring. Dertil skal alle medarbejderne i kommunerne foretage en prioritering, hver gang de bruger tid på at opdatere systemet, fx når de registrer fejl. Uanset hvordan prioriteringen er foretaget så kunne de ressourcer, der er brugt på at implementere kvalitetsstyringssystemet, være brugt på sagsbehandling eller andre udviklingsopgaver.

Der er noget, der tyder på at den forskellige tilgang kommunerne har haft til kvalitetsstyring er kommet til udtryk i de positive bi-effekter, som implementeringsprocessen har medført eller i Hjørrings tilfælde ikke har medført.

Således er de to første spørgsmål i rapportens problemstilling besvaret. I det følgende afsnit besvares det tredje spørgsmål om fremtiden for kvalitetsstyring i kommunerne igennem en perspektivering baseret på ovenstående evaluering og de tre casestudies.

9.3 kvalitetsstyring fremtiden

Både de kvalitetsansvarlige og ledelsen blev i interviewene spurgt om hvad de så som de fremtidige udfordringer i forhold til kvalitetsstyring. I Aalborg skal der arbejdes videre med at få certificeret de resterende dele af Teknik- og Miljøforvaltningen og så skal der i forbindelse med helhedsorienteringen af systemet særligt fokus på de snitflader, der findes imellem forvaltningsgrenene. Hermed menes at der igennem kvalitetsstyringssystemet skal fokus på hvordan sager der går på tværs af de forskellige forvaltninger skal håndteres. I Hjørring og Frederikshavn ser de også en udbredelse af systemet som en mulighed i fremtiden. De tror dog ikke, at der vil blive tale om en certificering men mere en vidensdeling hvor de andre forvaltningsgrene kan overføre de principper fra kvalitetsstyringssystemet, som man i Natur og Miljøforvaltningen har fundet særligt gode fx procedure beskrivelserne. Dertil tror de både i Hjørring og Frederikshavn, at procedurerne kan være med til at skabe grundlag for en øget digitalisering i forvaltning og dermed kan kvalitetsstyringssystemet, måske på længere sigt, være med til at øge effektiviteten i arbejdet.

Alle tre kommuner ser også en udfordring i at bevare fokus på fortsat at forbedre og udvikle det system, der er blevet implementeret nu, så det fortsat kan give værdi. Specielt en forenkling og justeringer i detaljeniveauet står højt på listen i forhold til udviklingen af systemets procedure og mål. Det er dog en fortsat implementerings- og udviklingsproces der skal varetages igennem de årlige interne audit. Så selvom kommunerne er enige om at det seje træk i forhold til udviklingen og implementeringen nu mere eller mindre er bag dem, så er de godt klar over at hvis kvalitetsstyring fortsat skal medføre fordele og give værdi i det daglige arbejde, så skal fokuset bibeholdes for som Peter Jakobsen påpegede så er det der ikke er i udvikling, i afvikling.

10 Konklusion

Det er igennem analysen og den efterfølgende evaluering fundet ud af, at kommunerne til dels har opnået kvalitetsstyringslovens formål i form af mere struktureret og ensartede sagsbehandlinger. Dertil er man begyndt at lave brugertilfredshedsundersøgelser der medvirker til at skabe en fortsat forbedringskultur i kommunerne. Implementeringen af kvalitetsstyringssystemerne har dog ikke medført den effektivitet og øgede tilfredshed blandt brugerne der ellers var en del af kvalitetsstyringslovens formål. Dette skyldes formodentligt, at disse mål primært har være symbolske, idet der ikke umiddelbart kan ses nogen årsager til den manglende målopfyldelse i kommunernes implementeringsprocesser.

Det skal dog siges at denne konklusion har sine begrænsninger, da den udelukkende er baseret på udsagn fra ledelsen og medarbejderne i Natur- og Miljøforvaltningerne. Et nærmere studie af sagsbehandlinger og procedurerne herfor kunne måske belyse nogle effektivitetsproblemer. Sådanne problemer kunne skyldes at udarbejdelsen af fag-procedurene ikke har været baseres på rationelle beslutningsprocesser, men i højere grad en videreførelse af normer og rutiner fra amter og de gamle kommuner. En sådan videreførelse er dog ikke kun negativ, idet gamle rutiner kan have gjort det nemmere for medarbejderne at forholde sig til de mange andre nye tiltag i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet. Der er igennem de interne audit mulighed for at forny procedurerne i takt med at medarbejderne vender sig til de nye rutiner.

Det er ikke til at sige noget om hvordan kommunerne ville have håndteret de nye forvaltningsopgaver på natur- og miljøområdet hvis ikke kvalitetsstyringsloven var blevet vedtaget. I kommunerne mener man at de langt hen af vejen ville have opnåede de samme resultater uden kravet om kvalitetsstyring. Det er dog ikke til at vide om der først ville være brugt ressourcer på at diskutere arbejdsprocedure osv. efter at uensartede sagsbehandlinger og fagligt svage sagsbehandlinger havde medført utilfredse brugere. Dette er ikke utænkeligt, da en af bi-effekterne ved implementeringen af kvalitetsstyringssystemet har været en nedprioritering af andre opgaver.

Kvalitetsstyringsloven har legitimeret brugen af ressourcer til at reorganisere arbejdet i natur- og miljøforvaltningen efter sammenlægningen, hvilket kommunerne generelt også synes har været positivt og nødvendigt. I evalueringen kunne det dog konstateres, at kommunerne ligesom mange danske virksomheder har oplevet at til trods positive interne effekter, så står det økonomiske udbyttet af kvalitetsstyringssystemet ikke rigtig mål med ressourceforbruget. Som kontorchef Peter Jakobsen fra Hjørring påpeger så kunne den tid som medarbejderne bruger på "papirnusseri" fx i forbindelse registrering af fejl, i stedet bruges på reel sagsbehandling der kommer brugerne til gode her og nu. Han er sikkert ikke den eneste kommunale leder, der har den holdning. Så selvom lederne i denne undersøgelse

giver udtryk for, at de vil blive ved med at udvikle og arbejde videre med kvalitetsstyringssystemet, så må man nok se i øjnene, at der er fare for at arbejdet med at vedligeholde kvalitetsstyringssystemet med tiden vil blive nedprioriteret til fordel for andre opgaver.

På baggrund af analysen og evalueringen ser det ud som om de primære fordele ved kvalitetsstyring i kommunerne er opnået og hvis der skal skabes yderligere resultater, så vil der kræve et yderligere forbrug af ressourcer hvilket det nok er de færreste kommuner der er villige til. Derfor er der nok større sandsynlighed, for at kommunerne vil bruge de næste par år på at file kanterne af det system de har opbygget, således at de dele medarbejderne og ledelsen har fundet værdifulde i det daglige arbejde er tilbage. Resten vil blive nedprioriteret og glemt. Hvis ikke dette skal ske, så er der brug for et fornyet fokus på kvalitetsstyring fra regeringens side og det tror man ikke på i kommunerne.

Bibliografi

Andersen, I. (2005). *Den skindbarlige virkelighed*. København: Samfundslitteratur.

Brian Mead, Business Improvement Services. (2008). *Home: ISO 9001: ISO 9001 history*. Hentede 11. 5 2010 fra <http://www.brianmead.com/History.html>

Brian Mead, Business Improvement Services. (2008 a). *Home: The Excellence Model*. Hentede 11. 5 2010 fra <http://www.brianmead.com/TheExcellenceModel.html>

Christensen, S., & Jensen, P.-E. D. (2001). *Kontrol i det stille - om magt og ledelse*. Samfundslitteratur.

Den Store Danske Gyldendals åbne encyklopædi . (2. 2 2009 a). *Erhverv, karriere og ledelseErhvervslivManagementTotal Quality Management*. Hentede 11. 5 2010 fra http://www.denstoredanske.dk/Erhverv,_karriere_og_ledelse/Erhvervsliv/Management/Total_Quality_Management

Den store danske Gyldendals åbne encyklopædi. (31. 1 2009). *Matematik og statistik: Teoretisk statistik: kvalitetsstyring*. Hentede 10. 5 2010 fra http://www.denstoredanske.dk/It,_teknik_og_naturvidenskab/Matematik_og_statistik/Teoretisk_statistik/kvalitetsstyring

Eniro Danmark A/S. (n.d.). *eniro; Det nye Danmark; Region Nordjylland*. Hentede 22. 5 2010 fra <http://kommune.eniro.dk/region/media/>

Fimreite, A. L. (2000). Reorganiseringsteori - Hvorfor kommer kommunene aldri i mål? I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (s. 163-182). Bergen: fagbokforlaget Vigmostad & bjørke AS.

Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt, bind 1*. København: Akademisk Forlag.

Frederikshavn Kommune . (n.d.). *Frederikshavn kommune: om kommunen*. Hentede 26. 5 2010 fra <http://www.frederikshavn.dk/da/service/menu/OmKommunen/?WBCMODE=PresentationUnpu>

Hansen, F. (29. 3 2006). *retsinformation: ministerieindgang: miljøministeriet: Love/lovbekendtgørelser: Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet: lovforslag til denne lov: lovforslag som fremsat*. Hentede 22. 4 2010 fra Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89512>

Hansen, k., Heide, A., Knærkegaard, P. L., & Sørensen, H. B. (2007). *Organisation*. Århus: Academica.

Hjørring kommune. (20. 4 2010). *Hjørring Kommune: Borger: om kommunen: fakta om kommunen: Indbyggertal og areal*. Hentede 5. 6 2010 fra <http://www.hjoerring.dk/Om-Kommunen/Fakta-om-Hjoerring-Kommune/Indbyggertal-og-areal.aspx>

Häversjö, T., & Larsen, B. (1997). *Nye boller på suppen*. Charlottenlund: forlaget Sporskiftet.

Krogstrup, H. K. (2003). *Evalueringsmodeller - Evaluering på det sociale område*. Århus: systime.

Larsen, B. (2001). Implementering - Det værste vrøvleord i mands minde . I S. Jönsson, & B. Larsen, *Teori & Praxis skandinaviske perspektiver på ledelse og økonomistyring* (s. 361-404). København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Miljøministeriet . (23. 10 2006). *Ministeren: Lovstof: Kvalitetsstyringsordningen*. Hentede 14. 4 2010 fra Miljøministeriet: <http://old.mim.dk/Ministeren/Lovstof/Kvalitetsstyring/?WBCMODE=P>

Miljøministeriet. (23. 10 2006 b). *Miljøministeriet; Ministeren; Lovstof; Kvalitetsstyringsordningen*. Hentede 12. 5 2010 fra <http://old.mim.dk/Ministeren/Lovstof/Kvalitetsstyring/?WBCMODE=P>

Miljøministeriet. (8. 6 2006). *retsinformation: ministerieindgang: miljøministeriet: Love/lovbekendtgørelser: Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet*. Hentede 23. 4 2010 fra Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12928&rg=7>

Miljøministeriet. (30. 6 2006, a). *retsinformation: ministerieindgang: miljøministeriet: Love/lovbekendtgørelser: Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet: Bekendtgørelse om krav til kvalitetsstyringssystemet for den kommunale sagsbehandl.* Hentede 26. 4 2010 fra Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12934>

Neergaard, P. (1997). *Kvalitetsstyring? En undersøgelse i danske virksomheder* . København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

PressWire. (9. 4 2010). *PressWire: erhverv og økonomi: 09/04-2010: Integrate AS*. Hentede 13. 5 2010 fra <http://www.presswire.dk/default.asp?o=1&pid=34731&keyword=>

Ramian, K. (2007). *Casestudiet i praksis*. Århus: Academica.

Rasmussen, E. S. (2005). Dybdeinterview. I E. S. Rasmussen, *Samfundsvidenskabelige metoder - en introduktion* (s. 87-91). Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Rieper, O. (2004). *Håndbog i evaluering - metoder til at dokumentere og vurdere proces og effekt af offentlige indsatser*. København: AKF forlaget.

Riis, O. (2005). *Samfundsvidenskab i praksis introduktion til anvendt metode*. København: Hans Reitzels forlag.

Winter, S. (2005). *Implementering og effektivitet*. academica.

Aalborg kommune . (2010). *Statistik om folketal 2010* . Hentede 22. 5 2010 fra <http://www.aalborgkommune.dk/borgerportal/applikationer/statistik/webaarbog/Folketal2010/struktur/index.html>

Appendiks A

Dette appendiks indeholder de tre interviewguides der er anvendt i udarbejdelsen af denne rapport.

Interview guide til de kvalitetsansvarlige

Navn

Stilling

- Fuldtid?
- Erfaring?

Hvordan vil du definere begrebet kvalitet ift. jeres arbejde med natur og miljø?

Beskriv dit arbejdsforløb som kvalitetsansvarlig

- Auditor kurser
- Hvad/hvem har du støttet dig til i arbejdet? (evt. implementerings teori eller andet)
- Miljøministeriets startpakke
- Ildsæl?
- ...

Hvordan har samarbejdet med ledelsen været?

- Konflikter?
- Ressourcer nok?
- ...

Hvordan har samarbejdet med medarbejderne været?

- Var de involveret i beslutnings processen?
- Mødte i modstand?
-

Hvad mener du er de vigtigste kriterier for en succesfuld implementering af kvalitetsstyringssystemet?

- Vi er certificeret
- Vi bliver re-certificeret hvert 4 år
- Systemet bliver brugt i det daglige af alle medarbejdere
- Vi bliver ved med at udvikle og forny systemet
- Medarbejderne ser systemet som en hjælp /forbedring i forhold til deres daglige arbejde
-

Lever i op til disse kriterier?

Har i undersøgt om de forventede fordele er opnået? Og i så fald hvordan?

- Effektivitet
- Ensartethed
- Større brugertilfredshed (flere tilfredse borger)
- ...

Har i oplevet andre uforventede fordele i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet?

Hvad var de største udfordringer i forbindelse med implementeringsprocessen?

- Mangel på ressourcer
- At skabe en positiv holdning til kvalitetsstyring bland alle medarbejderne
- Fastholde interessen/fokus hos ledelse/medarbejdere
- At skabe nye arbejdsvaner hos medarbejderne
- ...

Hvad ser du som det/de næste skridt i forhold til kvalitetsstyring?

Set i bakspejlet var der så noget der med fordel kunne have været gjort anderledes og i så fald hvorfor?

Interviewguide til de øverste leder med ansvar for kvalitetsstyring

Navn

Stilling

Hvordan vil du definere kvalitet i forhold til arbejdet med miljø og natur?

Vil du kort beskrive forløbet fra i gik i gang med at implementere kvalitetsstyringssystemet og til hvor i er nu?

- Valg af auditor
- Valg af kvalitetsansvarlig(e)
- Ressourcer der er brugt (mandetimer, penge osv.)
- Ildsjæle?
- Hvordan forholdte i jer til startpakken miljøministeriet?
- Arbejdsfordeling

- Involvering/information til de ansatte
- Prioriterings niveau
- Fokus på processen eller på målet?
- ...

Hvordan vil du beskrive din rolle i implementeringsprocessen?

- Jeg har været lederen i front og har vist vejen
- Jeg har fungeret som en del af et udviklings team
- Jeg har hold mig lidt i baggrunden og har ladet medarbejdernes ideer styre implementeringen
- ...

Hvad mener du er de vigtigste kriterier for en succesfuld implementering af kvalitetsstyringssystemet?

- Vi er certificeret
- Vi bliver re-certificeret hvert 4 år
- Systemet bliver brugt i det daglige af alle medarbejdere
- Vi bliver ved med at udvikle og forny systemet
- Medarbejderne ser systemet som en hjælp /forbedring i forhold til deres daglige arbejde
-

Lever i op til disse kriterier?

Har i undersøgt om de forventede fordele er opnået? Og i så fald hvordan?

- Effektivitet
- Ensartethed
- Større brugertilfredshed (flere tilfredse borger og virksomheder)
- ...

Har i oplevet andre uforventede fordele i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet?

Hvad var de største udfordringer i forbindelse med implementeringsprocessen?

- Mangel på ressourcer
- At skabe en positiv holdning til kvalitetsstyring bland alle medarbejderne
- Fastholde interessen/fokus hos ledelse/medarbejdere
- At skabe nye arbejdsvaner hos medarbejderne
- ...

Hvad ser du som det/de næste skridt i forhold til kvalitetsstyring?

- Evt. en ISO 9001 certificering?

Set i bakspejlet var der så noget der med fordel kunne have været gjort anderledes og i så fald hvorfor?

Interviewguide til den øverste leder med ansvar for kvalitetsstyring (Aalborg)

Navn

Stilling

Hvordan vil du definere kvalitet i forhold til arbejdet med miljø og natur?

Hvorfor har i valgt at arbejde med ISO 9001?

Hvad ser du som de vigtigste forskelle mellem ISO 9001 og kvalitetsstyringsloven?

- Dækker bredere
- Mere proces orienteret
- ...

Vil du kort beskrive forløbet fra i gik i gang med at implementere kvalitetsstyringssystemet og til hvor i er nu?

- Valg af auditor
- Valg af kvalitetsansvarlig(e)
- Ressourcer der er brugt (mandetimer, penge osv.)
- Ildsjæle?
- Hvordan forholdte i jer til startpakken miljøministeriet?
- Arbejdsfordeling
- Involvering/information til de ansatte
- Prioriterings niveau
- Fokus på processen eller på målet?
- ...

Hvordan vil du beskrive din rolle i implementeringsprocessen?

- Jeg har været lederen i front og har vist vejen
- Jeg har fungeret som en del af et udviklings team
- Jeg har holdt mig lidt i baggrunden og har ladet medarbejdernes ideer styre implementeringen

- ...

Hvad mener du er de vigtigste kriterier for en succesfuld implementering af kvalitetsstyringssystemet?

- Vi er certificeret
- Vi bliver re-certificeret hvert 4 år
- Systemet bliver brugt i det daglige af alle medarbejdere
- Vi bliver ved med at udvikle og forny systemet
- Medarbejderne ser systemet som en hjælp /forbedring i forhold til deres daglige arbejde
-

Lever i op til disse kriterier?

Har i undersøgt om de forventede fordele er opnået? Og i så fald hvordan?

- Effektivitet
- Ensartethed
- Større brugertilfredshed (flere tilfredse borger)
- ...

Har i oplevet andre uforventede fordele i forbindelse med implementeringen af kvalitetsstyringssystemet?

Hvilken betydning tror du at jeres valg af ISO 9001 har for regeringens mål om at ensarte kommunernes arbejde indenfor miljø og natur forvaltningen?

Hvad var de største udfordringer i forbindelse med implementeringens processen?

- Mangel på ressourcer
- At skabe en positiv holdning til kvalitetsstyring bland alle medarbejderne
- Fastholde interessen/fokus hos ledelse/medarbejdere
- At skabe nye arbejdsvaner hos medarbejderne
- ...

Hvad ser du som det/de næste skridt i forhold til kvalitetsstyring?

Set i bakspejlet var der så noget der med fordel kunne have været gjort anderledes og i så fald hvorfor?

Appendiks B

Dette appendiks indeholder det spørgeskema der blev sendt ud til medarbejderne i Hjørring, Frederikshavn og Aalborg Kommune.

Spørgeskemaet

Kære medarbejder i Natur- og Miljøforvaltningen

Dette spørgeskema er en del af den analyse, som jeg er ved at lave i forbindelse med mit master projekt på Aalborg Universitet. Mit projekt handler om de kvalitetsstyringssystemer, som kommunerne fornyeligt har fået certificeret for deres natur- og miljøforvaltninger. Formålet med at lave denne analyse er at få et indblik i, hvordan medarbejderne oplever de nye kvalitetsstyringssystemer og i sidste ende lave en evaluering af kvalitetsstyringsloven og dens formål.

Jeg håber meget, at du vil hjælpe mig med at samle information ved at besvare det følgende spørgeskema. Spørgeskemaet indeholder 12 spørgsmål, som du skal tage stilling til. **Det tager kun 5 min! :)**

På forhånd tak for din hjælp.

Med Venlig Hilsen

Anne Petersen

4. semester, Joint European Master in Environmental Studies
Aalborg Universitet

I hvilken kommune er du ansat?

- (1) ☐ Hjørring
- (2) ☐ Frederikshavn
- (3) ☐ Aalborg

Hvad er din alder?

Hvilken af disse kategorier høre dine primære arbejdsopgaver under?

- (1) ☐ Vand
- (2) ☐ Affald
- (3) ☐ Landbrug

- (4) ☐ Virksomhed
 (5) ☐ Natur
 (6) ☐ Plan
 (7) ☐ Andet

Hvor mange år har du arbejdet med denne type arbejdsopgaver?

Anvender du kommunens kvalitetshåndbog?

- (1) ☐ Ja, jeg anvender den ofte i forbindelse med mit arbejde (giv evt. eksempler på, hvordan du bruger den) _____
- (2) ☐ Ja, det sker fra tid til anden (giv evt. eksempler på, hvordan du bruger den) _____
- (3) ☐ Nej, jeg finder den ikke relevant for mit arbejde (giv gerne eksempler på, hvorfor du ikke finder den relevant) _____
- (4) ☐ Nej, den har jeg ikke adgang til
- (5) ☐ Nej, jeg kender ikke noget til en kvalitetshåndbog
- (6) ☐ Nej, anden årsag (skriv evt. hvilken årsag) _____

Oplever du, at de nye procedurer har ændret på dine arbejdsrutiner?

- (1) ☐ Ja meget, men det har været en positiv oplevelse
- (2) ☐ Ja meget, og jeg har svært ved at se nogen fordele ved ændringerne
- (3) ☐ Ja, lidt
- (4) ☐ Nej, mine arbejdsrutiner falder godt i tråd med de nye procedurer
- (5) ☐ Nej, for jeg bruger ikke de nye procedurer endnu
- (6) ☐ Nej, jeg kender ikke noget til de nye procedurer
- (7) ☐ Andet _____

Oplever du, at jeres ledelse:

	Ja	Til dels	Nej	Ved ikke
Har haft en positiv indstilling til kvalitetsstyringssystemet fra starten?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har været gode til at skabe en positiv stemning omkring kvali-	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

	Ja	Til dels	Nej	Ved ikke
tetsstyringssystemet?				
Har prioriteret og sat fokus på kvalitetsstyringssystemet som en vigtig del af jeres daglige arbejde?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har givet klart udtryk for, hvad formålet med kvalitetsstyringssystemet er?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har haft en klar plan for, hvordan kvalitetsstyringssystemet skulle blive en del af det daglige arbejde?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har fortolket kvalitetsstyringsloven så kvalitetsstyringssystemet er tilpasset jeres forvaltning bedst muligt	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har givet medarbejderne mulighed for at deltage i udarbejdelsen af kvalitetsstyringssystemet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

Har du deltaget i udarbejdelsen af kvalitetsstyringssystemet?

- (1) ☐ Ja, siden udviklingen af kvalitetsstyringssystemet begyndte, har jeg deltaget i stort set alle relevante diskussioner, møder osv.
- (2) ☐ Ja, jeg har været med til at udforme de fag-procedurer, der er relevante for mit arbejde
- (3) ☐ Ja, men kun når jeg ikke har kunnet finde en undskyldning for ikke at deltage
- (4) ☐ Nej, jeg føler ikke, jeg har haft mulighed for at deltage
- (5) ☐ Andet _____

Oplever du, at kvalitetsstyringssystemet:

	Ja	Til dels	Nej	Ved ikke
Er med til at skabe større tillid og tilfredshed med jeres sagsbehandling blandt borgere og virksomheder?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har gjort jeres sagsbehandling	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

	Ja	Til dels	Nej	Ved ikke
mere ensartet?				
Har medført, at I bruger færre ressourcer i sagsbehandlingen?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har givet jeres sagsbehandling en højere faglig kvalitet?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har medført nogle uforventede positive effekter?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Har medført nogle uforventede negative effekter?	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

Hvad synes du, de primære fordele ved kvalitetsstyringssystemet er?

- (1) ☐ Det øger effektiviteten i det daglige arbejde
- (2) ☐ Det gør sagsbehandlingen mere ensartet
- (3) ☐ Vi får færre klager
- (4) ☐ Vi får opsat flere gode mål for fremtiden
- (5) ☐ Vi får fulgt op på vores mål
- (6) ☐ Vi har fået systematiseret lagringen af dokumenter
- (7) ☐ Det er nemmere for nyansatte at sætte sig ind i de forskellige procedurer
- (8) ☐ Jeg synes ikke rigtig, der er nogen fordele
- (9) ☐ Andet _____

Hvad synes du, de primære ulemper ved kvalitetsstyringssystemet er?

- (1) ☐ Det tager for meget tid fra mit daglige arbejde
- (2) ☐ Det er for besværligt at finde ud af
- (3) ☐ Det er for dyrt
- (4) ☐ Det begrænser mig i at udføre mit arbejde på den måde, jeg finder bedst
- (5) ☐ Jeg synes ikke, der er nogen særlige ulemper
- (6) ☐ Andet _____

Vælg det svar der passer dig bedst:

	I høj grad	Ikke specielt	Slet ikke	Ved ikke
Jeg ville have være mere motiveret for at arbejde med kvalitetsstyring, hvis det havde været et	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

	I høj grad	Ikke specielt	Slet ikke	Ved ikke
frivilligt tiltag fra ledelsens side				
Jeg synes, kvalitetsstyringslovens formål (sikre faglig kvalitet, effektivitet, ensartethed og tillid i og til sagsbehandlingen) virker upræcist og dermed svært at opnå	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Jeg tror, kvalitetsstyringsloven primært havde symbolsk værdi som en del af kompromiset omkring kommunalreformen, og regeringen har/vil miste interessen for at følge op på dens resultater	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Jeg føler et pres/krav fra virksomheder og borger til, at forvaltningen kan dokumentere kvaliteten af sagsbehandlingen	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Jeg tror, kvalitetsstyringssystemet vil fungere som en positiv og naturlig del af det daglige arbejde i fremtiden	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

Har du andre kommentarer eller holdninger til jeres kvalitetsstyringssystem?

Tak for din besvarelse!

Tryk på X for at afslutte.

Appendiks C

Dette appendiks indeholder svarende på spørgeskemaet

Svar X kommune

Hvilken af disse kategorier høre dine primære arbejdsopgaver under?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Vand	26,1%	31,2%	9,4%	19,7%
Affald	4,3%	6,2%	0,0%	2,8%
Landbrug	21,7%	18,8%	21,9%	21,1%
Virksomhed	8,7%	18,8%	37,5%	23,9%
Natur	30,4%	18,8%	15,6%	21,1%
Plan	8,7%	6,2%	3,1%	5,6%
Andet	0,0%	0,0%	12,5%	5,6%
I alt	23	16	32	71

Anvender du kommunens kvalitetshåndbog?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja, jeg anvender den ofte i forbindelse med mit arbejde (giv evt. eksempler på, hvordan du bruger den)	13,6%	50,0%	21,9%	25,7%
Ja, det sker fra tid til anden (giv evt. eksempler på, hvordan du bruger den)	40,9%	50,0%	59,4%	51,4%
Nej, jeg finder den ikke relevant for mit arbejde (giv gerne eksempler på, hvorfor du ikke finder den relevant)	9,1%	0,0%	0,0%	2,9%
Nej, den har jeg ikke adgang til	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Nej, jeg kender ikke noget til en kvalitetshåndbog	22,7%	0,0%	6,2%	10,0%
Nej, anden årsag (skriv evt. hvilken årsag)	13,6%	0,0%	12,5%	10,0%

I alt	22	16	32	70
-------	----	----	----	----

Oplever du, at de nye procedurer har ændret på dine arbejdsrutiner?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja meget, men det har været en positiv oplevelse	9,1%	18,8%	6,2%	10,0%
Ja meget, og jeg har svært ved at se nogen fordele ved ændringerne	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ja, lidt	31,8%	31,2%	37,5%	34,3%
Nej, mine arbejdsrutiner falder godt i tråd med de nye procedurer	45,5%	43,8%	50,0%	47,1%
Nej, for jeg bruger ikke de nye procedurer endnu	4,5%	0,0%	0,0%	1,4%
Nej, jeg kender ikke noget til de nye procedurer	0,0%	0,0%	3,1%	1,4%
Andet	9,1%	6,2%	6,2%	7,1%
I alt	22	16	32	70

Oplever du, at jeres ledelse: - Har haft en positiv indstilling til kvalitetsstyringssystemet fra starten?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	52,4%	68,8%	80,6%	69,1%
Til dels	23,8%	25,0%	16,1%	20,6%
Nej	14,3%	0,0%	3,2%	5,9%
Ved ikke	9,5%	6,2%	0,0%	4,4%
I alt	21	16	31	68

Oplever du, at jeres ledelse: - Har været gode til at skabe en positiv stemning omkring kvalitetsstyringssystemet?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	23,8%	73,3%	71,0%	56,7%
Til dels	57,1%	13,3%	29,0%	34,3%
Nej	9,5%	0,0%	0,0%	3,0%
Ved ikke	9,5%	13,3%	0,0%	6,0%
I alt	21	15	31	67

Oplever du, at jeres ledelse: - Har prioriteret og sat fokus på kvalitetsstyringssystemet som en vigtig del af jeres daglige arbejde?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	28,6%	93,3%	58,1%	56,7%
Til dels	52,4%	0,0%	41,9%	35,8%
Nej	9,5%	0,0%	0,0%	3,0%
Ved ikke	9,5%	6,7%	0,0%	4,5%
I alt	21	15	31	67

Oplever du, at jeres ledelse: - Har givet klart udtryk for, hvad formålet med kvalitetsstyringssystemet er?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	23,8%	60,0%	64,5%	50,7%
Til dels	47,6%	33,3%	29,0%	35,8%
Nej	19,0%	0,0%	3,2%	7,5%
Ved ikke	9,5%	6,7%	3,2%	6,0%
I alt	21	15	31	67

Oplever du, at jeres ledelse: - Har haft en klar plan for, hvordan kvalitetsstyringssystemet skulle blive en del af det daglige arbejde?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	19,0%	60,0%	38,7%	37,3%
Til dels	38,1%	20,0%	51,6%	40,3%
Nej	33,3%	6,7%	3,2%	13,4%
Ved ikke	9,5%	13,3%	6,5%	9,0%
I alt	21	15	31	67

Oplever du, at jeres ledelse: - Har fortolket kvalitetsstyringsloven så kvalitetsstyringssystemet er tilpasset jeres forvaltning bedst muligt

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	28,6%	46,7%	54,8%	44,8%
Til dels	28,6%	20,0%	29,0%	26,9%

Nej	23,8%	6,7%	3,2%	10,4%
Ved ikke	19,0%	26,7%	12,9%	17,9%
I alt	21	15	31	67

Oplever du, at jeres ledelse: - Har givet medarbejderne mulighed for at deltage i udarbejdelsen af kvalitetsstyringssystemet

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	66,7%	93,3%	87,1%	82,1%
Til dels	23,8%	6,7%	9,7%	13,4%
Nej	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ved ikke	9,5%	0,0%	3,2%	4,5%
I alt	21	15	31	67

Har du deltaget i udarbejdelsen af kvalitetsstyringssystemet?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja, siden udviklingen af kvalitetsstyringssystemet begyndte, har jeg deltaget i stort set alle relevante diskussioner, møder osv.	27,3%	25,0%	20,0%	23,5%
Ja, jeg har været med til at udforme de fagprocedurer, der er relevante for mit arbejde	50,0%	68,8%	63,3%	60,3%
Ja, men kun når jeg ikke har kunnet finde en undskyldning for ikke at deltage	4,5%	0,0%	0,0%	1,5%
Nej, jeg føler ikke, jeg har haft mulighed for at deltage	4,5%	0,0%	6,7%	4,4%

Andet	13,6%	6,2%	10,0%	10,3%
I alt	22	16	30	68

Oplever du, at kvalitetsstyringssystemet: - Er med til at skabe større tillid og tilfredshed med jeres sagsbehandling blandt borgere og virksomheder?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	4,5%	6,7%	3,3%	4,5%
Til dels	9,1%	20,0%	26,7%	19,4%
Nej	63,6%	26,7%	30,0%	40,3%
Ved ikke	22,7%	46,7%	40,0%	35,8%
I alt	22	15	30	67

Oplever du, at kvalitetsstyringssystemet: - Har gjort jeres sagsbehandling mere ensartet?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	36,4%	68,8%	36,7%	44,1%
Til dels	27,3%	18,8%	50,0%	35,3%
Nej	27,3%	6,2%	6,7%	13,2%
Ved ikke	9,1%	6,2%	6,7%	7,4%
I alt	22	16	30	68

Oplever du, at kvalitetsstyringssystemet: - Har medført, at I bruger færre ressourcer i sagsbehandlingen?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	9,1%	13,3%	3,3%	7,5%
Til dels	13,6%	46,7%	23,3%	25,4%
Nej	72,7%	40,0%	63,3%	61,2%
Ved ikke	4,5%	0,0%	10,0%	6,0%
I alt	22	15	30	67

Oplever du, at kvalitetsstyringssystemet: - Har givet jeres sagsbehandling en højere faglig kvalitet?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	13,6%	33,3%	26,7%	23,9%
Til dels	27,3%	46,7%	43,3%	38,8%
Nej	54,5%	20,0%	23,3%	32,8%
Ved ikke	4,5%	0,0%	6,7%	4,5%
I alt	22	15	30	67

Oplever du, at kvalitetsstyringssystemet: - Har medført nogle uforventede positive effekter?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	4,5%	33,3%	13,3%	14,9%
Til dels	27,3%	6,7%	33,3%	25,4%

Nej	50,0%	40,0%	30,0%	38,8%
Ved ikke	18,2%	20,0%	23,3%	20,9%
I alt	22	15	30	67

Oplever du, at kvalitetsstyringssystemet: - Har medført nogle uforventede negative effekter?

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Ja	0,0%	0,0%	10,0%	4,5%
Til dels	36,4%	13,3%	10,0%	19,4%
Nej	50,0%	60,0%	53,3%	53,7%
Ved ikke	13,6%	26,7%	26,7%	22,4%
I alt	22	15	30	67

Hvad synes du, de primære fordele ved kvalitetsstyringssystemet er? - Vælg maks. 3

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Det øger effektiviteten i det daglige arbejde	9,1%	18,8%	16,7%	14,7%
Det gør sagsbehandlingen mere ensartet	63,6%	87,5%	76,7%	75,0%
Vi får færre klager	0,0%	6,2%	0,0%	1,5%
Vi får opsat flere gode mål for fremtiden	54,5%	25,0%	16,7%	30,9%
Vi får fulgt op på vores mål	31,8%	12,5%	30,0%	26,5%
Vi har fået systematiseret lagringen af dokumenter	31,8%	18,8%	23,3%	25,0%
Det er nemmere for nyansatte at sætte sig ind i de	68,2%	81,2%	76,7%	75,0%

forskellige procedurer

Jeg synes ikke rigtig, der er nogen fordele	9,1%	0,0%	3,3%	4,4%
Andet	0,0%	0,0%	3,3%	1,5%
I alt	22	16	30	68

Hvad synes du, de primære ulemper ved kvalitetsstyringssystemet er? - Vælg maks. 3

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
Det tager for meget tid fra mit daglige arbejde	72,7%	25,0%	20,0%	38,2%
Det er for besværligt at finde ud af	31,8%	6,2%	13,3%	17,6%
Det er for dyrt	22,7%	6,2%	10,0%	13,2%
Det begrænser mig i at udføre mit arbejde på den måde, jeg finder bedst	13,6%	0,0%	3,3%	5,9%
Jeg synes ikke, der er nogen særlige ulemper	13,6%	75,0%	66,7%	51,5%
Andet	13,6%	6,2%	10,0%	10,3%
I alt	22	16	30	68

Vælg det svar der passer dig bedst: - Jeg ville have været mere motiveret for at arbejde med kvalitetsstyring, hvis det havde været et frivilligt tiltag fra ledelsens side

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
I høj grad	10,5%	0,0%	3,7%	4,9%
Ikke specielt	42,1%	20,0%	37,0%	34,4%
Slet ikke	36,8%	73,3%	48,1%	50,8%

Ved ikke	10,5%	6,7%	11,1%	9,8%
I alt	19	15	27	61

Vælg det svar der passer dig bedst: - Jeg synes, kvalitetsstyringslovens formål (sikre faglig kvalitet, effektivitet, ensartethed og tillid i og til sagsbehandlingen) virker upræcist og dermed svært at opnå

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
I høj grad	10,5%	6,7%	7,4%	8,2%
Ikke specielt	42,1%	20,0%	22,2%	27,9%
Slet ikke	26,3%	60,0%	40,7%	41,0%
Ved ikke	21,1%	13,3%	29,6%	23,0%
I alt	19	15	27	61

Vælg det svar der passer dig bedst: - Jeg tror, kvalitetsstyringsloven primært havde symbolsk værdi som en del af kompromiset omkring kommunalreformen, og regeringen har/vil miste interessen for at følge op på dens resultater

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
I høj grad	60,0%	20,0%	25,9%	35,5%
Ikke specielt	20,0%	6,7%	33,3%	22,6%
Slet ikke	10,0%	33,3%	14,8%	17,7%
Ved ikke	10,0%	40,0%	25,9%	24,2%
I alt	20	15	27	62

Vælg det svar der passer dig bedst: - Jeg føler et pres/krav fra virksomheder og borger til, at forvaltningen kan dokumentere kvaliteten af sagsbehandlingen

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
I høj grad	10,5%	13,3%	3,7%	8,2%
Ikke specielt	31,6%	40,0%	40,7%	37,7%
Slet ikke	52,6%	40,0%	51,9%	49,2%
Ved ikke	5,3%	6,7%	3,7%	4,9%
I alt	19	15	27	61

Vælg det svar der passer dig bedst: - Jeg tror, kvalitetsstyringssystemet vil fungere som en positiv og naturlig del af det daglige arbejde i fremtiden

Krydset med: I hvilken kommune er du ansat?

	Hjørring	Frederikshavn	Aalborg	I alt
I høj grad	26,3%	75,0%	60,7%	54,0%
Ikke specielt	57,9%	18,8%	28,6%	34,9%
Slet ikke	10,5%	0,0%	0,0%	3,2%
Ved ikke	5,3%	6,2%	10,7%	7,9%
I alt	19	16	28	63

Appendiks D

Dette appendiks indeholder de e-mails der er blevet sendt til kommunerne i forbindelse med planlægning af interviews og udsendelse af spørgeskema.

Første e-mail til kommunerne

Mit navn er Anne Petersen og jeg er master studerende på Aalborg universitet.

Jeg er på nuværende tidspunkt i gang med at skrive mit masterprojekt og i den forbindelse vil jeg spørge dig, den kvalitetsansvarlige samt de ansatte i natur og miljø forvaltningen om i kunne være interesseret i at hjælpe mig med at indsamle information til mit projekt?

Mit projekt tager udgangspunkt i kvalitetsstyringsloven fra 2006 og har til formål at besvare følgende problemformulering:

"Er de nordjyske kommuners opgave med at udvikle og implementere deres kvalitetsstyringssystem løst nu da de er blevet certificeret? Og er regeringen mål om en ensartet og effektiv sagsbehandling kommunerne imellem opnået?"

For at kunne besvare denne problemformulering håber jeg at du/ i vil hjælpe mig med information om hvordan i har arbejdet med kvalitetsstyring i jeres kommune?

Jeg vil gerne lave to interviews; et med en fra ledelse af den certificerede forvaltning og et med den/de kvalitetsansvarlige. Dertil håber jeg også meget at det vil være muligt at sende et lille spørgeskema rundt til medarbejderne i forvaltningen.

Jeg forventer at de enkelte interviews vil tage ca. 1 times tid mens spørgeskemaet skulle kunne besvares på 5-10 min.

Det vil være en stor hjælp for mig hvis i vil deltage og i vil naturligvis modtage et eksempel af min rapport når den er færdig.

Hvis har spørgsmål er i meget velkomme til at kontakte mig på mail: anne.privat@hotmail.com eller på mobil:30627054. Jeg glæder mig til at høre fra jer.

På forhånd tak for hjælpen

Mvh.

Anne Petersen

4 semester JEMES student (Joint European Master in Environmental Studies)

Aalborg Universitet

E-mail i forbindelse med udsendelse af spørgeskemaet til medarbejdere

Hej

Først vil jeg gerne sige tak for hjælpen med interviews omkring jeres arbejde med kvalitetsstyring, de har været til stor hjælp.

Jeg ved ikke om du kan huske at jeg fortalte om et spørgeskema jeg meget gerne ville have sendt ud til alle medarbejder der er berørt af kvalitetsstyringsloven?

Spørgeskemaet er nu færdigt og jeg vil derfor høre om du vil videresende det nedenstående som mail til de berørte medarbejder?

På forhånd mange tak for hjælpen

Mvh.

Anne Petersen

4. semester, JEMES (Joint European Master in Environmental Studies)

Aalborg Universitet

Kære Natur og Miljømedarbejder!

Mit Navn er Anne Petersen. Jeg kommer fra Aalborg Universitet og jeg er ved at skrive mit masterprojekt. Projektet handler om kvalitetsstyringsloven og de effekter som den har haft. For at kunne lave en god analyse og evaluering af loven har jeg brug for information om kommunernes arbejde med loven.

I den forbindelse har jeg lavet interviews med miljøcheferne og de kvalitetsansvarlige i Aalborg, Frederikshavn og Hjørring kommuner og nu vil jeg gerne høre om jeres oplevelser i forhold til kvalitetsstyring.

Jeg håber derfor meget at du vil hjælpe mig med at skabe et godt informationsgrundlag til at lave min evaluering, ved at besvare et lille spørgeskema. Der er 12 spørgsmål så det tager **kun 5 min** at komme igennem. Din besvarelse er anonym.

Hvis du har lyst til at deltage skal du bare klikke på nedenstående link, så oprettes der automatisk et spørgeskema til dig.

<http://www.survey-xact.dk/LinkCollector?key=CEMD23D5113I>

På forhånd mange tak for hjælpen

Mvh.

Anne Petersen

4. semester, JEMES (Joint European Master in Environmental Studies)

Aalborg Universitet

E-mail i forbindelse med gennemlæsning af kapitlerne 6-8

Hej

Jeg sender hermed det kapitel der handler om jeres arbejde med kvalitetsstyring.

Hvis i har nogen spørgsmål, kommentarer eller rettelser til det jeg har skrevet vil jeg gerne have dem senest onsdag, da jeg printer rapporten torsdag. Der er ikke læst korrektur på kapitlet endnu så jeg håber i vil være overbærende ift. Stave og taste fejl.

Jeg vil gerne endnu engang sige tak for hjælpen

Mvh

Anne Petersen

4. Semester JEMES

Aalborg Universitet

Appendiks E

Dette appendiks er at finde på den medfølgende CD der er vedhæftet på rapportens bagside.

Aalborg Kommune:

- Interview med miljø chef Michael Dam
- Interview med kvalitetskoordinator og systemansvarlig Michael Laden

Hjørring Kommune:

- Interview med chef for miljø og natur kontoret Peter Jakobsen
- Interview med de kvalitetsansvarlige Jens Christian Nielsen og Maj-Britt Jensen

Frederikshavn Kommune:

- Interview med myndighedschef Søren Vestergaard
- Interview med den kvalitetsansvarlige Tinne Stougaard