

Benchmarking i den offentlige sektor

- Forventningerne og virkeligheden på integrationsområdet

2010



Benchmarking i den offentlige sektor

- Forventningerne og virkeligheden på integrationsområdet

Af Line Marie Sørensen

Speciale på Politik og Administration, Aalborg Universitet 2010
76 normalsider
Vejleder: Thomas Bredgaard
Randers den 19. august 2010

Line Marie Sørensen - 20042478

Abstract

The Danish Public Sector, faces a number of challenges, regarding to higher expectations to the public service from the surroundings, a demographic development that goes towards a smaller workforce and a larger number of people to provide for, and also the Globalization, that demands development and progress from our community, to secure Denmark as a competitive Nation in the future.

The solution to these challenges can be found in different management types, which can satisfy the diverting expectations and make the Public Sector more effective. Benchmarking is one of these management tolls, and is expected to compliment the more economic motivated management tools, by putting dialogue and learning in focus, through transparency, and comparing processes. As benchmarking also can lead to more competition among the Organizations compared, it can be a challenge to also gain learning. This is why it is relevant to investigate if benchmarking is actually as successful as expected or if it is not manageable, to both learn from others experiences, and at the same time, compete them to be best.

To analyze this, integration is chosen as a case on an area where benchmarking is used, to compare the Municipalities effort. Regards to integration, the Municipalities' performance is measured and compared on the criteria: Number of persons with a foreign background, who is employed, enrolled on an education, or in another way self-supported, as well as the accuracy in providing service on-time.

Besides being a case on the integration-area, a Municipality is chosen as an example. This is Aalborg Kommune. Here, key persons working within integration, are interviewed, in order to be able to identify indicators on both intentional and non-intentional effects, caused by the use of benchmarking.

The conclusions on this analyzes are different than expected, seen from the point of view, that the central administration on the area – Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, has a number of expectations to the effects of using benchmarking, and also the theory and research regarding benchmarking and performance-measurement, in the Public Sector. In Aalborg Kommune, they do not seem to use the data that is collected regards to the performance of the Municipalities. Thus, this is not just on the area of integration, but overall on the employment area. The data is not seen as valid, and the Municipality argues that their group of inhabitants with a foreign background is unique, compared to other Municipalities, why comparison is not useful as the situation is now. Instead of using these data, internal benchmarking is carried out among the different employment-offices, as comparison, is expected to motivate the different offices to both compete each other, and also learn from each other. The middle-management are expressing resistance regarding this tools, as it might lead the focus of the Socialworkers, to criteria, that are not covering their understanding of good integration. Thus, speaking to Socialworkers, gave the impression that it is actually wanted, to use comparison, both internally and externally, to both learning and development, but also to give bit of a competition among the Socialworkers, to make them work more efficient. This shows that there are inconsistencies between the different levels in Aalborg Kommune, regarding the expectations to the use of benchmarking.

Thus Aalborg Kommune are not using benchmarking, other Municipalities might, and the management tool might be used further, when valid data is collected, which is something the Employment-region is working on, but in Aalborg Kommune they need to gain consistency in expectations to the use of benchmarking, before benchmarking can have better odds to live up to the expectations.

Indhold

Abstract.....	5
1. Indledning.....	8
2. Problemstilling.....	9
3. Problemformulering.....	10
3.1. Præcisering af problemformuleringen	10
3.1.1. Begreber og afgrænsninger	11
4. Teori	13
4.1. Benchmarking	13
4.1.1. Benchmarking i den offentlige sektor	15
4.1.2. Benchmarking som styringsinstrument	16
4.1.3. Best practice.....	16
4.1.4. Benchmarkingmodeller	17
4.2. Benchmarkings effekter	18
4.2.1. Tilsigtede effekter.....	20
4.2.2. Utilsigtede effekter.....	21
4.2.3. Symbolsk effekt.....	26
4.3. Operationalisering af teori	27
5. Design & metodeovervejelser	33
5.1. Casedesign	33
5.1.1. Teoritestende casedesign	34
5.1.2. Single casedesign.....	34
5.1.3. Case type.....	35
5.2. Caseudvælgelse.....	36
5.3. Dokumenter	36
5.4. Interviews	37
5.4.1. Interviews i denne undersøgelse	38
5.4.2. Informanter	38
5.4.3. Udformning af interviewguides.....	39
6. Analyse	41
6.1. Kommunernes kontekst og det kommunale selvstyre.....	41
6.2. Integrationspolitik	42
6.2.1. Andre love som påvirker indsatsen	43

6.2.2. Styringsrelationer mellem stat og kommuner på integrationsområdet	44
6.2.3. Benchmarking på integrationsområdet	46
6.3. Aalborg Kommune	48
6.3.1. Organisation	50
6.3.2. Informanterne	51
6.4. Effekterne af at anvende benchmarking på integrationsområdet	52
6.4.1. Situationen i Aalborg Kommune	52
6.4.2. Effekter af at anvende benchmarking	63
6.4.3. Hvilke effekter har benchmarking så i Aalborg Kommune?	68
7. Konklusion	72
7.1. Efterrationalisering	73
7.1.1. Validitet, reliabilitet og generaliserbarhed	73
8. Perspektivering	75
9. Litteraturliste	76
9.1. Artikler	76
9.2. Bøger	76
9.3. Internetadresser	76
9.4. Lovgivning	77
9.5. Publikationer	77
10. Bilag	78
Bilag A: Interviewguide 1	78
Bilag B: Interviewguide 2	79
Bilag C: Interviewguide 3	81
Bilag D: Transskribering af interview 1	83
Bilag E: Transskribering af interview 2	95

1. Indledning

Den overordnede temaramme for projektet er "Organisation og forvaltning", herunder policy design. På baggrund af denne ramme tager projektet udgangspunkt i styring af organisationer, institutioner og medarbejdere i den offentlige sektor, hvilket gøres med afsæt i en af tidens tendenser, nemlig benchmarking.

Den offentlige sektor i Danmark står overfor en række udfordringer for fremtiden. Det er udfordringer som stigende forventninger fra borgere og virksomheder om mængden og kvaliteten af serviceydelserne og tilgængeligheden af den offentlige sektor. Det er den demografiske udvikling som betyder flere børn, flere ældre og mindre arbejdsstyrke. Det kan også være globaliseringen som kræver at der stilles større krav til samfundets rammebetingelser som uddannelse og forskning, trafik- og elektronisk infrastruktur og social harmoni, for at Danmark kan være konkurrencedygtig og fremstå attraktiv, på det globale marked. Disse udfordringer kræver ifølge Finansministeriet,

"at man bruger de gode erfaringer, lærer af hinanden, tænker nyt og er parate til at gribe opgaverne anderledes an" (Finansministeriet 2000:6).

Benchmarking anses for et af de redskaber der kan anvendes for at opnå denne videndeling og innovation der skal til for at fremtidssikre Danmark.

Benchmarking er interessant, fordi det er et af de styringsredskaber der vinder indpas i den offentlige sektor. Det særlige ved benchmarking er at det er et indirekte styringsredskab der kan bruges til at styre decentrale enheder i en bestemt retning, uden regler og standarder til at sætte retningen.

I dette projekt vil der fokuseres på benchmarking af kommunerne og særligt på integrationsområdet som er et af de områder i den offentlige sektor, hvor benchmarking anvendes (Triantafillou 2005:142). Der er umiddelbart en tendens til at der på dette område anvendes benchmarking til at fremme læring og til at dele viden, herunder fremhævelse af "best practice", men i og med at der måles på hårde facts og bestemte kriterier, kan der være risiko for at man fokuserer indsatsen på disse kriterier og tilsidesætter andre aspekter af integrationsindsatsen og at man nedprioriterer den læring der er en af hensigterne.

2. Problemstilling

Benchmarking er en del af den New Public Management (NPM) bølge og herunder fokus på performance og effektivitet, i form af Performance Management, som har vundet indpas i den offentlige sektor de sidste 20 år. Man har overført ledelses- og organisationsformer fra den private sektor til den offentlige, for at øge effektiviteten og kontrollere de voksende, offentlige budgetter (Bregm 2006:160; Greve & Ejersbo 2002:16-17). Med Finansministeriet i spidsen er der sat fokus på effektivitet, gennemsigtighed, konkurrence og valgfrihed i den offentlige sektor, for at løse problemstillinger vedrørende 1) hvor og hvordan man kan forbedre effektivitet og kvalitet, uden at det koster flere penge, 2) hvordan der findes et realistisk ambitionsniveau for resultatkrav, f.eks. i forbindelse med kontraktstyring og 3) hvordan der skabes et vedvarende pres for fornyelse i den offentlige sektor.

Til at løse disse problemstillinger kan bl.a. anvendes benchmarking i form af resultatsammenligninger og erfaringsudveksling. Benchmarking kan på den måde understøtte den nødvendige effektivisering og prioritering i den offentlige sektor (Finansministeriet 2000:5).

Desuden kan man med benchmarking hvor man ud fra sammenligninger, analyserer organisationers effektivitet, skabe en slags konkurrence om at være den bedste. Samtidig skaber benchmarking gennemsigtighed som på nogle områder kan danne grundlag for borgernes frie valg. Benchmarking er således kommet mere og mere på dagsordenen i den offentlige sektor og har fået en særlig rolle (Bukh⁴ 2007:2; Jørgensen 2006:3). Benchmarking kan gøre det muligt at sammenligne indsatsen på et bestemt område, på tværs af kommuner og regioner, men i og med at kommunerne ofte prioriterer forskelligt kan dette synes problematisk (FOKUS temaside). I forlængelse af dette kan det også være vanskeligt at opstille indikatorer og mål på kvalitet, hvilket også kan betyde at resultaterne bliver mindre anvendelige.

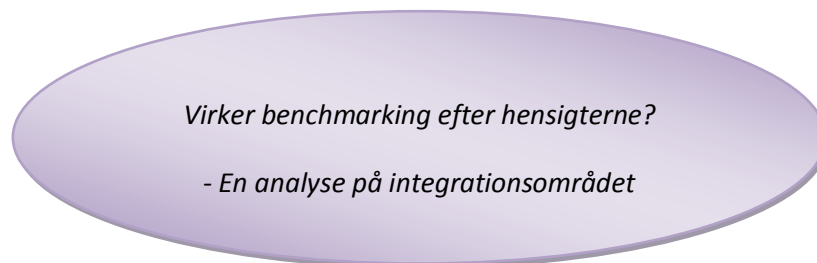
Det man ønsker ved at anvende benchmarking i den offentlige sektor er bl.a. at modvirke nogle af de utilsigtede effekter der er ved de økonomisk motiverede styringsredskaber som mål- og resultatstyring, kontraktstyring og økonomistyring, ved at dialog og læring kommer i fokus. På den måde ønskes det at nedbringe trangen til at holde information for sig selv som ellers ville kunne hjælpe andre offentlige organisationer, til at nå bedre resultater. Dette er lidt i modstrid med et andet formål med benchmarking som er at skabe en form for konkurrenceelement mellem de offentlige organisationer, ved at man rangordner dem og offentliggør resultaterne. Spørgsmålet er om de to formål kan forenes, eller om man må vælge mellem den ene eller den anden? Dette vil man kunne sige noget om ved at undersøge hvor udbredte de utilsigtede effekter er og i hvor høj grad man oplever at benchmarking fungerer efter hensigten.

Ud fra dette kan det være interessant at undersøge nærmere hvorvidt kommunerne i praksis anvender disse sammenligninger til læring og forbedring, samt i hvor høj grad konkurrenceelementet påvirker til at man ønsker at være "det gode eksempel". Omvendt kan man forestille sig at der kan opstå en række negative effekter i kølvandet på en kultur hvor det handler om at præstere godt på de områder hvor man sammenlignes, i og med at man risikerer at andre områder nedprioriteres, at man skjuler information mv. (Bukh³ 2007:27). Det kan også være at anvendelsen af benchmarking ikke medfører synlige effekter og anvendelsen derfor er symbolsk og har en legitimerende karakter.

Dette kan der opnås viden om ved at analysere den benchmarking der foregår på det valgte område. Finde ud af hvordan benchmarking anvendes, hvad der måles på og hvilke effekter det har for dem der underlægges benchmarking – hvordan deres adfærd påvirkes, resultaternes kvalitet, anvendelsen af resultaterne og i sidste ende om det har konsekvenser for det kommunale selvstyre der netop bygger på kommunernes ret til selv at styre deres anliggender. Hæmmes dette af at man fra centralt hold indirekte gennem styringsformer som benchmarking, får fokuseret kommunernes indsats på bestemte områder og særlige kriterier?

Dette leder op til problemformuleringen der har et bredt perspektiv, men som det efterfølgende præciseres, vil fokus være på integrationsområdet der anvendes som case, hvilket afgrænser undersøgelsen til noget mere konkret.

3. Problemformulering



3.1. Præcisering af problemformuleringen

Projektets formål er at analysere om anvendelsen af benchmarking i den offentlige sektor har effekter og i så fald hvilke effekter det er der opstår. Det er valgt at fokusere på benchmarking af kommunerne. Det ønskes at anvende integrationsområdet som eksempel på hvilke effekter der kan opstå som følge af benchmarking. Integrationsområdet er velegnet som case, fordi benchmarking anvendes som indirekte styringslogik og fordi der løbende benchmarkes på området.

Der arbejdes ud fra en antagelse om at benchmarking kan have tre forskellige typer af effekter, eller rettere to typer effekter og en situation hvor det ikke har nogen effekt.

Den første type effekter er de tilsigtede effekter som er de hensigter man har med at anvende benchmarking. Hensigten med benchmarking kan være forskellig, men det handler overordnet om at opnå bedre performance, gennem måling og sammenligning.

Den overordnede forventning her er, at der ved at sammenligne kommunerne med hinanden, på bestemte kriterier, opstår der konkurrence om at være bedst – best practice. Dette kan øge effektiviteten af kommunernes arbejde og tages et eksempel fra integrationsområdet, kan det forhåbentligt betyde at flere indvandrere kommer i arbejde og bliver selvforsørgelse.

Gennem benchmarking opnås også en større gennemsigtighed, hvilket hjælper både kommunerne og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, med at vælge de tiltag der skal til for at forbedre indsatsen. Dermed opnås læring og fokusering af indsatsen på det mest effektive – best practice. På den måde kan man også fremme innovationen gennem videndeling og sammenligning.

Den anden type effekter er de utilsigtede effekter. Det er de effekter der kan opstå, men som ikke er intenderede.

Når der opstår konkurrence mellem de offentlige organisationer og institutioner kan det også føre til effekter hvor der f.eks. fokuseres for meget på det der måles, eller på de borgergrupper der bedst kan føre til gode resultater. På integrationsområdet, kan det f.eks. betyde at man prioriterer indvandrere som har en uddannelse, fordi de er lettere at få i arbejde og derved kan påvirke kommunens resultat positivt.

Den øgede gennemsigtighed som kan være en hensigt med benchmarking, kan også uintenderet føre til effekter hvor kommunerne ikke stræber nok efter at være bedst, men i stedet samles omkring et givent niveau, hvorved innovationen hæmmes og læring og udvikling kan gå i stå.

Den sidste situation der kan opstå, er at benchmarking ikke har nogen effekt. Dette kan også betegnes som en symbolsk effekt af benchmarking og er en situation hvor man fortsætter sit arbejde som man altid har gjort, uden hverken at lære af, eller på anden måde anvende, benchmarkingresultater.

3.1.1. Begreber og afgrænsninger

I projektet opfattes styring som de overordnede principper for hvordan en organisation skal fungere. Styring opfattes derfor som en konstruktion, hvori benchmarking ses som et værktøj der anvendes af den centrale administration, til at styre decentrale enheder. Styring skal altså få underordnede aktører til at handle på en bestemt måde, som den overordnede enhed ønsker. Den form for styring der behandles i dette projekt, er benchmarking.

Benchmarking betragtes som et styringsredskab der anvendes sammen med bl.a. økonomistyring, mål- og resultatstyring eller kontraktstyring. På baggrund af fastsatte mål, hvad enten det er i en kontrakt, internt fastsatte mål eller benchmarking-kriterier, kan kommunerne sammenlignes med hinanden. Benchmarking er nyttig når der skal bestemmes et ambitionsniveau og når man vil kontrollere effekten af andre værktøjer (Finansministeriet 2000:120). Finansministeriet skriver om anvendelsen af benchmarking:

"Benchmarking erstatter normalt ikke styring, ligesom styring ikke erstatter ledelse, men benchmarking kan styrke fundamentet for effektiv styring og ledelse, idet benchmarkingen dels kan levere fakta om resultater, dels kan anvendes til sammenligninger med andre institutioner, så der opnås en mere klar forestilling om niveau og ambitioner" (Finansministeriet 2000:22).

Dette beskriver godt, hvordan man opfatter benchmarking og redskabets placering i styringskæden. Benchmarking kan altså indgå som et element i den centrale styring af organisationer, som et supplement til den traditionelle budgetbaserede økonomistyring, samt at der er potentiale for at fremme videndeling (Bukh³ 2007:24).

Det er vigtigt at huske at det i forbindelse med benchmarking, ikke er selve styringen der benchmarkes, men de resultater der opnås undervejs og i slutningen af de egentlige arbejdsprocesser (Finansministeriet 2000:120).

Benchmarking kan ses som en evalueringsform i forhold til præstationsmålinger, hvorfor benchmarking i dette projekt vil sammenkobles med præstationsmålinger og evaluering.

På integrationsområdet foretages primært resultatbenchmarking der også kan betegnes som en komparativ dimension af præstationsmåling, hvor kommunerne sammenlignes på baggrund af deres performance. Dette er netop essensen af præstationsmålinger som i høj grad drejer sig om at kvantificere effekter, så der kan måles på effektiviteten af en indsats. Dette sker ved at sammenligne organisationer ud fra valgte indikatorer for performance på bestemte områder, ligesom benchmarking.

I forhold til evaluering, går udviklingen inden for evaluering i den offentlige sektor, i retningen af større vægt på præstationsmålinger (Krogstrup 2005:1).

Det er den centrale myndighed der fastsætter de benchmarks kommunerne sammenlignes ud fra, hvorfor kommunerne ikke umiddelbart har indflydelse på udformningen af dette. Derfor er udformningen af benchmark-kriterierne ikke inddraget i dette projekt, men det er alligevel vigtigt at være opmærksom på, at også benchmark-kriterierne, kan have betydning for hvilke effekter der opstår. Kommunerne har indflydelse på om de vil bruge benchmarkingresultaterne. Denne anvendelse er frivillig, hvorfor det også er relevant at have for øje at anvendelsen af benchmarking kan være symbolsk, således at resultaterne ikke anvendes og der derfor heller ikke vil opstå effekter ved anvendelsen. Det er kommunernes opfattelse af benchmarking og deres anvendelse af resultaterne der er i fokus i dette projekt.

Det er fravalgt at inddrage borgerne og de effekter benchmarking har for dem. I dette tilfælde, borgernes oplevelse af integrationsindsatsen og sagsbehandlingens fokus i indsatsen. Dette vælges fordi det ønskes at fokusere på implementeringen af benchmarking i den offentlige sektor og påvirkningen af de ansatte, både på leder- og frontlinjeniveau. Det antages dog at de ansattes adfærd som kan være påvirket af benchmarking, kan påvirke borgernes opfattelse af integrationsindsatsen.

Projektet vil fokusere på policydesign og implementeringen af et styringsredskab – benchmarking, på et bestemt område – integrationsområdet, i den offentlige sektor og projektet kan ses som et empirisk bidrag til diskussionen om, hvilke effekter benchmarking har for de underlagte aktører i den offentlige sektor og hvorvidt benchmarking er egnet som styringsredskab i den offentlige sektor.

4. Teori

Der anvendes ikke en enkelt teoretiker, men i stedet en række forskere som har beskæftiget sig med benchmarking, mål- og resultatstyring, Performance Management, samt evaluering. De forskellige forskeres bidrag og antagelser om tilsigtede og utilsigtede effekter ved styringsformen, struktureres og operationaliseres, så de kan anvendes til at identificere effekterne ved benchmarking i empirien. I analysedelen testes effekterne i forhold til empirien, hvor det søges at identificere indikatorer på netop de effekter som forskerne beskriver. På den måde bliver det teoretiske framework grundlag for at strukturere empirien.

4.1. Benchmarking

Benchmarking er som nævnt et styringsinstrument der er overført fra den private sektor til den offentlige sektor, i forbindelse med NPM-bølgen. Benchmarking er et redskab som hører under betegnelsen Performance Management, eller resultatmåling der har vundet stor indpas i den offentlige sektor, med formålet at øge effektiviteten.

Performance Management i den offentlige sektor, anvendes på den måde, at der formuleres forventninger til performance og det præciseres hvordan denne performance kan måles, ved at definere performance indikatorer. Når indsatsen er leveret vil det så vise sig om den forudsagte performance er nået og hvilke omkostninger det havde (de Bruijn 2002:7), hvorudfra man kan vurdere indsatsen, ud fra parametre som effektivitet, kvalitet og produktivitet.

Der er mange forskellige definitioner af benchmarking, men her tages udgangspunkt i Finansministeriets definition, da det virker mest relevant når der er tale om benchmarking i en dansk, offentlig kontekst, som netop er udgangspunktet for Finansministeriets definition. Det er dog nødvendigt at forholde sig kritisk til definitionen, da der kan være iboende problemstillinger.

"Benchmark" kan oversættes til et fikspunkt hvorfra målinger kan foretages (Finansministeriet 2000:9) og allerede her ses ligheden med mål- og resultatstyring, ved at der tages udgangspunkt i mål, eller benchmark-kriterier. Når der foretages en benchmarkinganalyse udvælges et eller flere referencepunkter, hvorudfra man ønsker at sammenligne to eller flere enheder. Et eksempel fra integrationsområdet er en sammenligning af, hvor hurtigt nytilkomne flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse eller uddannelse, i landets kommuner.

I forbindelse med benchmarking som styringsredskab, er der tale om systematisk sammenligning af ensartede organisatoriske enheder (Bukh⁴ 2007:3). Der kan således være tale om ledelse, ved hjælp af sammenligninger (Bukh² 2007:24).

Finansministeriet definerer anvendelsen af benchmarking således at

"benchmarking kan bruges som et informations- og resultatopfølgingsværktøj der understøtter styringen og beslutningsgrundlaget for de politiske beslutningstagere i den offentlige sektor" (Finansministeriet 2000:7)

og at

"benchmarking vil kunne tilvejebringe nogle af de fordele der normalt opnås gennem konkurrencen på de private markeder" (Finansministeriet 2000:7)

Dette ved at benchmarking kan give mulighed for at stille realistiske krav til effektivitet og kvalitet i de offentlige institutioner, hvilket i den private sektor ville stimuleres af konkurrencen på markedet. Derudover handler benchmarking om at lære af de bedste og målet er

"at identificere problemer og forbedringspotentiale, udveksle erfaringer og stimulere til fortsat udvikling af kvalitet og effektivitet" (Finansministeriet 2000:11)

Med benchmarking ønsker man altså at finde den eller de enheder der har de bedste resultater inden for et bestemt område, så de mindre succesfulde enheder kan lære af de bedste. Dette kræver imidlertid at man ikke bare identificerer "best practice", men også efterfølgende undersøger hvorfor en given enhed klarer sig bedst (Jørgensen 2006:1). Det er også her potentialet for erfaringsudveksling, læring og videndeling opstår og altså også potentialet for at benchmarking kan anvendes både til læring og styring (effektivisering), i og med at det er det samme princip der anvendes når benchmarking indgår i resultatkontrakter, ledelsesmodeller, rapporteringer og økonomistyring.

Dette kan imidlertid være svært at håndtere, men alligevel er det ofte sådan det foregår (Bukh⁴ 2007:19).

Anvendelsen af benchmarking i dag, er kendetegnet ved dels at indebære systematiske sammenligninger af performance, baseret på målinger og dels ved at handle om at lære af de bedste på et område, med henblik på selv at blive bedre (Finansministeriet 2000:9). Udviklingen er gået mod en bredere opfattelse af benchmarking, end rene performance målinger, med større fokus på læringsaspektet, hvor organisationer med mindre gode resultater, lærer af organisationer med de bedste resultater. Der er ligeledes kommet større fokus på blandt andet procesbetragtninger og opfølgning, i forbindelse med benchmarking (Finansministeriet 2000:11).

Med benchmarking har man en forventning om at det bliver muligt både at afdække utilsigtede forskelle i effektivitet og kvalitet og samtidig opnå en indikation af hvordan problemerne kan løses.

"I den forstand kan benchmarking anvendes som termometer, diagnoseredskab og medicin, når den offentlige sektor skal forbedres" (Finansministeriet 2000:7).

Det lyder altså som om benchmarking både kan anvendes til at afdække et område, analysere tilstanden og give løsninger, når den offentlige sektor skal forbedres, men der er en konflikt i at forvente at benchmarking på samme tid kan bidrage til organisationens udvikling og være den centrale myndigheds styringsinstrument (Bukh² 2007:22). Denne problemstilling er helt central når det handler om benchmarking, hvorfor det er yderst vigtigt, tydeligt at definere hvad formålet med en benchmarking er, inden man påbegynder den (de Bruijn 2002:115-119). Forsøger man at opnå både kontrol og læring på samme tid, risikeres det at enhederne der sammenlignes, kun fokuserer på det ene aspekt og man vil ikke opnå de ønskede resultater på det andet område og når benchmarking anvendes sammen med andre performancebaserede styringsredskaber, kan der være en tendens til at det aspekt der fokuseres på er kontrolelementet, hvilket kan gå ud over læringen.

Per Nikolaj Bukh¹ beskriver et essentielt præmis i forbindelse med benchmarking således:

"De enheder der sammenlignes skal være tilpas ensartede på de faktorer der ikke danner grundlag for sammenligningen og forskelligartede hvad angår de faktorer som indgår i benchmarkingen, hvilket igen bestemmes af det formål, man har med at gennemføre en benchmarking".

Dermed bliver et centralt dilemma i enhver benchmarking, at dem der sammenlignes skal være forskellige – ellers er der ikke nogen grund til at lave en sammenligning. Men ikke for forskellige – for så er de ikke sammenlignelige (Bukh⁴ 2007:3).

"Det er essentielt, at det formål man har med benchmarkingen, passer til de enheder man sammenligner, på de dimensioner der er i fokus og de teknikker man vælger at anvende" (Bukh⁴ 2007:8),

hvilket igen viser hvor vigtigt det er at tage højde for hvem det er man sammenligner og præcis hvad det er man vil opnå med det.

4.1.1. Benchmarking i den offentlige sektor

Når man overfører redskaber fra en sektor til en anden, kan der ske en tilpasning eller omtolkning af anvendelse, formål og principper. Benchmarking er overført til den offentlige sektor fra den private, med bl.a. et argument om at kunne opnå visse effektiviserende fordele som på det private marked vil opstå grundet konkurrencen. Der ud over ønsker man at skabe grundlag for læring, hvorigennem man også kan opnå bedre effektivitet og kvalitet, i den offentlige sektors service. Man kan altså sige at benchmarking transformeres fra at handle om at identificere og kopiere vellykkede procedurer, også kommer til at indeholde et element, hvor man i højere grad lærer af hinanden og reflekterer over hvilke dele af de bedste processer der er relevante i ens egen organisation.

I den forbindelse er fordelen ved at anvende benchmarking i den offentlige sektor, at de offentlige organisationer og institutioner, ofte ikke er i konkurrence og derfor burde kunne lære af hinanden, samt at processen syntes lettere tilgængelig, fordi man ikke har behov for at holde kortene så tæt ind til kroppen (Finansministeriet 2000:6). På trods af dette kan anvendelsen af benchmarking være vanskelig, fordi målsætningerne for aktiviteterne i den offentlige sektor, kan være komplicerede og mangfoldige, i forhold til målsætninger i private virksomheder (Finansministeriet 2000:12) og der er derfor risiko for at offentlige organisationer ikke er, eller ikke opfatter sig som, helt sammenlignelige alligevel. Et problem vedrørende diversiteten i de offentlige opgaver er også at det kan være svært at måle effekterne af forskellige tiltag og der kan gå lang tid før man ser eventuelle resultater. På integrationsområdet kan det f.eks. være svært at definere god integration og dermed udarbejde indikatorer for indsatsen (de Bruijn 2002:8).

¹ Dansk professor i økonomistyring ved Institut for Erhvervsstudier, Aalborg Universitet

4.1.2. Benchmarking som styringsinstrument

Benchmarking har en plads som styringsinstrument, fordi det gennem sammenligning med andre, kan opnås væsentlig indsigt i hvad der er muligt og hvad der bør kunne forventes. Det bliver muligt at vurdere hvilket omkostningsniveau der er nødvendigt og hvilket kvalitetsniveau der bør kunne forventes i den enkelte organisation eller institution (Bukh⁴ 2007:2).

Benchmarking er et blødt styringsredskab som bygger på kommunikation og dialog og som søger at påvirke aktørerne til at handle på en bestemt måde, fordi det fremstår som den bedste løsning, men uden økonomiske incitamenter, ved ikke at vælge én løsning, frem for en anden. Der er tale om et styringsinstrument af typen overtalelsesprogrammer. Denne type styringsinstrumenter baseres primært på faktuelle informationer og moralske motivationsinstrumenter, herunder information om hvilke handlinger der er gode og dårlige, f.eks. mest og mindst effektive, for at få andre til at handle som dem (Bredgaard 2009:92).

Dette er netop hensigten med benchmarking, hvor man ved at sammenligne en række enheder finder ud af hvem der opnår de bedste resultater og ønsker at påvirke de mindre dygtige enheder, til at anvende samme metoder som de mest succesfulde.

Fordelene ved denne type styringsinstrumenter, er at det ikke er nær så ressourcekrævende at informere, som f.eks. at indføre påbud eller tvang, men omvendt kan det også betyde at færre efterlever den overordnede enheds ønsker, samt at det kan være svært at føre kontrol på indsatsen.

Informationer er også godt på områder hvor det kan være svært at få et bureaukratisk overblik, eller for at legitimere fremtidige strengere regler på området. Det kan symbolisere at man er bevidst om et bestemt område og hvis man ønsker at signalere at man foretager sig noget på det givne område (Bredgaard 2009:93).

4.1.3. Best practice

Best practice anvendes ofte som norm for den eller de organisationer der skal benchmarkes og Finansministeriet definerer best practice således:

"Best practice betyder at de enkelte organisationer måles i forhold til de sammenlignelige organisationer der klarer sig bedst" (Finansministeriet 2000:9)

Best practice er altså de enheder som på baggrund af en benchmarking, fremhæves som særligt vellykket (Bukh³ 2007:21).

Dette gør det også muligt at supplere sin benchmarking med opfølgende analyser af, hvorfor nogle kommuner gør en bedre indsats end andre. Ved at dele viden om hvordan arbejdet organiseres og udføres i de virksomheder der f.eks. er mest effektive, har de mest tilfredse medarbejdere og kunder, eller laver færrest fejl, kan man både lære af hinanden og dokumentere den viden der er indlejret i processerne, i de afdelinger der klarer sig bedst – best practice (Bukh³ 2007:21).

Det er dog nødvendigt at have in mente, at det kan være urealistisk og ikke nødvendigvis ideelt, at adoptere andre organisationers metoder og det er heller ikke sikkert det er muligt at opnå best practice, fordi man har forskellig kontekst som kan betyde at det er mere realistisk at opnå "better practice", hvor

man gennem læring og inspiration ud fra sammenligninger med andre, forsøger at forbedre sit udgangspunkt (Finansministeriet 2000: 8-9).

Fordelen ved Best practice er at der sammenlignes med organisationer der eksisterer og fungerer, frem for politisk fastsatte idealer. Omvendt er svagheden det samme, fordi der er mulighed for at de organisationer der opnår de bedste resultater heller ikke udnytter deres fulde potentiale (Finansministeriet 2000:10).

Det vil være interessant at undersøge om og hvilke, effekter best practice har. Om kommunerne anvender den viden der opnås gennem identificeringen af best practice og overfører egnede tiltag til egen organisation, eller om resultaterne ikke anvendes til at ændre egne arbejdsgange. Såfremt best practice anvendes til at ændre procedurer, metoder og arbejdsgange, vil det være et glimrende værktøj til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, uden at indføre flere regler, love og procedureforskrifter.

4.1.4. Benchmarkingmodeller

Benchmarkinganalyser foregår oftest ud fra to forskellige benchmarkingmodeller – Resultatbenchmarking og procesbenchmarking.

Hvilken model man skal anvende, afhænger af formålet, da den ene model er overvejende orienteret mod konkurrence, effektivitet og produktivitet og den anden i højere grad sigter mod læring, forbedring, fornyelse og kvalitet. På den måde er hensigterne vidt forskellige og afspejler også den problematik der er i benchmarking, om at det er svært både at opnå kontrol og læring på en gang. Bukh pointerer en væsentligere problematik i forbindelse med benchmarking som omhandler, at man ofte fokuserer for meget på teknikkerne og valget af de forskellige former for benchmarking, inden man har afklaret, hvorfor man vil benchmarke (Bukh¹ 2007:21). Det er altså vigtigt at man starter med at definere et entydigt formål med sin benchmarking og derefter vælger de metoder der bedst understøtter dette formål.

4.1.4.1 Resultatbenchmarking

Resultatbenchmarking er den traditionelle form for benchmarking og foretages typisk som kvantitative analyser af performance og effektivitet (Finansministeriet 2000:18), gennem systematiske sammenligninger af nøgletal i forskellige dimensioner, mellem sammenlignelige enheder, f.eks. kommuner eller institutioner (Bukh² 2007:23). En resultatbenchmarking kan omfatte et stort antal enheder og det forsøges så vidt muligt, at tage højde for at der er forskel på enhedernes mulighed for succes.

I forbindelse med en benchmarkinganalyse af flygtninge og indvandrede vej til arbejdsmarkedet eller uddannelse, skyldes en del af variationerne i kommunernes resultater f.eks. at målgruppen og arbejdsmarkedssituationen er forskellig fra kommune til kommune. Dog kan man vha. forskellige metoder, korrigere for disse forskelle.

Ud fra en resultatbenchmarking får man en rangordnet liste, hvor de højest rangordnede enheder kan betegnes som best practice (Jørgensen 2006:1). Desuden vil man ifølge Bukh, hvis man starter med en resultatbenchmarking, opnå

"potentiale både for styring og læring" (Bukh⁴ 2007:18-19),

hvilket ofte er en fordel. Man styrer ved hjælp af de indikatorer der er opstillet og som f.eks. kommunerne, sammenlignes på. Disse kan fungere ligesom målindikatorer, hvor ud fra man styrer kommunernes indsats i en bestemt retning. Læringen opstår når man anvender resultaterne fra en resultatbenchmarking til yderligere at analysere hvilke dele af processerne det er der gør dem bedre end andre kommuner, for at de kommuner med dårligere performance, kan målrette fokus for forbedringer mere præcist.

4.1.4.2. Procesbenchmarking

Procesbenchmarking er detaljerede analyser og sammenligninger af arbejdsprocesser, eller af tilrettelæggelsen af en given indsats (Bukh² 2007:23). I denne form for sammenligninger inddrages ofte kun få enheder, typisk dem der har vist sig som best practice, eller man sammenligner best practice med udvalgte enheder, med dårligere performance. Gennem en procesbenchmarking opnås en beskrivelse af hvordan de bedste gør, hvilket de mindre gode så kan sammenligne sig med.

Disse sammenligninger kan minde om implementeringsanalyser, ved at man kortlægger processer og metoder. Forskellen er at man sammenligner disse analyser med andre enheders processer.

Ses der igen på benchmarkinganalysen på integrationsområdet om udlændinges grad af beskæftigelse, er der f.eks. valgt tre succesrige og tre mindre succesrige kommuner der er undersøgt nærmere, som opfølgning på resultatbenchmarkingen. Procesbenchmarkinganalysen fokuserer her på hvad der kan forklare de gode eller dårlige resultater. Det kan være faktorer som kommunens målsætninger og prioriteringer, eller sagsbehandlernes strategier.

De mest brugbare analyser opnås når de to modeller kombineres, da man gennem resultatbenchmarking får et overblik over de mest og mindst succesfulde enheder, mens en efterfølgende procesbenchmarking giver mulighed for at forstå, hvorfor nogle enheder klarer sig bedre end andre (Jørgensen 2006:2). Dog er anvendelsen af procesbenchmarking stadig begrænset i den offentlige sektor (Finansministeriet 2000:18), hvilket også er gældende for integrationsområdet. Her foretages oftest resultatbenchmarking af kommunernes performance, i forhold til hvor mange indvandrere der er kommet i arbejde eller uddannelse, eller hvor mange der går på danskursus. Derfor vil der i følgende præsentation og diskussion af effekterne ved benchmarking, lægges vægt på effekter der kan opstå i forbindelse med anvendelsen af resultatbenchmarking.

4.2. Benchmarkings effekter

Der indledes med en redegørelse for de forventninger der er til sammenhængene mellem de forskellige effekter, for at tydeliggøre bevæggrundene for at anvende den ene eller anden form for benchmarking.

Disse sammenhænge er mere eller mindre kausalsammenhænge mellem de forskellige effekter som forventes at være forskellig alt efter om der er tale om en resultat- eller en procesbenchmarking.

Når der foretages en resultatbenchmarking er der en forventning om at den øgede gennemsigtighed man kan skabe ved at indsamle data til sammenligning, skal give konkurrence mellem kommunerne om at være

bedst. Denne konkurrence kan medvirke til at øge effektiviteten, i og med at der kommer fokus på resultater. Disse effekter kan dog også være årsag til at der opstår gamende adfærd for at fremstå bedre end man er, samt at man risikerer at der opstår utilsigtede effekter som følge af at der fokuseres på bestemte kriterier.

Denne form for benchmarking har også effekter for de centrale myndigheder, hvor den øgede gennemsigtighed og opstilling af sammenligningskriterier, giver mulighed for at foretage resultatopfølgning og videre stille realistiske resultatkrav. Desuden kan den indirekte styringsform modvirke bureaukratiet, ved at kommunerne kan opleve større selvstændighed og frihed. Igen kan der i forlængelse af de tilsigtede effekter, opstå utilsigtede effekter afledt af stor fokus på resultater og det der måles.

Foretages der procesbenchmarking kan det forventes igen med udgangspunkt i gennemsigtigheden, at kommunerne opnår en læring ved at foretage sammenligningen. Denne læring kan føre til fornyelse og udvikling som igen kan være med til at øge kvaliteten af den service der leveres.

I forbindelse med at læring anses for at være mest oplagt at opnå når der anvendes procesbenchmarking, er det væsentligt at have for øje at der i forbindelse med resultatbenchmarking også sker en form for læring, ved at man ændrer sine metoder mv., for at opnå bedre resultater. Her er det dog ikke benchmarking i sig selv der er udgangspunkt for læring, men i stedet de ting en sammenligning sætter i gang i kommunen, på baggrund af resultaterne.

Disse kausalsammenhænge er også udgangspunkt for følgende præsentation og diskussion af de forskellige effekter, som udover at inddeles efter om der er tale om tilsigtede eller utilsigtede effekter, for de tilsigtede effekters vedkommende, opstilles ud fra disse sammenhænge.

Samtlige utilsigtede gaming-effekter kan opstå som følge af anvendelsen af resultatbenchmarking og ingen ser ud til at kan opstå som følge procesbenchmarking, fordi der i forbindelse med procesbenchmarking, ofte er tale om undersøgelser initieret af enhederne selv og det er ikke vigtigst at være bedst, hvorfor dette ikke skulle føre til utilsigtede effekter. Dog kan det ikke udelukkes at kommunerne alligevel oplever det som kontrol og ønsker at være bedst, hvorfor der muligvis alligevel kan opstå effekter hvor man tilsidesætter det professionelle skøn, eller forsøger at fremstå mere succesfuld ud end man er.

Der ser ikke ud til at være de samme risici for utilsigtede effekter ved at anvende procesbenchmarking, men alligevel er det resultatbenchmarking der er mest udbredt. Måske fordi det går godt i spænd med styringsredskaberne som fokuserer på resultater og fordi det giver et bredere billede, end en procesbenchmarking. Samtidig er en procesbenchmarking som nævnt, ofte noget der udspringer af en resultatbenchmarking, for at opnå yderligere læring og for at identificere hvor og hvordan, man kan forbedre sig.

Også de fleste tilsigtede effekter kan opstå i forbindelse med resultatbenchmarking, hvilket også kan være en grund til at denne type er så udbredt. Her kan dog henvises til diskussionen af hvor vigtigt det er at man har afklaret og afgrænset formålet/formålene med benchmarking, inden det igangsættes, ellers øges risikoen for at utilsigtede effekter opstår.

4.2.1. Tilsigtede effekter

Ud over at bygge på Finansministeriets forventninger til benchmarking, hvilket anses som oplagt fordi der er tale om benchmarking i den offentlige sektor i Danmark, er der hentet inspiration i litteraturen om evaluering og resultatmåling, da det som nævnt, på mange områder, er de samme antagelser der ligger bag.

Et væsentligt formål med at anvende benchmarking er **gennemsigtighed**. Gennemsigtighed er udgangspunktet for at man kan sammenligne enheder med hinanden. Det bliver tydeligt hvilke produkter og service man leverer – og hvad de koster, samt kan være med til at stimulere innovationen, ved at det skaber bevidsthed og evt. diskussion om hvorfor man performer som man gør og hvordan man kan forbedre sig.

Et formål med at anvende resultatbenchmarking kan være at skabe en form for **konkurrence** mellem offentlige organisationer (Finansministeriet 2000:13), da der i den offentlige sektor ikke findes samme form for markedsmekanismer der giver konkurrence, som på det private marked. Man vil altså skabe vedvarende pres for forbedringer af den offentlige sektor ved at anvende benchmarking og skabe konkurrence mellem offentlige organisationer og institutioner.

Ved at øge konkurrencen i den offentlige sektor ønsker man også at øge produktiviteten, men vigtigere er at man også øger **effektiviteten** (Finansministeriet 2000:13). Dette ved at man på samme tid og til samme eller mindre ressourcer, når mere. Med benchmarking og best practice, sættes fokus på de bedste resultater og herved også hvilke processer der er bedst til at opnå de bedste resultater. Man vil altså identificere variationer i performance og forsøge at reducere disse variationer som anses for spild eller ineffektivitet, ved at indføre best practice.

For benchmarking kan øget effektivitet opnås når man ud fra benchmarkinganalyser, iværksætter forbedringer i organisationen. Dette kan så fortsætte ved at man næste gang en undersøgelse foretages, iværksætter nye tiltag, fordi de foregående ikke var "gode" nok. På den måde bliver udviklingen en uendelig proces, også i og med at man ikke nødvendigvis behøver stoppe sin udvikling, bare fordi man når standarder som svarer til best practice (Triantafillou 2006:35).

Benchmarking kan desuden fremme performance, såfremt der er sanktioner forbundet med ikke at forbedre indsatsen eller indfri forventningerne. I en sådan situation er det kun resultatet der belønnes. Det er altså underordnet om der var gode intentioner bag indsatsen, eller en rigtig stor indsats (de Bruijn 2002:10-11). Det kan også være straf for at ikke at nå målsætninger, hvilket kan give samme effekt – øget performance (de Bruijn 2002:8-9). Således kan benchmarking være grundlag for sanktioner, oftest økonomisk straf eller belønning.

Benchmarking kan af den centrale myndighed anvendes til **resultatopfølgingsværktøj**. Dette hænger sammen med testningen af om forbedringer har virket efter hensigten, men handler også om hvorvidt enhederne lever op til de krav der politisk er fastsat, hvor der i forbindelse med testning af forbedringers effekt, ligeså godt kan være tale om internt motiverede forbedringer som f.eks. skal øge effektiviteten. I forlængelse af dette kan man teste om forbedringer har virket efter hensigten og på den måde sikre kontinuerlige forbedringer (Finansministeriet 2000:13).

Gennem anvendelsen af benchmarking opnår man et billede af enhedernes performance, hvorved man kan forbedre muligheden for at stille **realistiske resultatkrav** (de Bruijn 2002:8-9). Igen er det vigtigt at det ikke nødvendigvis betyder at man stopper med at forbedre indsatsen, bare fordi man når kravene, gennemsnittet, eller best practice, men i stedet hele tiden stræber efter at blive bedre.

For den centrale myndighed kan benchmarking være et redskab til at **modvirker bureaukrati** og understøtte det kommunale selvstyre, ved at der er stor autonomi i at styre efter målsætninger. Det er op til den enkelte kommune at tilrettelægge sin indsats efter sin egen unikke kontekst, bare man præsterer på de fastsatte områder som man sammenlignes på (de Bruijn 2002:10-11).

Når der igangsættes en procesbenchmarking kan der være fokus på **læring** (Finansministeriet 2000:13). Igen handler det overordnet om at øge effektiviteten og/eller kvaliteten. Ved at sammenligne sig med f.eks. en enhed der er fremhævet som best practice, kan man få mulighed for at lære af den og herigennem forbedre sin egen organisation og opnå bedre resultater (de Bruijn 2002:8-9). Dette er essentielt i forhold til benchmarking – at man får nogle til at handle, ved at de sætter sig selv i relation til det som anses for standarden, eller best practice og der ud fra vurderer hvorvidt der er behov for at forandre sig selv (Triantafillou 2006:27).

Ved at sætte læringsaspektet i fokus kan man have mulighed for at modvirke informationsasymmetri (Finansministeriet 2000:13) som er en effekt med mål- og resultatstyring, hvor den overordnede enhed handler på baggrund af forkert, eller manglende information. Dette skabt på grund af den iboende informationsasymmetri der betyder at den underlagte enhed er tilbøjelig til at tilbageholde information for den overordnede enhed.

Benchmarking kan anvendes til **fornyelse** ved at være indgang til problemområder som kræver nytænkning og handling, i form af politikændringer, reformer mv.. På den måde kan man vha. benchmarking stimulere den strategiske fornyelse (Finansministeriet 2000:13), hvilket også er i tråd med formålet om at man skal udvikle sig for at øge effektiviteten.

Dette hænger også sammen med at et formål med benchmarking er at identificere sektorer, institutioner, ordninger og strukturer hvor der er behov for forbedringer (Finansministeriet 2000:13), da det er en forudsætning for at få individer eller grupper til at handle uden tvang, at de selv kan se at der er et behov for det. Med benchmarking bliver det således tydeligt for de dårligere enheder, præcis hvor de kan forbedre sig.

Det er ikke bare effektiviteten i den offentlige service man ønsker at forbedre, men også **kvaliteten** (Finansministeriet 2000:13). Det kan dog være svært at definere hvad kvalitet er og hvordan den kan forbedres, hvilket kan give usikkerhed, i forhold til målinger på kvalitet.

4.2.2. Utilsigtede effekter

Benchmark-baserede mål virker ifølge Bukh, på nøjagtig samme måde som almindelige budgetmål (Bukh³ 2007:25). Fastlagte mål – uanset om det er et absolut mål, eller det er relativt, baseret på en benchmarkinganalyse, opfattes som en underforstået kontrakt mellem den overordnede og den underordnede enhed, om at nå budgettet eller målet – og hvis målet nås, så har afdelingen løst sin opgave på tilfredsstillende vis. Med udgangspunkt i dette argument, hentes der inspiration i de utilsigtede effekter

ved mål- og resultatstyring, samt kontraktstyring. Også evalueringslitteratur er inddraget, da benchmarking som tidligere nævnt, kan fremstå som evaluering og der er flere ligheder mellem de to redskaber.

Målfiksering er en utilsigtet effekt som kan opstå, pga. en grundlæggende tendens til at aktørerne fokuserer på at vise resultater, i forhold til de kriterier man sammenlignes på og ubevidst overser hvad der er hensigten med disse kriterier. Dette kan ske i forbindelse med benchmarking hvis konkurrenceelementet er stærkt. Målfiksering kan opstå når de aktører der er genstand for sammenligningen, gennemskuer hvilke aspekter der lægges vægt på og fokuserer på at præstere godt på disse områder og nedprioriterer områder der ikke er underlagt sammenligning (van Thiel & Leeuw 2002:272-273).

I forhold til benchmarking kan det være problematisk at skulle performe på bestemte kriterier, fordi det kan være svært at lave mål for mere bløde områder af indsatsen og områder som omhandler humanprocessing der netop er svære at standardisere og indkredse ved hjælp af målintikatorer.

Humanprocessing opgaver er opgaver hvor man agter at påvirke mennesker processuelt, så de opnår sociale kompetencer til at begå sig i samfundet. Det kan være svært at fastsætte entydige metoder og der er ofte usikkerhed om årsag-virkningsforhold (Dahler-Larsen & Krogstrup 2001:237).

På integrationsområdet, gælder det at man gennem introduktionsprogrammet og de øvrige tiltag i integrationsloven, ønsker at udlændinge opnår kompetencer til at begå sig i samfundet. Derudover må der tages hensyn til den enkelte udlændinges personlige kompetencer og kontekst, hvorfor det kan være svært at opstille standarder for hvordan man bedst integreres i det danske samfund.

Målfiksering kan opstå som følge af at benchmark-kriterierne bliver værdier i sig selv, ligesom det kan ske med evalueringskriterier, hvor betydningsfulde værdier udpeges og konstituerer en bestemt praksis som kan betyde at man tilpasser arbejdet efter hvad man evalueres på. Styring og evaluering vha. standarder, kan altså have kontrollerende funktioner som på længere sigt kan give utilsigtede effekter. Desuden markerer al evaluering en prioritering mellem alternative værdier og det risikeres at andre behov negligeres. Dette kan også ske med benchmarking-kriterier, fordi også benchmarkinganalyser rangerer de forskellige enheders indsatser, så det bliver tydeligt hvilke enheder der performer bedst på de kriterier man benchmarker, hvilket netop kan betyde, at man tilpasser arbejdet mod at gøre det godt på netop disse områder, på bekostning af andre områder (Dahler-Larsen & Krogstrup 2001:239-240).

Dette kan føre til at man uforvarende kommer til at skabe en situation, hvor der styres på så mange forskellige faktorer, at fleksibilitet, kompetenceudvikling, samarbejde og udviklingsaktiviteter nedprioriteres (Bukh³ 2007:25-26).

Målfiksering vil kunne opstå ved resultatbenchmarking, fordi der her lægges vægt på konkurrenceelementet og det er særligt ved disse sammenligninger at benchmark-kriterierne er i fokus.

En anden effekt afledt af at fokusere på det der måles, er at der kan opstå en organisatorisk paralysé som indebærer at der ikke tages højde for nye udfordringer og muligheder som dukker op, fordi man udelukkende fokuserer på de mål der skal nås (de Bruijn 2002:23-24). På den måde kan kriterierne man sammenlignes på, altså hæmme *innovation* og kreativ udfoldelse, hvorpå der opstår en form for organisatorisk lammelse (Bregm 2006:164-67). Dette vil være problematisk i forbindelse med benchmarking, hvor der lægges vægt på læring. Denne effekt er også afledt af fokusering på resultater og kan opstå i forbindelse med en resultatbenchmarking, men også en procesbenchmarking, hvis man forestiller sig at der er så stor fokus på f.eks. de metoder der anvendes i den organisation man

sammenligner sig med, at man ikke tager højde for at det måske ikke er den ideelle løsning for ens egen organisation.

Fokusering på resultater der måles, kan også føre til at **det professionelle skøn** tilsidesættes, ift. hvordan man når de bedste resultater, på de kriterier man sammenlignes på og man kan på sigt risikere at det professionelle skøn nedbrydes (de Bruijn 2002:26-29; Bregn 2006:166). Denne effekt burde dog ikke være til stede når der arbejdes med benchmarking, da et af formålene med benchmarking i den offentlige sektor, er at fremme dialogen og lære af hinanden, hvorfor man i stedet forsøger at forstærke det professionelle skøn. Omvendt kan modstridende interesser og værdier betyde at man tit går på kompromis og må prioritere disse værdier og det der oftest prioriteres er det der giver bedste resultater, på det der måles, hvormed de professionelle interesser og skøn kan tilsidesættes (de Bruijn 2002:26-29).

Med samme argumentation som hvorfor benchmarking kan hæmme innovationen, kan denne effekt opstå i forbindelse med begge typer benchmarking.

En anden effekt kan være afledt af de **kriterier** man sammenlignes på. Det kan både være dårlige kriterier, antallet af kriterier, samt tolkningen af kriterierne og er en effekt der kan opstå når der arbejdes med begge typer af benchmarking, da der i forbindelse med begge typer, arbejdes ud fra kriterier.

Dårlige kriterier på den måde at kriterierne ikke afspejler den reelle hensigt (de Bruijn 2002:21-23; Bregn 2006:164-67). Man kan sige at sammenhængen mellem kriterierne og målet selv er svag, hvilket kan kaldes et performance paradoks. Denne effekt kan opstå under udarbejdelsen af mål, såfremt information tilbageholdes for at varetage egne interesser. Det kan sættes i forhold til de konstitutive effekter ved benchmarking, hvor man kan få nogle helt andre resultater end dem man havde regnet med, fordi formålet med benchmarking ikke har været tydeligt defineret. Omvendt er videndeling en væsentlig hensigt med benchmarking, hvorfor dette burde kunne undgås.

I forlængelse af dette kommer at også antallet af kriterier kan medføre utilsigtede effekter. Dette gælder både for få og for mange kriterier. For få kriterier kan betyde at de ikke er dækkende for den overordnede hensigt. Omvendt kan for mange kriterier gøre det svært for aktørerne som sammenlignes og dem der skal anvende resultaterne at overskue og man kan derfor komme til kun at fokusere på nogle af dem (Bregn, 2006:164-67).

En anden effekt afledt af benchmark-kriterierne, er risikoen for at de enheder der skal sammenlignes tolker kriterierne forskelligt, hvorved undersøgelsen kan miste validitet, da det reelt ikke er det samme de sammenligner. Dette kan dog minimeres ved, at kriterierne defineres tydeligt og ved at inddrage personalet der står for indrapportering, således at de føler større ejerskab og har bedre forståelse for indholdet af kriterierne (Perrin 1998:370).

En af grundene til at man opstiller for få benchmark-kriterier, kan være for høje **transaktionsomkostninger**, i forhold til at formulere og følge op på dem (Bregn 2006:164-67).

Ofte er resultatbenchmarking initieret af en central myndighed, mens uddybende procesbenchmarking i højere grad initieres af dem der benchmarkes selv. På den måde kan den centrale myndighed holde omkostningerne på et lavere niveau, mens det ikke er sikkert enhederne selv har ressourcer til at gennemføre procesbenchmarking. Sker dette kan der opstå en situation hvor man gennem en resultatbenchmarking opnår viden om at ens kvalitet eller effektivitet halter efter andre enheder, men man ressourcemæssigt ikke har mulighed til at foretage den procesbenchmarking der skal til for at identificere

de rigtige løsninger. Derved opnår man – groft set, et konkurrenceelement mellem enheder, men ikke den læring der også er hensigten. Ud fra dette ses også at effekten kan opstå i forbindelse med begge typer benchmarking.

Følgende effekter er primært kendetegnet ved forskellige former for gaming. En antagelse om gaming er at mål, eller i dette tilfælde benchmark-kriterier, ændrer individers og organisationers adfærd, hvilket kan resultere i gamende adfærd (Bevan & Hood 2006:520). Omfanget af gaming må forventes at være afhængig af sammensætningen af motiv og mulighed (Bevan & Hood 2006:522).

Tidligere er omtalt hvordan man ønsker at forbedringer skal fortsætte selvom man når standarden, eller best practice, men der er en risiko for at man ikke ønsker at yde en ekstra indsats, hvis det kan forhøje forventningerne til ens resultater. Dette kan betegnes **skraldeeffekten** som i forbindelse med mål- og resultatstyring, kan opstå når næste års mål baseres på det foregående års præstation. I en sådan situation kan den underordnede enhed arbejde mod at ramme målet så præcist som muligt, for at undgå at næste års forventninger øges (de Bruijn 2002:29-32; Bregn 2006:164-67).

Når der arbejdes med benchmarking, vil denne effekt kunne komme til udtryk på en lidt anden måde, nemlig når man sætter best practice standarder, som den generelle standard og forventer at enhederne kan arbejde op til samme standarder året efter og der ud over, at de enheder man sammenlignes med, også skal leve op til best practice. Dermed risikerer man at man ikke stræber efter at forbedre sig, fordi man ved, at man skal leve op til det samme året efter.

Skraldeeffekten kan være en effekt af resultatbenchmarking, men ikke på samme måde procesbenchmarking, da der ikke er samme fokus på resultater, men i stedet læring.

En af hensigterne med at anvende mål og benchmark-kriterier, er at det bliver enklere at sammenligne institutioner. Her igennem kan lægges pres på dem der underpræsterer, så de når målet. Omvendt kan det også have den effekt at dem der præsterer over målet, sænker produktionen til standarden (de Bruijn 2002:29-32; Bevan & Hood 2006:521). Dette kaldes **dørtrinseffekten**. I forhold til benchmarking er formålet jo netop at sammenligne enheder og der er derfor risiko for at denne effekt opstår. Omvendt skal benchmarking hjælpe til at resultatkrav er realistiske, ved at de udarbejdes på baggrund af de resultater man allerede opnår og ikke ud fra matematisk, udregnede forventninger.

Igen vil dette være en effekt der ses i forbindelse med resultatbenchmarking, da det omhandler fokus på resultater, ikke læring og udvikling.

Manipulering er en form for gaming der kan forekomme hvis man manipulerer eller snyder med målingerne, såfremt man ikke kan leve op til dem. Man forsøger altså at fremstå mere succesfuld end man er (de Bruijn 2002:224-25). Det kan f.eks. være i form af falske afrapporteringer (Bregn 2006:164-67), eller bevidst fejlfortolkning af benchmark-kriterier (de Bruijn 2002:224-25). Der er altid en risiko for at nogle snyder, men dette er også en af de ting benchmarking, i forhold til de mere økonomisk motiverede styringsredskaber, burde kunne undgå, i og med at man ikke nødvendigvis stiller krav om hvad man skal nå, hvorfor det ikke kan motivere til snyd. Omvendt kan det at blive sammenlignet og være mindre god, være så stærk en faktor, at man vil manipulere for at se bedre ud.

Denne effekt kan opstå i forbindelse med en resultatbenchmarking, men umiddelbart ikke en procesbenchmarking, fordi man her ofte selv har initieret undersøgelsen, med det formål at lære og udvikle sig, hvorfor der ikke burde være grund til at snyde med resultaterne.

En anden måde at manipulere på, er at man for at nå fastsatte krav på et område, nedprioriterer områder der ikke er udsat for sammenligning (Bevan & Hood 2006:521). Dette kaldes ***Cream Skimming*** og er en form for gaming, hvor man prioriterer de opgaver der mest påvirker opfyldelsen af benchmark-kriterierne (Bregm 2006:164-67). På den måde kommer man til at fremstå mere succesfuld end man er (van Thiel & Leeuw 2002:275) og resultatet bliver forskelligt fra intentionen med kriteriet (Hood 2006:516). Denne form for gaming kan man forestille sig opstår som følge af anvendelsen af benchmarking, fordi opmærksomheden flytter sig mod hvordan man vil blive rangordnet.

F.eks. på integrationsområdet hvor der primært sammenlignes på hvor mange indvandrere der er kommet i job, uddannelse eller er selvforsørgende, er der mulighed for at man tilsidesætter andre aspekter af integrationsindsatsen.

Det kan også være at kommunerne flytter omkostninger fra et område til et andet og derfor i en benchmarkingundersøgelse kan fremstå effektive, men reelt bare har overført omkostninger til et andet område. Det kan f.eks. være at nogle kommuner sender flere indvandrere på førtidspension end andre kommuner, hvorfor der ikke bliver tale om en egentlig effektivisering af integrationsindsatsen, men i stedet en overflyttelse af udgifter fra en kasse til en anden (Perrin 1998:373).

Et andet aspekt af cream skimming i forbindelse med benchmarking, igen illustreret ved integrationsområdet, kan være at man prioriterer at få de ressourcestærke udlændinge med uddannelse og som taler dansk, i arbejde først, fordi man ved at en af kriterierne man benchmarkes på, er hvor mange udlændinge der kommer i arbejde.

I forhold til evalueringslitteraturen kan dette overføres til ideen om at evalueringer og altså også benchmarkinganalyser, ud over at kommunikere resultater, også kommunikerer om sociale relationer og identiteter, hvilket betyder at evalueringer har indflydelse på hvem der har ret til at blive hørt om hvad. Dette kaldes metakommunikation. Det seneste er at det er brugernes udsagn der høres, hvilket kan føre til at man prioriterer de brugere som er bedst evaluerbare og som vil bidrage positivt til resultatet. Herved risikerer man at marginalisere de svageste brugergrupper (Dahler-Larsen & Krogstrup 2001:239-240).

Creamskimming er også en effekt som kan opstå i forbindelse med resultatbenchmarking, da der også her er fokus på resultater, frem for læring.

En sidste effekt er ***tidsperspektivet***, men ikke den effekt som tidsperspektivet kan have i forbindelse med mål- og resultatstyring, hvor det handler om at der er svært at sætte langsigtede mål. I stedet kan der kigges til evalueringer. Evalueringer sætter deres egne tidsmæssige rammer, på den måde at løbende evaluering kan føre til at man organiserer arbejdet så effekterne bliver synlige på de tidspunkter der skal evalueres.

På samme måde som for evalueringer, er der når der foretages systematiske benchmarkingundersøgelser, risiko for at enhederne tilpasser indsatsen så resultaterne er tydeligst når data skal indsamles. Ud fra dette ses også at det er en effekt som kan opstå når der er fokus på resultater, hvorfor effekten vil opstå som følge af resultatbenchmarking.

Et aspekt der også er vigtigt at have for øje, er at de utilsigtede effekter kan være tilsigtede, eller i det mindste noget man accepterer. Det kan være at man ønsker fokusering på bestemte kriterier, hvis man anser andre aspekter som irrelevante for god integration, eller man ønsker at visse grupper prioriteres højere end andre. På integrationsområdet kan det handle om at det er de ressourcestærke udlændinge der

har en viden der kan bruges på det danske arbejdsmarked, eller det er dem der er arbejdsmarkedsparate og dermed hurtigst kan blive selvforsørgende, der prioriteres, hvorved det sparer samfundet for udgifter.

4.2.3. Symbolsk effekt

Som nævnt kan benchmarking have symbolsk effekt, på den måde at undersøgelserne ikke anvendes og man fortsætter som man altid har gjort, uanset hvad der benchmarkes, hvordan man er placeret i rangordenen, osv..

De symbolske effekter kan være en konsekvens af det Nils Brunsson² kalder dekobling mellem tale, beslutninger og handlinger, et fænomen han kalder hykleri. I forbindelse med benchmarking vil det ikke nødvendigvis være hykleri der opstår, men ideen om at der kan opstå dekobling i dele af organisationen, kan beskrive hvad der sker når man forsøger at håndtere flere konfliktende krav og forventninger samtidig, ved at adskille tale, beslutninger og handlinger (Brunsson 2002:13). I dette projekt, undersøges om der er en kobling eller dekobling, mellem den måde man ønsker at anvende benchmarking på og den måde det rent faktisk anvendes, ved at identificere hvilke forventninger man har og hvilke effekter der opstår. For Brunsson er det en udmærket løsning for organisationen at være hyklerisk og dekooble tale, beslutninger og handlinger. På den måde signaleres nemlig, at der tages hensyn til omverdenens forventninger, men samtidig varetages også organisationens egne krav. Det er altså muligt for organisationen at tage hensyn til de divergerende normer og interesser som er i en omverden med mange aktører og opnå legitimitet gennem en beslutning, uden at behøve at handle på baggrund af den (Brunsson 2002:8-13).

I forbindelse med dette projekt kan Brunssons teori være med til at forklare hvad det betyder, hvis der er en dekobling mellem de forventninger man har til benchmarking og den måde man rent faktisk arbejder med benchmarking i kommunen.

En grund til at der opstår dekobling kan ifølge Kjell Arne Røvik³, også være fordi man benchmarking er en superstandard der opfattes og omtales som den bedste og mest korrekte måde at løse problemer på og måske også som den mest naturlige måde at organisere sig på (Røvik 1998:19). En sådan superstandard kan indføres i organisationen for at fremstå moderne og herigennem opnå ekstern legitimitet (Røvik 1998:17). Sat overfor den måde man i forvejen har organiseret sig som er en måde der er gennemtestet og som virker, kan det være svært at vælge om man skal implementere en ny standard. Her kan man i stedet for at vælge fra eller til, vælge at frikoble sig i forhold til koncepterne. Dette foregår ved at organisationen adopterer koncepterne, men ikke integrerer dem og lader dem få styrende virkning på organisationens arbejdsprocesser. Der foregår dermed en proces, hvor der tales om konceptet, men der handles ikke herefter, hvilket er i overensstemmelse med Brunssons idé om dekobling (Røvik 1998:148).

Man kan også vælge at oversætte et koncept som f.eks. benchmarking, så det passer ind i ens egen organisation, men er den oversættelse ikke god nok, eller vælger man at implementere benchmarking uden at oversætte det til ens egen kontekst, risikerer man at anvendelsen bliver symbolsk. Røvik beskriver det således at man til at løse tidløse problemer som f.eks. god ledelse, anvender tidstypiske løsninger, som

² Svensk professor i organisationsteori ved Stockholm School of Economics

³ Norsk professor i organisationsteori ved Institut for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø og professor i endringsledelse ved Universitetet i Stavanger

f.eks. benchmarking. Problemerne er de samme som tidligere og er ens for mange organisationer, forskellen er bare måden de anskues på, som kan bestemmes af de tidstypiske løsninger. Hvis konceptet er populært og rammer nogle af de vigtige trends i perioden, så vil det blive indført i organisationerne (Røvik 1998:132).

De symbolske effekter ved benchmarking, kan være svære at identificere, i og med der ikke vil være indikatorer for hvordan man ikke anvender benchmarking og selvom man giver udtryk for at man ikke mener benchmarking har synlige effekter i ens organisation, kan det jo være der alligevel kan identificeres effekter i empirien. Derfor må benchmarking anses for at have symbolsk virkning, hvis hverken tilsigtede eller utilsigtede effekter kan identificeres i empirien.

4.3. Operationalisering af teori

I dette afsnit operationaliseres teorien, så det i empirien bliver muligt at identificere indikatorer på de forskellige effekter ved benchmarking, når dette anvendes på integrationsområdet i kommunerne. Operationaliseringen af teorien, har udgangspunkt i den tidligere præsentation af og diskussioner om, benchmarking.

Afsnittene opstilles så der i forbindelse med hver af de tidligere nævnte kausalsammenhænge, redegøres for de tilsigtede effekter der kan opstå. De utilsigtede effekter operationaliseres slutteligt, samlet, da de i princippet kan opstå i forbindelse med alle tre kausalsammenhænge, dog som tidligere nævnt, primært i forbindelse med de to førstnævnte som har fokus på konkurrence og resultater. Det ses også at alle tre kausalsammenhænge har udgangspunkt i gennemsigtighed og denne effekt operationaliseres derfor først.

Gennemsigtighed	Gennemsigtighed er udgangspunkt for succes når der foretages benchmarking. Derfor må gennemsigtighed anses som grundlæggende for at opnå de øvrige effekter. Gennemsigtighed er afhængig af at der <i>foreligger valide data</i> om kommunernes indsats og resultater, således at man får et sandt billede af indsatsen der kan være udgangspunkt for både konkurrence og læring, samt for at resultaterne kan anvendes til resultatopfølgning og fastsættelse af realistiske resultatkrav. Gennemsigtighed kan ses ved at man anvender disse data til at <i>rangordne kommunerne og offentliggør resultaterne</i>. Gennemsigtighed kan ligeledes indikeres ved at informanten giver udtryk for at man har fået <i>et bedre indblik i hvor man kan forbedre sig og hvem man kan lære af</i>, netop fordi det er blevet enkelt at gennemskue, hvem der performer godt.
------------------------	--

Kausalsammenhæng: Konkurrence

Her er forventningen at når der foretages en resultatbenchmarking vil man ved at indføre gennemsigthed, opnå konkurrence og på den baggrund, opnå øget effektivitet. Dette kan igen føre til utilsigtede effekter, fordi der fokuseres på de kriterier man sammenlignes på og fordi man ønsker at fremstå så succesfuld som muligt og derfor snyder med resultaterne, eller sætter det professionelle skøn og udvikling til side.

Øget konkurrence	Øget konkurrence på integrationsområdet er afhængig af at kommunerne <i>anvender sammenligningerne og stræber efter at være bedst.</i> Det kan komme til udtryk ved at medarbejderen føler sig <i>presset til at forbedre sin indsats</i> og at det er <i>vigtigt at man præsterer bedre end de andre kommuner.</i> Effekten kan forstærkes af at der er <i>økonomiske sanktioner</i> forbundet med at nå eller ikke nå, bestemt performance.
Øget effektivitet	Effektiviteten kan øges hvis man har <i>fokus på at få flest mulige i arbejde hurtigst muligt, til mindst mulige omkostninger.</i> Det vil blive informanternes subjektive vurdering af om benchmarking er med til at øge effektiviteten, hvilket kan betyde at man ikke vil få helt samme svar, som ved at spørge i centraladministrationen. Det kan f.eks. være at man har fået flere i arbejde over en periode, end i en tilsvarende tidligere periode, eller man kan nå de samme resultater med færre medarbejdere. Det er dog ikke nødvendigvis benchmarking der er skyld i øget effektivitet, hvorfor det er relevant at adskille benchmarkingens effekter fra andre styringsredskabers effekter. En indikator vil være, hvis informanterne mener, at man gennem sammenligninger er blevet mere <i>bevidst om hvordan man bedst muligt udnytter ressourcerne.</i>

Kausalsammenhæng: Effekter for de centrale myndigheder

Igen er der tale om effekter afledt af at anvende resultatbenchmarking, hvor gennemsigtigheden som skabes med valide data om kommunernes indsats, kan være grundlag for at foretage resultatopfølgning og her ud fra stille realistiske resultatkrav. I sidste ende kan dette også være med til at mindske bureaukratiet og styrke det kommunale selvstyre, men det kan omvendt også føre til utilsigtede effekter, hvor man ikke ønsker at opnå alt for gode resultater, for at undgå at forventninger til indsatsen øges.

Resultatopfølgning	For at benchmarking kan anvendes til resultatopfølgning er det væsentligt at kommunerne tager <i>dataindsamling og registrering seriøst</i>, for at opnå så præcist et billede som muligt. Benchmarking anvendes til resultatopfølgning, hvis resultaterne anvendes i forbindelse med <i>evaluering eller kontrol</i>.
Realistiske resultatkrav	Denne effekt af benchmarking kan være til stede hvis <i>benchmark-kriterierne fastsættes ud fra resultaterne af en sammenligning</i> og hvis informanterne giver udtryk for at <i>resultatkravene er rimelige</i>, er dette formål opnået.
Modvirke bureaukrati	Bureaukrati kan modvirkes, såfremt rammerne i lovgivningen giver kommunen mulighed for <i>selv at planlægge indsatsen</i>. Det kan også være at informanterne oplever at der er mulighed for at <i>fokuserer på områder der ikke nødvendigvis måles</i>. Der er <i>metodefrihed</i> og man oplever ikke at <i>arbejdsopgaver foregår efter bestemte procedurer</i>.

Kausalsammenhæng: Læring

Her er forventningen at når der foretages en procesbenchmarking vil man med gennemsigtighed, opnå en læring som kan føre til udvikling og fornyelse, hvilket igen kan være med til at øge kvaliteten af den service der tilbydes og muligvis også øge effektiviteten.

Læring	Læring kan opnås, såfremt kommunerne <i>aktivt forholder sig til sammenligningerne</i>. At benchmarking anvendes til læring, kan indikeres ved at der gives udtryk for at man er <i>bevidst om egne styrker og svagheder</i>. Man <i>diskuterer hvordan man kan opnå bedre resultater</i> og hvilke forbedringer der skal til. En indikator er også, at man henter <i>inspiration til disse forbedringer i sammenligninger</i>.
Fornyelse	Denne effekt er afhængig af at man anvender resultaterne til læring, hvorpå man <i>omsætter læring til udvikling og her ud fra forbedrer sin indsats</i>. Det handler også om at man gennem sammenligninger <i>bliver bevidst om hvor der mulighed for fornyelse</i>.
Øget kvalitet	Kvalitet er et bredt begreb og der kan være forskel på hvad man anser for god kvalitet, alt efter hvor i en organisation man befinder sig. Kvalitet kan være at borgerne er tilfredse med den service de modtager, men på integrations- og beskæftigelsesområdet, kan borgernes oplevelse påvirkes af hvorvidt de får de kurser de ønsker, bliver sendt ud i aktivering de ikke ønsker osv.. Derfor kan dette ikke give et præcist billede af kvaliteten. Omvendt kan kvalitet være at man lever op til de krav lovgivningen stiller som må anses for at være de ting der for ministeriet giver god kvalitet. Imidlertid er det ikke sikkert man i kommunerne mener det er dækkende for god kvalitet i den service man giver. I sidste ende bliver det informanternes subjektive ide om hvad god kvalitet er der afgør om de mener service er af god kvalitet. Der kan dog stadig spørges ind til i interviewene, om der er <i>øget kundetilfredshed</i> at spore og om <i>brugernes oplevelse af den service man leverer, er vigtig</i>. Derudover må det afdækkes hvad man anser for god kvalitet, før det kan afgøres om denne er øget, på baggrund af anvendelsen af benchmarking.

Utsigtede effekter

Målfiksering	Målfiksering kan opstå hvis der er et stærkt konkurrenceelement og stor fokus og bevidsthed om hvordan man præsterer i forhold til andre kommuner. Målfiksering kan indikeres ved at informanterne giver udtryk for at <i>andre områder nedprioriteres, fordi man fokuserer på de kriterier man sammenlignes på</i>. F.eks. kan der spørges til, hvor meget kriterierne fylder i hverdagen – om man hele tiden er bevidst om dem, eller om der er områder man kunne tænke sig at arbejde mere med, men ikke har tid til, fordi man primært skal opnå gode resultater på de kriterier man sammenlignes på. På integrationsområdet er kriterierne primært hvor mange man får i arbejde og uddannelse, samt om man overholder de krav der er til at give borgerne tilbud om aktivering, kurser mv. til den rette tid, hvorfor det er disse kriterier der skal fokuseres på hvis denne effekt er til stede.
Innovation	Dette kan afdækkes ved at spørge, i hvor stor udstrækning man har <i>mulighed for at forfølge nye ideer</i> og om man mener man <i>følger med udviklingen, både i arbejdsgange, men også omgivelsernes udvikling</i>. Det kan f.eks. være at tilpasse sig særlige behov ved forskellige brugergrupper som de udvikler sig og tilpasse sig den økonomiske kontekst, eller at optage nye værktøjer i ledelsesstilen og opgaveløsningen.
Det professionelle skøn	Hvis man <i>strategisk overvejer og diskuterer hvordan man opnår den bedste performance</i>, kan dette indikere at det professionelle skøn eksisterer i institutionen. En indikator kan også være om <i>man handler anderledes end man først havde tænkt sig, fordi man skal tage hensyn til at man skal performe på et bestemt område</i>.
Benchmarking-kriterier	Ved at spørge ind til hvorvidt man mener <i>benchmark-kriterierne afspejler organisationens mål, er dækkende for god integration</i> og om man mener at <i>kriterierne er tidssvarende</i>, vil der kunne opnås et billede af om kriterierne er gode eller dårlige. Der er ikke mange kriterier man sammenlignes ud fra, på integrationsområdet, hvorfor der sandsynligvis ikke vil være problemer med at kriterierne er for mange og uoverskuelige. Derimod kan der spørges ind til om kriterierne <i>er dækkende for alle områder af de opgaver man varetager</i>. Hvis dette ikke er tilfældet kan det indikere at der er for få kriterier. Forskellig tolkning af kriterierne kan opstå når kriterierne ikke er præcise og man oplever <i>usikkerhed om, hvordan de skal forstås</i>.
Transaktionsomkostninger	At transaktionsomkostningerne hæmmer anvendelsen af benchmarking, kan indikeres ved at man <i>gerne vil analysere styrker eller svagheder bedre, men ikke har ressourcer til det</i>. Det kan også være at de sammenligninger der foretages er <i>overfladiske og evt. kun foretages på nøgletal</i>.

Skraldeeffekten	Først kan spørges om målsætninger baseres på foregående resultater og de foretagne sammenligninger. Hvis det er tilfældet, er der mulighed for at skraldeeffekten kan opstå. Det er muligvis ikke noget man vil sige direkte, hvis man bevidst ikke vil øge sin performance, men der kan spørges ind til hvorvidt man tilpasser indsatsen så man ikke bliver bedre end kommunernes gennemsnit eller best practice. F.eks. ved at spørge om man er <i>motiveret til at overskride gennemsnittet eller best practice</i> og om man bliver <i>belønnet for at opnå et godt resultat</i> .
Dørtrinseffekten	Dette kan indikeres ved at sammenligningerne <i>bruges til at lægge pres på dem der underpræsterer</i> . Det kan også indikeres ved at <i>arbejdet tilrettelægges efter om man er over eller under de forventninger der er til indsatsen</i> , således at man arbejder hårdere hvis man er langt fra målet og mindre hårdt når man er ved at have nået målet.
Manipulering	Manipulering kan være forskellige ting. Der kan spørges om man nogensinde har haft svært ved at nå de forventninger der har været og hvis det er tilfældet, kan indikatorer på manipulering være om man har <i>foretaget ændringer i resultaterne, givet mangelfuld afrapportering</i> , eller på anden måde <i>forsøgt at skjule resultater</i> . Benchmark-kriterierne fastsættes centralt, hvorfor der ikke forventes at opstå manipulering ved at man har <i>forsøgt at kriterierne fokuseres på områder man ved er god til</i> , eller at man forsøger at opnå <i>upræcise forventninger</i> , så de bliver svære at måle og sammenligne ud fra. Derudover kan manipulering indikeres ved at man er bevidst om at kriterier og forventninger kan fortolkes forskelligt, men man har <i>valgt den tolkning som passer en bedst</i> .
Creamskimming	Denne form for gaming kan indikeres ved at man bevidst forsøger at fremstå mere succesfuld end man er. Det kan være at man <i>prioriterer områder fordi man ved der måles på dem og bevidst nedprioriterer områder fordi man ved der ikke måles på dem</i> . Det kan også udtrykkes ved at man <i>gerne vil fokusere på nogle områder, men fravælger det, fordi de ikke er underlagt måling</i> . Det kan også, mere konkret, handle om at man <i>prioriterer borgere der kan bidrage til det bedste resultat</i> og nedprioriterer dem som ikke vil bidrage til et godt resultat.
Tidsperspektivet	Effekter afledt af tidsperspektivet kan indikeres ved et <i>stærkt resultatfokus</i> og ved at man er <i>bevidst om at ens resultater skal være bedst når målingerne foretages</i> .

Det er ikke muligt at foretage en operationalisering af den symbolske effekt, da dette er en effekt der er kendetegnet ved at man ikke anvender benchmarking, eller at man vælger ikke at anvende de sammenligninger der foretages. Det er altså en effekt der opstår, såfremt ingen af de ovenstående effekter er til stede. Er det tilfældet at benchmarking har symbolsk effekt, vil det forsøges at identificere en årsag til hvorfor man ikke ønsker at anvende benchmarking, når man fra centralt hold ønsker det anvendt, samt at data allerede indsamles og undersøgelserne foretages.

Dette afslutter afsnittene om benchmarking og leder videre til overvejelser omkring design og metode for undersøgelsen.

5. Design & metodeovervejelser

Nedenfor vil det blive behandlet, hvilket design der findes bedst egnet til besvarelse af problemformuleringen, altså hvordan projektet udformes, så præcis den viden der skal bruges, bedst muligt kan indsamles, samt hvordan casen som skal benyttes, kan udvælges for at få et analytisk generaliserbart resultat.

Dette er med til at højne projektets validitet der netop indebærer at der i projektet findes ud af præcis det der spørges om i problemformuleringen, hvilket fordrer at designet kan give svar herpå og at der gennem den valgte metode, indsamles den empiri der bedst muligt kan bruges til besvarelse af problemformuleringen (Yin, 1983:40).

Samtidig diskuteres valget af metoder og der redegøres for anvendelsen af de metoder der vælges. Dette er relevant i og med at problemstillingen er afgørende for hvilke metoder der bør anvendes til at indsamle den nødvendige empiri.

Det er vigtigt for projektets reliabilitet at der foreligger en omhyggelig, dokumenterbar metode, da reliabiliteten omhandler i hvor høj grad det lykkes at minimere fejl, mangler og bias, hvilket vil komme til udtryk gennem metodeovervejelserne (Yin, 1983:45).

Der indledes med en diskussion af valget af at anvende et casedesign og hvilken betydning det har for de resultater der fremkommer. Slutteligt diskuteres valget af at anvende dokumenter som kilde og interviews til identificering af effekterne af benchmarking i praksis, efterfulgt af metodeovervejelserne i forbindelse med at foretage interviews, samt valg af informanter og redegørelse for opbygningen af interviewguides.

5.1. Casedesign

Det synes fordelagtigt at benytte et casestudie til at indhente den viden der kræves, for at kunne opnå et nuanceret billede af projektets problemstilling.

Formålet med projektet er at undersøge hvorvidt der opstår overvejende tilsigtede eller utilsigtede effekter ved at anvende benchmarking i den offentlige sektor og særligt på integrationsområdet, ved at undersøge hvilke effekter der dominerer i kommunerne som er genstand for benchmarking. Til netop dette formål syntes et casedesign fordelagtigt, da der ved at anvende et casedesign kan opnås dybdegående indsigt i de processer og årsag/virkningsforhold der er til stede i det studerede felt (Jørgensen & Kristiansen 2007:29), samtidig med at man ser casen som helhed, men også tager højde for den særlige kontekst (Jørgensen & Kristiansen 2007:30).

Med et casedesign skal forstås at det er casen der er genstand for analyse i projektet. Casen ønskes at være en case på hvilke tilsigtede og utilsigtede effekter benchmarking har for aktørerne i organisationer, i den offentlige sektor. Det er informanternes udtalelser der bliver genstand for analysen af hvorvidt de tilsigtede effekter er til stede og om der er opstået utilsigtede effekter som følge af anvendelsen af benchmarking (De Vaus 2004:220). For at kunne sige noget om dette er der for effekterne, udarbejdet indikatorer som empirien skal indeholde.

Casestudiet vil være deduktivt i den forstand, at der arbejdes ud fra allerede eksisterende forventninger om hvilke sammenhænge der kan være mellem anvendelsen og benchmarking og dennes påvirkning af aktørerne.

I stedet for et casedesign kunne der være valgt et rent teoretisk projekt, men i og med at der er tale om hvordan aktører reelt påvirkes, vil det ikke være muligt på samme måde at afdække hvordan et styringsredskab som benchmarking, rent faktisk påvirker aktører og deres handlinger. I stedet ville man kunne diskutere forskellige, mulige effekter af benchmarking teoretisk, hvilket til dels også gøres i dette projekt, men med casedesignet bliver det muligt at analysere implementeringen af benchmarking og finde ud af hvilke effekter der opstår – hvis der opstår effekter. Gennem casestudiet kan anvendes forskellige kilder og metoder til at rekonstituere og analysere casen, for derigennem at besvare problemformuleringen (Jørgensen & Kristiansen 2007:30).

5.1.1. Teoritestende casedesign

Undersøgelsen kan betegnes som et teoritestende casestudie. Målet er at vurdere hvorvidt der er overvejende fordele eller ulemper ved at anvende benchmarking i offentlige organisationer. Set ud fra det teoretiske framework, kan det anses som en test af antagelsen om at det er muligt at holde utilsigtede effekter på et minimum, når der anvendes benchmarking og opnå de ønskede hensigter. Sagt på en anden måde, så ønskes det at udfordre eksisterende antagelser fra teorien om benchmarking, for at bekræfte, afkræfte eller nuancere disse antagelser, hvilket er kendetegnet for det teoritestende casestudie (Jørgensen & Kristiansen 2007:41). Teoritestende casestudier tager netop udgangspunkt i eksisterende teoretiske begreber, hypoteser og modeller og teorien har ligeledes betydning for casevalg, samt strukturering af empirien (Jørgensen & Kristiansen 2007:42).

Her ud over er der også elementer af et teorifortolkende casestudie, ved at teoretisk viden danner den fortolkende ramme omkring casestudiet, samt at den teoretiske ramme er baggrund for strukturering af empirien og diskussionen omkring generaliserbarheden som begrundes ud fra casens karakter (Jørgensen & Kristiansen 2007:39).

5.1.2. Single casedesign

Besvarelsen af problemformuleringen vil tage udgangspunkt i et singlecase design. Undersøgelsen holder sig på et analyseniveau – det kommunale, hvortil benchmarking kan ses som "casen", hvorunder der så vælges en kommune – "unit", der studeres.

Casen vil i sagens natur betragtes som en specifik hændelse (de Vaus 2004:220), velvidende at et problem ved casedesigns er at det er svært generaliserbart, netop fordi det er en enkeltstående sag der studeres.

Da det ønskes at undersøge medarbejdernes oplevelse af benchmarking i den valgte del af kommunen, anvendes et embedded casedesign, hvor forventningerne til benchmarking og benchmarkingens effekter i praksis, udgør hver deres del af casen. Denne opdeling sker i et forsøg på at opbygge en forståelse af benchmarkingens effekter i kommunen og om der er konsistens mellem de tiltænkte effekter og de effekter der opstår i praksis, i den valgte del af kommunen (de Vaus 2004:221).

Der kunne i stedet for at vælge en case, være valgt at arbejde med flere cases – altså et multiple unit casedesign. En fordel ved et sådan komparativt casedesign, er at den viden der generes ofte fremstår mere overbevisende, end når der kun er en enkelt case, ligesom konklusionerne kan fremstå mere robuste, hvilket kan give undersøgelsen en høj reliabilitet.

En anden fordel som hænger sammen med ovenstående, er at ved at anvende multiple cases og foretage strategisk caseudvælgelse, er der mulighed for at teste sammenhængen mellem benchmarking og dennes effekter, for andre parametre som kan påvirke integrationsindsatsen. På den måde maksimeres muligheden for at identificere årsag-virkningsammenhænge og eliminere eller minimere udefrakommende variable (Jørgensen & Kristiansen 2007:47).

Til denne undersøgelse er valgt at arbejde med en enkelt case, som eksempel på hvilke effekter der kan opstå når der anvendes benchmarking og som det beskrives nedenfor, hvilket ligeledes, så længe casen udvælges strategisk, kan give et resultat der både er gyldigt og pålideligt.

5.1.3. Case type

Casen der anvendes i denne undersøgelse er overordnet, en case på effekterne af anvendelsen af benchmarking i den offentlige sektor. Herunder er det en case på integrationsområdet og i sidste ende en case på en kommune.

For at kunne vælge casen er det relevant først at overveje hvilken type case det er der ønskes. Casen som vælges er en kritisk case der fremstår kritisk i forhold til den anvendte teori om benchmarking (Jørgensen & Kristiansen 2007:45).

Der vælges en case som i sin organisation og prioritering af integrationsindsatsen, burde have gode forudsætninger for en succesfuld integrationsindsats, hvorfor casen overvejende får karakter af en best case (Jørgensen & Kristiansen 2007:45), omvendt vælges en kommune som ikke fremstår særligt succesfuld i forhold til integration af flygtninge og indvandrere. På den måde opnås der et unikt studium af, hvordan de rette forudsætninger alligevel kan føre til et mindre succesfuldt resultat. Casen er derfor ikke en best case i den betydning at den er mest succesfuld, men ved at der er gode forudsætninger for succes.

Der er altså tale om en case som er særligt fordelagtig når man ønsker at teste teoretiske sammenhænge, hvilket der her ønskes, ved at sammenhængen mellem benchmarking og bestemte tilsigtede og utilsigtede effekter ønskes identificeret (Jørgensen & Kristiansen 2007:45).

Havde der i stedet været valgt et multiple unit casedesign, ville der være mulighed for at vælge forskellige casetyper og på den måde mere entydigt kunne identificere forskellene og de faktorer der kan påvirke tilstedeværelsen af både tilsigtede og utilsigtede effekter, dog kan der med et single casedesign og en best case, dannes et billede af hvilke effekter benchmarking har, når man har de optimale forudsætninger for et positivt resultat.

Hvordan casen vælges og hvilke parametre, ud over performance, der kan påvirke integrationsindsatsen diskuteres nedenfor.

5.2. Caseudvælgelse

Casen ønskes udvalgt ud fra at den opfylder en række kriterier som vurderes at have indflydelse på om man får succes med integration af flygtninge og indvandrere.

Ud fra de evalueringer der er foretaget af integrationsindsatsen, er der fremkommet nogle tendenser for hvordan man opnår god integration.

En væsentlig faktor som har betydning for hvor hurtigt udlændinge kommer i arbejde eller uddannelse, er den generelle organisering og sagsbehandling.

Dette uddybes ved at man med fordel kan udarbejde en *formel integrationspolitik* som giver klare mål for og fokus på området. Det er en fordel med en *tidlig beskæftigelsesrettet indsats* og *specialiserede sagsbehandlere* som kun fokuserer på denne målgruppe, stiller krav om aktiv deltagelse og som yder en både individuel og systematisk sagsbehandling (Jespersen 2008:129-130; AKF 2007).

Casevalget har været besværliggjort af at flere kommuner ikke har ønsket at deltage. Årsagerne har været forskellige. Bl.a. at man har travlt og at man ikke mener man anvender benchmarking. Derfor er casen i sidste ende valgt på en mere pragmatisk baggrund, nemlig tilgængeligheden. Casen er relevant og interessant, fordi det er en stor kommune, med mange stabsmedarbejdere og desuden har de rette forudsætninger for at få succes med integrationsindsatsen, men ikke rangerer særlig højt i AKF's seneste undersøgelse. Dette uddybes i afsnittene om Aalborg Kommune, side 43.

Parametre som arbejdsløsheden i kommunen og antallet af flygtninge/indvandrere i kommunen, kan muligvis også have indflydelse på kommunens integrationsindsats, men da der i AKF's undersøgelse er forsøgt at korrigere for sådanne parametre, inddrages de ikke som parametre for caseudvælgelse. I stedet kan der når undersøgelsen er foretaget, dannes et billede af hvorvidt disse faktorer har indflydelse på integrationsindsatsen.

5.3. Dokumenter

Til at identificere hvordan benchmarking anvendes i den offentlige sektor og særligt på integrationsområdet, er det valgt at anvende relevante artikler og publikationer udgivet af både Finansministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, samt benchmarkinganalyser der foreligger på området, hovedsageligt udført af Anvendt KommunalForskning (AKF). Dette gøres ud fra en forventning om at der i de formelle, nedskrevne dokumenter er beskrevet hvilke forventninger man har til anvendelsen af benchmarking, da der er tale om dokumenter hvis formål netop er at beskrive hvordan benchmarking ønskes anvendt i henholdsvis den offentlige sektor og på integrationsområdet.

I Finansministeriets publikation om hvordan man ønsker at benchmarking anvendes i den offentlige sektor, er hentet inspiration til definitioner af væsentlige begreber, samt identificeret hensigter med anvendelsen af benchmarking. I dokumenterne forfattet af ministeriet er det identificeret hvad der sammenlignes på området, samt hvordan man foretager sammenligningerne.

Det har ikke været muligt at identificere hvilke utilsigtede effekter man tror, kan opstå, eller om nogle utilsigtede effekter i virkeligheden er tilsigtede ved at være noget man forventer. Dette kan til en vis grad analyseres ud fra formålene. Dog er det muligvis ikke noget man har noteret som et formelt formål, men måske noget man er villig til at tage med, så længe de tilsigtede effekter opnås.

Dokumenterne er statiske og man har ikke mulighed for at påvirke dem, ligesom man i et interview kan påvirke informantens svar. Det er dog stadig relevant at være kritisk overfor dokumenterne, da forfatteren kan være påvirket af sin kontekst.

Dokumenterne siger også mere om hvad man reelt forventer, hvor en informant kan give vagere forklaringer af forventninger, f.eks. hvis man ikke har opnået de ønskede resultater, hvorfor det synes at være en fordel at anvende dokumentstudier til denne del af undersøgelsen.

5.4. Interviews

Det vælges at anvende kvalitative forskningsinterviews til at afdække hvorvidt der er tilsigtede og utilsigtede effekter af anvendelsen af benchmarking, tilstede i den valgte case.

At foretage interviews har betydning for de resultater der fremkommer gennem analysen, samt for den endelige konklusion. Der vil derfor i det følgende diskuteres fordele og ulemper ved interviews og hvad det ville betyde for resultaterne, hvis der var valgt at benytte kvantitative metoder, som en surveyundersøgelse, eller højere grad af metodetriangulering.

Interviews anvendes, da en del af det der ønskes en viden om ikke er noget der er nedskrevet i dokumenter, hvilket udelukker brug af dokumentstudier. Det ønskes endvidere at komme i dybden med bevæggrunde og handlingsmønstre, hvilket interviews er særligt gode til, frem for f.eks. en surveyundersøgelse.

En surveyundersøgelse kunne være anvendt til at opnå et bredt billede af hvordan kommunens medarbejdere opfatter anvendelsen af benchmarking, men det ville ikke på samme måde være muligt at komme i dybden for at identificere de præcise effekter af anvendelsen af benchmarking.

På baggrund af en surveyundersøgelse er det ikke muligt at sige noget om, hvorfor medarbejderne oplever benchmarking på en bestemt måde, men derimod er det muligt at afdække hvordan de oplever benchmarking.

I denne undersøgelse er det nødvendigt at være opmærksom på at det ikke er sikkert informanten har lyst til at sige noget der kan indikere at man f.eks. snyder med resultater, eller ikke opfatter benchmarking som relevant, hvorfor det er nødvendigt at skabe en tryghed for informanten som sikrer en følelse af at denne kan svare åbent og ærligt, på de stillede spørgsmål. Til dette ville en surveyundersøgelse kunne være en fordel, fordi man her ville kunne sikre respondenterne anonymitet. Dog vil spørgsmålene som skal identificere hvorvidt der games blive stillet så informanten ikke nødvendigvis oplever det som en negativ ting. Såfremt informanten allerede har givet udtryk for at man ikke anvender benchmarkingresultaterne til noget, eller ikke mener benchmarking er relevant som styringsredskab, er der også mulighed for at man er

mere åben omkring hvilke negative effekter benchmarking har, i forhold til informanter der syntes benchmarking er en god ide og som benytter benchmarking aktivt.

Det kunne have styrket undersøgelsens validitet at anvende højere grad af metodetriangulering, hvor et survey var anvendt som baggrund for interviews der ville have til formål at uddybe oplevelsen af hvordan benchmarking fungerer i praksis. Ved en kombination ville det altså være muligt at afdække aktørernes opfattelse, samt enten at få disse uddybet, eller at få verificeret hvilke effekter der opstår og hvorfor. Dette har dog ikke været muligt, pga. begrænsninger i ressourcer som tid og kommunernes tilgængelighed.

5.4.1. Interviews i denne undersøgelse

Gennem interviews bliver det muligt at afdække de i teorien definerede effekter ved benchmarking som informanterne opfatter dem, i og med at der kan opnås en forståelse af informantens tanker, handlinger og adfærd (Kvale 1997:38). På den måde beskrives effekterne ved benchmarking fra informanternes eget perspektiv. Informanten ses som en subjektiv repræsentant, hvis svar efterfølgende er genstand for analyse og fortolkning. I forbindelse med dette er det altså vigtigt at der er en stærk kobling mellem det teoretiske framework og de stillede spørgsmål. Dette opnås ved at operationaliseringen af teorien inddrages i udarbejdelsen af spørgsmål.

Der anvendes en semistruktureret interviewform, der giver en vis styring i interviewguiden, men samtidig giver informanten mulighed for at tale frit. På den måde kan interviewguiden være en sikkerhed for at der kommer omkring alle relevante emner, men samtidig er der mulighed for at bryde ud og fordybe sig, hvor det er relevant (Kvale 1997:44). Rent praktisk ønskes det at stille brede spørgsmål, for at få informanten til at fortælle frit og efterfølgende komme med uddybende spørgsmål.

Det er vigtigt at være bevidst om den påvirkning man som interviewer udøver på informanten og dermed dennes svar. Dette kan forhindres, netop ved at stille neutrale spørgsmål, hvor man så vidt muligt undgår at lede informanten.

5.4.2. Informanter

På integrationsområdet foretages benchmarking som nævnt, primært på hvor mange udlændinge der er kommet i arbejde og uddannelse og hvor mange der er selvforsørgende. Dette er opgaver der varetages af kommunernes jobcenter, hvorfor det kan være her der foreligger størst viden om benchmarking på integrationsområdet og det er derfor i kommunens Jobcenter det ønskes at indsamle empiri.

Der ønskes informanter som repræsenterer forskellige niveauer i organisationen. Derfor ønskes det både at interviewe en som repræsenterer ledelsen – sekretariatet, en mellemlider og sagsbehandlere.

En person der sidder i Jobcentersekretariatet, har sammen med den øvrige ledelse, det overordnede ansvar for at så mange flygtninge og indvandrere kommer i arbejde eller uddannelse. Dermed har denne person også ansvar for at målsætningerne på integrationsområdet, implementeres gennem organisationen. Derfor

kan denne persons opfattelse af benchmarking være vigtig for hvordan de øvrige aktører i kommunen opfatter integrationspolitik og benchmarkingen på området. Derudover har denne informant et kendskab til lovgivningen på området og hvordan man ønsker at prioritere indsatsen i kommunen.

Dette interview foretages først, for at få alle de grundlæggende ting på plads, vedrørende organisationen, målsætninger osv..

Den medarbejder i Jobcenteret som er ansvarlig i afdelingen der arbejder med integration, har ansvar for registrering af data, samt for at sagsbehandlerne performer på de områder der måles på, hvorfor en sådan informant er relevant. Dennes indsats er mindre politiseret end en person fra ledelsen, hvorfor der kan være større praktisk viden om arbejdsprocesserne at hente her. Denne informant vil kunne give indikatorer på både hvilke tilsigtede og utilsigtede effekter der er opstået. I forhold til personen fra ledelsen, kan denne have mere konkret viden om hvordan man indretter indsatsen efter de i politikken, fastsatte indikatorer.

Dette interview foregår som en mere uformel samtale, hvor mellemlederen kan få lov at tale frit om hvordan man ser på ledelsens tiltag og rådgivernes indsats. Denne samtale foretages til sidst, hvormed det kan blive muligt at få forklaret eventuelle uoverensstemmelser mellem ledelsens forventninger og det der reelt sker i jobcentret.

Sagsbehandlere har en praktisk tilgang til integrationsindsatsen, da det er dem der reelt udfører den og har ansvaret for at kommunen når så godt et resultat som muligt – på de indikatorer der er fastsat af ministeriet. Deres opfattelse af benchmarking er relevant, da det er deres indsats der måles. Der interviewes en rådgiver og en jobkonsulent, da disse varetager to forskellige dele af sagsbehandlingen.

Disse personer interviewes sammen, for at få en diskussion i gang om effekterne af at blive målt og sammenlignet. Desuden kan det virke mindre formelt, hvorfor informanterne kan føle sig mere trygge og har mere lyst til at fortælle om deres oplevelser.

Ved at vælge informanter på hver sit niveau i organisationen og som på hver sin måde har ansvar for at kommunen har en god integrationsindsats, bliver det muligt at identificere forskelle i hvordan de forskellige personer opfatter benchmarking og hvorvidt der er forskelle i hvordan deres adfærd påvirkes af anvendelsen af benchmarking.

Det kan f.eks. forventes at sagsbehandlerne som i det daglige har ansvar for at få så mange flygtninge og indvandrere i uddannelse og arbejde, føler sig pressede til at levere resultater, hvorfor det kan være nødvendigt at anvende former for gaming som kan fremme resultaterne. Det er imidlertid ikke sikkert at lederen i Jobcenteret har kendskab til dette. Der kan altså være opstået en dekoobling mellem de to niveauers opfattelse af benchmarking, hvorfor man arbejder ud fra forskellige forventninger.

5.4.3. Udformning af interviewguides

Afsnittene om interviewguide og interviewenes opbygning, inddrages for at højne projektets reliabilitet som afhænger af en grundig og dokumenterbar metode.

I forhold til det teoretiske framework, skal der opstilles spørgsmål som indikerer de teoretisk funderede effekter ved anvendelsen af benchmarking, så det i analysen af interviewene er muligt at adskille og identificere de forskellige effekter.

Der er forskel på hvor fokus vil ligge alt efter hvilken person der interviewes, da informanterne har forskellige ansvarsområder og i det daglige arbejder med integration på forskellige niveauer. Der udarbejdes derfor tre forskellige interviewguides – en målrettet informanten som repræsenterer jobcenterets ledelse, en målrettet lederen for integrationsindsatsen og en målrettet sagsbehandlerne.

Den første som målrettes ledelsens repræsentant, vil indledes med spørgsmål om hvordan man arbejder med integration i kommunen – organisationen og prioritering, efterfulgt af spørgsmål om hvilke krav der er til kommunen og anvendelsen af benchmarking på integrationsområdet. I den forbindelse ønskes det at vide hvordan man oplever benchmarking og hvordan man bruger benchmarkinganalyser.

Dette er meget overordnede spørgsmål som kan give indikation om hvilken rolle benchmarking på integrationsområdet, spiller i det daglige arbejde. Hvis man er negativt indstillet overfor benchmarking kan der være større sandsynlighed for at der opstår utilsigtede effekter, omvendt hvis man er positivt indstillet, er de utilsigtede effekter måske i mindre grad tilstede. Det kan også vise sig at man overhovedet ikke anvender benchmarkinganalyserne til noget.

Den medarbejder i Jobcenteret som har ansvaret for integrationsindsatsen, har som nævnt, ansvar for registrering af data og sagsbehandlerne performance. Derfor vil det her være relevant at fokusere samtalen mere omkring hvordan man indsamler og registrerer data, formidling af kravene om benchmarking og dokumentation til sagsbehandlerne, samt oplevelsen af anvendelsen af benchmarking.

Sagsbehandlerne sidder med integrationsopgaven overfor borgerne og deres opfattelse af hvordan man anvender resultaterne af sammenligninger, kan muligvis sige noget om dels hvilke utilsigtede effekter der opstår, men også om der er forskel på hensigten med at anvende benchmarking og hvorvidt resultaterne i praksis anvendes. Det kan f.eks. være at resultaterne anvendes på ledelsesniveau, men aldrig når til sagsbehandlerne. Derudover er det også interessant at identificere hvorvidt der er forskel på hvordan man oplever benchmarking som sagsbehandler og administrativ medarbejder, da dette kan give indikation om hvorvidt det er lykkedes at implementere benchmarking og opfattelsen af benchmarking som et instrument til læring og/eller konkurrence, hele vejen gennem organisationen.

Interviewguides er vedlagt i bilag A, B og C.

Dette afslutter de indledende diskussioner om teori, design og metode, hvormed der er udarbejdet en strukturering af undersøgelsen og det er nu muligt at fortsætte med analysedelen.

6. Analyse

Analysen indledes med et kort overblik over kommunernes kontekst og integrationspolitikken. Herigennem opnås en forståelse af området og der kan siges noget om hvilke forventninger der er til, hvilke effekter af benchmarking der er til stede i empirien, samt give et billede af, hvilke problemstillinger man ved anvendelse af styringsredskaber som benchmarking, prøver at nedbryde.

Dette følges af en kort præsentation af den valgte case som leder op til analyse og fortolkning af interviewene, for at identificere hvilke effekter der er til stede. På baggrund af dette ønskes det at sige noget om hvorvidt der er overvejende tilsigtede, utilsigtede eller ingen effekter til stede, hvilket igen kan sige noget om hvorvidt benchmarking virker efter hensigterne.

6.1. Kommunernes kontekst og det kommunale selvstyre

Kommunalreformen som trådte i kraft 1. januar 2007 ændrede ikke bare det kommunale landkort, men også kommunernes opgaver og økonomiske rammer. Dermed opstod også nye vilkår for den kommunale opgavevaretagelse. Større og mere bæredygtige kommuner skal danne fundament for at kunne løfte flere opgaver i en fortsat glidende decentralisering. Herved ønskes det at styrke det kommunale selvstyre og lokaldemokratiet.

Dette skal bl.a. opnås ved at kommunestyret i højere grad baseres på mål- og rammestyring, selvom der kan opstå dilemmaer i spillet mellem stat og kommuner, som følge af forskellige styringsmæssige hensyn (KL & Indenrigs- og Socialministeriet 2006:3).

I forlængelse af dette vil den øgede anvendelse af mål- og rammestyring medføre en forpligtelse for kommunerne til at dokumentere de opnåede resultater. I den forbindelse er det dog en udfordring at holde det på et niveau der ikke resulterer i yderligere bureaukratisering (KL & Indenrigs- og Socialministeriet 2006:4).

Den øgede dokumentation hænger også sammen med at man ønsker større gennemsigtighed om resultaterne (KL & Indenrigs- og Socialministeriet 2006:12), hvilket som nævnt er netop hvad man opnår med benchmarking, da man ud fra den indsamlede dokumentation kan benchmarke kommunernes indsats, samt at det kan være grundlag for f.eks. borgernes frie valg. En anden faktor som peger på brugen af benchmarking som styringsredskab, er at man værdifastsætter de administrative aktiviteter, så den "normalt effektive kommune" fremkommer, dvs. at man sammenligner kommunerne for at finde ud af hvad der kan bedømmes som henholdsvis god og dårlig indsats (KL & Indenrigs- og Socialministeriet 2006:30).

Man ønsker procesfrihed for kommunerne til selv at vælge hvilke metoder der virker bedst for dem, men omvendt ønskes en ensartethed i service (KL 2006:10). Dette virker umiddelbart som et dilemma, da ensartet service også til en vis grad må betyde anvendelse af samme metoder. Særligt når benchmarking og best practice anvendes kan der opstå en situation hvor man gør som de bedste for at nå sine mål, uden at tænke på om det er bedst i ens egen kontekst.

Som det også ses i afsnittet om integrationspolitikken, sigter man efter styring der kan opretholde det kommunale selvstyre, ved at der ikke opstilles specifikke procedurekrav og regler for hvordan kommunerne skal handle. Omvendt kan man gennem opstilling af målintikatorer og tilhørende økonomiske incitamenter, også lede kommunerne i en bestemt retning og kontrollere deres indsats. Benchmarking er

på det område med til at fremhæve de enheder som er gode eller dårlige på de kriterier der er fastsat og hvis man tager skridtet videre, kan man påvirke de mindre gode til at anvende samme metoder som de bedste, for at opnå bedre resultater. Altså kan man indirekte gennem styringen, få kommuner til at følge mere eller mindre bestemte procedurer og metoder. Fordi det sker på denne indirekte måde, er det ikke sikkert at kommunerne oplever det som en svækkelse af det kommunale selvstyre, men det er værd at undersøge hvor central en rolle disse benchmark-kriterier spiller for kommunens indretning af integrationsindsatsen.

6.2. Integrationspolitik

Kommunerne som myndighed, fik med Integrationsloven som trådte i kraft 1. januar 1999, hovedansvaret for integrationsindsatsen, i forhold til personer med anden etnisk baggrund end dansk, selvom det overordnede ansvar naturligvis ligger hos Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Jespersen 2008:116-117).

Integrationsloven blev vedtaget for at skærpe kravene til de nyankomne, gennem en mere aktiv politik. Man ønskede udlændinge bedre mulighed for at udnytte deres evner og at få dem til at blive deltagende og ydende medborgere (Jespersen 2008:117).

I nedenstående boks, ses målsætningerne for integrationsloven og integrationsindsatsen.

Boks 1: Målsætninger for integrationen

Overordnet satte man fire målsætninger for integrationsloven:

1. *Deltagelsesmålsætningen*: Nyankomne skal have samme muligheder som andre for at deltage i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv
2. *Beskæftigelsesmålsætningen*: Nyankomne skal hurtigst muligt blive selvforsørgende gennem beskæftigelse
3. *Værdimålsætningen*: Nyankomne skal opnå en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer
4. *Inddragelsesmålsætningen*: Fremme muligheden for at samfundets borgere, virksomheder mv. inddrages og dermed kan bidrage til integrationsindsatsen (Jespersen 2008:117)

Disse målsætninger sammenholdt med regeringens udspil om bedre integration fra juni 2003, har mundet ud i at der i integrationsindsatsen arbejdes med yderligere to målsætninger:

5. *Et mål om uddannelse*: Skabe rammerne for at og flygtninge får bedre uddannelse og gode danskkundskaber
6. *Et mål om bosætning*: De vedvarende ghettoiseringstendenser skal bremses og problemerne i ghettoområderne skal afhjælpes (Jespersen 2008:123)

Udover integrationsloven er der udarbejdet visioner for integrationsindsatsen som omhandler 1) At skabe rammerne for et samfund, hvor mangfoldighed og personlig frihed trives og hvor der er fællesskab om fundamentale værdier, 2) At skabe rammerne for at flygtninge og indvandrere får bedre uddannelse og gode danskkundskaber og 3) At skabe rammerne for at alle har adgang til arbejdsmarkedet og dermed

mulighed for ikke blot at være selvforsørgende, men også at bidrage til en positiv samfundsudvikling i bred forstand (Jespersen 2008:118).

Med Integrationsloven, fastsatte Regering og Folketing særlige krav og vilkår for udlændinges første år i Danmark. Det er kommunernes ansvar at disse krav og vilkår efterleves. Det handler bl.a. om boligplacering, herunder fordeling af flygtninge mellem kommuner og Regioner, tilbud om danskuddannelse og at den enkelte aktivt deltager i introduktionsprogrammet i op til tre år. Sidstnævnte er en forudsætning for at kunne opnå varig opholdstilladelse (KL 2009:1). Det er dog regeringen og Folketinget, der afgør hvilke personer der kan få opholdstilladelse i Danmark (KL 2009:2).

Med hensyn til den politiske koordinering af kommunens samlede integrationspolitik kan kommunen frit vælge, hvor den skal placeres (KL 2009:1).

Den øvrige integrationsindsats som foregår på de forskellige velfærdsområder, f.eks. børn og unge, sundhed, kultur, ældre og beskæftigelse, er det også kommunernes ansvar at koordinere. På beskæftigelsesområdet er det dog gennem lovgivning, bestemt at integrationsindsatsen skal være organiseret under jobcentrene.

Det er dog op til den enkelte kommune selv at afgøre, hvordan beskæftigelsesindsatsen gennemføres og tilrettelægges inden for de rammer der er fastlagt. Ansvar for, at lovgivningen bliver overholdt, påhviler således i første omgang kommunalbestyrelsen.

Jobcentrene skal vurdere beskæftigelsespotentialet hos ledige, der søger om kontanthjælp, for at kunne tilrettelægge den rette beskæftigelsesindsats og de arbejdsmarkedsparate borgere skal hurtigst muligt oprette et cv på jobnet.dk. Jobcentret skal holde en cv-samtale med den ledige senest en måned efter personen er blevet registreret som arbejdssøgende. Herefter skal der ske en opfølgning senest tre måneder efter sidste opfølgning. Er personen ikke arbejdsmarkedsparat udarbejdes et forløb som skal søge at bringe personen tættere på arbejdsmarkedet.

Det er kommunens ansvar løbende at kontrollere at de forhold der danner grundlag for at personen kan modtage starthjælp, kontanthjælp, eller anden form for ydelse, stadig er opfyldt. Det er ligeledes rådgiverne i Jobcentrene der har ret til at fratage en borger hjælp, såfremt denne ikke lever op til sine forpligtelser, i form af f.eks. fremmøde til samtaler, jobsøgning og aktivering.

Kommunen mister retten til refusion af kontanthjælp og starthjælp, hvis en ledig ikke bliver aktiveret rettidigt, hvorfor der ligger et stort ansvar hos rådgiverne, i forhold til at overholde disse, samt at rådgivernes arbejde har stort betydning for økonomien. Derfor burde motivationen være stor, for at overholde de i lovgivningen fastsatte krav til kommunerne på både integrations- og beskæftigelsesområdet, om bl.a. rettidighed.

6.2.1. Andre love som påvirker indsatsen

Aktivloven, beskæftigelsesloven, loven om repatriering, samt loven om danskundervisning, har alle indflydelse på kommunernes og Jobcentrenes indsats og overfor flygtninge og indvandrere.

Aktivloven, eller loven om aktiv socialpolitik omhandler kommunernes pligt til at hjælpe personer der ikke kan forsøge sig selv og sin familie, samt de forpligtelser en person der modtager ydelser, har overfor kommunen, i forhold til at udvikle sine muligheder for at blive selvforsørgende. I forhold til udlændinge kan denne lov have betydning for personer der ikke er omfattet af integrationsloven. For udlændinge afholder staten i de fleste tilfælde udgifterne i forbindelse med borgerens forløb (Beskæftigelsesministeriet 2003).

Beskæftigelseslovgivningen, hvis formål er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked, kan omfatte de udlændinge som modtager kontant- eller starthjælp, hvilket også omfatter personer omfattet af integrationsloven. Det er kommunernes opgave at formidle arbejde til alle arbejdssøgende, samt yde assistance til arbejdsgivere til at finde arbejdskraft. Jobcenteret skal informere og vejlede borgerne. Der udarbejdes en jobplan sammen med borgeren og senest hver tredje måned foretages en samtale med den enkelte borger, for at følge op på dennes situation. Når det kommer til udlændinge er forholdene de samme som i aktivloven, nemlig at staten, så længe en række krav er opfyldt, afholder kommunens udgifter (Beskæftigelsesministeriet 2005).

Loven om repatriering omhandler kommunens forpligtelser til at hjælpe personer der ønsker at vende tilbage til sit hjemland med henblik på varigt ophold. I den forbindelse er det muligt at få refunderet en del af udgifterne fra staten, hvorfor der er også et økonomisk incitament til at yde denne service (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2006).

6.2.2. Styringsrelationer mellem stat og kommuner på integrationsområdet

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har i længere tid beskæftiget sig med effektstyring, eller performance management og der er en tendens til at lovgivningen på integrationsområdet bevæger sig mod resultatstyring. Dette er der en række grunde til. Den første er ønsket om at vide hvad der virker bedst, altså hvad der er best practice. En anden grund er at det handler om andre folks penge, hvorfor "value for money" og høj effektivitet er vigtigt. En tredje årsag er den lange række af stakeholders som lægger pres på ministeriet og dets effektivitet. En fjerde grund til resultatstyringen er at man internt ønsker pejlemærker for den daglige indsats (Jespersen 2008:133).

Integrationsloven er en rammelov der definerer rammerne som kommunerne skal holde sig indenfor, men der er ikke tale om en detaljeret beskrivelse af hvordan opgaverne skal varetages. Gennem resultatbaseret økonomistyring, ønskes det at skærpe kommunernes økonomiske incitamenter til at yde en effektiv integrationsindsats (Jespersen 2008:115).

Som nævnt er der tale om en rammelov på området, hvorfor kommunerne har stor autonomi til selv at planlægge integrationsindsatsen. Statens styringsinstrumenter er således love, bekendtgørelser, vejledninger og informationsmateriale, samt den økonomiske incitamentstyring (Jespersen 2008:118). Denne økonomiske styring går primært på refusionssatser, hvor kommunerne får refunderet omkostninger til f.eks. kontanthjælp, hvis borgeren kommer i beskæftigelse, aktivering eller lignende. Hertil kommer at man ud fra evalueringer og benchmarkinganalyser, formidler best practice til kommunerne, samt opstiller indikatorer, foretager statistiske analyser og monitorerer indsatsen (Jespersen 2008:119).

Man anvender altså både finansielle, regelmæssige og kommunikative styringsinstrumenter på integrationsområdet. Dog fremhæves det at man siden 2007 har foretaget ændringer i finansieringen, så de

økonomiske incitamenter er forstærket og fra 2008 indførte man større økonomisk gevinst til de kommuner der opnår den bedste performance, når udlændinge kommer i arbejde, i uddannelse, eller består danskprøven. Samtidig er der indført en økonomisk straf til de kommuner der ikke leverer en effektiv indsats. Helt konkret handler det om at man har sænket refusionen af kommunernes driftsudgifter og øget resultattilskuddene (Jespersen 2008:120).

Staten giver således grundtilskud på 3.469kr (angivet i 2007 priser og reguleres årligt) i op til tre år, for hver udlænding som er omfattet af integrationsloven. Dette skal dække de generelle udgifter til integration som rådgivning, tolk og den del af introduktionsydelsen der ikke refunderes af Staten, hvilket er 50% (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2007:14). Statens tilskud til introduktionsydelsen udgør således 50% af kommunens udgifter til at tilbyde udlændinge danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud. Det er dog i udgangspunktet kommunens nettoudgifter der er refusionsberettigede. Dette betyder, at kommunens eventuelle relevante indtægter skal modregnes, inden kommunen opgør det refusionsberettigede beløb⁴ (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2007:37).

Kommunen kan modtage resultattilskud fra staten, når en udlænding der er eller har været i introduktionsprogrammet, opnår bestemte integrationsresultater. Fra den 1. januar 2008 er resultattilskuddene forhøjede og kommunernes muligheder for at hjemtage resultattilskud er udvidede. Dette udgør 30 eller 40.000 kr., afhængig af om personen kommer i fuldtidsbeskæftigelse⁵, i uddannelse⁶ eller består en danskuddannelse⁷ (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2007:19-23).

Udover grundtilskud og resultattilskud, kan kommunerne hente refusion i andre tilfælde. F.eks. tilfælde i forbindelse med danskuddannelse, hvor personer ikke er omfattet af integrationsloven og når der gives tilskud til repatriering.

Tilskud og refusion efter integrationsloven, danskuddannelsesloven og repatrieringsloven kan kun ydes, når kommunerne opfylder bestemte krav til bogføring, dokumentation og registrering (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2007:50). Der skal oprettes personsager på den enkelte udlænding som skal leve op til en række formkrav. Desuden skal kommunen foretage personbogføring for de borgere der modtager ydelser efter integrationsloven, repatrieringsloven og danskuddannelsesloven.

Der er på integrationsområdet en tendens til at styringen er gået fra en høj grad af processtyring til stor vægt på resultatbaseret styring og ministeriet har ikke i så høj grad mulighed for direkte styring af kommunernes tilrettelæggelse af indsatsen, men har i stedet indført mere evaluering og monitorering for at kontrollere resultaterne, hvorfor også best practice stadig er vigtigt som instrument til at styre og motivere kommunerne (Jespersen 2008:121).

I regeringsgrundlaget fra efteråret 2007, opprioriteres den værdimæssige indsats på integrationsområdet, med fokus på respekten for det demokratiske menneskesyn og ligestilling, for at opnå demokratisk

⁴ Dog skal resultattilskud ikke regnes for en indtægt og skal derfor ikke trækkes fra

⁵ Beskæftigelsen skal være ordinær, være af mindst seks måneders sammenhængende varighed og være mindst 20 timer om ugen

⁶ Uddannelsen skal være erhvervskompetencegivende og af mindst 6 måneders varighed

⁷ Danskprøven skal være på det niveau, der er fastsat som mål i integrationskontrakten og være bestået inden for en bestemt tidsramme

integration af udlændinge. I forhold til mål- og resultatstyringen på området, er dette faktorer som er svære at måle på, pga. en begrænset mængde data og evidens (Jespersen 2008:118), hvilket kan virke en smule paradoksalt, i forhold til at man ønsker mere monitorering og kontrol.

Det vil være interessant at undersøge hvorvidt der opstår utilsigtede effekter som effekt af at man er gået over til en mere økonomisk styring, hvor det har konsekvenser ikke at nå sine mål, da det vil sige noget om hvordan enhederne der benchmarkes, opfatter det. Ser de det som et reelt pres, eller er man afslappet og ligeglad, fordi man f.eks. ikke føler at man kan sammenlignes med andre kommuner?

Man kan forestille sig hvordan det at benchmarkinganalyser offentliggøres så man kan blive dømt på sin indsats, kan betyde at man tager det seriøst og ønsker at performe bedst muligt. Samtidig er der som nævnt, også tale om at man administrerer andre folks penge i den offentlige sektor og der er en forventning om at man gør hvad man kan for at være så effektiv som muligt, hvilket netop vil signaleres hvis man vælger at bruge benchmarkinganalyserne og handle ud fra best practice.

I integrationsministeriet opfattes styringsmodeller ikke bare som styring, men også som en forandringsteori der indeholder en række antagelser om hvordan man opnår en ønsket forandring. F.eks. højere effektivitet. Der opstilles en årsag-virkning-kæde for hvordan et mål nås, hvilke resultater der kræves, hvilke aktiviteter der skal til og hvilke ressourcer der skal anvendes. Dette gøres for at øge fokus på målsætningerne, for at sikre fokus i ministeriets aktiviteter og for at gøre det muligt at prioritere ressourcerne, så de opgaver med størst effekt opprioriteres.

6.2.3. Benchmarking på integrationsområdet

Benchmarking på integrationsområdet er indenlandsk benchmarking, da det er benchmarking af danske kommuner der fokuseres på. Der er tale om overvejende makroorienteret benchmarking, fordi de benchmarkinganalyser der foretages på integrationsområdet mellem kommunerne, ofte fokuserer på performance og der er tale om sammenligning af en sektor, i form af integrationsområdet (Finansministeriet 2000:15-17). Benchmarking er initieret af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, hvorfor der er tale om top-down benchmarking. Dog udføres undersøgelser af andre aktører som Jobindsats, AKF og Beskæftigelsesregionerne. På integrationsområdet anvendes benchmarking kontinuerligt og analyserne gentages over tid (Jespersen 2008:116), for at afdække forbedringer og fortsat fremme læringen (Finansministeriet 2000:15-17). Derfor er der her tale om benchmarking til kontinuerlig forbedring.

Der udarbejdes forskellige faste afrapporteringer om integration. Nedenstående præsenteres disse kort, for at danne et indtryk af benchmarkings rolle på integrationsområdet.

Boks 2: Faste afrapporteringer om integration

1. *Tal og fakta udgivelser*. Disse følger og giver et overblik over, den nyeste statistik om udviklingen på udlændingeområdet. Disse anvendes både internt i ministeriet, samt af andre myndigheder, medier og organisationer.
2. **Benchmarking/effektmålinger**. Her udgives tre publikationer. En om effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges selvforsørgelse, en om effekten af kommunernes integrationsindsats målt ved udlændinges beskæftigelse, samt en samlet årlig publikation, også fokuseret på beskæftigelse. Disse skal som navnene siger, måle kommunernes integrationsindsats, ud fra hvor hurtigt udlændinge kommer i arbejde, eller bliver selvforsørgende. Benchmarking projekterne anvendes af ministeriet og kommunerne.
3. *Brugerundersøgelse*. Udarbejdes årligt for at vurdere brugernes erfaringer med introduktionsprogrammet og anvendes både af ministeriet, andre myndigheder, medier og organisationer (Jespersen 2008:127).
4. *Ungebarometer*. Udarbejdes årligt for at vurdere unges deltagelse i samfundet, oplevelsen af diskrimination, inklusion og værdier. Anvendes af samme aktører som brugerundersøgelsen.
5. *SOPEMI-rapport*. International sammenligning af integrationsindsatsen. Igangsat af OECD. Resultaterne anvendes af samme aktører som brugerundersøgelsen, samt andre OECD-lande.
6. *Aktivitetsrapport vedrørende danskuddannelserne*. Udarbejdes årligt og indeholder oplysninger om aktiviteten og deltagelsen på danskuddannelserne for voksne udlændinge. Denne rapport anvendes af ministeriet, kommunerne og sprogcentre (Jespersen 2008:128).

Det der er interessant i dette projekt er punkt to som er de benchmarking- og effektmålinger der foretages årligt.

Dette illustrerer altså benchmarkingens rolle på integrationsområdet og det ses, at det der benchmarkes, udelukkende er på beskæftigelse og selvforsørgelse.

Et eksempel på den benchmarking der foregår på integrationsområdet er AKF's benchmarkinganalyser som rangordner kommunerne efter hvor hurtigt udlændinge under integrationsloven, kommer i beskæftigelse, eller uddannelse. Effektmålingen tager for så vidt muligt, højde for, at kommunerne har forskellige vilkår, både med hensyn til lokale arbejdsmarkedsforhold og hvad der karakteriserer de udlændinge der er flest af i kommunen.

Udover disse afrapporteringer foretages også en række evalueringer på forskellige områder indenfor integration. Der evalueres på kommunernes erfaringer, organisering og effekter på området, på deltagelsen i beskæftigelse og uddannelse, herunder erfaringer med at ansætte nydanskere og der evalueres på virksomhedernes erfaringer (med diskrimination), optagelsen af normer og værdier, samt boligforhold mv. Evalueringerne skal være med til at forklare udviklingen i indikatorerne og observationerne i de faste afrapporteringer (Jespersen 2008:129).

Der er altså ikke noget der tyder på at evalueringerne skal danne grundlag for videndeling mellem kommunerne, men de vil alligevel blive brugt som et sammenligningsgrundlag og kan derfor anses som en form for benchmarking.

Når det der primært måles på er graden af selvforsørgelse og hvor mange der er kommet i arbejde eller uddannelse, kan det væsentligste formål med benchmarking, indikeres at være at opnå en effektiv indsats,

hvor man ved at gøre udlændinge selvforsørgende, sparer samfundet for ressourcer og derved begrænser budgetterne.

Ved at anvende resultatbenchmarking, kan der opstå konkurrence mellem enhederne og fokusering på sammenligningskriterierne og resultater, hvilket kan aflede forskellige utilsigtede effekter. Dette stemmer ikke overens med idéen om at benchmarking skal anvendes til at sikre forbedringer og læring, hvorfor der kan være en dekobling mellem de formål man egentlig har med at igangsætte benchmarking – læring og udvikling og de formål man signalerer man har, med den måde hvorpå man anvender benchmarking – konkurrence og prioritering af bestemte områder. En sådan dekobling kan føre til forskellige utilsigtede effekter, samt betyde at ministeriet ikke opnår det med benchmarking som de egentlig ønskede.

Med disse forventninger og betragtninger in mente, kan interviewene analyseres med henblik på at identificere indikatorer på de forskellige tilsigtede og utilsigtede effekter ved benchmarking. Dette indledes dog med en præsentation af Aalborg Kommunes særlige kontekst.

6.3. Aalborg Kommune

I dette afsnit præsenteres den valgte kommune, med fokus på integrationsindsatsen og udviklingen i befolkningssammensætningen og arbejdsmarkedet.

Den valgte case lever op til de kriterier der kan have betydning for om man opnår succes med sin integrationsindsats.

Kommunen har udarbejdet en *formel integrationspolitik* som giver klare mål for og fokus på området. Der foretages en *tidlig beskæftigelsesrettet indsats* og man har *specialiserede sagsbehandlere* som kun fokuserer på denne målgruppe, stiller krav om aktiv deltagelse og som yder en både individuel og systematisk sagsbehandling.

Som tidligere nævnt er kommunen ikke rangeret i den gode ende, når det kommer til at få flygtninge og indvandrere under integrationsloven, i arbejde eller uddannelse. Dette illustreres i nedenstående figur der er en rangering af kommunernes indsats.

Her ses det altså at Aalborg Kommune er blandt de kommuner der er dårlige til at få personer under integrationsloven i uddannelse eller arbejde. Sammenholdt med at kommunen lever op til de ting man antager som havende positiv indflydelse på integrationsindsatsen, bliver Aalborg Kommune, altså et eksempel på en kommune der har de rette forudsætninger for at opnå gode resultater, men hvor det alligevel ikke er lykkedes.

Figur 1: Fordeling af kommuner med mindst 80 flygtninge og familiesammenførte på fem kategorier, på baggrund af de af AKF beregnede effektmål. Kommunerne er opstillet i alfabetisk rækkefølge, i forhold til hvor gode de er til at få nyankomne personer under integrationsloven, i beskæftigelse eller uddannelse i perioden 1999-2007.

Meget god	God	Middel	Dårlig	Meget dårlig
Allerød	Albertslund	Brøndby	Assens	Dragør*
Ballerup	Bornholm	Fredensborg	Bogense	Faxe
Billund*	Faaborg-Midtfyn	Gladsaxe	Brønderslev-Dronninglund	Frederiksberg*
Egedal	Glostrup	Helsingør	Esbjerg	Haderslev
Frederikshavn*	Gribskov	Herning	Favrskov	Langeland*
Frederikssund	Guldborgsund	Holstebro	Fredericia	Lemvig*
Greve	Herlev	Hvidovre	Furesø	Lolland*
Halsnæs*	Kerteminde	Ikast-Brande	Gentofte	Lyngby-Taarbæk
Hedensted*	Middelfart	Kalundborg	Holbæk	Mariagerfjord
Hillerød	Odder	København	Kolding	Nyborg*
Hjørring	Ringsted	Køge	Lejre	Odsherred*
Horsens*	Roskilde	Næstved	Morsø	Ringkøbing-Skjern
Høje-Taastrup*	Rudersdal	Rebild	Norddjurs	Skive*
Hørsholm*	Rødovre	Stevns	Odense	Sorø*
Ishøj*	Silkeborg	Struer	Randers	Svendborg
Jammerbugt	Slagelse	Varde	Solrød	Tønder*
Skanderborg	Sønderborg	Vesthimmerland	Syddjurs	Viborg
Tårnby*	Vejen	Vordingborg	Thisted	Århus
Vallensbæk*	Vejle	Åbenrå	Aalborg	

Kilde: Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse, 1999-2007, AKF, januar 2009.

* markerer de ti hurtigste og de ti langsomste kommuner i kategorierne meget god og meget dårlig.

Den følgende boks, beskriver hovedtrækkene i kommunens integrationspolitik.

Boks 3: Aalborg Kommunes integrationspolitik

Aalborg Kommunes Integrationspolitik er udarbejdet i 2005 og skal ses som et udtryk for Aalborg Kommunes holdninger og værdier i indsatsen. Den skal synliggøre indsatsen overfor borgerne, samt sørge for at de forskellige forvaltninger arbejder i samme retning (Aalborg Kommune 2005:3).

Målet for integrationsindsatsen er at alle deltager og bidrager aktivt til samfundet, også personer med anden etnisk baggrund end dansk, hvilket fordrer en tværfaglig indsats af kommunen.

Målet for arbejdsmarkedspolitikken i Aalborg Kommune er, at flest mulige borgere deltager aktivt på arbejdsmarkedet, hvor der i forhold til flygtninge og indvandrere, er særlige problemstillinger, ved at en stor gruppe af kommunens flygtninge har en kulturel, uddannelsesmæssig eller erhvervsmæssig baggrund som gør det svært at indgå på det danske arbejdsmarked (Aalborg Kommune 2005:4).

Man har i indsatsen fokus på hurtigt at få folk i arbejde eller uddannelse og det er vigtigt at kommunens hjælp giver den kortest mulige vej til selvforsørgelse, samt at den enkelte aktivt, via forskellige aktiverings- og uddannelses tilbud, arbejder på at forbedre sin mulighed for at komme i job.

Et andet fokus er på danskuddannelse som igen fremmer ens mulighed for at indtræde på arbejdsmarkedet.

Fokus er også på at være aktiv i forhold til at skabe forståelse for flygtninge og indvandrere på de danske arbejdspladser, samt få dem til at tage stilling til integration af medarbejdere med anden etnisk baggrund end dansk (Aalborg Kommune 2005:11-12).

I forhold til integrationspolitikken siger Informant 1 at den er ved at have nogle år på bagen og Informant 3 siger at den er ord på et stykke papir. Der er altså ikke noget der alligevel tyder på at man forholder sig til og indretter sig efter de principper der beskrives i politikken, hvorfor denne kan have en symbolsk effekt og reelt set ikke spiller en rolle, i forhold til værdidannelse eller prioritering af indsatsen. Så selvom integrationspolitikken af AKF og ministeriet, beskrives som en faktor der kan have positiv betydning for succes på integrationsområdet, er det ikke sikkert at dette er tilfældet i Aalborg Kommune.

6.3.1. Organisation

Aalborg Kommunes Jobcenter er organiseret således at man har fire geografisk afgrænsede Jobcentre – Jobcenter Nord, Jobcenter Sydvest, Jobcenter Øst, Jobcenter Centrum. Der ud over er der tre specialafdelinger – Jobcenter Integration, Jobcenter Unge og Job og vejledning som tager sig af de arbejdsmarkedsparete som kan være dagpenge- og kontanthjælpsmodtager der vurderes at være arbejdsmarkedsparete.

Over disse centre er et fælles sekretariat, med ca. 15 ansatte, samt en Jobcenterchef og en Sekretariatsleder, hvorfra Jobcentrene ledes og det er også fra sekretariatet man er opmærksom på hvordan kommunen performer, i forhold til andre kommuner og andre Jobcentre (Informant 1).

I nedenstående boks beskrives Jobcenter Integrations rolle.

Boks 4: Jobcenter Integration

Aalborg Kommune har en selvstændig afdeling af Jobcenteret som hedder Jobcenter Integration, hvor ansvaret for flygtninge og indvandrere som er omfattet af Integrationsloven, eller som har særlige behov, er placeret. Det vil således være denne del af kommunen der er genstand for undersøgelsen.

De borgere der kommer på Jobcenter Integration, er borgere med anden etnisk oprindelse end dansk, både flygtninge og indvandrere, familiesammenførte og efterkommere, som har særlige behov i forbindelse med at få arbejde, komme i uddannelse og ellers integreres i det danske samfund. Borgere med anden etnisk oprindelse end dansk som vurderes at være arbejdsmarkedsparate, kan henvises til Jobcenter Job og Vejledning, hvor man ikke har særlige kompetencer indenfor integration, men i stedet fokuserer på at få borgere i arbejde så hurtigt som muligt. Borgere som er omfattet af integrationsloven kommer også til Jobcenter Integration.

6.3.2. Informanterne

Der er foretaget interviews med fire personer på tre forskellige niveauer i Aalborg Kommunes Jobcenter, hvoraf tre informanter arbejder i Jobcenter Integration.

Informant 1 som repræsenterer jobcenterets øverste ledelse, er ansat i Jobcentersekretariatet, hvor personen bl.a. tilrettelægger indsatsen på de forskellige områder i Jobcenteret, deltager i udviklingsarbejdet og foretager målinger og kontrol på integrationsområdet. Informant 1 har stort indblik i hvordan kommunen har tilrettelagt integrationsindsatsen, hvordan man udvikler sig og de politiske forhold på området, såsom lovgivningen, refusionssatser og styring.

Informant 2 er teamleder i Jobcenter Integration og har derfor en mellemliderstilling. Denne informant er i forbindelse med Jobcenterchefens fravær, dennes stedfortræder, hvorfor informanten ikke bare har en praktisk viden om hvordan man arbejder med benchmarking og sammenligninger, men også har indblik i det politiske niveau, selvom informantens arbejde bunder i praktisk erfaring og derfor har en socialfaglig tilgang til indsatsen.

Informant 3 er socialrådgiver og har ansvar for alt det formelle i forbindelse med behandling af en sag. Det omfatter bevillinger, indledende samtaler og at være tovholder på hele indsatsen vedrørende den enkelte borger, samt at lovgivningskravene overholdes og data registreres.

Informant 4 er jobkonsulent og overtager sagsbehandlingen når en borger er klar til at komme i praktik, eller på arbejdsmarkedet. Jobkonsulenten har kontakten til virksomhederne og skal matche borgeren med virksomhederne.

6.4. Effekterne af at anvende benchmarking på integrationsområdet

I de følgende afsnit analyseres interviewene, hvor der identificeres indikatorer på de forskellige effekter der kan opstå, som følge af anvendelsen af benchmarking. Meningen var at opbygge denne analysedel systematisk, ved at der først identificeres indikatorer på tilsigtede effekter, herefter utilsigtede og slutteligt en diskussion af hvorvidt benchmarking er symbolsk. Det har dog vist sig gennem den viden der er opnået, at situationen i Aalborg Kommune, er anderledes end forventet, hvorfor det ikke længere virker logisk at opbygge analysen på ovenstående måde. Aalborg Kommune anvender ikke benchmarking i særlig udstrækning på integrationsområdet, hvorfor det ikke er muligt at identificere indikatorer på alle effekterne af anvendelsen, men i stedet fokuseres på hvorfor man ikke anvender benchmarking og de data der foreligger til sammenligning, for at identificere årsagen til den symbolske effekt.

Denne del af analysen indledes med en diskussion af sammensætningen af flygtninge og indvandrere i Aalborg Kommune, samt situationen i kommunen, ud fra dels ledelsens og dels sagsbehandlernes synspunkter. Herefter ses der efter indikatorer på effekter af anvendelsen af benchmarking og slutteligt diskuteres om der er tale om reelle effekter, eller symbolsk anvendelse.

6.4.1. Situationen i Aalborg Kommune

Fra ledelsens side ønsker man at anvende sammenligninger til at forbedre indsatsen, men man anser ikke de data der indsamles af bl.a. Jobindsats, for gode nok til at danne et billede af kommunens reelle indsats og desuden mener man ikke at kommunerne er sammenlignelige, fordi sammensætningen af flygtninge og indvandrere er unik. Ikke bare i forholdet mellem andelen af flygtninge og indvandrere, men det har også stor betydning for integrationen, hvor de kommer fra.

En stor del af de flygtninge og indvandrere som Aalborg tidligere har modtaget, kommer med en kultur der kan gøre dem meget svære at integrere på det danske arbejdsmarked, dog siger Informant 1, at indvandrmønsteret har ændret sig, hvilket sammenholdt med at Aalborg Kommune ikke modtager nye kvoteflygtninge, betyder at det i dag, er

"...velfungerende, veluddannede vesterlændinge der kommer og modtager danskundervisning, eller veluddannede indere..." (Informant 1)

der kommer til Aalborg. Dette kan betyde at det er nemmere at integrere dem på arbejdsmarkedet i dag. I forbindelse med dette antydes også en uoverensstemmelse i det informant 1 siger, for hvis man ikke har ret mange sager mere og i højere grad modtager velfungerende indvandrere, hvorfor bruger man så stadig som argument for at have svært ved at integrere indvandrere, at man har en stor del som kommer fra f.eks. Somalia, der er en svær gruppe at integrere. Derfor kan det tolkes som om man prøver at komme med undskyldninger for hvorfor man ikke anvender de data der er indsamlet og de benchmarkingundersøgelser der er lavet. Et andet citat som kan indikere dette er:

"Vi får ikke nogle målinger i forhold til vores integrationsindsats. I øvrigt er min oplevelse, når jeg har siddet og trukket data på herkomst, i Jobindsats, at der er ret stor usikkerhed i de tal tror jeg" (Informant 1).

Her ses også at man ikke mener man sammenlignes på sin indsats på integrationsområdet, men alligevel er det relevant at nævne at hvis man forsøger det ud fra de foreliggende data, så får man ikke et sandt resultat.

Dette ønskes i de følgende afsnit undersøgt, vha. forskellige data som siger noget om Aalborg kommunes andel af udlændinge, samt disses tilknytning til arbejdsmarkedet og grad af selvforsørgelse.

Den første tabel viser udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere i Aalborg Kommune, samt på landsbasis.

Tabel 1: Antal og andel af indvandrere og efterkommere i Aalborg Kommune og hele landet, april 2010

	Befolkning	Indvandrere og efterkommere	Indvandrere og efterkommeres andel af befolkningen*
Hele landet	5.540.241	548.039	9,89 %
Aalborg	197.702	15.324	7,75 %

*(Antal indvandrere og efterkommere/samlet befolkning)*100

Kilde: Danmarks Statistik, FOLK1

Her ses det at Aalborg kommunes andel af indvandrere og efterkommere, er lavere end på landsplan. Dog lægger Informant 1 vægt på at gruppen af flygtninge, indvandrere og efterkommere i Aalborg kommune, omfatter et stort antal traumatiserede flygtninge som er meget svære at integrere på det danske arbejdsmarked. Informanten siger desuden at man i forhold til andre, særligt de større kommuner, ikke har modtaget samme antal immigranter som er kommet for at arbejde. Dette kan have betydning for hvorvidt kommunen får succes med at integrere flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet og i det danske samfund (informant 1).

Den næste tabel viser beskæftigelsesfrekvensen for Aalborg Kommune og hele landet.

Tabel 2: Beskæftigelsesfrekvens i Aalborg Kommune, efter herkomst og sammenlignet med hele landet, 2009

	Hele landet	Aalborg
I alt	75,6	73,3
Personer med dansk oprindelse	77,7	75,2
Indvandrere fra vestlige lande	62,9	52,2
Indvandrere fra ikke-vestlige lande	54,1	51,5
Efterkommere fra vestlige lande	70,9	63,3
Efterkommere fra ikke-vestlige lande	64,6	51,6

Kilde: Danmarks Statistik, INDV1

Her ses det at Aalborg kommune generelt har lavere beskæftigelsesfrekvens, end landsgennemsnittet. Særligt de to grupper af indvandrere fra ikke-vestlige lande, ligger langt under landsgennemsnittet. Som det i forbindelse med interviewene kommer frem, kan dette dog hænge sammen med den sammensætning af flygtninge og indvandrere der er i kommunen og ikke nødvendigvis være forårsaget af kommunens indsats

på området. Dette undersøges ved hjælp af nedenstående figur som viser antallet af personer med oprindelse i de 10 ikke-vestlige lande der har flest personer i Danmark, i de 10 største danske kommuner.

Tabel 3: Indbyggertal for de 10 største kommuner, samt antal af indvandrere fra de 10 ikke-vestlige lande med flest personer i Danmark pr. 1.4.2010

Kommune	Samlet indbyggertal	Oprindelsesland										
		Danmark	Tyrkiet	Irak	Libanon	Bosnien-Hercegovina	Pakistan	Jugoslavien	Somalia	Iran	Vietnam	Afghanistan
Hele landet	5540241	4992202	59487	29409	23833	22271	20484	19051	16824	15333	13938	12782
København	530902	415131	7991	6339	4528	1686	8509	4323	4390	3125	1004	1139
Århus	307119	263415	4191	3318	4678	351	256	136	3804	2267	2417	1469
Aalborg	197702	182378	680	961	935	742	62	209	1034	627	753	276
Odense	188907	163665	2458	2479	2546	1558	678	488	1790	1029	2102	252
Esbjerg	115049	105451	877	652	386	952	35	176	406	162	643	122
Vejle	106603	97799	521	687	609	893	31	269	167	292	219	404
Frederiksberg	97368	81605	868	574	200	388	689	434	283	383	91	139
Randers	94828	89471	738	79	64	950	0	232	164	100	63	160
Viborg	93474	88291	80	229	57	270	10	65	180	152	273	190
Kolding	89160	81388	302	78	303	1026	7	417	592	211	348	582

*Jugoslavien omfatter både eks-Jugoslavien og Forbundsrepublik Jugoslavien

Kilde: Danmarks Statistik - Folk1

Her ses det at Aalborg Kommune som Informant 1 også giver udtryk for, har lettest ved at sammenligne sig med Odense Kommune der ligner Aalborg mest på antal indbyggere, men Odense Kommune har et langt større antal flygtninge og indvandrere end Aalborg Kommune, hvorfor deres udfordringer må have en lidt anden karakter. I forhold til Aalborg hvor personer fra de ti ikke-vestlige lande der har flest personer i Danmark, udgør ca. 3% af befolkningen, udgør samme gruppe i Odense ca. 8%. De øvrige kommuners antal minder mere om Aalborg Kommune, end Odense Kommune, hvorfor Odense Kommune kan være et ekstremt tilfælde som alle kommuner kan hente inspiration hos, i forhold til hvordan man tackler udfordringer med flygtninge og indvandrere. Lands gennemsnittet er da også ca. 4%, hvilket kan tyde på at Aalborg Kommune i virkeligheden er en mere typisk kommune, end antaget.

Naturligvis er det nødvendigt at have in mente at det største antal flygtninge og indvandrere fra ikke-vestlige lande, i Aalborg Kommune, kommer fra Somalia, Libanon og Irak. Personer fra Somalia og Libanon fremhæver Informant 1 netop som grupper der er svære at integrere på det danske arbejdsmarked, hvilket ligeledes underbygger dennes påstand om at man i Aalborg har en meget besværlig gruppe af flygtninge og indvandrere.

En kommune der også har en særlig stor koncentration af personer fra Somalia er Kolding Kommune. På trods af at Kommunen er mindre, kunne der muligvis her være inspiration at hente, pga. den sammenlignelige population af personer fra Somalia. I Aalborg er ca. 7% af den samlede gruppe af

indvandrere fra Somalia, mens den i Kolding er ca. 8%. I Århus Kommune kommer den største gruppe af personer fra de ti ikke-vestlige lande med flest personer i Danmark, fra Libanon, hvilket er en gruppe der også er stor i Aalborg, hvorfor man muligvis også vil kunne sammenligne sig med Århus omkring denne gruppe.

En kommune som Århus har også større koncentration af personer fra både Libanon og Somalia, end Aalborg Kommune, hvorfor der også her burde være mulighed for at sammenligne sig.

Aalborg Kommune har ganske vidst en unik sammensætning af flygtninge og indvandrere, når der ses på personer fra de 10 ikke-vestlige lande, andel af befolkningen. Dog burde det være muligt at sammenligne sig med især de største kommuner – København, Århus og Odense, hvor andelen af personer fra de ti ikke-vestlige lande med flest personer i Danmark, er på henholdsvis ca. 8% for Odense og København og ca. 7% for Århus. Derudover burde der, hvis man oplever problemer med en gruppe fra et bestemt oprindelsesland, være mulighed for at en af de andre kommuner, har en lignende andel og kan være relevant at sammenligne sig med. Selvom det ikke nødvendigvis er samme antal personer, kan procentdelen af befolkningen jo godt være den samme, hvorfor en kommune af en anden størrelse end Aalborg, alligevel kan have samme udfordringer som Aalborg og derfor være relevant til sammenligning.

Udover at man i dag modtager en større del veluddannede og velfungerende flygtninge og indvandrere, er Aalborg også en af de kommuner der har modtaget en bevilling fra Arbejdsmarkedsstyrelsen i en periode over fire år, siden 2007. Pengene skal anvendes til at ansætte ekstra jobkonsulenter på integrationsområdet, for at man kan nå målet vedrørende flygtninge/indvandrere, i beskæftigelsesplan 2011 (Informant 1). Dette kan også betyde at man får større succes med integrationen, når der er flere ressourcer til rådighed. I Aalborg Kommune er pengene ikke bare gået til konsulenter, men også rådgivere (Informant 3). På landsplan har en række kommuner modtaget denne støtte og man bliver naturligvis målt på indsatsen og det ville være oplagt at sammenligne kommunernes indsats, for at se hvem der får mest ud af pengene. Til det siger Informant 1:

"Men altså, det er slet ikke noget – Vi bliver ikke målt voldsomt på det syntes jeg. Vi mødes engang imellem, en til to gange om året, med de andre kommuner og hvor arbejdsmarkedsstyrelsen eller KABI eller nogle andre bliver inviteret til at sidde for bordenden og ligesom være mødestyrer, hvor vi ligesom snakker om – hvordan står det til?" (Informant 1).

Der er altså ikke noget der tyder på at man sammenlignes på indsatsen, ej heller føler det som kontrol at der måles på indsatsen.

Desuden siger informanten:

"Jeg oplever egentlig når vi bliver givet sådan en pose penge til sådan nogle indsatser, så sætter de selvfølgelig nogle mål, ligesom vi også selv arbejder med nogle mål, men altså der er lige så meget fokus – man kan let redegøre for hvis det ikke lige går som man havde planlagt" (Informant 1),

hvilket også kan indikere at man ikke oplever at der er høje forventninger til resultaterne af indsatsen, heller ikke selvom man har givet ekstra støtte til området. Der kan altså også være mangel på motivation til at sætte høje krav til sig selv, når der ikke bliver gjort det fra ministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

En faktor som kan have betydning for anvendelsen af benchmarking og andre former for styring der bygger på målinger af resultater, er IT-systemet. Både Informant 1 og Informant 3, påpeger IT-systemet som en faktor der har betydning for brugen af måling og sammenligning. Kommunerne bruger normalt enten KMD's system OPERA eller Workbase, men Aalborg Kommune er den eneste tilbage i Danmark der bruger deres eget system. Man vil først sidst på året få indført Workbase i Aalborg Kommune og informanterne mener at man så vil få bedre muligheder for at måle og sammenligne. Det kan ses som et problem at man er isoleret på den måde, i forhold til de øvrige kommuner, fordi man ikke har samme muligheder for at udnytte de muligheder der ligger i anvendelsen af IT.

6.4.1.1. Omfanget og anvendelsen af benchmarking

Informant 1 siger:

"...nu lige i forhold til integration som jeg ved du har en interesse i, der er det sådan set lidt begrænset syntes jeg egentlig, hvor meget vi benchmarker, også i forhold til andre, men der er jo andre områder hvor man kan sige integration jo også er en del af, hvor vi er ret opmærksomme. Altså, det der jo egentlig er lidt sjovt måske, det er at vi ikke bliver benchmarket ret meget, altså vi bliver ikke målt ret meget, i forhold til hvor mange vi faktisk får i arbejde. Vi bliver målt meget i forhold til nogle procesmål kan man sige. Bliver folk aktiveret rettidigt? Får de deres kontaktsamtale, Jobsamtale som det hedder nu, til rette tid? Og det måler vi jo på. Det gør vi dels selv herinde og så er der jo den Jobindsats hjemmeside, som du sikkert også kender, der er sådan kernen i det her måle/sammenligningssystem som jo også gør op. Sagen er så den, at vi syntes at Jobindsats har en hel del mangler" (Informant 1).

Informant 1 mener således ikke at man bliver sammenlignet på hvor mange man får i arbejde og uddannelse og hvor mange der er selvforsørgende. I og med at der foreligger undersøgelser om netop det, kan dette indikere at det ikke er noget der prioriteres. I stedet er det rettidigheden der er i fokus. Dette kan være fordi rettidigheden er bestemmende for hvor stor refusion kommunen får fra staten (Informant 1) og derfor er der hertil knyttet et økonomisk incitament.

Utilfredsheden med Jobindsats bunder ifølge Informant 1, i at systemet ikke kan tage højde for fritagelser af forskellig art (Informant 1), men det kan også skyldes at kommunen ikke performer særlig godt på de områder. Dette kan tolkes ved at sammenholde med Informant 3's udtalelser om at man i Aalborg Kommune, har en tendens til at pakke folk ind i vat, unødvendigt længe (Informant 3), hvorved borgere fritages for aktivering mv., i en periode. Altså kan det være udtryk for at man i Aalborg fritager folk i højere grad end andre steder og ønsker at Jobindsats tager højde for disse, for at kommunen kan se mere succesfuld ud, end den er.

En beretning til Statsrevisorerne om kommunernes beskæftigelsesindsats overfor kontanthjælpsmodtagere, understøtter det Informant 1 siger om at Jobindsats ikke korrigerer for fritagelser for aktivering og i beretningen uddybes at en årsag til den store spredning i rettidig aktivering der er mellem kommunerne, kan være at der er stor forskel på andelen af ledige, jobcentre fritager. Den gennemsnitlige andel af fritagne kontanthjælpsmodtagere i undersøgelsen er 25 %, men tallet svinger fra 12 % til 45 % mellem jobcentre. Man nævner efterfølgende at jobcentre med en høj andel fritagne ledige, fremstår med en lav rettidighed i aktiveringstilbud, fordi en større del af kontanthjælpsmodtagerne

er fritaget og derfor ikke har fået tilbud om aktivering (Rigsrevisionen 2009:12). Noget tyder altså på at man også fra Rigsrevisionens side er blevet opmærksom på at det kan være en fordel for kommunerne at fritage borgere, for at kunne hente refusioner.

Når det gælder rettidigheden og den store fokus på at den skal overholdes, er der noget der tyder på at kulturen i Jobcenter Integration, ikke arbejder godt sammen med de forventninger man har fra sekretariatet, hvor Informant 1 siger:

"...da der kom de der refusionsregler, der begyndte vi herindefra, at lave nogle hard core kontrolsystemer. Det havde vi jo ikke før..." (Informant 1)

og

"...for vi er jo også nød til at prioritere de ting der for alvor betyder noget for indsatsen og for vores egen økonomi. Det er der vi får dækket vores ressourcer ikke" (Informant 1).

Som nærmest modpol til dette siger Informant 3 om fokus på rettidigheden og refusionssatser:

"Men ledelsen italesætter det her i huset som sådan noget lidt et nødvendigt onde. Det bliver brugt som, det er også lidt åndssvagt at vi skal det her, men det skal vi altså agtigt og de kollegaer der har været her før kommunalreformen, de er fuldstændig sådan helt overfor det. De syntes simpelthen det er det værste der er opstået og hvis det bliver overskredet, så – Nå ja det kan vi ikke tage os af og det er altså en helt anden tilgang til det, end der er behov for hvis man skal nogen steder hen med det her" (Informant 3).

Dette viser at man i Jobcenter Integration, har en helt anden indstilling til at blive vurderet på hvor god man er til at overholde rettidigheden og det ser ud til at den lokale ledelse i Jobcenter Integration og de sagsbehandlere der har været længe i faget, om ikke modarbejder, så hæmmer implementeringen af målinger, også på noget så vigtigt som rettidigheden der er afgørende for hvor mange penge man tjener. Teamlederen i Jobcenter Integration forklarer det med at der i den faglighed man som socialrådgiver har, også ligger nogle værdier om hvordan man behandler mennesker og hvad der er vigtigt at prioritere. Kulturen i Jobcenter Integration, ser altså ud til at have fokus på noget andet end det den øverste ledelse forventer. Informant 3 forklarer at det er fordi man i Aalborg Kommune

"...har et menneskesyn, som man så fint kalder det" (Informant 3),

hvormed man i højere grad ligger vægt på andre aspekter af et menneskes liv og integration, end vigtigheden i at få et arbejde. Informant 3 forklarer forskellen mellem det den øverste ledelse ønsker fokus på og det man i Jobcenter Integration fokuserer på, således:

"Hvor man i Aalborg meget mere, har en tendens til at sige, jamen nu lader vi dig gå et par år, hvor du kun går på sprogskole. Så glemmer man arbejdsdelen af det og det gør man måske også, fordi man tænker ikke på det der med at det faktisk er meningen med vores indsats, at vi skal få folk i arbejde. Det er nummer et. Og integration kommer som nummer to. Selvom vi hedder Jobcenter Integration. Men arbejde det er nummer et. Man kan være enig eller uenig politisk, i at arbejde er løsningen på alle problemer. Det mener jeg som socialrådgiver ikke det er, men det er nu engang sådan vores system det er skruet sammen. Så er det også det vi skal gå efter. Men det gør vi ikke her. Vi modarbejder det. Så i stedet for at satse på det som

er nummer et, så bruger vi andenprioriteten som nummer et. Det kommer så i anden række om folk de får arbejde. Det er i hvert fald sådan jeg oplever det. Og derfor bruger vi selvfølgelig ikke et måleredskab der ligger der, for det er ikke i tråd med ledelsens – hvad kan man kalde det, værdier og visioner, eller hvad det nu er. Den lokale ledelse. Den overordnede ledelse har et fuldstændig andet syn på det. Det er to forskellige verdener, når man hører de her to forskellige ledelser tale” (Informant 3).

De foregående tre citater beskriver godt den dekobling der ser ud til at være mellem for det første hvad man fra ministeriet ligger vægt på, nemlig arbejde som integration og for det andet hvad man fra ledelsens og sekretariatets side fokuserer på, nemlig rettidigheden og de værdier man arbejder efter i Jobcenter Integration som ikke prioriterer hverken beskæftigelse eller rettidighed højest. Dette er et helt centralt problem i forhold til om Aalborg Kommune kan få succes med sin integrationsindsats.

Som informanten også hentyder, er der en vis logik i at man ikke ønsker at anvende et styringsredskab som benchmarking, når man ikke har tilrettelagt sin indsats efter de kriterier man måles og sammenlignes på.

Informant 4 forklarer hvordan det også kan have konsekvenser for borgeren at man flytter fokus væk fra arbejde som førsteprioritet, fordi det med sammenligninger også ville være muligt at motivere sagsbehandlere og jobkonsulenter til at få borgerne hurtigere på arbejdsmarkedet. Informant 4 siger:

”Eller hvis vi fik en gang i mellem, et los i røven, så kunne det også godt være vi var lidt hurtigere til at få nogle ting sat i gang, sådan at de her mennesker ikke bare går og bliver syltet. Fordi, det er jo heller ikke særligt menneskeligt, hvis man i god tro går og sylter dem egentlig, i stedet for at få dem sparket ud i noget” (Informant 4).

Man risikerer altså i nogle tilfælde, at tage arbejdslysten fra borgeren, hvis man ikke har fokus på arbejde i indsatsen. Det er altså ikke bare kommunekassen det går ud over, men også borgeren, hvilket også kunne være en grund til at bruge sammenligninger til at motivere medarbejderne, til at få borgerne på arbejdsmarkedet, såfremt de er klar til det naturligtvis.

I Aalborg Kommune anvender man ifølge informant 1, sammenligninger internt i kommunen, mellem de forskellige afdelinger, fordi man som nævnt, ikke er tilfreds med de data Jobindsats indsamler. Informant 1 siger bl.a. om hvorvidt man sammenligner sig med andre kommuner og Jobcentre:

”Vi sidder ikke og laver jævnlige målinger af hvordan vi ligger i forhold til vores klynge (Kommuner som vurderes at være sammenlignelige med Aalborg red.) f.eks., fordi vi syntes ikke vi kan bruge det til ret meget. Så det hænger vi os ikke så voldsomt meget i. Vi gør det internt og så gør vi det jo i særlig grad, i forhold til når der er refusion på spil” (Informant 1)

Derudover siger informanten:

”Så der laver vi en intern benchmark som vi nok egentlig lægger mere vægt på, end vi lægger vægt på hvor vi er i forhold til de andre kommuner og Jobcentre, fordi det ikke har den store interesse for os, dybest set. Altså, det kan have interesse...” (Informant 1)

I forhold til AKF's undersøgelser siger Informant 1, at data ofte er så gamle at det er begrænset hvad man kan bruge dem til, fordi ens sagsstamme forandrer sig (Informant 1). Til anvendelsen af en anden benchmarking af kommunerne som foretages af beskæftigelsesregionen, siger Informant 1:

"...En gang om måneden, en gang hver anden, tredje måned, kommer der en mail fra Beskæftigelsesregionen. Hvor de egentlig har sammenlignet, de har faktisk bare taget Jobindsats-tallene og så sammenlignet kommunerne i Beskæftigelsesregion Nordjylland og der kigger vi selvfølgelig på hvor vi ligger, men vores kommune er så markant anderledes end alle de andre kommuner her i Nordjylland, dels erhvervssammensætningen" (Informant 1),

hvilket indikerer at man ikke mener nogen af de tilgængelige benchmarkingundersøgelser er relevante at anvende for Aalborg Kommune.

Informant 1 fortæller at den kommune man bedst kan sammenligne sig med, er Odense Kommune, fordi man her har om end en meget større koncentration af flygtninge/indvandrere og større udfordringer med integrationen, så en nogenlunde sammenlignelig sammensætning af flygtninge/indvandrere med Aalborg Kommunes gruppe, end andre kommuner.

At man ikke mener man er sammenlignelig med andre kommuner, end evt. Odense, kan betyde at man ikke opnår et konkurrenceelement mellem kommunerne om at være bedst, i hvert fald ikke i Aalborg Kommune.

De interne benchmarkingundersøgelser, foregår ved at man i sekretariatet, laver nogle udtræk fra IT-systemet, en gang om måneden som sendes ud til lederne i de forskellige afdelinger. I forbindelse med at disse sammenligninger sendes til lederne i de enkelte centre, angives der ved de sager hvor borgeren ikke har fået et rettidigt tilbud, den ansvarlige sagsbehandlers navn og det er så op til den enkelte leder at sørge for at sagsbehandleren forholder sig til det (Informant 1). I forbindelse med dette siger Informant 3:

"Lige i øjeblikket der går cheferne rundt med lister med ting, hvor lovens regler om rettidighed de ikke er overholdt" (Informant 3),

hvilket henviser til de sager hvor lederne af sekretariatet, får bud på fra sekretariatet, at undersøge hvorfor rettidigheden ikke er overholdt. Dette opleves af Informant 3 på følgende måde:

"Det er ikke vendt positivt i Aalborg Kommune. Det bliver vendt negativt og når vi gør noget forkert, så får vi smæk og vi får ikke, fra min stol, ros for at gøre noget godt" (Informant 3).

Dette kan indikere at den kontrol der foregår opleves negativt. Det lyder ikke til at man lærer noget af det, eller på nogen måde bruger det til at sammenligne sig med andre, hverken kolleger eller afdelinger. Heller ikke internt ser det altså ud til at man opnår et konkurrenceelement mellem sagsbehandlerne, om at være bedst.

Sammenligningerne af de forskellige afdelinger og målingerne fra Jobindsats ser sagsbehandlerne ikke. Informant 3 svarer på spørgsmålet om hvorvidt de ser disse sammenligninger:

"Ingenting. Vi får – ledelsen siger nogle gange: Det går godt, men det er jo ikke meget konkret kan man sige. Det vil være mere motiverende for mig at blive målt, men det kommer jo an på hvilken person man er. Nogen kan ikke lide det. På nogen har det den modsatte effekt" (Informant 3).

På samme spørgsmål svarer Informant 4:

"Ja altså nu er jeg jo så forholdsvis ret ny. Jeg startede først i marts. Så jeg har faktisk slet ikke opdaget egentlig at blive målt på nogen måde. Jeg regner da egentlig nok med at vi bliver målt, men det er ikke noget jeg har set. Hverken på positiv eller negativ plan" (Informant 4).

Dette viser altså at man er parat til at lade måling og sammenligning indgå i styringen, fra sagsbehandlernes side, men at der et sted mellem sekretariatet som også gerne anvender sammenligninger og sagsbehandlerne, går noget tabt.

Informant 3 beskriver det således:

"I Aalborg Kommune er det meget lidt som sådan, vi bliver målt. I hvert fald der trænger igennem på vores niveau. Det kan godt være de gerne vil det oppefra, men det kommer ikke igennem" (Informant 3).

Informanten siger også om forholdet mellem den øverste ledelse og ledelsen i Jobcenter Integration at

"...de har to fuldstændig forskellige agendaer. To forskellige dagsordener. Derovre (sekretariatet red.) tænker de meget i tallene, her har man holdningen, det bliver også tit meldt ud, det kan godt være lovgivningen siger at vi skal gøre sådan her, men det syntes vi ikke er menneskeligt fair, så derfor gør vi det ikke. Vi gør det så langt som vi er tvunget til, men derudover så forsøger vi bare at overholde – så man har ikke fokus – altså hvis man skal sige det hårdt, så sidder man stadig her i huset, fast i hvordan det var før Jobcentre blev oprettet" (Informant 3).

Og desuden beskriver Informanten hvordan mange af de sagsbehandlere der har arbejdet i faget før Kommunalreformen (som trådte i kraft 1.1.2007), stadig ikke har accepteret opsplitningen af det sociale og det jobmæssige aspekt af integrationen, hvilket betyder at

"...der er sådan en modvilje her i huset, mod den organisation vi sidder i og det gør det jo svært og det betyder at Informant 1 (navn er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) kan snakke nok så meget om det her, men det slår aldrig nogensinde igennem, for hverken ledelsen eller medarbejderne syntes det er en god idé og derfor sådan set er glade for at det ikke kommer ned til os jo" (Informant 3).

Dette forklarer teamlederen i Jobcenter Integration, med at man ikke ønsker at sammenligninger på den måde, skal indgå i styringen. Forstået som, at man ikke ønsker at anvende tal og statistik til at bedømme og udvikle sin indsats. I stedet har man indført en makkerskabsordning, hvor sagsbehandlerne kan hjælpe og støtte hinanden med de enkelte sager og desuden diskuterer man sager på møder en gang om ugen, eller hver fjortende dag. På den måde fokuserer man på sammenligningerne internt mellem sagsbehandlerne, med fokus på dialog og faglighed.

Der antydes en dekolpling mellem det man fra ledelsens og sekretariatets side ønsker og det mellemlederne arbejder ud fra. Det på trods af at de sagsbehandlere der interviewes, ligesom ledelsen, gerne vil have at målinger og sammenligninger indgår i styringen.

Som informant 3 siger, så er hverken ledelsen i Jobcenter integration, eller sagsbehandlere der har været i faget en årrække, interesserede i at bliver målt eller sammenlignet fra centralt hold. Informant 3 siger:

"F.eks. når jeg sidder og diskuterer det her med mine kolleger. Jeg kan slet ikke komme igennem med at det her kan ses som noget positivt. Tværtimod. De opfatter det som noget negativt, hvorimod det er

motiverende for mig at jeg kan se et eller andet sted – nå det gjorde du godt, det gjorde du dårligt. Men det er meget offentligt tænker jeg” (Informant 3).

Et andet citat som beskriver hvordan en del af ledelsen i Jobcenter Integration og mange sagsbehandlere ikke ønsker at disse instrumenter anvendes, fordi det opfattes som kontrol, illustreres ved det Informant 3 siger om anvendelsen af benchmarking:

”Men tendensen – eller holdningen her i huset, er meget, hvad hedder sådan noget, negativt stemt overfor det her system, fordi det bliver betragtet som kontrol. Hver gang en borger udebliver, kommer fem minutter for sent til en samtale, så sætter vi en kæmpe papirmølle i gang. Vi skal registrere så Arbejdsmarkedsstyrelsen kan se, vi skal lave en rådighedsvurdering på den her borger osv.. Det er folk pisse sure over. Min indstilling er, jamen sådan er reglerne, så må vi gøre sådan, uanset om det nytter noget eller ej. Hvis folk nu f.eks. i Aalborg Kommune, ikke registrerer tingene i Arbejdsmarkedsstyrelsens system, fordi man syntes det er så åndssvagt, så kommer Aalborg Kommune også til at se forkert ud, fordi vi ligger vægt på noget andet” (Informant 3).

Der er heller ikke noget der tyder på at man i Jobcenter Integration, selv har taget initiativ til at sammenligne sig med andre, eller for den sags skyld på anden måde, evaluere sin indsats. Informant 3 svarer på spørgsmålet om hvorvidt man, nu hvor man har fokus på den sociale del, så selv initierer evalueringer eller lignende, af brugernes opfattelse:

”Ikke det fjerneste. Der er ikke nogen – Der mangler virkelig systematisk opsamling, af en eller anden form for tilfredshedsundersøgelse, eller what ever man nu vil gøre. Jeg ved det simpelthen ikke hvordan man skulle gøre det, men der er ikke nogen som helst form for – det baserer sig sådan på fornemmelser i stedet for, fra ledelsen” (Informant 3).

Altså er det ledelsens fornemmelser der ser ud til at afgøre hvorvidt indsatsen er tilfredsstillende og ikke rettidighed, hvor mange der kommer i arbejde, eller hvordan man performer i forhold til andre kommuner, hvilket ellers er det der fra den øverste ledelse og fra Ministeriet, er et ønske om, skal være det der bruges til at vurdere kommunernes indsats. Informanten giver samtidig udtryk for at dette muligvis ikke er hensigtsmæssigt i et system hvor man

”...bliver målt på noget andet. Der bliver ikke målt på mavefornemmelsen. Der bliver vi målt på, konkret, virker det vi gør? Her er det ikke nødvendigvis om det virker det vi gør, men mere om det føles godt at gøre det” (Informant 3).

Informant 4 giver udtryk for et ønske om at der anvendes måling, ikke bare for egen skyld, men også for organisationen, så man kan se hvordan man performer. Informanten siger:

”Man kan jo sige det på den måde, at hvis ikke man måler og ser på hvor man er kommet til, jamen så ved man heller aldrig hvor langt man er nået. Så ved man jo aldrig om man gør sine ting ordentligt. Så jeg syntes da der skal være en eller anden form for måling helt klart” (Informant 4).

Det kan altså tyde på at man er villig til at blive målt og egentlig er interesseret i at have noget at forholde sig til så man ikke arbejder i blinde, men det må i sidste ende være den øverste ledelse og derfor sekretariatets ansvar, at mellemlæde i Jobcenter Integration, samarbejder omkring implementeringen

af disse redskaber og at man har de redskaber der skal til. F.eks. et IT-system der understøtter disse styringsredskaber.

Informant 1 mener at man med de interne benchmarkingundersøgelser, forsøger at opnå læring ved at man med udgangspunkt i sammenligningerne, får den enkelte leder til at evaluere indsatsen og finde ud af hvor man kan forbedre sig. Informanten svarer på spørgsmålet om hvorvidt de interne sammenligninger anvendes til at identificere hvor man kan forbedre sig:

"...Altså, vi vil jo gerne lidt ud over bare at lave 84% rettidighed, altså det kan vi ikke bruge til så meget, det kan vi selvfølgelig godt bruge til noget, til at sige, at der er noget der halter. Men der hvor det for alvor bliver interessant, det er at vi beder om på de enkelte områder, der beder vi lederen om at lave en opsamling – Hvad er der af læring at drage af det her? Hvorfor halter det? Hvis det evt. halter. Er der noget vi kan gøre bedre centralt fra, eller er der noget i selv kan gøre bedre decentralt, altså centralt så tænker jeg herinde fra. Så på den måde prøver vi at uddrage noget læring så vi kan blive bedre" (Informant 1).

Denne læring ser bare ikke ud til at nå ud i de enkelte afdelinger så alle kan lære noget af det, men som Informant 3 siger, vedrørende det at den centrale ledelse ikke ved at målingerne ikke når ud til sagsbehandlere så kan de jo heller ikke vide det, hvis de ikke sender nogen ud til at kontrollere det (Informant 3).

Videre spørges Informant 1 om man ikke også kunne lære ved at sammenligne sig med byer som Odense eller Århus, hvortil informanten svarer at man har en god dialog med de øvrige store byer, i det de kalder seksby-samarbejdet, hvor de store byer mødes i forskelligt regi, bl.a. også i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. Dette skal være et forum for videndeling og som informanten siger

"...det er jo selvfølgelig en dialog der i et eller andet omfang er initieret af at man fra centralt hold har fokus på at man gerne vil sammenligne på kryds og tværs" (Informant 1),

hvilket altså alligevel tyder på at man deltager i en form for procesbenchmarking, eller i det mindste deler viden og får ideer fra andre. Dog siger informanten videre at det kun delvist handler om at lære af hinanden og delvist er der

"...jo nok også et element af en fælles front mod det centrale. Det skyldes jo at de andre også godt kan se at de målinger nogle gange er helt hen i vejret, i forhold til hvad deres interne systemer viser og det der jo kan være rigtig træls for os" (Informant 1).

Dette viser at man, i hvert fald i de store kommuner, er enige om at være utilfredse med kvaliteten af de data der indsamles på beskæftigelsesområdet og herunder også integrationsområdet.

Herefter forklarer Informant 1 at

"...når situationen er den, at der måske ikke er et problem med rettidigheden, så er det jo helt hen i vejret at vi i kommunerne, bliver bedt om at have voldsom meget fokus på rettidigheden, fordi der er nogle centrale målinger der ikke tager de nødvendige forbehold der viser at det står skidt til med rettidigheden" (Informant 1).

Dette kan tolkes således at der er andre ting der ville være væsentlige at fokusere på end rettidigheden, men at dette ud fra de data der foreligger, er det der ser ud til at halte på landsplan, siden det er det der gives økonomiske incitament til at forbedre. Her kan også ligge en forklaring på hvorfor man i Jobcenter Integration ikke fokuserer i så høj grad på rettidighed og hvorfor man fra ledelsen ikke gør noget ved det – hvis indsatsen anses for at være tilfredsstillende.

Informant 1 mener at der er overflødigt bureaukrati på beskæftigelsesområdet som kunne afbureaukratiseres ved at

"...have lidt mere fokus på effekter, frem for indsats" (Informant 1).

Hermed ment at man bruger mange ressourcer på at kontrollere og registrere rettidighed, hvor man når man har en rammelovgivning, burde kunne give mere plads til at man som kommune selv bestemte hvordan man udfyldte de rammer. Hvis det der får folk i arbejde i Aalborg Kommune ikke er afgjort af om en borger får sin aktiveringssamtale en uge for sent, så burde det måske ikke være afgørende for om kommunen fik refusion. Man ønsker altså fra ledelsens side, større fokus på effekter.

Slutteligt siger Informant 1 også, at man godt er klar over at man ikke bruger Jobindsats, i det omfang man fra central side havde forventet:

"Vi decentralt, bruger ikke Jobindsats i den grad som jeg tror man havde tænkt sig centralt fra, eller jeg ved ikke hvor meget man have tænkt sig – jo man har pakket det ind på den måde, at det er os som må bruge det som styring" (Informant 1),

Hvorned man også indirekte indrømmer, at man godt er klar over der ligger muligheder for styring i at anvende de data der foreligger til benchmarking og det må derfor være et bevidst valg, ikke at anvende det, hvorfor der alligevel også fra sekretariatets side, muligvis er en modvillighed mod målinger og sammenligninger. I stedet påpeger Informant 1:

"Altså, man har jo lavet alletiders pipeline for information til folk der vil være kritiske, for man kan altid finde noget der burde være bedre. Så på den måde bliver vi jo kontrolleret af medierne og af faglige organisationer, ja interesseorganisationer på arbejdsmarkedet i det hele taget, bruger jo de data. Så der er jo en kontrol. Jeg oplever det mere som kontrol, end som noget der er lagt ud til læring. Det må jeg nok sige" (Informant 1),

Hvilket igen indikerer at man ikke går ind for måling og sammenligninger som styring, fordi det opfattes som kontrol af indsatsen og ikke noget man faktisk kunne blive bedre af. I Aalborg Kommune er der således noget der tyder på at de redskaber, f.eks. Jobindsats, der kan anvendes til sammenligning af kommunerne, ikke har skabt hverken konkurrence mellem kommunerne, eller en kultur hvor man bruger det til læring, men i stedet opfattes det som et kontrolredskab fra den centrale enhed.

6.4.2. Effekter af at anvende benchmarking

I ovenstående analyse og diskussion af situationen i Aalborg Kommune er det blevet klart at man ikke ser ud til at anvende benchmarking i særlig høj grad, hverken internt i kommunen på det pågældende område,

eller eksternt med andre kommuner. Man er klar over benchmarking foregår og ledelsen har set undersøgelserne, men anvendelsen ser i høj grad ud til at udeblive. Derfor er der heller ikke høje forventninger om at benchmarking har haft store effekter i Aalborg Kommune, men det er alligevel relevant at analysere om der skulle være opstået effekter og hvis der ikke er det, kan anvendelsen betegnes som symbolsk.

6.4.2.1 Tilsigtede effekter

Gennemsigtighed er en effekt af at anvende benchmarking som man i Aalborg Kommune ikke mener er opnået, i og med at de tal der ligger i bl.a. Jobindsats, ikke viser et sandt billede og man derfor ikke får et præcist billede kommunernes indsats. Dog er en indikator på gennemsigtighed at kommunerne rangordnes og resultaterne offentliggøres, hvilket sker ved AKF's undersøgelser, men disse undersøgelser anvendes ikke i Aalborg Kommune.

Som det fremkommer i ovenstående diskussion, er der ikke noget der tyder på at der er opstået øget **konkurrence** mellem kommunerne, i hvert fald er det ikke noget man oplever i Aalborg Kommune. Bl.a. siger Informant 1:

"Jamen jeg syntes jo ikke det er et voldsomt stort pres i forhold til at vi skal sammenlignes og måles med andre kommuner. Det oplever jeg faktisk ikke" (Informant 1),

hvilket viser at man ikke føler sig presset til at performe bedre, fordi man kan se andre kommuner gør det bedre end en selv.

Der er heller ikke noget der tyder på at Aalborg Kommune er blevet mere **effektiv** af at blive sammenlignet med andre kommuner.

Benchmarking kan give mulighed for at fastsætte **realistisk resultatkrav**, men dette er ikke tilfældet på beskæftigelsesområdet og herunder beskæftigelsesindsatsen på integrationsområdet. Som Informant 1 siger:

"Man kan sige, der hvor der er et underligt pres, det er at man fra Arbejdsmarkedsstyrelsen side har sat nogle mål kan man sige. Jamen i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate der skal 75% have rettidigt tilbud, for så mener man at når man siger 75%, så har man taget højde for at der er nogle der er fritaget, for der er nogle der er på barsel og sygemeldte og bla bla. Og hvad baserer man det på? Det baserer man bare på et skøn. Altså her i Aalborg – Dem der er ikke-arbejdsmarkedsparate, der er op mod en tredje del der er fritaget, så dem kan vi ikke bruge en administrativ fritagelsesgrad på 25% til ret meget vel, for den er ikke i overensstemmelse med virkeligheden" (Informant 1).

Dette viser tydeligt at man ikke har brugt de data der er indsamlet, til at fastsætte realistiske krav til kommunernes indsats. Dette er ikke kommunernes skyld, men i højere grad Arbejdsmarkedsstyrelsen der fastsætter disse krav. Det kan indikere at benchmarking har symbolsk effekt, i og med at man ikke udnytter de muligheder det giver.

Informant 1 fortæller som nævnt, at man en gang i mellem modtager en evaluering fra Beskæftigelsesregionen med data som er baseret på Jobindsats, hvor kommunen sammenlignes med de andre kommuner i Nordjylland, hvormed det kan indikeres at man anvender benchmarking til **resultatopfølgning**. Problemet her er, at der er for stor forskel på kommunerne, til at man kan anvende denne sammenligning til noget. Hermed bliver det irrelevant at man udsender disse sammenligninger, når kommunerne ikke bruger dem til noget. De får en symbolsk effekt.

Benchmarking kan som styringsredskab, ideelt, være med til at **modvirke bureaukrati** og fremme det kommunale selvstyre og netop bureaukrati er noget Informant 1 giver udtryk for at man gerne vil nedsætte og man vil gerne have mere frihed til at indrette indsatsen individuelt, men det ser altså ikke ud til man har formået at få indrettet styringen så dette reelt sker, hvilket kan indikere at benchmarking har symbolsk, eller kontrollerende effekt.

I Aalborg Kommune anvendes interne sammenligninger til **læring**, ifølge Informant 1. Noget tyder dog på, at den læring man gerne vil opnå, ikke når helt ud til rådgiverne. Muligvis fordi der er mellemledere der ikke er interesseret i at anvende sammenligninger, selvom det er til læring og ikke som kontrol. Læringen bliver derfor begrænset til en del af organisationen. Omvendt nævner informant 1 i en uformel samtale, at man har sammenlignet sig med Odense Kommune og her fået inspiration til et aktiveringstilbud til de svageste borgere, hvilket kan indikere at man har anvendt en sammenligning til læring.

Samme eksempel kan indikere at man har anvendt en sammenligning til **fornyelse**, i og med at man har indført et nyt aktiveringstilbud. Omvendt mener man ikke at man kan sammenlignes med andre, hvorfor der ikke er lagt op til at anvende sammenligningerne til fornyelse. Dette kan også påvirkes af at de interne sammenligninger ikke kommer hele vejen gennem organisationen.

Kvaliteten kan man ifølge Informant 1, diskutere hvad er på integrationsområdet, for ser man på borgernes oplevelse af indsatsen, kan denne i høj grad påvirkes af om man har fået de kurser man gerne vil have, eller f.eks. er blevet frataget kontanthjælpen (Informant 1), men der er ingen indikation af at kvaliteten er øget som følge af sammenligninger, hverken eksternt eller internt. Omvendt kan dette være tilfældet, som følge af den måde man i Jobcenter Integration, har en dialog om forskellige sager, hvor man henter hjælp hos kolleger til at løse en sag bedst muligt, men dette har ikke været muligt at undersøge dybere end at teamlederen, mener disse makkerskabsordninger giver et højere niveau i sagsbehandlingen.

6.4.2.2. Utsigtede effekter

Målfiksering er ikke udbredt i Aalborg Kommune, hvilket kommer til udtryk ved at man ikke fokuserer på de kriterier man sammenlignes på. Der er ingen af informanterne der giver udtryk for at man føler sig presset til at fokusere på bestemte kriterier og Informant 3 siger endda at ikke engang de økonomiske incitamenter som refusionssatser og det at koste kommunekassen penge, kan få sagsbehandlerne til at prioritere disse områder. Alligevel vil man fra ledelsens side gerne have mere fokus på rettidigheden, selvom man ikke mener man har et problem med rettidigheden, hvilket kan være en indikator på at man alligevel ønsker at performe godt på de områder man måles på, men der er ikke noget der tyder på at det er fordi man sammenlignes på rettidigheden, at man ønsker fokus her.

Der er forskellige indikatorer når det kommer til **innovation**. På den ene side har man sammenlignet sig med Odense og implementeret et nyt aktiveringstilbud på den baggrund, men omvendt virker det ikke som om man i den lokale ledelse i Jobcenter Integration, har lyst til at bruge sammenligninger med andre, til at udvikle sig. Et andet sted hvor innovationen virker hæmmet er i forhold til at man ikke er fulgt med udviklingen, men stadig arbejder med sit eget IT-system. Dog er man alligevel klar over at man er den eneste kommune tilbage der ikke anvender et af de to dominerende systemer og man får selv et nyt system sidst på året. Alt i alt er der ikke noget der tyder på at benchmarking hæmmer innovationen i Aalborg Kommune, men det kan også bunde i at man ikke anvender redskabet i særligt omfang.

Det professionelle skøn i ledelsen af Jobcenter Integration er ikke tilsidesat, som følge af anvendelsen af benchmarking. Omvendt kan man sige at benchmarking har tabt til det professionelle skøn om at det ikke er et godt redskab at anvende på dette område, hvor det er vigtigt at man har borgeren i centrum og at man opnår en bredere integration af borgeren, uden anvendelsen af sammenligninger. Man giver også udtryk for at man er bevidst om at man halter lidt efter jobmæssigt, fordi der fokuseres mere på andre aspekter af integrationen som ikke måles.

I og med at man i meget begrænset omfang anvender benchmarking, er der heller ikke noget der tyder på at **benchmark-kriterierne**, har haft en utilsigtet effekt i form af hverken forskellig tolkning, eller for mange mål, men man kan muligvis argumentere for at der er for få kriterier at sammenligne ud fra, i og med at Informant 3 siger at de kriterier der måles på ikke er dækkende for den samlede integrationsindsats og man tydeligvis arbejder ud fra andre kriterier end dem man sammenlignes på. Omvendt vil flere kriterier i sig selv, ikke betyde større fokus på sammenligningerne, hvorfor de få kriterier ikke kan siges at have en effekt.

Transaktionsomkostninger kan være skyld i at man på Jobindsats ikke har kunnet udregne præcise tal at sammenligne ud fra, hvorfor anvendelsesmulighederne begrænses. Dette er dog ikke til at sige. Informant 1 nævner ikke noget der kan indikere at det har for høje omkostninger at sammenligne sig med andre, hvorfor denne effekt ikke er indikeret.

Der er ikke noget der tyder på at man sætter krav til kommunerne ud fra hvor godt de har performet, heller ikke i forhold til andre, ej heller at man forsøger at ramme nogle bestemte mål, eller nå et bestemt niveau, i forhold til de øvrige kommuner, hvorfor **skraldeeffekten** ikke er indikeret. I stedet argumenterer særligt Informant 1 for at man ikke kan sammenlignes med andre, fordi man har en unik sammensætning af flygtninge og indvandrere.

Dørtrinseffekten kan indikeres hvis der lægges pres på dem der underpræsterer for at de skal nå standarden, hvilket i og for sig godt kan være indikeret ved at man laver interne sammenligninger og på sagsbehandlerniveau, stilles til ansvar for sine handlinger. Der er imidlertid ikke noget der tyder på at dette har betydning for hvordan sagsbehandlerne indretter deres arbejde. Der er heller ikke noget pres på sagsbehandlerne til at nå at lukke et bestemt antal sager, eller samlet i afdelingen, nå et højere antal end de øvrige afdelinger. Derfor er der heller ikke noget der ser ud til at motivere sagsbehandlerne til at tilpasse deres indsats så de ender på et bestemt niveau.

Manipulering kan være mange ting. I forhold til at have indflydelse på fastsættelsen af de kriterier man sammenlignes på siger Informant 1:

"Nej det har vi jo ikke i forhold til den centrale side. Jobindsats f.eks., de laver jo de målinger de syntes de skal lave" (Informant 1),

hvilket viser at man ikke har indflydelse på kriterierne og derfor ikke har mulighed for at manipulere disse.

Der er heller ikke indikatorer på at man manipulerer med data. Fra sagsbehandlernes side regner man som Informant 4 siger, nok med at man bliver målt, men i og med at man ikke er videre klar over hvor man bliver målt og hvem man sammenlignes med, har man heller ikke mulighed for at vide på hvilke områder man skulle forbedre sig eller manipulere med data, for at se mere succesfuld ud. På ledelsesniveau er der ikke indikation om at man manipulerer med data. I stedet kritiserer man de data der foreligger for ikke at være præcise, men at tolke dette som manipulation vil være for vagt.

Informant 4 fortæller hvordan en kollega har fortalt om en tidligere benchmarkingundersøgelse der er foretaget:

"...der var lavet en undersøgelse engang, jeg ved ikke om det var den(AKF's undersøgelse red.), hvor der var nogle forskellige regioner, eller kommuner, eller et eller andet som skulle – Der blev sådan en fin bog ud af det og der blev man nemlig også målt på nogle forskellige ting og der havde hun så ringet rundt, for hun kunne simpelthen ikke forstå, da de havde fået sådan et foreløbig resultat, der kunne hun ikke forstå at Aalborg Kommune lå så dårligt som de gjorde. Så havde hun ringet til nogle af de andre for at høre hvad for nogle ting de egentlig havde lagt frem til – Og der var nemlig nogle hvor de havde sagt, jamen så havde de nogle sager her, de var simpelthen så umulige eller et eller andet, de var jo ikke retningsvisende for noget som helst, så dem havde de ikke taget med f.eks.. Så havde de nogle andre ting som de heller ikke havde taget med. Så de havde sådan set pyntet på resultat på en eller anden måde" (Informant 4).

Dette indikerer altså at man tidligere har manipuleret med sine data, eller i hvert fald de oplysninger man har videregivet, for at se mere succesfuld ud end man var. Det lyder dog til at det i sidste ende havde den modsatte effekt. Hvis man er villig til at manipulere i forbindelse med en enkelt undersøgelse, er man måske godt selv klar over at ens indsats ikke er best practice, i forhold til andre kommunen og her kan også være en af grundene til at man ikke ønsker at anvende benchmarking i større omfang.

I Aalborg Kommune prioriterer man områder af integrations- og beskæftigelsesindsatsen, i forhold til andre kriterier end dem der måles på. Her er det som Informant 1 siger, ikke vigtigst at borgeren kommer i arbejde, hvilket er det der måles på, men at det føles som om man gør det rigtige for borgeren. Der er altså ingen indikation på at der foregår **cream skimming**, tværtimod er man helt bevidst om at man ikke prioriterer de områder der måles på.

Tidsperspektivet ser heller ikke ud til have en effekt i Aalborg Kommune, i og med at der ikke er indikatorer på at man tilrettelægger arbejdet så man topper når der foretages målinger og sammenligninger.

6.4.2.3. Symbolsk effekt

Der er flere indikatorer på at benchmarking har symbolsk effekt. En indikator er som Informant 1 siger:

"Ja, men de sammenligninger bruger vi overhovedet ikke styringsmæssigt og det kan jeg sige helt sikkert, fordi jeg er slet ikke bekendt med de sammenligninger" (Informant 1).

Man anvender ikke de sammenligninger AKF foretager til styring. Man lærer heller ikke noget af dem, fordi man mener tallene er forældet og derfor ikke længere relevante. Derfor skaber det heller ikke konkurrence mellem kommunerne. Jobindsats bruges tildels til at se hvordan man ligger i forhold til andre, men igen er tallene ikke præcise nok til man kan anvende dem til reel benchmarking, fordi kommunerne har en unik sammensætning af flygtninge og indvandrere og forskellige fritagelsesgrader, som Jobindsats endnu ikke kan korrigere for. Beskæftigelsesregionens benchmarking af kommunerne i Nordjylland bygger på Jobindsats' data, hvorfor disse heller ikke er relevante.

Man laver intern benchmarking af Jobcenterets afdelinger, men igen er der forskel på de borgere der er tilknyttet de forskellige centre som gør det svært at sammenligne, hvilket sammenholdt med at ledelsen i Jobcenter Integration ikke ser ud til at anvende disse undersøgelser til hverken at skabe konkurrence eller læring, indikerer at også disse ender med at få symbolsk effekt. Dog kan de have en kontrollerende effekt, i og med at den centrale ledelse i Jobcenteret og mellemlederne for den sags skyld, kan kontrollere sagsbehandlingernes indsats.

6.4.3. Hvilke effekter har benchmarking så i Aalborg Kommune?

Der er på trods en noget negativ indstilling til de data man sammenligner ud fra og den manglende velvilje til benchmarking og ledelsen i Jobcenter Integration, indikatorer på at flere af de tilsigtede effekter ved benchmarking kan opnås. Man har fået noget ud af at sammenligne sig med Odense, hvilket kan indikere læring og fornyelse, man opnår en vis gennemsigtighed ved at kommunerne rangordnes i forhold til hvor mange der kommer i arbejder og uddannelse, selvom dette ikke anvendes i Aalborg Kommune. Man forsøger fra Beskæftigelsesregionen at lave resultatopfølgning på baggrund af benchmarking, men dette er heller ikke helt slået igennem og får en mere symbolsk betydning.

Derudover er der indikatorer på enkelte af de utilsigtede effekter. Man fokuserer meget fra ledelsens side, på rettidighed, men dette er ikke motiveret af benchmarking, snarere økonomiske incitamenter. Der kan argumenteres for at der er for få kriterier, hvor flere kriterier måske kunne betyde at Aalborg Kommune klarede sig godt på nogle af kriterierne og derigennem også blev villige til i højere grad at anvende sammenligningerne. Der ser ud til at være foregået manipulering i fortiden, i forbindelse med en benchmarkingundersøgelse, men det er ikke noget Informanterne selv har oplevet.

I det hele taget er der mange ting der peger i retning af man ikke anvender benchmarking på integrationsområdet i Aalborg Kommune. Man er for det første ikke bevidst om hvordan man ligger i AKF's undersøgelse og derudover er der en gennemgående kritik af de data som både AKF og Jobindsats har at benchmarke kommunerne på baggrund af. Ledelsen i Jobcenter Integration har fokus på andre ting end de kriterier der måles på, hvilket også kan være påvirket af at man ikke fra sekretariatets side, videregiver

oplysninger og muligvis heller ikke prioriterer det. Derudover har den lokale ledelse en generel modvilje mod måling og sammenligning, hvilket også kan betyde at det ikke implementeres i styringen af Jobcenter Integration.

Der er mere eller mindre identificeret en dekoobling mellem det ledelsen ønsker fokus på og det man fokuserer på i Jobcenter Integration. En dekoobling mellem ministeriets forventninger til benchmarking og den måde man i Aalborg Kommune ser på benchmarking kan der også argumenteres for, er til stede. Og som nævnt i afsnittet om integrationspolitikken, kan en dekoobling netop mellem ministeriets forventninger og måden kommunen opfatter ministeriets styringsredskaber, betyde at man ikke opnår det man gerne vil. Altså kan det også være en af grundene til at man ikke har opnået de effekter man ønskede fra ministeriets side.

Man giver udtryk for at man gerne vil bruge benchmarking fra den øverste ledelses side og de sagsbehandlere der blev interviewet, ligeledes udtryk for at det ville være motiverende at blive målt og sammenlignet på sin indsats, samtidig med at det vil give en klarhed over hvor godt man gør sit arbejde, men i og med at ledelsen i Jobcenter Integration og andre sagsbehandlere, ikke samarbejder omkring brugen af benchmarking og målinger i det hele taget, bliver anvendelsen ikke meget andet end symbolsk og det er ikke noget der påvirker sagsbehandlernes hverdag – Så skulle det da lige være frustrationen over ikke at vide hvor godt det går.

Med indførelsen af et nyt IT-system og ved at flytte medarbejdere fra sekretariatet, fysisk ud i Jobcenter Integration, hvilket ifølge Informant 3, er noget man arbejder på i øjeblikket, vil man forhåbentlig kunne løse nogle af disse ting og indenfor en overskuelig fremtid, kunne begynde opbygningen af fælles værdier og mål for indsatsen. Det er dog vigtigt at man ikke trækker en masse ting ned over hovederne på de ansatte, men også inddrager dem i processen, så de oplever et ejerskab for de værdier og mål der sættes, hvormed sandsynligheden for at de ikke modarbejder disse, som det er tilfældet nu, mindskes. I det hele taget er god dialog og fokus på at videregive informationer helt ud i organisationen, vigtig for at også sagsbehandlerne bliver bevidste om hvilke effekter deres handlinger har, f.eks. i forhold til vigtigheden af at man henter refusion.

I denne proces vil det være en ide for Aalborg Kommune at se til andre kommuner, for at få inspiration til hvordan man får samarbejdet mellem ledelse, mellemledere og sagsbehandlere til at fungere optimalt. Samtidig kunne man fra andre kommuner få ideer til hvordan man gør sagsbehandlerne mere opmærksomme på de økonomiske aspekter af deres indsats og de konsekvenser deres indsats har for hele kommunen. Man kunne altså anvende sammenligninger, i form af en slags procesbenchmarking, til at forbedre sin organisation, sin styring og dermed forhåbentlig sin indsats på integrationsområdet.

6.4.3.1. Frederikshavn Kommune

Informant 3 fortæller i interviewet om sin tidligere ansættelse i Frederikshavn Kommune. Her lyder situationen til at være en helt anden end i Aalborg Kommune. I Frederikshavn bruger man resultater og sammenligninger i meget høj grad til at motivere sagsbehandlerne og for at effektivisere indsatsen, så man opnår de bedst mulige resultater rent økonomisk, hvilket er en meget forskellig kultur, i forhold til Aalborg. Informanten siger:

"Jeg har været i Frederikshavn Kommune før, hvor man gik meget op i det fra ledelsesplan, at vi skal huske at gøre det her og så var forklaringen at vi får stort tilskud fra Staten hvis vi gør det. Vi tjener masser af penge på det" (Informant 3).

I Frederikshavn havde man stor fokus på at man var bevidst om hvad det kostede kommunekassen, hvis man f.eks. ikke fik borgerne i aktivering eller til samtale til rette tid.

Informanten fortæller at man i Frederikshavn var meget bevidst om hvor man ligger i forhold til andre kommuner. Informanten siger:

"Jeg ved at Frederikshavn, hvor jeg var tidligere, de ligger på top fem i Danmark, fordi der gik man op i det og var stolte af, at her gik det ud på at man skal sammenligne, hvorimod i Aalborg, der kigger man sådan mere socialdemokratisk på det vil jeg næsten sige, fordi, man kigger også mere helhedsorienteret på det. For de svage borgere er det godt, men jeg tor ikke vi får de penge ud af det vi kunne" (Informant 3).

Informanten er giver her udtryk for at det var effektivt med sammenligningerne, men at man også missede andre aspekter af integrationsindsatsen. Dette underbygges af følgende citater.

"I Frederikshavn, der gør man som regeringen og loven siger, at her skal du og der er bare ikke noget at gøre og begge dele har sine fordele og begge dele har sine ulemper og som socialrådgiver, kan jeg i princippet bedst lide Aalborg kommunes tilgang, men det der virker, hvis det er arbejdsmarkedstilknytningen man vil opnå – det er jo et Jobcenter, det er altså bare Frederikshavns, det må man konstatere" (Informant 3).

"Aalborg Kommune har sådan en meget mere bred, socialfaglig tilgang til det og det er jo ganske glimrende, men hvis man – målingspunkterne det er jo ikke den socialfaglige del. Den bliver overhovedet ikke målt" (Informant 3).

Informanten giver dog også udtryk for at syntes at behandlingen i Frederikshavn Kommune kunne være for hård og det optimale ville være at lave en mellemvej.

"I Frederikshavn blev der hver uge hængt en liste op på opslagstavlen, hvor der stod: I denne uge har vi afsluttet så og så mange kontaktforløb i den her har vi ikke overholdt, samt de her uger har vi... Alle tingene blev hængt op på opslagstavlen. Ikke nede på rådgiverplan, altså på den enkelte person, men på Frederikshavn Kommune for sig og Frederikshavn Kommune sammenlignet med klyngen, altså de andre som var i sammen situationer. Her har jeg været inde og se på det en, to gange, hvor jeg har siddet og kedet mig og tænkt nå et eller andet skal jeg lave, så nu går jeg ind på Jobindex eller Jobregionen og kigger på et eller andet. Det er ikke noget vi bruger, overhovedet" (Informant 3).

Informanten pointerer dog også at det i højere grad er muligt for Frederikshavn at performe godt på de kriterier der benchmarkes, i og med at kommunen stadig modtager flygtninge der er motiverede til at komme i arbejde, hvor Aalborg Kommune slås med dem der har været her i længere tid og som stadig ikke er kommet på arbejdsmarkedet. Informanten siger:

"Selvom vi har bedre muligheder sådan erhvervsmæssig i Aalborg, end man har måske i Frederikshavn, så har man så til gengæld også en tungere målgruppe og det betyder" (Informant 3).

Her skal det dog siges at man har lavet klynger som anvendes til benchmarking, så man sammenligner de mest sammenlignelige kommuner med hinanden.

Der er altså noget der tyder på at kommunerne prioriterer benchmarking forskelligt og at der både er ekstreme tilfælde i den ene og den anden retning og at Aalborg og Frederikshavn repræsenterer to vidt forskellige tilgange til benchmarking. Dette kan være et spørgsmål om ledelsesstil og ledelsens prioriteringer, men også deres evne til at implementerer de redskaber de mener giver de bedste resultater, ud i hele organisationen.

7. Konklusion

I Aalborg Kommune virker benchmarking ikke efter hensigterne, i og med at der i empirien ikke har kunnet identificeres indikatorer der peger i retning af at en overvejende del af de tilsigtede effekter er til stede. Da man i Aalborg Kommune ikke anvender benchmarking på integrationsområdet i særlig høj grad, er der heller ikke tegn på at der er opstået utilsigtede effekter. Hermed er den symbolske anvendelse af benchmarking dominerende. Det har ingen effekter eller konsekvenser for kommunerne ikke at anvende de sammenligninger der foretages, hvilket kan svække motivationen til at anvende dem, hvis man har stor fokus på økonomiske incitamenter og det er tydeligt fra sekretariatets side, at det der er styrende for deres indsats, er økonomien. Som Informant 1 siger:

"Altså når man begynder at rykke på refusionssatser f.eks. så reagerer vi for alvor. Så er der et helt andet incitament til at følge op" (Informant 1).

Dette er heller ikke overraskende, men det er overraskende at man ikke har taget benchmarking mere til sig, i og med at det er et styringsredskab som kan anvendes ikke bare til at opnå konkurrence, men også til at lære af hinanden og udvikle sig. Det er svært at vurdere om det at man ikke mener de data der foreligger, er gode nok og at man ikke kan sammenlignes med andre kommuner, er undskyldninger for at man ikke har den rette organisation, en samlet kultur med fælles mål og et IT-system der letter indsamlingen af data og dataenes tilgængelighed, for medarbejderne i organisationen. Det er dog sikkert at uanset hvad forklaringen er, så har benchmarking ikke de forventede effekter og hverken anvendes eller virker efter hensigterne.

I forhold til at man i sekretariatet har stor fokus på økonomiske incitamenter og hvor der er refusion at hente, ser der ud til at være en dekopling i forhold til at man i Jobcenter integration, i det daglige arbejde, har vægt på aspekter af indsatsen som ikke er omfattet refusion og man er mere opmærksom på at gøre det bedste for borgeren, frem for at skaffe refusioner og økonomisk gevinst.

Yderligere antydes en dekopling mellem det at sagsbehandlerne godt kunne tænke sig i højere grad at sammenlignes med kolleger og andre jobcentre og at mellemledelsen anser sammenligninger som værende en dårlig idé, hvilket leder videre til den uoverensstemmelse der er mellem at man fra sekretariatet foretager interne sammenligninger som man ønsker spredt i organisationen, men som ender hos mellemlederen i Jobcenter Integration og aldrig når sagsbehandlerne. Dette kan være fordi man mener det kan flytte fokus fra det der er væsentligt – borgerens bedste.

Der indikeres ligeledes en dekopling mellem de forventninger man fra ministeriets side har til benchmarking på integrationsområdet og den måde hvorpå benchmarking opfattes og anvendes i Aalborg kommune. Det er ikke til at sige om det man i virkeligheden ønsker fra ministeriets side, er at signalere at man anvender de superstandards som er oppe i tiden, hvor benchmarking kan være en af dem og derfor i og for sig heller ikke har gjort hvad man kunne for at implementere styringsformen, så den får en reel anvendelse overfor kommunerne, hvorpå man har dekoklet tale og beslutninger fra handling. Det må dog forventes at man har reelle hensigter med at anvende ressourcer på at opbygge et system der giver den gennemsigtighed som benchmarking kræver, for at fungere efter hensigterne om dels konkurrence og effektivitet og dels læring, kvalitet og forbedrede styrings- og kontrolmuligheder, for den centrale administration.

Aalborg Kommune bliver et eksempel på en kommune, hvor man har de rette forudsætninger for at opnå succes med integrationen af flygtninge og indvandrere, på de områder man måles på. Man har indrettet et særligt Jobcenter for gruppen, man har en integrationspolitik som skal fokusere indsatsen, man har fokus på rettidige tilbud og man ser på det hele menneske. Men et styringsredskab som benchmarking der i princippet kan medvirke til mindre bureaukrati, i og med at det bygger på frivillighed og frit valg af hvilke metoder der skal til for at forbedre sig som er noget man ifølge Informant 1 gerne vil have, har man ikke taget til sig.

7.1. Efterrationalisering

Aalborg Kommune fremstod forud for empiriindsamlingen som en case, hvor mange forudsætninger for succes med integration var til stede. Dog så kommunen ikke ud til at præstere rigtig godt, ud fra AKF's undersøgelse fra 2009, hvilket virkede til at gøre casen endnu mere spændende, ved at der måtte være noget der ikke fungerede optimalt. Der er identificeret en årsag til denne problematik, men det har også vist sig at Aalborg Kommune ikke er en optimal case, til at identificere effekter af benchmarking, hvorfor det havde været interessant at sammenligne Aalborg Kommune med andre Kommuner. F.eks. Frederikshavn som Informant 3, refererer til som en kommune med stærkt fokus på resultater og hvor sammenligninger spiller en meget større rolle. Desværre er Frederikshavn en blandt en række kommuner, der har sagt nej tak til at stille op til interviews, hvilket har betydet at der i stedet for at lave en komparativ analyse, er valgt at arbejde med én case. Dette har betydning for undersøgelsens konklusioner, men er ikke noget der har været muligt at tage højde for på forhånd.

7.1.1. Validitet, reliabilitet og generaliserbarhed

Reliabiliteten omhandler, som tidligere nævnt, i hvilken grad det er lykkedes at minimere fejl, mangler og bias, i projektet og kan opnås ved en omhyggelig, dokumenterbar metode (Yin, 1983:45), mens validitet indebærer, at der i projektet findes ud af præcis det der spørges om i problemformuleringen (Yin, 1983:40).

Reliabiliteten i undersøgelsen hæves ved at der er en grundig dokumenteret metode, med interviewguides og beskrivelser af fremgangsmåder. Interviews kan være svære at gentage, særligt når de ikke er stramt struktureret, da man ikke kan forvente at informanten svarer præcis det samme som tidligere, hvilket også er grund til at man skal være grundig med dokumentationen. Dette er her forsøgt ved at være omhyggelig i transskriberingen og ved under interviewene, at forsøge ikke at stille ledende spørgsmål eller spørgsmål som kan misforstås.

I forbindelse med interviewene blev det hurtigt klart at den udarbejdede interviewguide som søgte at stille spørgsmål til identificering af de forskellige effekter ved benchmarking, ikke var helt så relevant at følge, i og med at man i Aalborg Kommune ikke anvender benchmarking i særligt stort omfang. I stedet forsøgte det at stille spørgsmål til bevæggrundene bag ikke at anvende de sammenligninger der foretages af andre og hvorfor man ikke anvendte sammenligninger i højere grad, internt i kommunen. Der kunne i interviewguiden være taget højde for at denne situation kunne opstå, men i og med at der var en forventning om at man anvendte benchmarking, er dette ikke gjort.

Generelt set styrker kvalitative interviews validiteten, ved at der kan kommes i dybden med problemstillingen, samt at det i et interview er muligt at krydstjekke informantens svar. Validiteten forsøges yderligere styrket ved at inddrage forskellige kilder som dokumenter og interviews. Dette kan give et mere nuanceret billede, hvilket netop vil styrke validiteten. Omvendt vil man i interviews få informantens subjektive opfattelse frem og ikke et helhedsbillede. Dette forsøges undgået ved gennem analyse og fortolkning at komme ud over denne subjektivitet.

For at opnå en høj validitet er det vigtigt i analysefasen, at der ikke kun fokuseres på indikatorer som understøtter projektets antagelser, men at man også er åben for at der kan være andre forklaringer. Dette må siges at være relevant i denne undersøgelse, ved at det har vist sig at de antagelser der var om at man anvender benchmarking og at det kan føre til en række effekter, ikke er situationen i Aalborg Kommune og det har derfor været relevant at se ud over disse antagelser og i stedet forsøge at afdække hvorfor man har den holdning til benchmarking man har.

Når der anvendes et casedesign kan der være tale om analytisk generaliserbarhed (Jørgensen & Kristiansen, 2007:49). Denne form for generaliserbarhed opnås ved at bruge allerede udviklet teori til at analysere den indsamlede empiri (Jørgensen & Kristiansen 2007:49). På den måde sker generaliseringen ved at man gennem en sammenkædning af casen med teoretiske forestillinger, kan danne forholdsvis genrealiserbare slutninger (Jørgensen & Kristiansen 2007:49). Denne form for generalisering forudsætter at data er pålidelige og at beskrivelse og fortolkning af data foregår systematisk.

Forud for undersøgelsen var der en antagelse om at det var teorien omkring hvilke effekter benchmarking kan have der skulle danne ramme om analysen, men i stedet viste det sig at den teori der er relevant, er den teori der kan forklare en symbolsk anvendelse af benchmarking, herunder Brunsson og Røviks idéer om hvorfor man i organisationer kan have svært ved at leve op til forventningerne fra en kompleks omverden og derfor kan anvende forskellige redskaber mv. symbolsk. Af den grund kunne det set i bagklogskabens lys, have været relevant at dykke længere ned i disse teorier i teoriafsnittene, hvor der i stedet er fokus på de effekter af benchmarking der kræver handling at opnå.

Formålet med casedesignet er at undersøge hvilke effekter anvendelsen af benchmarking i den offentlige sektor har, hvilket kan gøres ved at undersøge, hvorvidt de forskellige tilsigtede og utilsigtede effekter ved benchmarking, kan identificeres i den indsamlede empiri. Derfor er der ikke nogen grund til at vælge en case, ud fra et ønske om statistisk generaliserbarhed (De Vaus 2004:240), hvilket stemmer godt overens med denne undersøgelse, hvor formålet er at indsamle og analysere empiri der kan bidrage til at diskutere benchmarking som styringsredskab i den offentlige sektor, samt opnå ny viden om emnet.

Derudover kan undersøgelsen ses som et forstudie til en større og mere omfangsrig undersøgelse af benchmarkings effekter og effektivitet i den offentlige sektor.

8. Perspektivering

Dette afsnits formål er at diskutere hvorvidt benchmarking, ud fra de erfaringer der er opnået gennem arbejdet med projektet, har en plads som styringsinstrument i dels den offentlige sektor, dels på integrationsområdet og dels i Aalborg Kommune.

I den offentlige sektor anses benchmarking som et egnet styringsinstrument, i og med at man opnår en gennemsigtighed som kan anvendes til mange formål. De centrale myndigheder kan kontrollere underliggende organisationers indsats og resultater, samt anvende data til at stille realistiske forventninger og opnå indsigt i hvilke områder der har brug for opmærksomhed. Organisationer som kommuner, opnår med gennemsigtighed mulighed for at se hvordan man præsterer i forhold til lignende organisation, hvor ud fra man kan få en idé om hvorvidt forbedringer er nødvendige og på hvilke områder. På den måde kan man opnå en styring, hvor incitamentet er at man ønsker at være en af de bedste, hvorfor man kan forbedre indsatsen uden i første omgang at indføre regler, love og procedurekrav. For at man kan opnå disse positive effekter, er det nødvendigt at de underliggende organisationer oplever gennemsigtigheden og sammenligningerne som noget positivt, som de kan lære af og ikke som kontrol.

Set i forhold til kommunerne, kræver det at man fra statens side kommunikerer forventninger til sammenligningernes formål til kommunerne, så der opnås konsensus om hensigterne. Har man ikke samme opfattelse af forventningerne, risikerer man at der i stedet opstår utilsigtede effekter, eller som i tilfældet i casen der er anvendt her, at man anvender benchmarking symbolsk.

På integrationsområdet ses en tendens til at benchmarking anvendes til at sammenligne kommunerne på deres rettidighed, samt på antallet af udlændinge der kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Dette opfattes ikke i Jobcenter Integration som dækkende for god integration, hvorfor man ikke anser disse kriterier som de væsentligste. Der må altså for at benchmarking i fremtiden kan anvendes på integrationsområdet, udarbejdes standarder som er dækkende for indsatsen, for at kommunerne finder det relevant at anvende dem. Omvendt vil dette ikke kunne lede kommunerne i den retning som ministeriet ønsker, hvorfor det ikke er sikkert man vil kunne blive enige om sådanne kriterier. Der er ikke nogen grund til at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration signalerer at de giver kommunerne frihed til selv at tilrettelægge indsatsen, hvis de ikke reelt tror på at den måde kommunerne ønsker at håndtere integrationen, er den bedste. I så fald vil benchmarking ikke fungere efter hensigterne om at skabe konkurrence eller læring.

I den del af Aalborg Kommune der er genstand for denne undersøgelse er der tydelig modstand mod sammenligninger og måling generelt. For at benchmarking skal virke efter hensigterne her, er en holdningsændring nødvendig, samt større enighed om mål, midler og værdier, mellem de forskellige dele af organisationen. Man har godt nok vedtaget en integrationspolitik, men ingen ser ud til at anvende den, hvorfor det kunne være en idé at tage den op til revidering og få fastlagt en ny fælles ramme for indsatsen. Desuden skal man have alle dele af organisationen til at se fordelene man kan opnå ved at anvende sammenligninger, før man vil anvende dem.

For alle tre niveauer gælder det at efterhånden som man får oprettet databaser med real-time data, bliver det mere tilgængeligt at foretage og anvende denne form for benchmarking, hvorfor udbredelsen af benchmarking kan forventes at stige i takt med at man udvikler IT-systemer og de databaser der samler data til sammenligning. Bl.a. Jobindsats.

9. Litteraturliste

9.1. Artikler

- Bukh¹: Bukh, Per Nikolaj: Benchmarking på dagsordenen – FJERNVARMEN nr. 8 2007 s. 20-22
- Bukh²: Bukh, Per Nikolaj: Benchmarking – et paraplybegreb – FJERNVARMEN nr. 9 2007 s. 22-24
- Bukh³: Bukh, Per Nikolaj: Videndeling i et benchmarkingprojekt? – FJERNVARMEN nr. 11 2007 s.24-28
- Bukh⁴: Bukh, Per Nikolaj: Benchmarking – principper, metoder og udfordringer, Strategi og ledelse nr. 6, december 2007
- Jørgensen, Lisbeth Winther i FOKUS, 26. september 2006
- Triantafillou, Peter – Benchmarking i den offentlige sektor i Danmark, Nordisk administrativt tidsskrift, Årg. 86 nr. 2 2005, s. 132–150
- Triantafillou, Peter – Benchmarking som normaliserende styringsteknologi, Politica, 38. Årgang, nr. 1 2006, s. 22-39
- Yin, Robert K. – Case study research – Design and methods, Comparative Political Studies – A quarterly Journal, 1983, Sage publications

9.2. Bøger

- Brunsson, Nils – The Organization of Hypocrisy – Talk, decisions and Actions in Organizations”, 2002, Abstract Forlag A/S, 1. Edition
- Jespersen, Heino – i Når måling giver mening af Ejler et al, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Dahler-Larsen, Peter & Krogstrup, Kathrine – i Tendenser i Evaluering, 2001, Odense Universitetsforlag
- de Vaus, David A. – Research Design in Social Research, Reprinted 2004, SAGE publications Ltd.
- Jørgensen, Anja & Kristiansen, Søren – Tradition og nytænkning I kvalitativ metode, 2007, Syddansk Universitetsforlag
- Kvale, Steinar – Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview, 1997, 1. eksemplar af 3. oplag, Hans Reitzel Forlag
- Røvik, Kjell Arne – Moderne organisasjoner, 1998, Bergen: Fagbokforlaget

9.3. Internetadresser

- www.fokus-net.dk - FOKUS står for Forum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service og formidler viden om kvalitetsudvikling på alle væsentlige serviceområder i regioner og kommuner.
- www.akf.dk – AKF står for Anvendt KommunalForskning og forsker i emner af relevans for den offentlige sektor, særligt kommuner og regioner.
- www.jobindsats.dk – Jobindsats.dk er en del af Arbejdsmarkedsstyrelsen som indsamler data om kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet.
- www.nyidanmark.dk – Officiel hjemmeside for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

9.4. Lovgivning

- Beskæftigelsesministeriet – LBK nr. 709 af 13/08/2003 (Aktivloven), Offentliggørelsesdato: 22-08-2003
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration – LBK nr. 4 af 05/01/2006 (Repatrieringsloven), Offentliggørelsesdato: 13-01-2006
- Beskæftigelsesministeriet – LBK nr. 685 af 29/06/2005, Offentliggørelsesdato: 12-07-2005
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration – LBK nr. 1035 af 21/11/2003 (Integrationsloven), Offentliggørelsesdato: 23-12-2003

9.5. Publikationer

- http://www.akf.dk/udgivelser/akfnyt/2007_4/02_benchmarking_kommuner/ d. 8.3.2010
- Bredgaard, Thomas – Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik, 2009, Budolfi Grafisk, Aalborg
- Finansministeriet – Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer, 2000, Kailow Tryk A/S
- Kommunernes Landsforening – KL Politik – Kort fortalt – Integrationspolitik, 2009 (opdateret 8.2.2010)
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration – Vejledning. Finansiering af kommunernes opgaver vedrørende integration, danskuddannelse og repatriering, december 2007
- Rigsrevisionen - Beretning til Statsrevisorerne om kommunernes beskæftigelses indsats over for kontanthjælpsmodtagere, maj 2009
- Aalborg Kommune – Integrationspolitik, 2005

10. Bilag

Bilag A: Interviewguide 1

Interviewguide 1: Medarbejder i Jobcentersekretariatet

Samtalen indledes med kort at præsentere formålet med interviewet som er at forstå processen omkring arbejdet med benchmarking, i den offentlige sektor. Herunder hvilke effekter det har for de involverede parter. Det beskrives i overskrifter hvordan interviewet vil forløbe.

Spørgsmålene vil som udgangspunkt være åbne, for at informanten kan tale mere bredt om de forskellige faser. Der ud over stilles til hver fase uddybende, mere lukkede spørgsmål, for at være sikker på at komme omkring alle effekter ved benchmarking.

Hvordan arbejder i med integration her i kommunen?

- Har i en integrationspolitik?
- Hvordan er organisationen?
 - Tværfagligt? Hvem er inddraget?
- Hvor højt prioriterer i integration?
- Hvad er din holdning til benchmarking på integrationsområdet?
 - Er der efter din mening mest fokus på resultaterne og performance, eller handler det om at lære af hinanden og udvikle sig?
 - Føles det som kontrol?
 - Eller som pres og tvang?
 - Hvad er hensigten med at anvende benchmarking?
 - Skaber det konkurrence?
 - Øger det effektiviteten?
 - Øger det kvaliteten?
 - Er der meget fokus på best practice? Altså de bedste metoder.
- Hvordan anvendes benchmarking:
 - Hvordan er ansvarsfordelingen på integrationsområdet mellem staten og kommunerne?
 - Hvordan igangsættes benchmarking?
 - Er der kun tiltag fra ministeriet? Eller igangsætter i selv sammenligninger?
 - Vejledninger fra Ministeriet?
 - Har det høje omkostninger selv at igangsætte benchmarking?
 - Hvem fastsætter de kriterier man sammenlignes ud fra?
 - Har i indflydelse på kriterierne?
 - Forsøger man at få dem så gunstige for sig selv som muligt?
 - Er der områder i hellere vil måles på end andre?
 - Er kriterierne entydige?
 - Hvad er det der benchmarkes?

- Er de kriterier man sammenlignes på, nok til at vurderes kvaliteten og effektivitet af kommunernes integrationsindsats?
- Det daglige arbejde med benchmarking:
 - Hvor højt prioriteres disse sammenligninger?
 - Hvor vigtigt er det at performe højt på de områder man sammenlignes på?
 - Tilpasser man indsatsen efter hvordan ens præstation er i forhold til andre?
 - Prioriterer man grupper højere end andre? Fordi der er større chance for succes?
 - Er der noget i godt kunne tænke jer at prioritere højere, men ikke har ressourcer til, fordi fokus er på de områder i bliver sammenlignet på?
 - Er i bevidste om hvilke metoder der skal til for at opnå den bedste performance?
 - Gør benchmarking det lettere at træffe de rigtige beslutninger/ vælge de rigtige metoder?
 - Er der overhovedet plads til at tænke i nye baner?
 - Føles det som et pres at man skal performe godt på bestemte områder?
- Dataindsamling og resultater:
 - Hvilke krav er der til dokumentation?
 - Hvem indsamler data?
 - Kan man påvirke data så man ser bedre ud?
 - Hvor tit indsamles data?
 - Kan man så tilpasse sin indsats så den lige topper når man skal have foretaget en måling?
 - Bruger i resultaterne?
 - Hvem?
 - Hvordan?
 - Bruges det til evaluering?
 - Til udvikling?
 - Og til at minde en om at fortsætte udviklingen hele tiden?
 - Til at identificere hvor der er problemer og hvor man er succesfuld?
 - Og hvad kan i lære af resultaterne?
 - Bliver i bedre til at dele information og lære af hinanden?
 - Har det konsekvenser ikke at være placeret i toppen?

Bilag B: Interviewguide 2

Interviewguide 2: Teamleder Jobcenter Integration

Samtalen indledes med kort at præsentere formålet med interviewet som er at forstå processen omkring arbejdet med benchmarking, i den offentlige sektor. Herunder hvilke effekter det har for de involverede parter. Det beskrives i overskrifter hvordan interviewet vil forløbe.

Spørgsmålene vil som udgangspunkt være åbne, for at informanten kan tale mere bredt om de forskellige faser. Der ud over stilles til hver fase uddybende, mere lukkede spørgsmål, for at være sikker på at komme omkring alle effekter ved benchmarking.

- Hvordan har i organiseret indsatsen her i Jobcenteret?
- Hvordan anvendes benchmarking?
 - Hvordan igangsættes benchmarking?
 - Er der kun tiltag fra ministeriet? Eller igangsætter i selv sammenligninger?
 - Vejledninger fra Ministeriet?
 - Har det høje omkostninger selv at igangsætte benchmarking?
 - Hvem fastsætter de kriterier man sammenlignes ud fra?
 - Har i indflydelse på kriterierne?
 - Forsøger man at få dem så gunstige for sig selv som muligt?
 - Er der områder i hellere vil måles på end andre?
 - Er kriterierne entydige?
 - Hvad er det der benchmarkes?
 - Er de kriterier man sammenlignes på, nok til at vurderes kvaliteten og effektivitet af kommunernes integrationsindsats?
- Det daglige arbejde med benchmarking:
 - Hvor højt prioriteres disse sammenligninger?
 - Hvor vigtigt er det at performe højt på de områder man sammenlignes på?
 - Tilpasser man indsatsen efter hvordan ens præstation er i forhold til andre?
 - Prioriterer man grupper højere end andre? Fordi der er større chance for succes?
 - Er der noget i godt kunne tænke jer at prioritere højere, men ikke har ressourcer til, fordi fokus er på de områder i bliver sammenlignet på?
 - Er i bevidste om at hvilke metoder der skal til for at opnå den bedste performance?
 - Gør benchmarking det lettere at træffe de rigtige beslutninger/ vælge de rigtige metoder?
 - Er der overhovedet plads til at tænke i nye baner?
 - Føles det som et pres at man skal performe godt på bestemte områder?
- Dataindsamling og resultater:
 - Hvilke krav er der til dokumentation?
 - Hvem indsamler data?
 - Kan man påvirke data så man ser bedre ud?
 - Hvor tit indsamles data?
 - Kan man så tilpasse sin indsats så den lige topper når man skal have foretaget en måling?
 - Bruger i resultaterne?
 - Hvem?
 - Hvordan?
 - Bruges det til evaluering?

- Til udvikling?
 - Og til at minde en om at fortsætte udviklingen hele tiden?
- Til at identificere hvor der er problemer og hvor man er succesfuld?
- Og hvad kan i lære af resultaterne?
 - Bliver i bedre til at dele information og lære af hinanden?
- Har det konsekvenser ikke at være placeret i toppen?
- Holdning til benchmarking:
 - Er der efter din mening mest fokus på resultaterne og performance, eller handler det om at lære af hinanden og udvikle sig?
 - Føles det som kontrol?
 - Eller som pres og tvang?
 - Hvad er hensigten med at anvende benchmarking?
 - Skaber det konkurrence?
 - Øger det effektiviteten?
 - Øger det kvaliteten?
 - Er der meget fokus på best practice? Altså de bedste metoder.

Bilag C: Interviewguide 3

Interviewguide 3: Sagsbehandler og rådgiver med særlige kompetencer indenfor integration

Samtalen indledes med kort at præsentere formålet med interviewet som er at forstå processen omkring arbejdet med benchmarking, i den offentlige sektor. Herunder hvilke effekter det har for de involverede parter. Det beskrives i overskrifter hvordan interviewet vil forløbe.

Spørgsmålene vil som udgangspunkt være åbne, for at informanten kan tale mere bredt om de forskellige faser. Der ud over stilles til hver fase uddybende, mere lukkede spørgsmål, for at være sikker på at komme omkring alle effekter ved benchmarking.

- Hvordan anvendes benchmarking:
 - Hvordan igangsættes benchmarking?
 - Hvad er det der benchmarkes?
 - Er de kriterier man sammenlignes på, nok til at vurdere kvaliteten og effektivitet af kommunernes integrationsindsats?
 - Hvem fastsætter de kriterier man sammenlignes ud fra?
 - Har i indflydelse på kriterierne?
 - Forsøger man at få dem så gunstige for sig selv som muligt?
 - Er der områder i hellere vil måles på end andre?
 - Er kriterierne entydige?

- Det daglige arbejde med benchmarking:
 - Hvor højt prioriteres disse sammenligninger?
 - Hvor vigtigt er det at performe højt på de områder man sammenlignes på?
 - Tilpasser man indsatsen efter hvordan ens præstation er i forhold til andre?
 - Prioriterer man grupper højere end andre? Fordi der er større chance for succes?
 - Er der noget i godt kunne tænke jer at prioritere højere, men ikke har ressourcer til, fordi fokus er på de områder i bliver sammenlignet på?
 - Er i bevidste om at hvilke metoder der skal til for at opnå den bedste performance?
 - Gør benchmarking det lettere at træffe de rigtige beslutninger/ vælge de rigtige metoder?
 - Er der overhovedet plads til at tænke i nye baner?
 - Føles det som et pres at man skal performe godt på bestemte områder?
- Dataindsamling og resultater:
 - Hvilke krav er der til dokumentation?
 - Hvem indsamler data?
 - Kan man påvirke data så man ser bedre ud?
 - Hvor tit indsamles data?
 - Kan man så tilpasse sin indsats så den lige topper når man skal have foretaget en måling?
 - Bruger i resultaterne?
 - Hvem?
 - Hvordan?
 - Bruges det til evaluering?
 - Til udvikling?
 - Og til at minde en om at fortsætte udviklingen hele tiden?
 - Til at identificere hvor der er problemer og hvor man er succesfuld?
 - Og hvad kan i lære af resultaterne?
 - Bliver i bedre til at dele information og lære af hinanden?
 - Har det konsekvenser ikke at være placeret i toppen?
- Holdning til benchmarking:
 - Er der efter din mening mest fokus på resultaterne og performance, eller handler det om at lære af hinanden og udvikle sig?
 - Føles det som kontrol?
 - Eller som pres og tvang?
 - Hvad er hensigten med at anvende benchmarking?
 - Skaber det konkurrence?
 - Øger det effektiviteten?
 - Øger det kvaliteten?
 - Er der meget fokus på best practice? Altså de bedste metoder.

Bilag D: Transskribering af interview 1

Informanten er ansat i Jobcenter Aalborgs sekretariat.

Interviewer: Det jeg håber du kan hjælpe mig med er at fortælle om hvordan i har organiseret jer og hvordan i bruger de her sammenligninger og målinger og hvordan i bliver styret.

Informant 1: Jamen det kan jeg da godt fortælle dig noget om.

Interviewer: Ja, men det må du meget gerne. Kan du fortælle lidt om hvordan i har organiseret jer?

Informant 1: Jamen vi sidder jo sådan, helt grundlæggende så har vi jo nogle - det vi kalder linjen. Vi har jobcenter integration, der er jobcenter unge der har med de unge at gøre. Så er der nogle lokale områder - vi har Jobcenter Nord, Jobcenter Sydvest, Jobcenter Øst, Jobcenter centrum. Det er så geografiske områder det dækker. Så er der det der hedder job og vejledning nede på Vestrehavnepromenade som tager sig af de arbejdsmarkedspare, dels dem der er på dagpenge, dels de kontanthjælpsmodtagere der vurderes at være arbejdsmarkedspare. Og det er jo så der ude hvor borgerne kommer og det er der ude de får aktiveringstilbud og råd og vejledning og hvad de nu ellers skal have. Og så sidder vi et sekretariat herinde centralt, hvor vi er en ca. 15 ansatte og en Jobcenterchef og en Sekretariatsleder og det er her inde fra vi prøver at styre hele Jobcenteret og det er også her inde fra vi er opmærksomme på hvordan vi ligger i forhold til andre kommuner og andre Jobcentre.

Ja jeg ved ikke om du vil have jeg skal prøve at sige lidt om - altså, nu lige i forhold til integration som jeg ved du har en interesse i, der er det sådan set lidt begrænset syntes jeg egentlig, hvor meget vi benchmarker, også i forhold til andre, men der er jo andre områder hvor man kan sige integration jo også er en del af, hvor vi er ret opmærksomme. Altså, det der jo egentlig er lidt sjovt måske, det er at vi ikke bliver benchmarket ret meget, altså vi bliver ikke målt ret meget i forhold til hvor mange vi faktisk får i arbejde. Vi bliver målt meget i forhold til nogle procesmål kan man sige. Bliver folk aktiveret rettidigt? Får de deres kontaktsamtale, Jobsamtale som det hedder nu, til rette tid? Og det måler vi jo på. Det gør vi dels selv herinde og så er der jo den Jobindsats hjemmeside, som du sikkert også kender, der er sådan kernen i det her måle/sammenligningssystem som jo også gør op. Sagen er så den, at vi syntes at Jobindsats har en hel del mangler. F.eks. kan Jobindsats ikke endnu, korrigere for når folk er fritaget for aktivering. Dvs. Jobindsats' opgørelse vil altid vise at der er mange flere der ikke har fået et rettidigt tilbud, end vores interne målinger viser fordi, i henhold til lovgivningen kan man jo fritage fra et aktiveringstilbud hvis de er syge eller på barsel, eller hvad ved jeg. Det tager Jobindsats endnu ikke højde for. Vi laver så vores egne målinger og det foregår helt konkret ved at vi sidder herindefra, i vores IT system og laver nogle udtræk, en gang om måneden og sender det ud til områderne, hvor der simpelthen står et sagsbehandlernavn ved de sager der ikke har fået et rettidigt tilbud og det ryger ud til lederne som så sender det ud til de aktuelle rådgivere det drejer sig om som så bliver bedt om at forholde sig, eller i hvert fald og kigge på sagen - hvorfor er denne person ikke rettidigt aktiveret? I mange tilfælde skyldes det at sagen er fritaget f.eks., eller at IT-systemet - der kan være nogle særlige forhold den ikke lige kan regne ud, rådgiver har glemt at sætte et kryds i IT-systemet, eller hvad ved jeg, men der er jo altid nogle sager der skulle have haft et rettidigt tilbud. Dem får vi så her ind og så gør vi simpelthen op, jamen i den her måned var det måske 50 sager - Aj, det er det nu sjældent, måske 10-15-20 sager der ikke får fået et rettidigt tilbud hvor de skulle have det og så laver vi vores - vi laver sådan set vores interne benchmarks mellem de forskellige områder.

Nord havde kun en rettidighed på meget lavt sidste måned kan jeg huske, hvorimod der var andre, vores job og vejledningsafsnit, havde en rettidighed tæt på 100%. Så der laver vi en intern benchmark som vi nok egentlig lægger mere vægt på, end vi lægger vægt på hvor vi er i forhold til de andre kommuner og Jobcentre, fordi det ikke har den store interesse for os, dybest set. Altså, det kan have interesse. Vi får jo tit nogle henvendelser, ikke tit det gør vi ikke. En gang om måneden, en gang hver anden tredje måned kommer der en mail fra Beskæftigelsesregionen. Hvor de egentlig har sammenlignet, de har faktisk bare taget Jobindsats-tallene og så sammenlignet kommunerne i beskæftigelsesregion Nordjylland og der kigger vi selvfølgelig på hvor vi ligger, men vores kommune er så markant anderledes end alle de andre kommuner her i Nordjylland, dels erhvervssammensætningen. Det er så en ting der ikke er så afgørende i forhold til dem der ikke er arbejdsmarkedsparate, men vi er mange flere ledige. Vi har typisk nogle andre problemer at slås med, misbrugsproblemer, en hel anden form for sociale problemer, i hvert fald en helt anden volumen af det end man kan have i nogle andre kommuner. Så alt det der med procenttal det og sådan noget har vi lidt svært ved at bruge når vi har over 5000 kontanthjælpsmodtagere bare i Aalborg kommune og tag Thisted – Altså volumen er helt anderledes ikke.

Interviewer: Har i så mulighed for, i forhold til Jobindsats og de andre som laver sammenligninger, at forklare jer med, jamen vær nu opmærksom på de her der er udenfor?

Informant 1: Ja det syntes jeg vi har. Vi er egentlig i en god dialog med Beskæftigelsesregionen. Senest har vi jo – Altså, der er jo flere måder vi bliver kontrolleret på. Der er dels de her kvantitative opgørelser som Beskæftigelsesregionen, Jobindsats, Arbejdsmarkedsstyrelsen laver og så er der jo det som vi egentlig lægger mere vægt på, af gode grunde, der kommer Revisionen jo og kigger på sager. Og vi har lige haft, hvor de kigger på rettidigheden, altså hvordan er det ud med at folk får deres tilbud til tiden som de skal i henhold til lovgivningen og hvordan ser det ud i forhold til at kontere korrekt. Altså, det forholder sig sådan at når vi sender en i tilbud så får vi 65% refusion for kontanthjælp.

Interviewer: Hvis det er til tiden ikke?

Informant 1: Ja, eller ja når de er i tilbud. Altså hvis de kommer for sent i tilbud, så får vi også refusion. Der er nogle særlige regler det er rigtigt. Jeg kan ikke redegøre præcis for det økonomiske. Men der bliver vi kigget på hvorvidt vi konterer korrekt. Revisionen roser os faktisk for at vi ligger godt i forhold til rettidighed og nu har de ikke taget en kvantitativ opgørelse, de har taget nogle stikprøver og så har de set nogle sager der ikke var rettidigt aktiveret, hvordan er de så konteret i den periode. Det er rigtigt man mister refusion fuldstændig når de ikke er i aktivering, men når de så kommer i aktivering, så får du refusionen igen. Der har vi så taget kontakt til Beskæftigelsesregionen, fordi vores egne målinger, interne målinger, viser et andet tal end Beskæftigelsesregionen og revisionen bakker os faktisk op i de målinger vi har. Altså er der et eller andet der ikke passer i de kvantitative opgørelser som regionen laver og der har vi så en aftale med Karsten Simonsen, direktør i Regionen. Nu har man lavet nogle nye massegrupper og man har en forventning om at når de bliver endelig implementeret i Jobindsats, så vil tallene også passe bedre, for så tager man i højere grad højde for fritagelse og hvad ved jeg, men bliver vores målinger ikke i højere grad identiske med de eksterne målinger så har vi lavet en aftale om at så skal vi så i gang med en større analyse af hvor er det så der er nogle fejl.

Men der hvor vi for alvor føler os, jeg vil ikke kalde det målt, men styret, det er jo i højere grad i forhold til økonomien. Altså når man begynder at rykke på refusionssatser f.eks. så reagerer vi for alvor. Så er der et

helt andet incitament til at følge op. Det gør vi nu i forvejen, for det er klart at lovgivningen skal følges det kan der ikke være tvivl om vel, men når der begynder at komme økonomi ind i det så bliver man jo selvfølgelig særlig opmærksom.

Interviewer: Og så kan i bruge de her interne sammenligninger til at finde ud af hvor i kan forbedre jer?

Informant 1: Ja. Vi bruger – med de her interne ting vi laver – Altså, vi vil jo gerne lidt ud over bare at lave 84% rettidighed, altså det kan vi ikke bruge til så meget, det kan vi selvfølgelig godt bruge til noget, til at sige, at der er noget der halter. Men der hvor det for alvor bliver interessant, det er at vi beder om på de enkelte områder, der beder vi lederen om at lave en opsamling – Hvad er der af læring at drage af det her? Hvorfor halter det? Hvis det evt. halter. Er der noget vi kan gøre bedre centralt fra, eller er der noget i selv kan gøre bedre decentralt, altså centralt så tænker jeg herinde fra. Så på den måde prøver vi at uddrage noget læring så vi kan blive bedre.

Interviewer: Men det kan i vel også gøre ved at sammenligne sig med Odense Kommune, eller Århus Kommune?

Informant 1: Vi har jo en god dialog med de andre. Vi har jo det vi kalder et seksby-samarbejde, hvor de store byer mødes i forskelligt regi, men bl.a. også i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen og snakker om hvordan ser det ud med jeres rettidighed? Hvad gør i? Har i organiseret jer på en særlig måde? Har i nogle særlige tilbud? Det kan jo også nogle gange betyde noget om man har nogle meget rummelige tilbud hvor der er plads til alle kan man sige, eller er der nogle flaskehalse i forhold til tilbudssiden, så der er vi i en dialog, men altså, det er jo selvfølgelig en dialog der i et eller andet omfang er initieret af at man fra centralt hold har fokus på at man gerne vil sammenligne på kryds og tværs.

Interviewer: Det er mere for at i kan lære af hinanden, så er det jo ikke for at øge konkurrencen mellem kommunerne og øge effektiviteten?

Informant 1: Nej sådan oplever vi det jo ikke, de der seks byer som vi f.eks. mødes med. Der er det jo en dialog om – Altså, dels et forsøg på at lære – Hvad gør i de andre steder. Men altså der er jo nok også et element af en fælles front mod det centrale. Det skyldes jo at de andre også godt kan se at de målinger nogle gange er helt hen i vejret, i forhold til hvad deres interne systemer viser og det der jo kan være rigtig træls for os – Det flytter jo nogle gange fokus fra det der egentlig er relevant her. Altså, det bliver jo meget et spørgsmål om rettidighed f.eks. og det er også fair nok at der skal fokus på rettidighed når det er et lovgivningskrav, men når situationen er den at der måske ikke er et problem med rettidigheden så er det jo helt hen i vejret at vi i kommunerne bliver bedt om at have voldsom meget fokus på rettidigheden, fordi der er nogle centrale målinger der ikke tager de nødvendige forbehold der viser at det står skidt til med rettidigheden. Der kan man jo sige hvis man sådan rent styringsmæssigt – Hvis man nu snakker afbureaukratisering og man snakker kommunalt selvstyre. Hvis jeg var politiker så tror jeg nok jeg ville prøve at lægge lidt vægt på at man lagde mindre vægt på alle de her – nu er jeg ikke politiker selvfølgelig, men derfor kan jeg godt have en mening om det. Jeg tænker nogle gange at der bliver brugt enormt meget bureaukrati, dels her fra, men i hvert fald også centralt fra, at sidde at gøre op på rettidigheder og på – Ja specielt rettidigheder, dels i forhold til aktiveringstilbud, dels i forhold til kontaktsamtale, jobsamtale. Man kan sige, at når man styrer os økonomisk på refusionssatser og ellers i øvrigt har en lovgivning der sætter nogle rammer for hvad vi skal leve op til og så måske i højere grad kigger på hvordan resultaterne var, det

ved jeg også der er problemer med, for vi som Jobcenter kan ikke gå ud og lave en masse jobs selvfølgelig, men der kunne man godt afbureaukratisere systemet en del og have lidt mere fokus på effekter, frem for indsats.

Interviewer: Så det er slet ikke så meget brugernes oplevelse af systemet der er i fokus?

Informant 1: Altså tænker du på borgerne?

Interviewer: Ja borgerne.

Informant 1: Nej det har man ikke.

Interviewer: Altså, det handler om hvor gode i er til at komme med tilbuddene til tiden?

Informant 1: Ja det gør det. Jeg er ikke bekendt med nogle evalueringer. Jeg er selv bekendt med eksterne leverandører, hvor jeg også selv har været en gang, laver brugerevalueringer og jeg ved også at man – nu har jeg selv arbejdet sammen med det gamle AF, det tidligere stat som nu er blevet kommunaliseret også. Der gjorde man jo det engang i mellem i ADEFCO, sådan et system man kan bruge til at lave evaluering, hvor man jo bad alle dem der udliciterede til andre aktører i hvert fald om at forholde sig til nogle spørgsmål og på den måde lave noget brugerevalueringer.

Interviewer: Jeg syntes da sådan, på mange andre områder er det meget borgernes eller brugerne oplevelse af den service de får og det er kvaliteten der...

Informant 1: Men lige præcis på beskæftigelsesområdet kan det jo være enormt svært at måle kvaliteten. For er kvalitet at en borger er tilfreds, eller er kvalitet at en borger kommer ud. Det er ikke nødvendigvis det samme. For tit så vil du jo have nogle borgere som har godt af et skud og de syntes det er rigtig træls og at systemet er det værste man kan forestille sig, men det er faktisk det der rykker og får vedkommende af sted. Så er det kvalitet? Ja det er kvalitet i forhold til at vedkommende kommer videre, men det er ikke kvalitet i forhold til at borgeren er tilfreds. Så derfor skal man være lidt varsom med de der brugermålinger. Man gør det måske – Jeg tror når man har gjort det i forhold til eksterne aktører er det måske lige så meget fordi det har været god politik at lave brugerevalueringer, mere end det har givet forfærdelig meget mening. Nu har jeg i hvert fald også selv set hvordan nogle brugere har udfyldt de der evalueringer og det er mit helt klare indtryk at det måske ikke er de mest reflekterede svar der bliver givet. Altså har man lige fået nej på et eller andet interessant IT-kursus så er det hele noget skidt og det er en dårlig indsats og den hjælper i hvert fald ikke en selv.

Interviewer: Nej sådan vil det jo være. Men de her sammenligninger, bliver de så mest brugt til at lære og udvikle sig, eller er det mest fordi man vil øge effektivitet og spare nogle ressourcer? Hvordan føles det? Er det som et pres at man hele tiden skal sammenlignes og måles?

Informant 1: Jamen jeg syntes jo ikke det er et voldsomt stort pres i forhold til at vi skal sammenlignes og måles med andre kommuner. Det oplever jeg faktisk ikke. Man kan sige, der hvor der er et underligt pres, det er at man fra Arbejdsmarkedsstyrelsen side har sat nogle mål kan man sige. Jamen i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate der skal 75% have rettidigt tilbud, for så mener man at når man siger 75% så har man taget højde for at der er nogle der er fritaget for der er nogle der er på barsel og sygemeldte og bla bla. Og hvad baserer man det på? Det baserer man bare på et skøn. Altså her i Aalborg – Dem der er ikke-

arbejdsmarkedsparate der er op mod en tredje del der er fritaget så dem kan vi ikke bruge en administrativ fritagelsesgrad på 25% til ret meget vel, for den er ikke i overensstemmelse med virkeligheden. Derfor syntes vi jo det er ret – et eller andet sted er det jo spild af tid at vi skal sidde og redegøre – At vi skal forklare at nu har vi altså kun en rettidighed på Jobindsats på 68%, men vi kan ret let forklare det for vi ved at det er fordi der er så mange der er fritaget.

Interviewer: Men så burger man jo heller ikke de data man har ud fra de her sammenligninger, til at sætte nogle realistiske mål for hvad rettidigheden skal være, men det er så fordi data ikke er korrekt i de systemer i bruger.

Informant 1: Altså, vi har det sådan her i huset at som udgangspunkt skal rettidigheden være 100% for dem som kan og skal have et tilbud og nu konkret kan jeg sige at for hele februar, marts og til udgangen af april, altså over tre måneder, der havde vores Job og vejledning som er dem der har med de arbejdsmarkedsparate at gøre, en rettidighed på omkring 95%, ja og så er der nogle der smutter og det vil der altid være og det er absolut rimeligt og det er ikke noget vi gøre noget ved og stramme op på. Vi havde også et område der havde en rettidighed kun på 60%. Der bliver bedt om en redegørelse – Hvordan kan det være? Hvad har i tænkt jer at gøre ved det, for det er simpelthen ikke i orden? Det er så et område der ikke har voldsomt mange borgere, så det er ikke noget der rykker helt vildt ved hele Aalborg kommune, men det er noget vi følger op på.

Interviewer: Men så kunne de måske også lære noget af at sammenligne sign med nogle af dem der klarer sig rigtig godt. Altså internt i kommunen tage nogle afdelinger...

Informant 1: Det gør de også. Det der jo sker, det er at alle de oplysninger de kommer her ind til mig, hvor jeg så sidder og kigger på – Nå i havde 60% rettidighed, i havde 82, i havde 95. Så laver jeg et lille notat til Arne vores Jobcenterchef som bliver sendt ud til alle lederne og som de har med på et møde, hvor Arne sidder og siger - Hvad er der gået galt her? Altså ikke på sagsniveau vel, men det er ikke godt nok, hvad kan vi gøre bedre? Og der sidder ledergruppen så samlet og hvad er de, de er en 7-8 Jobcenterledere der har med den her del at gøre som der så sidder og kan tage en drøftelse af, hvad kan man gøre anderledes? Så der er – På den måde er det lagt op til læring. Altså, det er der i det hele taget. Det er mere på de interne linjer, end det er de eksterne. Vi sidder ikke og laver jævnlige målinger af hvordan vi ligger i forhold til vores klynge f.eks., fordi vi syntes ikke vi kan bruge det til ret meget. Så det hænger vi os ikke så voldsomt meget i. Vi gør det internt og så gør vi det jo i særlig grad, i forhold til når der er refusion på spil.

Interviewer: Så det er de økonomiske incitamenter der er styrende?

Informant 1: Det er det helt afgjort. Det vi syntes er rigtig træls med de målinger som Arbejdsmarkedsstyrelsen/ Jobindsats laver som vi ikke helt kan nikke genkendende til – Vi kan ikke genfinde dem i vores egne tal, fordi de ikke korrigerer for en masse ting. Altså, det er i øvrigt også sådan at Jobindsats gør jo ikke op 100% som lovgivningen skal have man gør det op. De er nød til at – Ja det er en længere redegørelse – Men de gør det ikke i overensstemmelse med lovgivningens krav. I det store billede skulle det ikke betyde det hele store, men det er ikke i fuldstændig overensstemmelse med lovgivningen. Det er fuldstændig overens med lovgivningen den måde vi administrerer det på. At det så nogle gange kikser det er så noget andet du ved. Men altså, det er lovgivningens krav vi administrerer efter. Det sammenholdt med at de ikke korrigerer for folk der er fritaget og sådan noget, gør at vi ikke kan bruge den

måling til voldsomt meget. Men vores problem er jo, at der kan jo være nogle medier – Det er jo sjældent det er Jyllandsposten eller Politiken der river fat i det, men det er typisk LO's ugebrev eller Agenda – Dansk arbejdsgiverforening som griber fat i at nu har de store kommuner, de giver ikke tilbud til tiden, fordi Jobindsats viser bla bla bla og det skævvrider fokus, for vi kommer også til at bruger ressourcer på at skulle redegøre for bla bla bla det er fordi sådan og sådan og sådan og de tal er ikke i overensstemmelse med vores egne og det er egentlig synd at man skal bruge en masse energi på det. Det var fair nok hvis tallene så var valide og vi faktisk kunne bruge dem til noget, men det er de ikke endnu, men altså Jobindsats har lovet at de bliver bedre.

Interviewer: Jeg sad også og kiggede på AKF har lavet de der sammenligninger hvert tredje år af kommunernes beskæftigelsesintegrationsindsats. De siger jo at de korrigerer for alle mulige lokale forhold og så står der alligevel – vi har ikke korrigeret for det og det og det og så bliver det lidt svært syntes jeg, når man skal bruge det til noget, at finde ud af hvad det egentlig er det siger.

Informant 1: Jeg kender godt de der AKF-målinger, de er i øvrigt mere interessante, hvis det er de samme jeg tænker på, end Jobindsats er, men nu lige i forhold til integrationsindsatsen der kiggede vi på den og så sagde vi der ligger vi egentlig godt. Det kan vi godt være tilfredse med og så bliver der faktisk ikke gjort mere ved det. Langt hen af vejen – specielt de der historiske – AKF's er jo så gamle også tit, så det er begrænset hvad man kan bruge det til og hvis man nu tager integrationsområdet, så ændrer vores sagsstamme, eller vores borgermasse er ændret markant. Vi får ikke nye flere kvoteflygtninge til, der kommer nogle familiesammenførte. Til gengæld har indvandringsmønsteret ændret sig radikalt. Hvor vi for 10 år tilbage, der kom somaliske flygtninge og der er kommet en del irakere, men nu er det jo velfungerende, veluddannede vesterlændinge der kommer og modtager danskundervisning, eller veluddannede indere, eller hvad ved jeg. Det er en helt anden gruppe. Hvordan det så ud for fem år siden, det kan vi ikke rigtig bruge til ret meget nu.

Interviewer: For den jeg fandt – Den seneste de har lavet er fra 2009 og der var nogle af tallene helt tilbage fra 2007 og så bliver det lidt urelevant.

Informant 1: Det er ikke særlig relevant. Altså, det er i særlig grad problemet på integrationsområdet.

Interviewer: Hvorfor er det svært at få nogle data der er up to date? Det er svært at sige?

Informant 1: Altså, vi har nogle gange prøvet at lave nogle sammenligninger med Odense f.eks.. Fordi, altså det vi kigger på – Især når man snakker integrationsområdet så er man også nødt til at kigge på, hvad er det for nogle borgere vi har med at gøre? F.eks. er der områder af København der har mange folk med ikke vestlig herkomst, men mange af dem er f.eks. pakistanere der er kommet her til for at få arbejde, de er alt andet lige lettere at integrere end – Jamen somaliere er en gruppe der er svær, libanesere er en gruppe der er svær. Det er folk der er traumatiseret. Det er folk der kommer måske, i særlig grad somalierne, der har enormt svært ved at tilpasse sig en dansk arbejdskultur. Så de grupper er meget sværere at få integreret på arbejdsmarkedet, end pakistannerne er, eller tyrkerne er for den sags skyld som er kommet hertil som arbejdskraft-indvandrere, hvor de andre, det hedder flygtninge, mange af dem er traumatiserede, mange af dem fungerer rigtig skidt fordi de, nu har jeg ikke selv siddet og haft samtaler med de her borgere vel, men når jeg hører hvad rådgiverne fortæller af historier om hvordan de her folk har set børn – Småbørn, blive voldtaget, det er jo en helt anden gruppe end folk der kommer her til for at få et stykke arbejde. Nå, det jeg

egentlig ville sige med det var, at Odense har - en ret stor del af deres flygtninge/ indvandrere er somaliske flygtninge f.eks.. Så der er nogle – Når man ser på hvordan deres gruppe af ikke-vestlige flygtninge og indvandrere ser ud, hvordan ser vores ud? Så er der nogen sammenligning. Altså så er der en vis – De ligner hinanden en hel del. Når det så er sagt, så er Odense alligevel radikalt anderledes end os, fordi Odense har mange flere end vi har. Det skyldes at Aalborg er et udkantsområde, så dengang vi fik kvoteflygtninge, der har vi ikke fået ret mange, i forhold til Odense som er – Altså erhvervsstrukturen er meget anderledes. Derfor har man givet Odense mange flere. Odense har nogle helt andre problemer i forhold til ghettodannelse og Voldsmose kender alle jo. De har vi jo ikke i samme grad her, så derfor er det svært at lave en sammenligning. Altså, Odense har nogle andre udfordringer end vi har. Vi har svært ved at sammenligne os med Århus og København f.eks., for det er storbyer hvor der faktisk er, som jeg sagde før, kommet mange tyrkere og pakistanere til, så når du bare tager gruppen af ikke-vestlige, så har de en ret stor del af tyrkere og pakistanere, vietnamesere. Altså folk som er meget lettere at integrere på arbejdsmarkedet end somaliere f.eks., som vi har mange af. Så det er en af grundene til at det er svært at lave en ordentlig sammenligning. Men jeg skal ikke beklage. Jeg tror vi på mange måder er begunstiget af at vi ikke, altså rent procentuelt har vi jo ikke ret mange, i forhold til hvor stor en kommune vi er. Men ser vi i forhold til omegnskommunerne, der har vi en hel del, fordi vi er den store kommune i Nordjylland, men vi har ikke mange, i forhold til Århus, Odense og København. Og så oplever jeg måske lidt at på integrationsområdet – Vi er nulkommune. Vi har ikke så forfærdelig mange sager mere, sagstallene er voldsomt faldende, fordi der kommer ikke nye kvoteflygtninge til. Der kommer så familiesammenførte. Så derfor er det jo ikke som Jobcenter, nu snakker jeg ikke om integration, men som Jobcenter, er det ikke der vi har den helt store fokus mere.

Interviewer: Det er måske heller ikke det der prioriteres så meget lige nu? Der er det måske mere de unge ledige.

Informant 1: Altså, i forhold til beskæftigelsesplan 2011, der er jo et mål i forhold til flygtninge/indvandregruppen og vi har haft en del fokus, eller det har vi sådan set stadigvæk, på indvandregruppen, i den forstand, at vi har fået nogle, der bliver vi i øvrigt også målt i forhold til andre. Vi har fået en særlig pose penge – 2007, otte, ni og 10 – Altså over fire år, fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, til at ansætte ekstra jobkonsulenter. Det er en ret stor pose penge i øvrigt, i forhold til vores samlede indsats. Det har vi – Der er en 14-15 kommuner på landsplan der har fået det. De kommuner der har – eller de største kommuner som har, hvad skal man sige, nominelt flest flygtninge/indvandrere og så nogle mindre kommuner, men som forholdsmæssigt har mange flygtninge/indvandrere fik en hel del penge i 2007, over fire år, til at ansætte ekstra jobkonsulenter. Der bliver vi selvfølgelig målt på den indsats – Hvordan går det så med den indsats? Men altså, det er slet ikke noget – Vi bliver ikke målt voldsomt på det syntes jeg. Vi mødes engang imellem en til to gange om året med de andre kommuner og hvor arbejdsmarkedsstyrelsen eller KABI eller nogle andre bliver inviteret til at sidde for bordenden og ligesom være mødestyrer, hvor vi ligesom snakker om – Hvordan står det til?

Interviewer: Så det er ikke nogle penge de tager fra jer igen?

Informant 1: Nej nej, det gør de ikke. Vi når – Eller vi havde stort set nået vores mål ved udgangen af 2008. Aj, ja i løbet af 2009 havde vi på nær nogle ganske få, nået vores mål, så det tror jeg sådan set også at vi kommer til. Umiddelbart når konjunkturernes ændrer sig, så kommer der også flere ledige, så derfor er jeg ikke helt opdateret med de sidste tal og det er jeg heller ikke så bekymret for. Altså, de er egentlig – På den

måde er styrelsen jo meget regulær. Jeg oplever egentlig når vi bliver givet sådan en pose penge til sådan nogle indsatser, så sætter de selvfølgelig nogle mål, ligesom vi også selv arbejder med nogle mål, men altså der er lige så meget fokus – Man kan let redegøre for hvis det ikke lige går som man havde planlagt. Konjunkturerne er jo altafgørende i sådan en situation og der er egentlig mere fokus – Vi sidder ikke når vi sidder i det forum her hvor vi mødes, så sidder vi ikke og snakke – Hvor mange procent har i fået og i og i. Så snakker vi hvordan har i organiseret jer? Hvad er jeres oplevelser? Der er mange måder at gøre det på. Altså, vi har et integrationscenter der tager sig særligt af integration. Andre steder har man ikke det. Der er sagerne blandet i en pærevælling rundt omkring. Der er det geografisk opdelt f.eks. Nogle steder har man brugt midlerne kun på jobkonsulenter, andre steder har man lavet nogle særlige teams af rådgivere, jobkonsulenter og læger og alt muligt andet. Så på den måde snakker vi om hvordan...

Interviewer: Det er jo også meget interessant, for så kan man se hvad det er der giver de bedste resultater.

Informant 1: Ja det er klart, det kan man jo, hvis det er efter sammenlignelige størrelser. Der er det igen udfordringen at det er forskellige grupper, forskellige steder. Man kan sige nu her i Aalborg og i Odense, vil jeg sige den sammenligning har vi faktisk brugt en hel del, netop fordi der er nogle – Altså, f.eks. har vi en hel del af dem der er tilbage der er traumatiseret pga. – vores ikke-vestlige borgergruppe er en meget stor del flygtninge. Det er en lille gruppe alt i alt, men det er en stor procentdel af det der er flygtninge med traumer. Igen sammenlignet med København, der ser det anderledes ud. De har også flygtninge, men de har rigtig mange der er flyttet hertil for at få arbejde. Det er nogle andre udfordringer de har. De kan måske mere bruge en traditionel jobkonsulentindsats. De gør vi også, men vi har også haft brug for at trække en læge ind til at hjælpe med udredning og afklaring – Jamen er det her en sag der er så traumatiseret så den skal til rehabiliteringscenter eller hvad. Altså det, det ved jeg også man gør i Odense i et eller andet omfang, så der har vi igen brugt Odense som sparringspartner.

Interviewer: Når jeg nu har siddet og kigget på de forskellige Jobcentre så er der ikke ret mange der har en afdeling der hedder integration. Det kan godt ske de mere internt i Jobcenteret har nogle jobkonsulenter der sidder kun med integration, men det er ikke noget de har organiseret sig...

Informant 1: Nej det er det heller ikke nej, for jeg kan høre når vi snakker med de andre. Jeg tror det var Brøndby, en af københavnerkommunerne vi snakkede med omkring det her og de sagde at de der ekstra penge de var blevet rundt til hele organisationen. Jobkonsulenter og om det så lige – Det var svært lige at holde fuldstændig på om det nu lige var ikke-vestlige borgere, eller ikke-vestlig herkomst de servicerede eller ej, fordi det var i en pærevælling rundt omkring. Vi har også borgere, indvandrere af ikke-vestlig herkomst andre steder, end nede på vores integrationscenter. Vores integrationscenter er for dem der vurderes at have integrationsmæssige behov. Ringe til dansk, har problemer med at forstå dansk kultur, et eller andet der gør at der skal nogle særlige kompetencer til at håndtere den sag, så foregår det der nede og der er ca. jeg tror det er 500 sager dernede nu. – På ydelser. Så er der også nogle sager med folk der er selvforsørgende.

Interviewer: Så der er ikke rigtig nogle krav til hvordan man skal organisere det?

Informant 1: Nej der er ikke nogen. Det er op til det kommunale selvstyre, eller hvad man siger, hvordan man ønsker at organisere det.

Interviewer: Når man sidder og kigger på KL og ministeriet har jo en masse anbefalinger af hvordan man indretter sin integrationsindsats og hvordan man skal lave den der integrationspolitik og man skal have nogle jobkonsulenter der sidder med det bestemt, men det virker ikke som noget kommunerne har gjort. Altså ikke engang halvdelen af kommunerne har lavet en integrationspolitik, så det er ikke noget man sådan skeler til?

Informant 1: Nej det tror jeg ikke. Altså, vi har en integrationspolitik, men det er jo ikke sådan vi sidder og studerer den dagligt vil jeg sige. Den har også nogle år på bagen efterhånden.

Interviewer: Men det er fordi kommunerne har så individuelle behov for – Altså så specifik en gruppe af flygtninge og indvandre, at man ikke rigtig kan sige, det her virker for os eller hvad?

Informant 1: Ja altså det vil jeg tro. Altså, det er – Vi kan ikke bare sige: Nå, det gør man i Brøndby, så gør vi også sådan. Vi lader os inspirere. Vi er også opmærksomme på, jamen grupperne er forskellige og derfor vil der også være forskellige behov, altså det kan man jo også se, i de statistikker der ligger rundt omkring, at vi er forskellige i erhvervs-, hvad hedder det, de forskellige nationaliteter, divergerer meget i hvor lette de er at integrere på arbejdsmarkedet. Nu nævnte jeg vietnamesere før. De klarer jo sig selv stort set, siger de officielle data, hvorimod somaliere eller libanesere, det ser helt anderledes ud for de grupper. Så det mener jeg man er nød til at tage højde for når man – Altså man kan jo altid organisere sig. Jeg tror egentlig der er sundt nok at vi har organiseret et særligt jobcenter for folk der har integrationsmæssige behov. Vi kan i hvert fald se at det er rådgivere der brænder for det der sidder dernede og det er jo også let. Er der særlige kurser for hvordan man håndterer traumatiserede f.eks., jamen så ved vi hvem det er der skal sendes på sådan et kursus. Så jeg er ikke i tvivl om at det faglige niveau bliver øget. Man kan altid diskutere det her med – Er det smart at lave særlige aktiveringsforløb for flygtninge/indvandrere. Det gør vi i et vist omfang her i kommunen. Det kan man jo godt nogle gang diskutere, jamen er det en god måde at integrere på? Eller ville det faktisk være bedre at blande etniske danskere og somaliske kvinder og hvad ved jeg. Det mener jeg, det er en regulær diskussion hvordan man skal gøre det, men selve sagsarbejdet, det mener jeg egentlig er fornuftigt nok at samle i et integrationscenter, hvor man har mulighed for at opbygge nogle kompetencer i forhold til det her.

Interviewer: Helt sikkert. Hvor har sammenligningerne så sin plads i al den her styring? Hvis dataene ikke helt er gode nok til at man kan bruge det og det alligevel er de økonomiske incitament der styrer set? Det virker ikke som om man sætter de mål man så får sin refusion ud fra, det virker ikke som om man sætter dem ud fra nogle sammenligningsresultater eller noget?

Informant 1: Altså, nu i forhold til integrationsområdet, hvis vi lige skal tage økonomien, der får vi jo nogle – I hvert fald for dem der er på integrationslov, der får vi nogle grundtilskud og så får vi nogle resultattilskud, afhængig af om personen består sin danskuddannelse og kommer vedkommende i job eller uddannelse. Det giver også resultattilskud. Så der er en direkte økonomisk måling, det er det jo ikke, men belønning i hvert fald.

Interviewer: Og så er det jo også meget klart defineret hvad der er succes og hvad der ikke er succes?

Informant 1: Ja det er det.

Interviewer: Det er beskæftigelse eller ikke beskæftigelse?

Informant 1: Ja det er det ja, eller uddannelse, ordinær uddannelse er også en succes i den forstand. Det giver også, jeg kan ikke huske, det er vidst en anelse mindre en ordinær job, men der er et resultattilskud knyttet op på det. Nu i forhold til Jobindsats, der laver vi jo ikke nogle målinger. Vi får ikke nogle målinger i forhold til vores integrationsindsats. I øvrigt er min oplevelse, når jeg har siddet og trukket data på herkomst, i Jobindsats, at der er ret stor usikkerhed i de tal tror jeg. Nu har jeg nemlig tidligere siddet og trukket data for 2007 og frem. Det har jeg løbende gjort, for jeg følger jo løbende op på hvordan det står til med vores jobkonsulent-pulje og jeg kan se bestanden i 2007, den ændrer sig altså. Jeg var inde at kigge for et år siden, der var der så og så mange på ydelse, når jeg går ind og kigger nu så er der så mange. Det er mærkeligt. Det burde jo være rimelig konstant når det er historiske tal. Så derfor er jeg sådan lidt – jeg ved også de har haft problemer med det der med, hvornår er man af anden herkomst. Der har Jobindsats tidligere haft en anden måde at gøre det op på, end Danmarks statistik havde og det har man korrigeret for nu og det betyder jo selvfølgelig også at tallene ændrer sig. Men på det område måler vi os jo ikke i forhold til andre kommuner. Det der med at vi har mange sager nede på – Nej jeg ved ikke om du vil spørge lidt klarere, for jeg kan sige at da du henvendte dig og sagde at det her handler om benchmarking på integrationsområdet, da tænkte jeg, nå, hvad er der egentlig af benchmark på integrationsområdet? Fordi, det er ikke noget vi egentlig er særligt opmærksomme på.

Interviewer: På integrationsområdet foregår sammenligningerne jo kun på om folk de kommer i beskæftigelse og om man kommer i uddannelse og hvornår man får de rigtige tilbud og det er de sammenligninger der bliver foretaget.

Informant 1: Ja, men de sammenligninger bruger vi overhovedet ikke styringsmæssigt og det kan jeg sige helt sikkert, fordi jeg er slet ikke bekendt med de sammenligninger og jeg ved ikke og jeg kan ikke sige dig, jo jeg kan godt sige hvor meget vi hentede ind i resultattilskud sidste år, for det har jeg lige set, fordi jeg har bedt om at få det, men ellers så har jeg ikke fået det før. Det er vores økonomiafdeling der sidder og ordner det og der styrer vi ikke på det. Når jeg nu lige har fået det, faktisk i sidste uge, så er det fordi at, det kan jeg jo så godt sige dig, at vi har et udvalgsmøde ude på integrationscenteret i august og der vil jeg til at arbejde på en indstilling til hvordan vi måske egentlig kan skærpe opmærksomheden på dem der er på integrationslov, fordi der faktisk kan være nogle tilskud at hente. Kan vi optimere indsatsen og hente nogle flere tilskud? Men det er ikke noget vi har – Det er noget vores økonomiafdeling har taget fat i tidligere. Det er ikke noget vi rent styringsmæssigt.

Interviewer: Og så bliver det jo igen de økonomiske incitamenter der gør at man begynder at gøre det der.

Informant 1: Det er det helt afgjort. Det er det jo for vi sidder jo og snakker – Hvordan skal vi allokere indsatsen nu? Kan det betale sig at hyre et par jobkonsulenter til? Det kan det muligvis, hvis de kun tager sig af dem der sidder med integration, dem på integrationsloven. Og det er det der bliver en beregning på nu. Så der er det afgjort økonomien der styrer. Det er også derfor jeg også mener man sagtens kunne afbureaukratisere et stykke hen ad vejen og lade det være i højere grad op til...

Interviewer: Men der vil sammenligningerne vel også være et godt instrument, fordi det jo lidt er baseret på frivillighed og ikke økonomiske incitamenter, så man kunne jo godt bruge sammenligninger til mere indirekte styring, så kommunerne fik lidt mere frihed, altså så de måske ikke var så økonomisk styrede?

Informant 1: Ja.

Interviewer: Der var en artikel som en fra integrationsministeriet har lavet, en sekretariatschef derovre, hvor han siger at det de vil med de her sammenligninger på integrationsområdet, jamen det er jo at de vil have noget mere konkurrence mellem kommunerne om at være den bedste og samtidig så vil de også gerne have man lærer noget og udvikler sig, så der er sådan lidt en dualitet i. Det er nogle helt forskellige ting man forventer at benchmarking kan og det virker sådan set ikke som om man har formået at få hverken det ene eller det andet ud af det. Det syntes jeg da er ærgerligt, at man bruger en masse ressourcer på noget der ikke rigtig...

Informant 1: Jamen det er jeg helt enig i.

Interviewer: Og hvis så tallene man laver, mere eller mindre nøgletalssammenligninger man laver, jamen så er det jo heller ikke sammenligneligt for kommunerne.

Informant 1: Det dæmrer pludselig for mig nu, når du siger benchmarking på integrationsområdet, jeg faktisk har været til et møde ovre på Københavns Kommune, initieret af Integrationsministeriet, hvor vi større kommuner var inviteret med for at snakke om, hvad kan der være af udvikling i det her. København har sådan et integrationsbarometer, du kan se det inde på deres hjemmeside også. Jeg kan faktisk ikke huske hvad der kom ud af det møde. Jeg havde orlov da der var andet møde i rækken og så har jeg egentlig ikke hørt mere om det. Fordi det er ikke noget vi går særlig meget op i, i forhold til integrationsområdet nu og benchmark og mål og jeg syntes jo – Langt hen af vejen så oplever jeg jo også, at det bliver meget det der med: Nå, jamen vi ligger fint, vi ligger okay, det kan vi godt være bekendt. Videre i den daglige drift.

Interviewer: Så dem der vil kunne bruge det til noget, det er måske dem der ligger lavere der vil kunne sig: Okay det er ikke godt nok. Men så går de måske også ind og kigger og det passer ikke med de tal vi selv har internt. Det er et godt spørgsmål. Om der overhovedet er nogle der bruger de her ting. Om redskabet er godt nok til at...

Informant 1: Jamen vi bruger det jo derhen, når der er sammenligninger og det oplever vi ikke rigtig der er på integrationsområdet, så sammenligner vi jo – Hvordan ligger vi i forhold til de andre? Giver det mening med de tal? Og hvis det ser helt sort ud, skidt ud for os, så laver vi selvfølgelig en intern ransagelse af, hvordan kan det være? Er der en god forklaring på det? Det prøver man jo først at finde ud af, før man siger: Kan vi lære noget af de andre? Hvis vi så finder ud af, jamen der er ikke nogen god forklaring, det har jeg nu aldrig oplevet at vi har fundet ud af, så vil vi jo så nok tage kontakten og sige hvad gøre vi lige her?

Interviewer: Men ja, så længe man ligger godt, så er det jo også heller ikke noget at...

Informant 1: Ja man kan jo altid diskutere hvornår man ligger godt. Altså, jeg ved ikke om vi ligger godt. Jo det ved jeg i forhold til den der AKF-opgørelse, der syntes jeg egentlig det er okay, i forhold til integration, men altså igen var det sådan lidt, nå ja det er en historisk opgørelse og om vi ligger godt eller skidt. Jeg gjorde konkret det da jeg så den rapport der, var det sidste år den kom? At jeg sendte et lille notat til vores rådmand og jobcenterchefen, at der er de opgørelser, vi ligger egentlig rimelig okay. Og det var sådan en eller anden orientering om hvis der nu kom noget i medierne, så ved i at der findes den her opgørelse. De blev ikke – Og det er også, man kan jo ikke rigtig begynde at lave en masse læring, for det der jo er sket siden 2007, det er jo også at, der er jo sket noget i forhold til hvordan vi organiserer os, hvordan vi omallokerer ressourcer mellem forskellige opgaver. Så verden udvikler sig, i forhold til dengang dataene er blevet indhentet ikke. Og det mener jeg ikke vi kan bruge til meget.

Interviewer: Men jeg syntes det er spændende med de der styringsinstrumenter. Det er så tydeligt at det er økonomien der styrer det hele, selvom se prøver at sige: Vi vil gerne have noget mere brugerstyring og netværksstyring. Der skal det ene og det andet til og der skal laves nogle borgergrupper der kan komme med nogle forslag og det ene og det andet og alligevel så styrer de så hårdt på økonomien.

Informant 1: Og det er også det der virker, så det kan jeg godt forstå at man gør centralt fra, fordi det er det der virker. Vi har løbende haft fokus på rettidighed og har haft det oppe på ledermøder. Kan vi ikke stramme op? Og hvordan kan det være det står så skidt til i Jobindsats? Men da der kom de der refusionsregler, der begyndte vi herindefra, at lave nogle hard core kontrolsystemer. Det havde vi jo ikke før. Det er jo ikke fordi – Det handler jo om at der er mange ting at se til i et jobcenter, for vi er jo også nødt til at prioritere de ting der for alvor betyder noget for indsatsen og for vores egen økonomi. Det er der vi får dækket vores ressourcer ikke.

Interviewer: Men har i selv mulighed for at påvirke de områder det er i vil måles på og hvilke områder det er der vigtige af jeres indsats?

Informant 1: Nej det har vi jo ikke i forhold til den centrale side. Jobindsats f.eks., de laver jo de målinger de syntes de skal lave.

Interviewer: Det styrer de?

Informant 1: Det styrer de. Men vi laver jo vores interne – Vi har nogle særligt gode sygedagpengeproblematikker, hvilket jo i høj grad skyldes at der er nogle refusionssatser der, der skal leves op til. Så har vi vores eget fokusting ikke. Ja altså jeg ved ikke – Vi decentralt, bruger ikke Jobindsats i den grad som jeg tror man havde tænkt sig centralt fra, eller jeg ved ikke hvor meget man have tænkt sig – Jo man har pakket det ind på den måde, at det er os som må bruge det som styring.

Interviewer: Men det virker måske mere som om de kontrollerer?

Informant 1: Det oplever jeg helt klart og at man lægger op til at medier og politikere kan kontrollere. Altså, man har jo lavet alle tiders pipeline for information til folk der vil være kritiske, for man kan altid finde noget der burde være bedre. Så på den måde bliver vi jo kontrolleret af medierne og af faglige organisationer, ja interesseorganisationer på arbejdsmarkedet i det hele taget, bruger jo de data. Så der er jo en kontrol. Jeg oplever det mere som kontrol, end som noget der er lagt ud til læring. Det må jeg nok sige.

Interviewer: Det er også min opfattelse af det, at det er sådan det er endt i hvert fald. Men også fordi det er de der nøgletal de sammenligner på.

Informant 1: Men vi burger ikke – Altså når vi er inde at trække nogle data, så er det sjældent, selvfølgelig gør vi det en gang i mellem. Man kan altid sammenligne med hele landet eller klynger eller nabokommuner, eller hvad der ellers er. Det er meget vores egne tal og så selvfølgelig udviklingen i dem der er interessant. Det skylder jeg måske at sige, at det kigger vi jo da på, fordi selvom vi kan sige, jamen vi kan ikke genkende de tal som Arbejdsmarkedsstyrelsen har, så går vi jo ud fra at der må være en sammenhæng i – Altså hvor er trenden? Hvilken vej peger det? Så udviklingen syntes jeg nok vi kan bruge til noget. Jeg oplever så også tit at der er nogle begrænsninger på Jobindsats. F.eks. i forhold til herkomst,

hvor vi har siddet og lavet nogle data. Så er der kun tal for 2008 hvis man vil lave en slags målinger. Det kan jeg ikke bruge til noget halvvejs inde i 2010 vel.

Interviewer: Jeg prøvede også at gå ind på Jobindsats og lave en udtrækning på Aalborg Kommune og så syntes jeg – Fordi der havde jeg været inde på Danmarks Statistik og se hvad de havde af tal for beskæftigelsesfrekvenser og sådan, men det var slet ikke – Det stemte faktisk ikke.

Informant 1: Der må jeg sige. Det Jobindsats gør jo i modsætning til Danmarks Statistik, er jo at Jobindsats bruger data fra økonomisystemerne som langt hen ad vejen nok er noget af det mest korrekte, fordi der er ekstra revision på også. Jamen får folk de penge de skal have? Eller henter i de rigtige refusioner hjem?

Interviewer: Men det betyder også bare at der kommer den forsinkelse på tallene.

Informant 1: Ja det gør det. Nu er vi jo i øvrigt spændt på når vi får – Vi har jo kørt vores eget interne system, som en af de ganske få kommuner. Vel nok nærmest den sidste kommune der har sit eget system og nu her til november-december, skal vi overgå til et andet. Det er sådan at landets kommuner er nærmest delt op i to grupper. Den ene gruppe bruger KMD's system Kobra og det andet bruger det der hedder Workbase og vi har så valgt efter en lang udbudsrunde osv., at få Workbase. Så vi har jo store drømme om at nu kan vi trække en masse gode data som også er i overensstemmelse med det man kan på Jobindsats. Sådan at vi kan genfinde tallene. Sagen er jo med vores eget system, at der kan vi simpelthen gå ind og se konkrete sager. Jamen hvad er det for 50 der ikke har fået et aktiveringstilbud først f.eks.. Så kan vi gå ind og se de konkrete sager og tage fat i rådgiverne. Hvad er der lige med den her sag? Det kan vi jo ikke med Jobindsats. Så derfor er det svært for os at bruge Jobindsats til styring f.eks.. Det kan vi simpelthen ikke.

Interviewer: Så i vil få nogle flere muligheder for...

Informant 1: Ja det håber vi, men vi ved det jo ikke endnu, men vi håber jo der vil være større – Det er måske nok et fromt og urealistisk håb at der vil være større overensstemmelse mellem vores egne og Jobindsats, men det håber vi. Det vil vise sig.

Interviewer: Jamen det bliver spændende.

Informant 1: Ja.

Interviewer: Jamen så tror jeg egentlig ikke at jeg har flere spørgsmål. Vi er vidst kommet omkring det hele.

Bilag E: Transskribering af interview 2

Informant 3 er uddannet Socialrådgiver og arbejder som rådgiver i Jobcenter Integration i Aalborg Kommune.

Informant 4 har tidligere været ansat i erhvervslivet og er ansat som jobkonsulent i Jobcenter Integration, i Aalborg Kommune.

Interviewer: Hvad er forskellen på det du laver og det du laver?

Informant 3: Du laver det udadgående kan man ligesom sige. Du tager ud på virksomhederne. Laver det konkrete arbejde med at have borgeren med derude og matche borgeren kan man sige, med virksomhederne og jeg laver alt det formelle alle bevillinger, tager de indledende samtaler med borgeren, er den som er tovholderen på al indsats og hvad der foregår. Skal skaffe alle tingene hjem og skal koordinere, skal sørge for rettidighed bliver overholdt. Skal sørge for alle de her ting.

Informant 4: Altså, hvad hedder det. Du har jo mange borgere som jeg aldrig ser.

Informant 3: Ja, rigtig mange ja.

Informant 4: De er ikke klar til at komme i et job. Jeg får dem først når de er klar til...

Informant 3: Informant 4 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) har de gode af de dårlige. Vi har også i princippet kun dårlige om man så må sige. Det der tidligere hed Match fire og fem. Og så, jeg ved ikke hvor mange, jeg tror måske 25% af dem jeg har, måske kommer igennem til Informant 4 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.). Resten det er nogle, 75%, det er nogle der kører i projekter, eller er sygemeldt, eller hvad det nu er i stedet for. Så de når aldrig frem til dig, men de er jo lige så meget omfattet af refusionssatser, så på den måde. Så har jeg jo også nogle af dem også, som er på integrationslov, sådan nogle som er, ja de er selvforsørgede, eller de er forsørgede af deres ægtefælle, eller er eller anden som har stillet kaution nærmest, eller hvad hedder sådan en – Garanti for at de kan være her og at der er penge til at de kan rejse hjem igen hvis det er at der er noget der går galt. Der har jeg så nogle af dem på integrationsloven. Altså, det er jo grupper som egentlig, som ikke får nogle penge her fra, men som vi kan hjælpe, hvis det er at de ønsker hjælp til at få en arbejdsplads eller en praktikplads, eller et eller andet.

Interviewer: Så det er mere frivilligt de er her så?

Informant 3: Ja det er det. Nu er jeg ikke helt inde i refusionsreglerne, men det er nok sådan noget, jeg mener altså at vi også får bonus hvis vi får dem bragt i arbejde indenfor de første tre år. Ja det tror jeg det er.

Interviewer: Hvordan opfatter i omfanget af at blive sammenlignet og målt på jeres indsats? Er det noget i bliver meget, eller er det kun de her refusionssatser?

Informant 3: Jeg tror du skal spørge en af os en af gangen for det er meget forskelligt.

Interviewer Okay det er meget forskelligt. Vil du starte så?

Informant 3: Jeg syntes ikke jeg mærker det rigtigt i Aalborg Kommune. Jeg har været i Frederikshavn Kommune før, hvor man gik meget op i det fra ledelsesplan, at vi skal huske at gøre det her og så var forklaringen at vi får stort tilskud fra Staten hvis vi gør det. Vi tjener masser af penge på det. Det kommer også an på hvilken personlighedstype man er, men for mig, jeg kan godt lide at der på en eller anden måde kommer et resultatorienteret ud. Selvom, jeg får jo ikke en eller anden bonusløn for det, men jeg kan godt lide tanken om at samtidig med at jeg gør noget godt for borgerne, så gør jeg også noget godt for kommunekassen, i stedet for at koste den penge. Så det er ikke positiv motivation på den måde her, men det er faktisk negativ, for vi får smæk med hammeren når tingene ikke bliver overholdt. Lige i øjeblikket der går cheferne rundt med lister med ting, hvor lovens regler om rettidighed de ikke er overholdt. Det var det

du lige hørte da du lige kom ind måske. Det var en af mine kolleger der kom hen med – Hun havde fået en seddel om at hun eller en af hendes kolleger, havde været skyld i at kommunekassen havde mistet 25.000, fordi man havde skrevet en forkert paragraf i bogen. Så det er jo så – Jeg ved ikke om det er benchmarking på den måde, men det er det som vi bliver målt og vejet og skal forklare bagefter. Det er ikke vendt positivt i Aalborg Kommune. Det bliver vendt negativt og når vi gør noget forkert, så får vi smæk og vi får ikke, fra min stol, ros for at gøre noget godt. Vi kan ikke se resultatet, hvorimod man, der er sådan noget diskussion om Århus Kommune, hvor man jo – Hvor Socialrådgiverne får udleveret sådan nogle lister over hvor meget de egentlig har kostet kommunen så – Nu har du gjort det her forkert, så nu har du kostet 400.000 kroner de sidste par måneder. Den er lidt omvendt kan man sige, men vi bliver heller ikke i det nuværende system, socialrådgiverne som sidder her, målt på den måde, fordi, der er ikke nogen tal der kommer op på den måde og viser det. I Frederikshavn f.eks. der har de et andet arbejdsmarkedssystem. Det bliver også indført i Aalborg Kommune til nytår. Så kan man gå ind og se hvor mange sager man har fået lukket på grund af at folk er kommet i arbejde og hvor mange man har lukket pga. pension, hvor mange man har fået lukket fordi man har fået fratrækt borgeren ydelsen og sådan nogle ting. Der er det sådan mere sammenlignende. Der kan man se – Nå du har lukket 30 sager, du har lukket 10, hvorfor er forskellen der? Så kommer der sådan noget konkurrence indbyrdes. Så det er min oplevelse. I Aalborg Kommune er det meget lidt som sådan, vi bliver målt. I hvert fald der trænger igennem på vores niveau. Det kan godt være de gerne vil det oppe fra, men det kommer ikke igennem.

Interviewer. Ja for Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) snakkede om at man så tog jeres resultater og sammenlignede dem, inddelt per afdeling, mellem hinanden.

Informant 3: Det ser vi ikke noget til.

Interviewer: Overhovedet ikke?

Informant 3: Ingenting. Vi får – ledelsen siger nogle gange: Det går godt, men det er jo ikke meget konkret kan man sige. Det vil være mere motiverende for mig at blive målt, men det kommer jo an på hvilken person man er. Nogen kan ikke lide det. På nogen har det den modsatte effekt.

Interviewer: hvad med jer?

Informant 4: Ja altså nu er jeg jo så forholdsvis ret ny. Jeg startede først i marts. Så jeg har faktisk slet ikke opdaget egentlig at blive målt på nogen måde. Jeg regner da egentlig nok med at vi bliver målt, men det er ikke noget jeg har set. Hverken på positiv eller negativ plan. Så jeg har ikke set nogen resultater for. I starten oplevede jeg det faktisk som meget frustrerende at jeg gik og vidste egentlig ikke og vidste om jeg gjorde mit arbejde godt nok. Fordi jeg vidste ikke meget det forventedes, altså hvor mange sager det forventes at jeg får lukket i løbet af et stykke tid. Nu har jeg også lige afsluttet sådan et lean-kursus, så jeg ved jo at det er noget med at man skal gerne sige, at hvis man får så og så mange nye sager ind først på måneden, jamen så skal der egentlig også gerne gå lige så mange nye sager ud igen. Ellers er der noget der hober sig op et eller andet sted ikke og går der flere ud end der kommer ind, jamen så er det fordi man godt kunne tage nogle flere. Altså, så er der en overkapacitet på en eller anden måde ikke. Så i starten der syntes jeg det var frustrerende, indtil jeg ligesom fandt ud af hvad det egentlig var der er...

Interviewer: Der kunne man måske egentlig godt have brugt noget mere sammenligning, hvor man sammenligner sig med sine kolleger?

Informant 4: Ja.

Informant 3: Det er det samme jeg siger jo. Men det er også min opfattelse fra dine kolleger, at de bliver heller ikke målt på den måde.

Informant 4: Nej jeg tror de fleste af mine kolleger er glade for det egentlig. Uden at jeg ved det og det er ikke fordi de er dårlige og de ikke laver deres arbejde, men jeg tror bare slet ikke det er deres, hvad hedder det – Deres sind er skruet ind på den måde. Jeg tror måske også det hænger lidt sammen med at vi er mænd. Vi er lidt mere resultatorienterede end kvinder er.

Informant 3: Det tror jeg også. F.eks. når jeg sidder og diskuterer det her med mine kolleger. Jeg kan slet ikke komme igennem med at det her kan ses som noget positivt. Tværtimod. De opfatter det som noget negativt, hvorimod det er motiverende for mig at jeg kan se et eller andet sted – Nå det gjorde du godt, det gjorde du dårligt. Men det er meget offentligt tænker jeg. Når man har været i det private så tænker jeg, at det er også en meget anden mentalitet der ligger her, at det gør man ikke. Altså selv på det her område, hvor der er så mange penge i det for kommunerne, så gør i hvert fald Aalborg Kommune ikke det som man kan på integrationslovsområdet for at skaffe de der penge hjem. Det siger ledelsen så, har vi fået meldt ud, at de vil gøre mere ved nu fordi de flytter de der sekretærstillinger som sidder og tager pengene hjem, her ned så vi kommer i tættere kontakt med dem og man kan så håbe på at det på et eller andet plan fører til at vi også kan mere direkte, få en fornemmelse af hvad det er der koster os penge og hvad det er vi tjener penge på. Jeg tror også der er mange af mine kolleger – De ved ikke hvordan tingene hænger sammen. Jeg er meget sådan, fordi jeg har været i Frederikshavn før, er jeg meget fokuseret på, nå men hvis jeg ikke får snakket med den her borger i dag, så fra i morgen, så koster hver eneste krone borgeren får i kontanthjælp, det går direkte ud af kommunekassen, uden refusion fra Staten. Sådan blev jeg opdraget til at tænke da jeg var i Frederikshavn Kommune i sin tid. Mange af mine kolleger siger. Jamen det har jo ikke noget med mig at gøre. Altså, der er vid forskel på hvordan man tænker og altså, ledelsen har ikke fokus på det, med at fortælle videre, det med pengene. Og så kan man jo ikke forvente at folk ved noget om det.

Interviewer: Så i er slet ikke klar over om i ligger godt, i forhold til de andre område af Jobcentrene? Overhovedet ikke?

Informant 3: Nej. Jeg ved at Frederikshavn, hvor jeg var tidligere, de ligger på top fem i Danmark, fordi der gik man op i det og var stolte af, at her gik det ud på at man skal sammenligne, hvorimod i Aalborg, der kigger man sådan mere socialdemokratisk på det vil jeg næsten sige, fordi, man kigger også mere helhedsorienteret på det. For de svage borgere er det godt, men jeg tor ikke vi får de penge ud af det vi kunne. Altså, hvis man skulle kigge på det, sådan alene ud fra Aalborg Kommunes kommunekasses synspunkt, så tror jeg bestemt ikke vi får det ud af det vi kunne, fordi vi gør faktisk en stor indsats her i huset, men vi kunne gøre det endnu bedre, hvis vi blev sådan lidt holdt op på: nå, der er altså nogle tal i skal overholde her. De andre de gør det sådan her. Kunne i ikke også, hvis i lige osv.. Det bruger man overhovedet ikke.

Informant 4: Hvis man skulle se på det som en forretning, så kunne man godt gøre det. Det er jeg ret sikker på.

Informant 3: Som arbejdsplads er det jo et dejligt sted at være. Der er ikke.

Interviewer: Det virker ikke som noget pres eller?

Informant 3: Nej overhovedet ikke. Jeg har det sådan, jeg falder lidt i søvn. Jeg mangler lidt. Liige, bare lidt, nogle der kommer og putter mig lidt under pres en gang i mellem.

Informant 4: ja, det syntes jeg heldigvis jeg er rimelig god til at gøre selv, fordi jeg har nogle forventninger til at når jeg har gang i nogle ting, så skal det være på en bestemt måde, men jeg er da bange at hvis det fortsætter på den måde, så kan det godt være at man efterhånden bliver lullet i søvn ikke. Nu har jeg trods alt kun været her i et halvt år. Nej jeg har ikke nået at blive søvnig endnu.

Interviewer. Nej okay. Men der ville man jo også kunne bruge nogle sammenligninger som man ligesom kunne holde hinanden lidt op på. Måske sætte nogle flere målsætninger for man skal nå også.

Informant 3: Ja, men jeg vil også nok sige, det er svært at måle, fordi det er forskellige sager alle sammen. Der er jo ikke nogen – De tager jo ikke lige lang tid. Nogle er sværere end andre, men man ville jo nok alligevel kunne have en eller anden form for gennemsnit hvor man kan sige, jamen hvis ellers sagerne er nogenlunde fordelt, jamen så burde vi alle sammen kunne få så og så mange igennem systemet indenfor en given periode ikke. Jeg er stærk modstander ad det der man, i nogle kommuner der har man gjort det at man giver folk resultatløse fordi de så får lukket x-antal sager. Problemet er netop det Informant 4 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) siger nu med at sagerne de er så ekstremt forskellige. Mine sager herinde. Jeg har dobbelt så mange sager som nogle af mine kolleger, men det kan være fordi mine sager de er lettere, det kan være fordi jeg har en anden indflydelse på borgeren. Det kan være hvad som helst der gør, at mit sagsantal er anderledes og jeg har lettere ved at få lukket sager end andre. Det kan være fordi jeg er god, det kan også være fordi mine sager de er lettere. Altså, man kan ikke dele mennesker ind i sådan nogle kasser og det er også problematikken med at sammenligne kommuner med hinanden, fordi, hvad for nogle borgere har vi i Aalborg Kommune, hvad for nogle borgere har de i Frederikshavn? Frederikshavn de får nye flygtninge ind. Det gør vi ikke, for di vi er nulkommune, så vi får ikke nogle ny. Vi får kun dem der flytter. Efter tre år stadig ikke har fået arbejde, så kommer de til Aalborg og så ser vi dem første gang, hvor i de andre, dem som modtager nye flygtninge, de får dem frisk fra fad meget motiverede, i hvert fald i mange tilfælde og er meget lette at arbejde med. Så der kan man letter i Frederikshavn sige. Jamen godt så kommer vi op på top fem i løbet af ingen tid, hvor det er sværere for os. Altså, vores jobkonsulenter skal kæmpe hårdere for at få dem ud. Selvom vi har bedre muligheder sådan erhvervsmæssig i Aalborg, end man har måske i Frederikshavn, så har man så til gengæld også en tungere målgruppe og det betyder. Det er også derfor de har lavet sådan så man er delt ind i de der klynger, eller hvad de nu hedder. Det er også sådan at man sammenligner sammenlignelige kundegrundlag eller hvad man skal kalde det ikke, men det er svært at lade det trænge igennem ned til at jeg skulle have mere i løn fordi jeg gjorde det godt, men derfor ville jeg stadig gerne have nogle tal så jeg kan sammenligne. For at kunne motivere mig, i stedet for at motivere mig negativt, så motivere mig positivt, ved at jeg kan sammenligne mig og se at det går godt. Lidt konkurrenceelementet. Det er der ikke. I hvert fald ikke som jeg se det. Tværtimod. Hvis man forsøger at stikke næsen lidt frem med det, så bliver man holdt nede.

Informant 4. Det tror jeg meget bunder i at vi har den her ring med pilen op ad og de andre har sådan en hvor der hænger et kors ned af.

Informant 3: Det er muligt.

Informant 4: Jeg tror at det ligger der meget i. Det er selvfølgelig ikke alle det gælder sådan på, men generelt er mænd mere konkurrenceminded og resultatorienterede, end kvinder er.

Informant 3. Det er også et kulturspørgsmål tænker jeg. Altså, jeg kommer ikke langt med at give mig til at argumentere for: at det kan du da ikke gøre det der. Det koster kommunekassen X antal kroner. Det gider mine kolleger ikke høre på. Nå hvad så – Hvor jeg får det helt dårligt, hvis jeg ved det koster kommunekassen penge. Så det er sådan forskellig indstilling til hvad arbejdet går ud på. At nogen de mener det er mere bredt, hvorimod jeg gør det jeg er ansat til og så forsøger jeg så – Man kan sige at vores borgere og lovgivningen, de passer ikke sammen. Det jeg forsøger, er at få det bedste ud af det for borgeren og samtidig overholde de krav som lovgivningen nu stiller og det er ikke nødvendigvis sådan, at fordi Informant 4 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) får en borger i arbejde, så har vi fået den borger godt integreret. Sådan siger man det er, men det er jo ikke nødvendigvis rigtig t og det vi så gør ud over det, fordi vi ikke bliver målt, fordi vi ikke bliver benchmarket her i huset på den måde, det er så er vi måske også bedre til at få de andre ting med. Så det at ledelsen ikke har så meget fokus på det som loven siger vi skal måles på. Så det har også positive sider i, at vi gør måske også noget ud over, men man mangler så bare – Man kan godt gå på to ben, man kan godt både gøre det ene og det andet og så kan man så selv lægge sig et sted på den skala, hvor jeg syntes at her i huset er de meget sådan omsorgsagtige, i stedet for også kravstillingsdelen af det. Et helt konkret eksempel, i Frederikshavn, hvis folk de ikke ville arbejde med svinekød eller alkohol, stå i butik eller hvad det nu. Gøre rent. Så fratager man dem kontanthjælpen og siger til dem, jamen sådan er reglerne i Danmark. Det skal du. I Aalborg kommune der har man holdningen, jaa, joo, nåå og der fritager man folk og så sidder de fast. I stedet for at man forsøger at finde ud af, jamen okay hvis du ikke vil det, så må du selv komme med et forslag til hvad du ellers vil i stedet for. Og det er sådan to forskellige indgangsvinkler til det. At her, hvis folk siger nej, siger man: Nå jamen så må vi jo forsøge at finde ude af – Hvad gør vi så ved det? I Frederikshavn, der gør man som regeringen og loven siger, at her skal du og der er bare ikke noget at gøre og begge dele har sine fordel og begge dele har sine ulemper og som socialrådgiver, kan jeg i princippet bedst lide Aalborg kommunes tilgang, men det der virker, vis det er arbejdsmarkedstilknytningen man vil opnå – Det er jo et Jobcenter, det er altså bare Frederikshavns, det må man konstatere.

Interviewer: Det virker også som om Frederikshavn er mere fokuseret på de få faktorer man måles på. Hvor mange man får i arbejde og hvor mange man får i uddannelse, end Aalborg er.

Informant 3. Helt sikkert. Aalborg Kommune har sådan en meget mere bred, socialfaglig tilgang til det og det er jo ganske glimrende, men hvis man – Målingspunkterne det er jo ikke den socialfaglige del. Den bliver overhovedet ikke målt. Alt, meget af den, 50%, jeg ved ikke hvor meget det er, men en stor del af den indsats jeg og mine kollegaer som socialrådgivere her i huset gør, kan du ikke se nogen steder. Det er så den der integration der ikke bliver målt på. Så har vi noget jobintegration og der halter vi så nok lidt efter andre steder, fordi vi gør en masse ting ved siden af. Jeg syntes altså man kan tale både for og imod begge dele og jeg har svært ved at sige hvad der er bedst. Jeg kan kun sige hvordan jeg selv som person, jeg vil gerne have lidt mere måling, men det er jo så bare min personlige smag.

Interviewer: Ja. Der er jo de her databaser som Jobindsats. Bruger i dem til at gå ind og se hvordan Aalborg performer, i forhold til de andre kommuner?

Informant 4: Jeg kender det slet ikke. Jeg kom også bare ind som ufaglært.

Informant 3: Det er overhovedet ikke noget vi bliver opfordret på nogen måder til at gøre. I Frederikshavn blev der hver uge hængt en liste op på opslagstavlen, hvor der stod: I denne uge har vi afsluttet så og så mange kontaktførelser i den her har vi ikke overholdt, samt de her uger har vi... Alle tingene blev hængt op på opslagstavlen. Ikke nede på rådgiverplan, altså på den enkelte person, men på Frederikshavn Kommune for sig og Frederikshavn Kommune sammenlignet med klyngen, altså de andre som var i sammen situationer. Her har jeg været inde og se på det en, to gange, hvor jeg har siddet og kedet mig og tænkt nå et eller andet skal jeg lave, så nu går jeg ind på Jobindex eller Jobregionen og kigger på et eller andet. Det er ikke noget vi bruger, overhovedet.

Interviewer: Okay. Det er jo jeres indsats der bliver målt hvis man kan sige og så bliver lagt ind.

Informant 3: Spørg mine kolleger og de vil ikke vide hvad det er. Du siger det samme. Det er jo jeres indsats man langt hen ad vejen måler. Det bruger vi ikke.

Interviewer: Jamen så er det jo ikke noget der påvirker jeres dagligdag at a bliver...

Informant 3: Jo det gør det i hvert fald for mig, ved at det ikke foregår, for jeg ved at det findes og jeg syntes det er en god ide. Ikke som det eneste ledelsesredskab, men som en del af det og det er derfor meget fint at Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) sidder og snakker om lovgivningen og overordnet snak osv.. helt konkret, hernede ved os – vi bruger det simpelthen ikke. Vi bruger det i den udstrækning, at når vi ikke overholder kravene i loven. De negative faktorer. Vi får dem ikke meldt ud som tal på den måde, vi får mere at vide nu har du ikke gjort det og nu har du ikke gjort det. Så der er ikke nogen sammenligning med andre på nogen måde.

Interviewer: Det er jo lidt en skam for det er jo lidt et indirekte styringsredskab, i forhold til økonomiske incitamenter, at nu skal vi have vores refusioner hjem og det ene og det andet. Altså, det vil jo være mere orienteret mod læring og udvikling end de økonomiske.

Informant 3: Helt enig, men der er sådan en modstand i det. Både i socialrådgiverfaget som sådan, kan jeg mærke blandt mine kolleger. Man vil simpelthen ikke måles på det, fordi man så siger, hvis man bliver målt på det så glemmer vi alt det andet, hvilket er rigtig langt hen ad vejen. Frederikshavn er ikke særlig pæn ved mange af sine borgere, det vil jeg sige. Der er seriøst nogle af de svage som virkelig får med hammeren deroppe som bestemt ikke har behov for den ekstremt hårde indsats. Jeg er stærkt modstander af selv, den måde som man nogle gange blev nødt til at behandle folk på, fordi det var en politisk beslutning, men det virkede, hvis det er arbejdsomt man vil have det. Hvis vi kigger på hvad virker for at få folk i arbejde – Det virkede, fordi når folk de mistede deres kontanthjælp, så fandt de mirakuløst et arbejde. Nærmest uden undtagelse. Folk som var på vej på førtidspension de mistede deres introduktionsydelse, som det så var, jamen så arbejde de pludselig i et pizzeria. Så det kunne lade sig gøre. Om det så er integration, det er noget fuldstændig andet og det mener jeg ikke det er. En borger som ikke taler dansk og som er fremmedgjort overfor det offentlige system og som hader alt dansk, fordi de har behandlet ham på den måde – Hvor meget integration er der i det? Det ved jeg ikke, men det virkede, i hvert fald i forhold til arbejdsmarkedet. Så der kommer det negative frem, ved at man kun måler på den slags ting også. Sådan en borger som ham, han vil så også senere blive målt, i forhold til om han kan bestå en danskprøve. Det vil han så ikke kunne. Så der bliver han jo også målt.

Interviewer: Hvornår skal man bestå den danskprøve?

Informant 3: Indenfor de tre år, for ellers så udløber ens danskuddannelsesret, så derfor er den periode vigtigt, men lovgivningen er skruet sådan sammen, at vi bliver først og fremmest målt på om vi får folk i arbejde indenfor de tre år, men vi bliver ikke målt så meget på det i Aalborg Kommune, fordi vi ikke har så mange af den slags.

Interviewer: Hvad så med det – det er jo lidt vildt at man ikke er opmærksomhed på det her ude egentlig, for Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) sidder jo med Jobindsats engang i mellem, så laver han jo udtræk og hvor gode de er og de har deres interne målinger.

Informant 3: Ingen kontakt overhovedet, what so ever. Jeg ved ikke engang hvordan Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) ser ud. Jeg hører bare hans navn og så nogle gange har ledelsen været til møde med ham og så siger de et eller andet.

Informant 4: Jeg har snakket med ham i telefon.

Informant 3: Nåå, uha!

Informant 4: Det var fordi jeg selv ringede til ham.

Informant 3: Det er ikke sådan at – Det er som om ledelsen på Sønderbro, altså der hvor Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) sidder, de har to fuldstændig forskellige agendaer. To forskellige dagsordener. Derovre tænker de meget i tallene, her har man holdningen, det bliver også tit meldt ud, det kan godt være lovgivningen siger at vi skal gøre sådan her, men det syntes vi ikke er menneskeligt fair så der for gør vi det ikke. Vi gør det så langt som vi er tvunget til, men der ud over så forsøger vi bare at overholde – Så man har ikke fokus – Altså hvis man skal sige det hårdt, så sidder man stadig her i huset fast i hvordan det var før Jobcentrene blev oprettet, fordi de fleste af mine kolleger, altså ikke de helt nyuddannede, altså jeg er også selv nyuddannet for to år siden. Os der er nyuddannede efter at Jobcentrene er kommet til, vi kender det som udgangspunkt. Vi ved godt det er sådan det hænger sammen, men mange af mine kolleger som har været her i over fem år, lad os sige det sådan, de syntes – De er stadig rigtig sure på den her opsplitning. De kan ikke acceptere den som sådan. De syntes det er en dårlig idé at de kun skal kigge på arbejde her og så Socialcenteret nedenunder, de skal kigge på alt det andet. Så der er – Og ledelsen giver dem lidt ret, så der er sådan en modvilje her i huset, mod den organisation vi sidder i og det gør det jo svært og det betyder at Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) kan snakke nok så meget om det her, men det slår aldrig nogensinde igennem, for hverken ledelsen eller medarbejderne syntes det er en god idé og derfor sådan set er glade for at det ikke kommer ned til os jo. Men jeg tror ledelsen her i huset sådan set er – Eller vores øverste chef, Jette, hun er nok faktisk den mest, sådan, der prøver sådan at være lidt motiverende overfor sådan nogle ting her. For jeres chef. Vi har to forskellige chefer.

Informant 4: Det er en anden end hende du skal snakke med.

Informant 3: Informant 2 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) som er min chef, hun er teamleder dvs. hun er min første direkte, eller min direkte overordnede, men samtidig har jeg så også din chef som min aller øverste overordnede her i huset, altså hende der udstikker linjerne, men det er jo så hende der sidder med i ledermøderne.

Interviewer: Så det er hende der får de her lister over hvordan i performer?

Informant 3: Nej man skal så sige at her, vi har også fået 18 mio. kroner kastet i nakken her i huset.

Interviewer: Til ekstra konsulenter ikke?

Informant 4: Det er mig.

Informant 3: Jo, men det som man har valgt at bruge dem til her, det er at man har valgt at ansætte socialrådgivere – Jeg er ansat på de 18 mio. også. Så selvom det skal gå til jobkonsulentindsats, så går hovedparten af det til rådgiver indsats, fordi at få nogle borgere over til Informant 4 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.), har man brug for en stor indsats her. Så man har valgt at bruge pengene på den måde her. Det vil sige, vi kan ikke rigtig sammenlignes med andre kommuner i øjeblikket, fordi vi er ekstremt overbemandede, hvor andre kommuner – I Frederikshavn havde jeg som ny, helt frisk fra fad, mens jeg stadig gik i skole, havde jeg 80 sager. Her har jeg skullet kæmpe mig, helt kæmpe mig – Jeg sagde jeg keder mig, jeg skal have noget at lave – Og jeg er kommet op på 50 og det viser forskellen ikke. Hvis Frederikshavn de kan få folk i arbejde med 80 sager, men her kan vi ikke med 50, så er det fordi der er et eller andet der ikke er helt...

Interviewer: Ja og jeg troede ikke jeg kunne komme til at tale med jer i juli måned, fordi i havde så travlt.

Informant 3: Åhh du er velkommen. Vil du komme igen i morgen?

Interviewer: Det kan jeg da godt. Jeg finder på nogle nye spørgsmål til i morgen. Så skal det da være noget i hører noget om, så er det da lidt sjovere, men det syntes jeg da er interessant, at man slet ikke bruger det, for tallene ligger der jo. De indsamler jo data på alt det i laver. Det eneste som Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) også fokuserede på, det var det der rettidighed. Det var det.

Informant 3: Ja, det er også mantraet her i huset, men ledelsen melder det ud, det hører i ikke så meget om jo, i hører det når vi kommer og slår i hovedet – Nu skal i også få den her borger til at være i arbejde længere, fordi det siger vores ledelse at vi skal. Men ledelsen italesætter det her i huset som sådan noget lidt et nødvendigt onde. Det bliver brugt som, det er også lidt åndssvagt at vi skal det her, men det skal vi altså agtigt og de kollegaer der har været her før kommunalreformen, de er fuldstændig sådan helt overfor det. De syntes simpelthen det er det værste der er opstået og hvis det bliver overskredet, så – Nå ja det kan vi ikke tage os af og det er altså en helt anden tilgang til det, end der er behov for hvis man skal nogen steder hen med det her. Så ja, det undrer mig også meget selv. Jeg var meget chokeret da jeg startede her, for når man er vant til at blive målt, at der bliver hængt en seddel op på opslagstavlen hver uge hvor man kan se det går den forkerte vej venner. Hvad skal vi gøre ved det? Her er det sådan – Jamen det går meget godt.

Informant 4: Det er også det jeg tænker og det jeg efterlyste i starten. Det er det her med at jeg går nu og har en følelse af, at det klarer jeg egentlig meget godt det her. Det kan egentlig være jeg ikke klarer det særlig godt, at det bare er det udtryk jeg får og det indtryk jeg giver andre, fordi jeg jo selv tror det går meget godt. Så tror de måske også at det går egentlig meget godt og det kan være det går rigtig godt. Det

ved jeg ikke. Men det kan også være det faktisk går skidt. Det har jeg ikke nogen anelse om. Jeg aner ikke om det jeg gør det er godt nok eller ej.

Informant 3: Det er også svært fordi det er delt op på den måde, forstået, at hvis vi har en borger som indgår som et tal i den statistik, inde på indsats siden der, eller på beskæftigelsesregionens forskellige udregninger, så er ansvaret i princippet delt. Hvis jeg nu har en borger som skal i gang med en eller anden aktivering indenfor 13 uger, hvis det er en der er under 30, så er det mig der har ansvaret for det, men jeg kan ikke komme videre med det, uden Informant 4 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) hjælper mig og Informant 4 skal finde en eller anden praktik og hvis der nu går et eller andet galt undervejs og det gør der tit med vores borgere fordi de er så svage. Så jeg vil hellere – eller jeg kan godt forstå, et eller andet sted kan jeg godt forstå at ledelsen er sådan ambivalent overfor at bruge det, for det er svært med de borgere vi har. Vi vil blive ramt, et eller andet sted uretfærdigt, fordi man har et menneskesyn, som man så fint kalder det, her og det er jo fint, glimrende, men det er bare svært at sammenligne os med Frederikshavn, fordi det har man så skrottet i Frederikshavn. Der går man hårdt og kontant efter bundlinjen. Jeg vil gerne ligge et eller andet sted i mellem, hvor der er lidt mere, hvad hedder sådan noget, konkurrence, eller hvad man nu skal kalde det ikke, men samtidig have en eller anden form for menneskelighed ind over. Det mener jeg godt man kan, men...

Informant 4: Det kan også blive så menneskeligt, så man går og får så ondt af de her mennesker også ender det med at de bare sidder og bliver klientliggjorte og bliver holdt i systemet, i stedet for at kunne – Man kan godt være menneskelig og så stadigvæk give dem et los i røven og kom ud og kom i gang med et eller andet ikke. Det kan være det er det. Eller hvis vi fik en gang i mellem et los i røven så kunne det også godt være vi var lidt hurtigere til at få nogle ting sat i gang, sådan at de her mennesker ikke bare går og bliver syltet. Fordi, det er jo heller ikke særligt menneskeligt, hvis man i god tro går og sylter dem egentlig, i stedet for at får dem sparket ud i noget. Jeg vil da være træt af hvis jeg kom som flygtninge et eller andet sted og havde et ønske om at jeg gerne vil integreres og jeg gerne vil arbejde og sådan noget og så er der nogen der går og har så ondt af mig – Aj, så lader vi ham gå og passe sig selv lidt og får styr på de har problemer man nu har og sådan noget ikke.

Informant 3: Det forekommer i stor stil her. At man siger: Jamen det kan vi godt opgive nu. Så pakker man ind i vat et eller andet sted. Det er selvfølgelig altid en individuel vurdering fordi der kan faktisk, reelt, også være seriøse grunde til at man skal pakke folk ind i vat, fordi de har været igennem nogle helt forfærdelige ting og hvis vi sendte nogle af mine borgere fra skuffen hen til dig, så ville det gå fuldstændig galt. Det er helt sikkert, men der er bare også lidt for meget vatindpakning her, altså der er lige – Selv dem der kommer med den største arbejdsidentitet fra deres hjemland. Hvis de landede i Frederikshavn, nu bruger jeg hele tiden det fordi det er mit sammenligningsgrundlag og så i Aalborg, så er det 100% sikkert, at i Aalborg vil man i løbet af kort tid få taget arbejdsidentiteten fra dem fordi, aj, nu skal du også lige osv.. Hvor man i Frederikshavn siger: Yes, dag et, ud at arbejde. Værsgo. Ud i praktik på et eller andet sted. Ud at plukke jordbær eller hvad det måtte være, som man kan finde ud af, allerede fra den første dag. Hvor man i Aalborg meget mere, har en tendens til at sige, jamen nu lader vi dig gå et par år, hvor du kun går på sprogskole. Så glemmer man arbejdsdelen af det og det gør man måske også, fordi man tænker ikke på det der med at det faktisk er meningen med vores indsats, at vi skal få folk i arbejde. Det er nummer et. Og integration kommer som nummer to. Selvom vi hedder Jobcenter Integration. Men arbejde det er nummer et. Man kan være enig eller uenig politisk, i at arbejde er løsningen på alle problemer. Det mener jeg som

socialrådgiver ikke det er, men det er nu engang sådan vores system det er skruet sammen. Så er det også det vi skal gå efter. Men det gør vi ikke her. Vi modarbejder det. Så i stedet for at satse på det som er nummer et, så bruger vi andenprioriteten som nummer et. Det kommer så i anden række om folk de får arbejde. Det er i hvert fald sådan jeg oplever det. Og derfor bruger vi selvfølgelig ikke et måleredskab der ligger der, for det er ikke i tråd med ledelsens, hvad kan man kalde det, værdier og visioner, eller hvad det nu er. Den lokale ledelse. Den overordnede ledelse har et fuldstændig andet syn på det. Det er to forskellige verdener, når man hører de her to forskellige ledelser tale.

Interviewer: Ja. Det er skægt. Der er en undersøgelse, hvad hedder det, Anvendt Kommunal forskning har lavet. De laver sådan en benchmarking undersøgelse hvert tredje år, af hvor gode kommunerne er til at få flygtninge, indvandrere og familiesammenførte i arbejde og der inddeler man så kommuner i fem grupper: Dem der er rigtige gode, dem der er rigtig dårlige og så tre grupper ind i mellem, hvor Aalborg ligger i dem der er dårlige. Når jeg så fortæller Informant 1 (Navnet er fjernet for at bevare informantens anonymitet red.) om det, så siger han: Jamen vi ligger jo meget godt. Og vi taler om samme undersøgelse?

Informant 3: Det kommer an på hvad man mener der er godt jo.

Interviewer: Men han har jo det økonomiske, det der effektivitetsfokus så han burde jo være utilfreds med at man lå der, i forhold til at i så ville sige, henede, jamen det er også fordi...

Informant 3: Hvad er det for en undersøgelse siger du?

Interviewer: AKF – Anvendt Kommunal Forskning.

Informant 4. Ja. Jeg kan huske Hanne Mousel. En også nede fra Jobkonsulenterne som – Hun fortalte om at der var lavet en undersøgelse engang, jeg ved ikke om det var den, hvor der var nogle forskellige regioner, eller kommuner, eller et eller andet som skulle – Der blev sådan en fin bog ud af det og der blev man nemlig også målt på nogle forskellige ting og der havde hun så ringet rundt, for hun kunne simpelthen ikke forstå, da de havde fået sådan et foreløbig resultat, der kunne hun ikke forstå at Aalborg Kommune lå så dårligt som de gjorde. Så havde hun ringet til nogle af de andre for at høre hvad for nogle ting, de egentlig havde lagt frem til – Og der var nemlig nogle hvor de havde sagt, jamen så havde de nogle sager her, de var simpelthen så umulige eller et eller andet, de var jo ikke retningsvisende for noget som helst som dem havde de ikke taget med f.eks.. Så havde de nogle andre ting som de heller ikke havde taget med. Så de havde sådan set pyntet på resultat på en eller anden måde.

Informant 3: Ja, eller også har man gjort som i Frederikshavn, hvor man simpelthen har smidt de folk ud af systemet. Man har simpelthen gået hårdt og brutalt efter Klaus Hjort sagde, deroppe, så vi vender dem i døren. Så hvis de ikke vil præcis – Hvis de ikke passer ind i det danske system, så smider vi dem ud. Hvor vores tilgang her, den er at vi skal beholde borgerne i systemet for en hvilken som helst pris, for hvor skal de ellers gå hen. Hvilket jo også er rigtigt, men det er bare, når man har et system hvor man måler, så kommer vi jo automatisk dårligere ud når vi har den her tilgang til det.

Interviewer. Helt sikkert.

Informant 3: Det kan næsten ikke være anderledes. Og så kan man igen tale for og imod. Hvis det er arbejde vi skal satse på, så er det dårligt, i hvert fald på vores måde, men hvis det er de menneskelige

hensyn, så er det jo godt nok. Jeg ved godt hvor jeg helst vil placere mig henne stadigvæk, men man skal bare ikke gå helt i ekstremer. Det er lidt der den ligger.

Interviewer: Ja for man kan sige, det der måles på, det er jo så heller ikke dækkende for integrationen af den enkelte.

Informant 3: Overhovedet ikke.

Informant 4: Man kan jo sige det på den måde, at hvis ikke man måler og ser på hvor man er kommet til, jamen så ved man heller aldrig hvor langt man er nået. Så ved man jo aldrig om man gør sine ting ordentligt. Så jeg syntes da der skal være en eller anden form for måling helt klart. Det er jo det samme som man gør inden for sport ikke. Hvis man siger, jamen vi vil være verdensmester indenfor et eller andet, jamen hvis man ikke sætter sig nogle delmål, når man så engang imellem sætter sig ned og siger: Jamen har vi nået de mål vi satte os? Så ved man jo aldrig nogensinde om man er på vej i den rigtige retning.

Informant 3. Det er rigtigt. Vi bliver, det ved jeg ikke om i gør som jobkonsulenter, men på rådgiverdelen. Når der har været noget medarbejderudskiftning og sådan noget, så er der blevet sendt nogle lister rundt med hvor mange sager de enkelte har haft og det eneste talmæssige der så blev brugt, det var at man konkluderede, at nu havde vi det sidste halve år lukket 60 sager eller sådan et eller andet og det var godt gået. Så på den måde bliver det målt, men det bliver overhovedet ikke delt ud på enkelte rådgivere og det var overhovedet ikke sammenligneligt, for hver gang jeg får lukket fem sager, så får jeg 10 nye, eller et eller andet. Hvorimod andre ingen får, så det er sådan, der er ingen sammenligningsgrundlag, der er ikke noget systematisk i det, så man kan ikke bruge det som benchmarking på nogen måde. Hverken internt eller eksternt i forhold til andre kommuner, eller andre jobcentre, eller noget som helst. Så det er sådan meget fluffy altså. Der var heller ikke ret mange der var interesserede i at komme til det her interview, fordi de ved ikke rigtig, hvad skal de sige.

Interviewer: Nej, det er også mere for at finde ud af, hvad er omfanget af det her og hvordan står det egentlig til, fordi man fra ministeriets side, jo gerne vil bruge det. Man vil gerne have mere af det her sammenligning. Man skal lære af hinanden og man skal udvikle sig og...

Informant 3: Men tendensen – Eller holdningen her i huset er meget, hvad hedder sådan noget, negativt stemt overfor det her system, fordi det bliver betragtet som kontrol. Hver gang en borger udebliver, kommer fem minutter for sent til en samtale, så sætter vi en kæmpe papirmølle i gang. Vi skal registrere så Arbejdsmarkedsstyrelsen kan se, vi skal lave en rådighedsvurdering på den her borger osv.. Det er folk pisse sure over. Min indstilling er, jamen sådan er reglerne, så må vi gøre sådan, uanset og det nytter noget eller ej. Hvis folk nu f.eks. i Aalborg Kommune, ikke registrerer tingene i Arbejdsmarkedsstyrelsens system, fordi man syntes det er så åndssvagt, så kommer Aalborg Kommune også til at se forkert ud, fordi vi lægger vægt på noget andet. Så...

Interviewer: Men kommunen har jo indrettet sig på en måde som faktisk giver nogle ret gunstige vilkår for at opnå succes. Man har lavet en integrationspolitik, man har indrettet et særligt, eller hvad hedder det, Jobcenter Integration.

Informant 3: Integrationspolitikken er ord på et papir som ikke hører nogen steder til i virkelighedens verden. Det gør det altså bare ikke. Det er – Kulturen i huset passer bedre sammen sådan som det var før

kommunalreformen og folk er stadig sure, mine kolleger. det kan jeg selvfølgelig ikke sig med jer jobkonsulenter, i er mere sådan omstillingsparate tror jeg. Hvor at generelt også dem der har været her længe.

Informant 4: Nu er det også første gang jeg arbejder indenfor kommunen.

Informant 3. Du er vant til nogle andre ting, men stadig væk så er i – I Frederikshavn, der hvor jeg var, der var selve rådgiverne de var også meget sådan, de tænkte og så meget i tal og var meget mere sådan fokuseret på det, men jobkonsulenterne var endnu mere. Altså, det var virkelig – Det var erhvervsfolk man nærmest havde hevet ind. Nu skal vi have nogle folk ud. Så det er også noget med hvordan man satser. Vores er blevet bedre efter vi har fået nogle måske nye ind, i forbindelse med den her 18 mio. pulje, men før det har det jo kun været gamle socialrådgivere der har leget jobkonsulenter, kan man sige. Nu har vi fået et frisk pust ind udefra, som nok også har hjulpet lidt på det, kunne jeg forestille mig. Men målingen mangler det må man sige.

Interviewer. Det må være konklusionen.

Informant 3: Ja.

Interviewer: Jamen det er jo også interessant, for så er det jo slet ikke nået der ud hvor man gerne vil have det.

Informant 3. Ikke det fjerneste. Men det tror ledelsen på Sønderbro at det er, men de har ikke spurgt andre end vores ledelse. De har ikke undersøgt hvordan det hænger sammen. Det kan de jo så heller ikke gøre, medmindre de sender nogen ud til at gøre det.

Interviewer: Når i nu har meget fokus på den sociale del af det, laver i så selv nogle evalueringer eller noget, af hvordan brugerne har det, eller hvad hedder det borgerne, har det med jeres indsats og sådan noget? Det evaluerer i heller ikke på?

Informant 3: Overhovedet ikke. Ikke det fjerneste. Der er ikke nogen – Der mangler virkelig systematisk opsamling, af en eller anden form for tilfredshedsundersøgelse, eller what ever man nu vil gøre. Jeg ved det simpelthen ikke hvordan man skulle gøre det, men der er ikke nogen som helst form for – Det baserer sig sådan på fornemmelser i stedet på, fra ledelsen. Nå men det er en borger som et eller andet, så bliver den placeret hos den rådgiver som et eller andet. Det er sådan meget, meget, hvad hedder sådan noget?

Informant 4: På Gefühl?

Informant 3. Ja det kan man sige. Det er sådan virkelig – Man har sådan mere en – man kigger ikke på de hårde facts. Man har sådan en holistisk indgangsvinkel til tilværelsen her. Man forsøger nærmest at mavefornemme sig frem til, nå jamen den her borger skal nok derhen og jeg ved faktisk ikke hvor hensigtsmæssigt det er i sådan et system, hvor vi bliver målt på noget andet. Der bliver ikke målt på mavefornemmelsen. Der bliver vi målt på, konkret, virker det vi gør? Her er det ikke nødvendigvis om det virker det vi gør, men mere om det føles godt at gøre det. Så det er sådan lidt anderledes jo.

Interviewer: det er rigtigt.

Informant 4. Man kan godt lidt sammenligne det med om men, nu der lige er VM i fodbold, om man går efter at score mange mål, eller om man går efter at spille flot fodbold, hvor vi går måske mere efter at spille flot fodbold?

Informant 3. Helt sikkert. Det var en god sammenligning.

Interviewer. Ligesom Aab, eller hvad? Men tusind tak for jeres hjælp. Selvom der ikke er så meget måling i det i går og laver, så er det jo interessant.