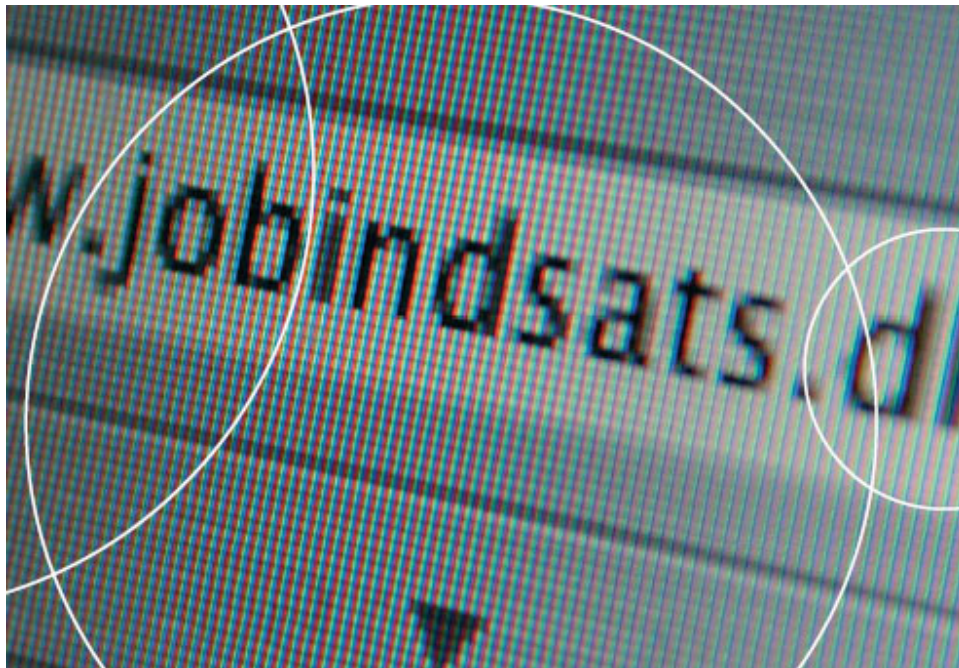


Statslige idealer og virkeligheden i kommunerne

- En kortlægning af kommunernes brug af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks på sygedagpengeområdet



Speciale på politik og administration, Aalborg Universitet

Marts 2007

Statslige idealer og virkeligheden i kommunerne
- En kortlægning af kommunernes brug af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks på sygedagpengeområdet

Af Miloud Yousfi

Speciale på politik og administration, Aalborg Universitet 2007

80 normalsider

Vejleder: Lene Dalsgaard

Aalborg den 14. marts 2007

Miloud Yousfi - 20011640

Abstract

The Danish Government has suggested that a way to achieve a more effective public sector is by benchmarking the performance levels of the Danish municipalities. In the future, a rise in the number of state-driven benchmarks can be expected, measuring the performances of the municipalities of Denmark.

The state level actors are expecting the municipalities to use the benchmarks as an instrument for improving their performances. The goal of this thesis is to investigate how the municipalities utilize state-driven benchmarks in the area of sickness benefits, compared to the expectations of the state level actors - expectations that are summarised in a theoretical constructed organisation recipe.

Though a series of phone interviews with nineteen municipalities, it has not been possible to present a short and general answer to this question. Instead, we found that the municipalities have utilized the benchmarks in several different ways and therefore, the conclusion of the thesis is made up by various tendencies that sum up the municipalities' use and non-use of the benchmarks.

Many municipalities did not use the benchmarks in accordance with the organisation recipe due to financial reasons. Many municipalities consider the steps that are expected by the state-level actors too cost demanding.

Especially the efforts to follow up on the benchmarks fell short of the expectations of the state-level actors. Only a minority of the municipalities conducted a supplementary analysis to find out the causes of their performance in the benchmarks. Many municipalities also failed to establish new co-operations with municipalities that performed well in the benchmarks, an important point in the organisation recipe.

There were some positive tendencies, seen in the light of the expectations of the state-level actor, there were some positive tendencies. Some municipalities followed the organisation recipes all the way, while others used alternatives to the state-driven benchmarks - thereby indicating that the state does not have to encourage municipalities in order for them to focus on performance and efficiency. This after all is the ultimate goal of the state driven benchmarks.

PROBLEMFOMULERING	10
1.1 Introduktion	10
1.2 De statslige benchmarks som organisationsopskrift	12
1.3 Blandet modtagelse af statslig benchmarking	14
1.4 Problemstilling	14
Organisationsopskriften bag de statslige benchmarks	15
Kommunernes brug af de statslige benchmarks	16
1.5 Specialets opbygning.....	17
2 CASEDESIGN OG -PRÆSENTATION	19
2.1 Casedesign	19
Antal cases.....	19
Casen set i et retoperspektiv	20
Hverken teoritestende eller -opbyggende	21
2.2 Case præsentation	22
3 TEORIAFSNIT 1 – BENCHMARKING OG DEFINITIONEN AF ORGANISATIONSOPSKRIFTENS INDHOLD.....	25
3.1 Introduktion af benchmarking	25
3.2 Benchmarking som evalueringsform.....	28
3.3 Præstationsmålingsdiskussionen.....	30
Konsensuspunkter.....	36
3.4 Organisationsopskriftens elementer	37
4 TEORIAFSNIT 2 – HANDLINGSKATEGORIER.....	40
4.1 Passivitet	41
4.2 Oversættelse.....	42
Hvordan organisationsopskrifter oversættes.....	44
4.3 Adoption.....	46
Tvangs-isomorfisme	46
Efterlignende isomorfisme.....	47
Normativ isomorfisme	47
5 UNDERSØGELSESESDSIGN	49
5.1 Respondentudvælgelse.....	49

Valg af sample kommuner	49
Respondenten	50
5.2 Operationalisering	51
Nominel definition.....	51
Dimensioner, operationel definition og indikatorer.....	52
5.3 Spørgeskemakonstruktion.....	54
Spørgsmålstyper	55
Spørgsmålskonstruktion	56
Svarmuligheder.....	57
5.4 Dataindsamling.....	59
Dokumentation	60
5.5 Kritik af spørgeskema.....	61
6 ANALYSEDESIGN	62
6.1 Undersøgelserforløbets effekt på analysen.....	62
Antal respondenter.....	62
Svarraten.....	63
6.2 Behandlingen af kvalitative variable	65
6.3 Analysens generaliserbarhed	66
7 ANALYSE	68
7.1 Inddeling i handlingskategorier	68
Passive kommuner	70
Oversættende kommuner	72
Adopterende kommuner	75
7.2 Baggrundsvariabler	78
Medindflydelse	79
Påvirkningsfaktorer	80
Ambitioner og mål.....	83
7.3 Generelle observationer og tendenser	84
Økonomisk rationale.....	85
Gamle samarbejdsfora	86
Manglende opfølgning.....	87
Benchmarking udenom staten.....	88
Statens mønsterkommuner.....	88
8 KONKLUSION.....	89
9 LITTERATURLISTE	91
Hjemmesider.....	92
10 BILAG 1 - SPØRGSMÅLSOVERSIGT	93

Problemformulering

1.1 Introduktion

I de seneste år er statslig evaluering af kommunale og amtslige organisationer blevet mere synlig. Det kan blandt andet dokumenteres af Erik Albæk og Olaf Rieper, der i en undersøgelse fra 2001 påpeger, at der eksisterer en vækst i brugen af monitorering, hvor det statslige niveau overvåger og evaluerer det lokale niveau, altså kommuner og amter¹. En evalueringsform, der i vidt udstrækning bruges i monitoreringen, er præstationsmålinger, der måler de lokale organisationers præstationer ved primært at bruge kvantitative måleenheder. Den form for præstationsmåling, der vil være omdrejningspunktet for dette speciale, er benchmarking, med særlig fokus på det statslige niveaus benchmarking af primærkommunerne. Mere præcist handler det om kommunernes brug af de statslige benchmarks, altså om kommunerne bruger benchmarks i overensstemmelse med de statslige forskrifter.

De statslige benchmarks berører mange policyområder, og det skønnes ikke realistisk, at dette speciale kan dække kommunernes brug af statslige benchmarks på alle områder. Derfor er det nødvendigt med en case, så resultaterne kan være konkrete i forhold til én enkelt sektor.

Den case, der vil blive anvendt, er Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks af kommunernes præstationer på sygedagpengeområdet. Det er et område, hvor der hvert år bliver brugt mange ressourcer; ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen blev der i 2005 brugt ca. 11,5 milliarder kroner på området². Alene det store beløb skærper det politiske fokus på området, men også blandt borgerne er området betydningsfuldt, fordi det er med til at sikre en vis levestandard, og dermed giver tryghed. Siden august 2004 har diverse sygedagpengestatistikker været offentlige tilgængelige på Arbejdsmarkedsstyrelsens internetportal; jobindsats.dk, hvor benchmarkene også har figureret.

Igennem en række telefoninterviews med nitten kommuner vil jeg undersøge, hvorvidt kommunerne bruger Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks i forhold til de intentioner og forskrifter, der signaleres fra det statslige niveau.

¹ Albæk og Reiper 2001, s 139-140

² www.jobindsats.dk

Der findes flere udgivelser, som beskæftiger sig med kommunernes anvendelse af evalueringer. Der har især været fokus på kommunernes brug af brugerundersøgelser i evalueringen af diverse services³. Den første danske undersøgelse, der beskæftigede sig med et bredere perspektiv inden for kommunernes brug af evaluering, blev foretaget af Dahler-Larsen i 2000. Han brugte en bred evalueringsdefinition og undersøgte blandt andet offentlige lederes holdninger til og brugen af evalueringer⁴. I modsætning til Dahler-Larsen, har dette speciale en snæver evalueringsdefinition, idet der udelukkende arbejdes med benchmarking.

Derudover har tidligere undersøgelser beskæftiger sig med kommunernes brug af evalueringer, som de selv har initieret, hvorimod der ikke har været decideret fokus på tvungne evalueringer, så som statslige benchmarks af kommunale enheder. Der findes i dag ingen indikator for, om tvungne evalueringer fra statens side overhovedet bliver brugt af kommunerne, det er det som specialet vil afdække.

De statslige benchmarks bliver foretaget med skatteydernes penge, og derfor er der en offentlig interesse i at undersøge, hvilken effekt de har. Indeværende speciale vil udfylde et markant hul i kortlægningen af evalueringen i den offentlige sektor og undersøge, hvordan kommunerne forholder sig til benchmarking som et styringsredskab, som regeringen har varslet flere af i fremtiden.

Udover undersøgelsesfeltets relevans i forhold til at afdække et relativt uudforsket område, er der også et læringsmæssigt argument for valget af undersøgelsesfeltet. Jeg har i min studietid beskæftiget mig en del med evaluering og har blandt andet udført evalueringer i forbindelse med projektopgaver. Derfor forekommer det naturligt at tage et skridt videre og undersøge en proces, efter at evalueringen er foretaget. Formålet er at få en større forståelse af evalueringsprocessen før, imens og efter evalueringen er udført.

³ Lomborg 1998, s 93

⁴ Dahler-Larsen 2000, s 88

1.2 De statslige benchmarks som organisationsopskrift

Der er visse idealer, som ligger til grund for den stigende statslige benchmarking af kommunerne. Disse idealer er dog ikke eksplicit defineret af hverken politikere eller arbejdsmarkedstyrelsen. De beskriver kun i overordnede termer, hvad de håber at opnå ved at benchmarke kommunerne, og hvilke skridt, der skal tages for at opnå dette. De løse idealer vil derfor blive defineret som en organisationsopskrift⁵ i indeværende speciale. Idealerne vil i det følgende blive dokumenteret ved hjælp af udtalelser fra politikere. Derefter forklares hvorfor disse idealer kan betegnes som en organisationsopskrift.

Statslig benchmarking af kommunerne har fået stigende fokus med VK regeringens planer om en kvalitetsreform, der skal forbedre kvaliteten af den offentlige service. I et udlæg omkring Kvalitetsreformen pointeres det, at der på mange områder ikke er sammenhæng mellem det offentlige forbrug og brugernes tilfredshed. Kommuner, der bruger billige modeller, opnår altså høj tilfredshed blandt brugerne på linie med de kommuner, der bruger mange ressourcer. Det betyder, at de, der bruger mange penge kan lære af dem, der er økonomiske bevidste. Det er sådanne erfaringsudvekslinger, Regeringen opfordrer kommunerne til at gennemføre for at få en mere effektiv offentlig sektor. Det skal blandt andet realiseres igennem hvad regeringen betegner som; *”løbende dokumentation af resultater (...) i forhold til andre sammenlignelige institutioner”*.⁶ Der er altså lagt op til, at sammenligninger i form af benchmarks i høj grad skal bruges som værktøj til at forbedre den kommunale service.

Begrundelserne for benchmarking inden for sygedagpengeområdet, afspejles i følgende citat af Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen.

”Sygedagpengedgiften er vokset støt de senere år. Vi ved, at der er forskelle på sammenlignelige kommuners indsats og resultater. Vi ved også, at det kan være svært for beslutningstagere og sagsbehandlere i kommunerne at få tilstrækkelig viden om, hvordan det går: Har vi mange flere på

⁵ Røvik 1998, s 13

⁶ Regeringen, 2006, s 4

sygedagpenge end andre? Er de på sygedagpenge længere tid? Bruger vi mange flere penge end andre? Etc.”⁷

Det er altså meningen, at kommunerne skal opnå en viden omkring forskellene på resultaterne på sygedagpengeområdet. Implicit mener Claus Hjort Frederiksen, at resultaternes synliggørelse gør det nemmere for de kommuner, der ikke leverer gode resultater, at lære fra de bedste.

Ligesom en organisationsopskrift fokuserer Regeringens idealer omkring benchmarkene på hvordan, organisationer kan forbedre sig. Den måde de fremlægger arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks, harmonerer med Røviks definition af en organisationsopskrift:

”en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisation”⁸.

Regeringen betegner benchmarkene med en række plusord, og fremlægger det som et vigtigt instrument i bestræbelsen på at drive den optimale organisation. Således eksemplificeret med et andet citat fra Beskæftigelsesministeren:

”Der er flere grunde til, at jeg er glad for, at regeringen nu kan præsentere jobindsats.dk. Der er tale om et nyt instrument. Et instrument, der kan hjælpe os alle med at få – og dele – en langt mere omfattende viden end hidtil”⁹.

Ligesom det er tilfældet med Regeringens idealer, er organisationsopskrifter kun sjældent formuleret således, at de kan benyttes som en detaljeret guide¹⁰. I stedet fungerer de som generelle ideer, der kan virke diffuse, men alligevel sender et signal om, hvordan organisationer burde tilstræbe at udvikle sig. Organisationsopskriften består ikke kun af selve benchmarkene, men også andre initiativer som kommunerne skal udføre for at udvikle en bedre offentlig sektor.

⁷ Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, s 3

⁸ Røvik 1998, s 13

⁹ Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, s 3

¹⁰ Røvik 1998, s 16

1.3 Blandet modtagelse af statslig benchmarking

Selvom Regeringen ihærdigt fremhæver fordelene ved organisationsopskriften, er statslige benchmarks tidligere blevet mødt med skepsis fra de aktører, der bliver benchmarket. Det var tilfældet, da indenrigs og sundhedsministeren i 2006 benchmarkede de danske sygehuse.

Her var der en afvisende tone fra hospitalerne, der klarede sig mindre godt i benchmarkene. I et interview i Tv-avisen udtalte den lægelige direktør for Bispebjerg Hospital blandet andet, at benchmarkingresultaterne var ubrugelige. Han udtrykte mistillid til undersøgelsen og syntes, at resultatet var unfair. Desuden mente han ikke, at hospitalernes kvalitet kunne vurderes i en skala fra ét til fem, og at det næppe ville have konsekvenser for hospitalets forbedringsindsats¹¹. Ovenstående betyder altså at de statslige benchmarks, og dermed organisationsopskriften i dette tilfælde ikke vil blive fulgt.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har offentliggjort nogle kommunale reaktioner på benchmarkene i jobindsats.dk, og ikke overraskende fremhæves der positive holdninger. Blandt andet har de offentliggjort en udtalelse fra Rolf Aagaard-Svendsen, borgmester i Lyngby-Taarbæk kommune:

*”Vi vil naturligvis bruge skattekroneerne bedst muligt. Gennem jobindsats.dk får vi mulighed for at se, hvor vi kan spare penge. Og vi kan blive inspireret til forbedringer af både service og økonomi gennem sammenligninger med andre kommuner”.*¹²

De blandede signaler fra de benchmarkede organisationer kan tyde på, at kommunerne vil forholde sig forskelligt til organisationsopskriften.

1.4 Problemstilling

Det, der skal undersøges her i specialet, er hvordan kommunerne benytter statens benchmarks i forhold til de forskrifter og idealer, som organisationsopskriften indeholder. Det er ikke mindst vigtigt at undersøge, fordi Regeringen har signaleret¹³, at benchmarking-tendensen vil fortsætte i styrket form. Dette speciale vil således være med til at give et indblik i, hvordan lokale organisationer vil forholde sig til de fremtidige statslige benchmarks. Endvidere skal specialet

¹¹ Tv-avisen kl 21:00, den 30.10-2006

¹² Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, s 5

¹³ Ibid

understrege, hvilke forhold man skal være opmærksomme på, når man fra centralt hold foretager benchmarking af lokale organisationer.

Problemstilling for specialet lyder:

”Hvordan harmonerer kommunernes brug af de statslige benchmarks på sygedagpengeområdet med organisationsopskriften, der ligger bag den statslige benchmarking?”

Problemstillingen søger altså at kortlægge kommunernes brug af benchmarking. De tendenser, der findes, skal hives frem i lyset, så det bliver klart, hvad kommunerne bruger benchmarkene til. Dette holdes op imod de idealer, som blandt andet formuleres af Regeringen. Specialet undersøger altså sammenhængen mellem statslige idealer og den praktiske brug i kommunerne.

Der er to faktorer, som skal afdækkes før problemstillingen kan besvares.

1. Organisationsopskriften bag de statslige benchmarks
2. Kommunernes brug af benchmarkene

Organisationsopskriften bag de statslige benchmarks

Organisationsopskriften bag den statslige benchmarking tager udgangspunkt i de signaler og visioner, som statslige aktører fremlægger for at begrunde statslig benchmarking. Visionerne formuleres blandt andet i kraft af Regeringens Kvalitetsreform, der opsætter nogle idealer omkring evalueringens bidrag til at udvikle kommuner. Disse idealer bliver dog ikke udformet eksplicit, og der findes ingen manual, der specificerer, hvad kommunerne skal gøre for at handle i overensstemmelse med organisationsopskriften. Derfor må organisationsopskriften afdækkes teoretisk. Det første teoriafsnit sætter således indhold på organisationsopskriften. Forstået på den måde, at der opstilles nogle konkrete anbefalinger, som kommunerne burde efterfølge for at opfylde de statslige forskrifter.

Teoriafsnittet definerer altså en organisationsopskrift, som kommunerne skal følge for at harmonere med de statslige benchmarks. Definitionen er vigtig fordi organisationsopskriften bag de statslige

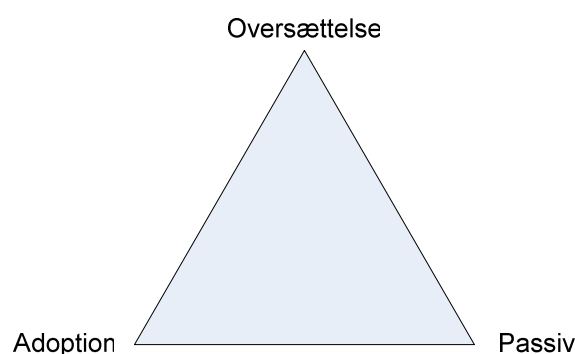
benchmarks ikke begrænser sig til selve sammenligningerne, men der er forventninger til et efterfølgende forbedrings eller udviklingsforløb. Regeringen definerer ikke det efterfølgende forløb, men i det første teoriafsnit fremlægges et teoretiske bud på, hvordan forløbet ideelt set skal se ud. Organisationsopskriften er altså opbygget med et statsligt initiativ, nemlig benchmarkene, samt nogle statslige forventninger om opfølgende kommunale tiltag.

Kommunernes brug af de statslige benchmarks

Kommunernes brug af benchmarkene afdækkes ved hjælp af en empirisk undersøgelse, der behandles i analysen. For at strukturere analysen tages udgangspunkt i nogle teoretisk konstruerede handlingskategorier, der hver især fungerer som hypotetiske bud på, hvordan kommunerne bruger benchmarkene.

Disse handlings-kategorier vil blive nærmere præsenteret i det andet teoriafsnit. Der er tale om tre forskellige kategorier:

- 1) Passivitet, hvor kommunerne ikke benytter benchmarkene.
- 2) Oversættelse, hvor kommunerne bruger benchmarkene, men det sker nødvendigvis ikke ud fra de fremgangsmåder som organisationsopskriften lægger op til.
- 3) Adoption. Her bruger kommunerne i høj grad de statslige benchmarks i overensstemmelse med opskriften.



Teoriafsnittene fungerer altså som en to-trins raket. Det første teoriafsnit definerer organisationsopskriften, der indeholder en række skridt, organisationer skal tage, hvis de vil bruge benchmarking til at forbedre deres præstationer. Det andet teoriafsnit præsenterer en række handlingskategorier, der tager udgangspunkt i organisationsopskriften og bidrager dermed til at

systematisere analysen ved at præsentere forskellige måder, hvorpå kommunerne kan bruge statens benchmarks.

1.5 Specialets opbygning

I afsnittet, der efterfølger problemformuleringen, behandles Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks nærmere. Her belyses spørgsmål om casens metodiske relevans for specialet. Derudover vil der være en mere detaljeret beskrivelse af casens indhold, der vil give et bedre indblik i udformningen af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks.

Derefter følger første teoriafsnit, der udfylder ét af de huller, som problemformuleringen har belyst, nemlig indholdet i organisationsopskriften. Her vil der bruges teori om benchmarking for at finde ud af, hvilke skridt kommunerne skal tage for at handle i overensstemmelse med organisationsopskriften. Afsnittet vil munde ud i organisationsopskriftens teoretiske indhold, der baserer sig på de signaler og idealer som regeringen har udtrykt i retorikken omkring den statslige benchmarking af kommunerne.

Det andet teoriafsnit bruges primært til at definere kommunernes handlingskategorier. Disse handlingskategorier vil være udgangspunktet for analysen og operationaliseringsprocessen. Derfor er det vigtigt at præsentere handlingskategoriernes teoretiske baggrund, der svarer på hvilke motiver, der kan ligge bag kommunernes brug af de statslige benchmarks. Disse motiver undersøges nærmere i analysen for også at kunne kortlægge, hvorfor kommunerne på hver deres måde bruger de statslige benchmarks.

Undersøgelsesdesignet afdækker de metodiske overvejelser, der gøres ved gennemførelsen af en undersøgelse baseret på telefoninterviews med respondenter fra 19 forskellige kommuner. Der gøres rede for hvilke respondenter, der udvælges, og hvilke former for spørgsmål, der er relevante at stille. Derudover svares der på, hvordan problemstillingen operationaliseres, således at der dannes en række brugbare variabler til analysen. Slutteligt samles der op på konstrueringen af spørgeskemaet, og der sættes spørgsmålstegn ved nogle af de valg, der er truffet i form af selvkritik.

Derefter følger analysedesignet, der beskæftiger sig med nogle af undersøgelsens følgevirkninger, med overordnet betydning for analysen. Her diskuteres konsekvenserne af undersøgelsens antal af respondenter og den samlede svarrate. Der gives svar på, hvordan dette påvirker analysens generaliserbarhed.

Analysen er opgavens hovedafsnit. Her undersøges, hvor mange kommuner, der tilhører de forskellige handlingskategorier, og dermed fremstilles der et overordnet billede af, hvordan kommunerne bruger de statslige benchmarks. Derudover undersøges endvidere der, hvorfor kommunerne bruger benchmarkene, som de gør. Det sker både ud fra respondenternes egne kvalitative svar, men også ud fra de opstillede baggrundsvARIABLE. Slutteligt præsenteres nogle samlede tendenser, der er udledt af de gennemførte analyser. Det sker, fordi det ikke er hensigten at svare på problemstillingen med et enstreget svar. I stedet fragmenteres svaret igennem nogle tendenser, der hver især beskriver, hvordan kommunernes forskelligartede brug af benchmarkene harmonerer med organisationsopskriften. Altså hvordan de statslige idealer på forskellig vis efterleves i virkeligheden.

2 Casedesign og -præsentation

I problemformuleringen fremgik det at specialets analyse ville bygge på én specifik case, nemlig Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarking af kommuner på sygedagpengeområdet. I den anledning findes der forskellige valg, der skal træffes i forbindelse med metoden, der benyttes for at løse problemstillingen ved brug af en case. I det følgende vil flere af valgmulighederne præsenteres, og der vil argumenteres for de valg, der er truffet i indeværende speciale. Desuden vil casen præsenteres.

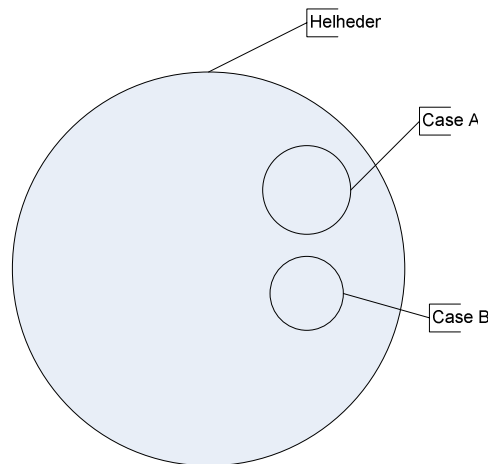
2.1 Casedesign

Casedesignet introducerer forskellige metodiske valgmuligheder og forklarer, hvilke der er valgt i dette speciale og hvilke eventuelle følgevirkninger, de har.

Antal cases

I dette speciale er det valgt kun at benytte én case, nemlig Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks. Der findes andre muligheder som eksempelvis Undervisningsministeriets sammenligninger af folkeskolernes karaktergennemsnit, men disse benchmarks er fravalgt. Det skyldes blandt andet, at det vurderes, at der ikke er ressourcer nok til at gennemføre analyser af flere cases. Desuden er der få brugbare cases. I analysen skal man være bevidst om, at der kun bruges én enkelt case, man skal derfor forholde sig kritisk i forhold til at der generaliseres, blot ud fra en case.

Forskellen på at bruge en enkelt case i forhold til at bruge flere cases i en undersøgelse ligger hovedsagelig i generaliserbarheden af resultaterne. Jo flere cases man bruger, desto højere grad af generaliserbarhed vil man alt andet lige opnå. En case er en del af helheden, og jo flere dele af helheden man behandler, desto større er sandsynligheden for at kunne sige noget validt om helheden.



I den ovenstående illustration ses det, hvordan flere cases afdækker et større 'areal' af helheden. Ulempen ved at bruge flere cases ligger især i ressourceforbruget. Brugen af flere cases kræver flere ressourcer, da der skal gennemføres research, dataindsamling og databehandling for alle cases¹⁴.

Casen set i et retroperspektiv

Casen bruges retroperspektivt til at undersøge, hvordan kommunerne har brugt benchmarkingen. Risikoen ved at bruge personers erindringer som datakilde formodes at være minimal, da Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks er foretaget inden for de sidste par år. Derfor er det ikke foregået i en alt for fjern fortid, og det formodes, at erindringerne er relativt pålidelige. Dette forhold skal dog inkluderes i reliabilitetsovervejelserne.

En retroperspektiv tilgang indebærer, at data, man indsamler, hviler på begivenheder der har fundet sted. I dette speciale udspørger respondenterne, om hvordan deres kommuner har benyttet sig af benchmarkene. En anden måde at få et indblik i fortiden er ved arkivøgning, hvor referater eller andre arbejds papirer kan belyse organisationers handlemåder. Svagheden ved at søge empiri igennem interviews kan være tab af viden. Det er ikke sikkert, at respondenterne kan huske alle detaljer. Desuden er det muligt, at man ligefrem får misvisende informationer, fordi der bliver husket forkert. Det kan formodes, at denne svaghed er større, jo længere tid tilbage man ønsker at finde empiri¹⁵.

¹⁴ De Vaus 2006, s 13-14

¹⁵Ibid, s 14-15

Alternativet til en retropektiv tilgang til casen er den prospektive, hvilket betyder, at man indsamler den ønskede empiri i samme øjeblik, som den skabes. Det vil typisk være i observationsstudier, hvor man undersøger en aktørs ageren i en tidsperiode. Problemet med denne tilgang ligger i, at den ofte skal foretages over en længere periode, hvilket betyder et højt forbrug i tid og ressourcer for, den der udfører undersøgelsen¹⁶.

Hverken teoritestende eller -opbyggende

Der er i dette speciale ikke tale om hverken en traditionel teoritestende eller -opbyggende tilgang, men i højere grad en mellemting.

Analysen er struktureret således, at den undersøger, hvorvidt kommunerne bruger de statslige benchmarks ud fra de teoretisk konstruerede handlingskategorier. Det kan betragtes som en test, der sandsynliggør de enkelte handlingskategoriers forklaringssevne på, hvordan kommunerne agerer. Formålet for analysen er ikke at verificere eller falsificere handlingskategorierne, men derimod at belyse hvorvidt kommunerne tilhører de forskellige kategorier og redegøre for de bagvedliggende motiver.

En klassisk teoritestende tilgang indebærer, at man bruger casen til at sandsynliggøre, om en teori holder i virkeligheden. Hvis analysen indikerer, at teorien holder, betyder det ikke, at teorien er endeligt verificeret. Det betyder, at analysen og casen støtter teorien, for ifølge Popper er det umuligt at verificere teorier, idet der eksisterer uendelige antal faktorer, der kan påvirke disse, hvilket der ikke er mulighed for at tage højde for¹⁷.

Da analysen ikke bruger casen til at sandsynliggøre eller falsificere en bestemt teori, kan det altså konstateres, at casen ikke bliver brugt til at teste en teori i klassisk forstand.

Resultatet af analysen og svaret på problemstillingen vil være nogle observerbare tendenser i kommunernes brug og opfølgning af benchmarkene. Disse tendenser kan også være gældende i andre tilfælde af statslige benchmarks. Det kan sammenlignes med en teoriopbyggende tilgang, da analysen udmunder i et resultat der kan benyttes på andre områder udenfor casen.

¹⁶ Ibid

¹⁷ King 1994, s 100-101

En teoriopbyggende tilgang betyder i klassisk forstand, at man udvikler en teori, der passer til den case, man undersøger. Man kunne eksempelvis tage udgangspunkt i, at ledigheden generelt er faldende i Danmark, men samtidig observeret, at der i en eller to kommuner er stigende ledighed. Man analyserer disse kommuner og finder mulige årsager til, at ledighedsudviklingen er anderledes end i resten af landet¹⁸. Ud fra analysen opstiller man en teori for årsagen til de observerede forskelle. Da formålet med dette speciale ikke er at udvikle egentlig teori, men i stedet, at påpege nogle relevante tendenser, der kan give et indtryk af, hvordan kommunerne på forskellig vis bruger de statslige benchmarks, bliver casen ikke brugt i overensstemmelse med en klassisk teori byggende tilgang.

Casen bruges som sagt som en mellemting i forhold til den teoritestende og –opbyggende model, hvor der blot benyttes fragmenter fra begge yderpunkter.

2.2 Case præsentation

I dette speciale vil man hyppigt støde på referencer til casen. Derfor er det relevant, at introducere disse benchmarks og fortælle nærmere om deres udformning og indhold.

Benchmarkingen kan ses på hjemmesiden jobindsats.dk, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen samler en række statistikker på sygedagpengeområdet og har gjort dem tilgængelige på en måde, så man let kan sammenligne kommunernes forskellige resultater. Der findes en række muligheder for at få den sammenligning, man ønsker.

Det vigtigste aspekt er de forskellige benchmarks. Således kan man vælge mellem seks forskellige områder, hvor kommunernes præstationer sammenlignes. Det drejer sig om følgende områder:

1. Den første måling sammenligner, hvor mange betalte sygedagpenge-uger kommunen har. Herudfra beregner Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvor meget de enkelte kommuner kan spare, hvis sygeperioderne ligger på gennemsnitsniveauet. Kommunerne måles altså på, hvor korte syge-perioderne er. Man kan måske undre sig over, at det pejlemærke, som

¹⁸ De Vaus 2006, s 8-10

Arbejdsmarkedsstyrelsen bruger, er gennemsnittet og ikke det bedste resultat på området. Dermed opstilles der ikke ambitiøse mål i forhold til de bedste præstationer.

2. Det andet område sammenligner kommunernes omkostninger på sygedagpengeområdet i forhold til arbejdsstyrken (borgere mellem 16-66 år). Dermed sammenlignes kommunernes omkostninger på sygedagpengeområdet pr person i den arbejdsdygtige alder. Det tager højde for de kommunernes forskellige indbyggertal.
3. Dette område sammenligner kommunernes udgifter til personer med et langvarigt sygdomsforløb (over 52 uger). Kommunerne sammenlignes på deres evne til at begrænse, at sygedagpengeforløb forløber over mere end et år.
4. Her sammenlignes kommunerne på, hvorvidt der er interaktion imellem kommune, sygemeldte og dennes arbejdsgiver i forhold til en delvis raskmelding/sygemelding. Her måles kommunernes evne til at skabe en dialog med arbejdsgiveren omkring den sygemeldtes situation. Man skal være opmærksomme på, at denne måling kun omfatter forløb over otte uger, hvilket også er gældende for de næste to områder.
5. Den femte måling viser, hvor hurtigt kommunerne halverer antallet af personer på sygedagpenge. Det er en indikation af, hvor hurtigt kommunerne kan afslutte sygedagpengeforløb.
6. Den sidste måling omfatter beskæftigelse efter endt sygedagpengeforløb. Målingen viser, hvor stor en andel af personerne på sygedagpenge, der ikke kommer i beskæftigelse umiddelbart efter sygedagpengeforløbet. Her sammenlignes kommunerne på deres evne til at danne bro mellem et sygedagpengeforløb og beskæftigelse, det vil sige hvor om sygemeldte hurtigt kommer tilbage på arbejdsmarkedet.

Når man har valgt, hvilke benchmarks man ønsker, skal man vælge en kommune, som der tages udgangspunkt i. Ude i forvaltningerne vil man typisk tage udgangspunkt i sin egen kommune. Man kan så vælge de kommuner, som der skal sammenlignes med. Her findes der forskellige sammenligningsmuligheder, blandt andet kan kommunerne sammenlignes på baggrund af rammevilkår, indbyggertal, geografisk placering eller efter et brugerdefineret valg af kommuner.

Brugeren af hjemmesiden bestemmer altså selv, hvilke kommuner, der skal sammenlignes og på hvilken baggrund.

Selve benchmarkene fremgår af en tabel, hvor kommunerne rangeres efter præstation i den enkelte benchmark. Det er disse tabeller, der udgør omdrejningspunktet for dette speciale.

3 Teoriafsnit 1 – Benchmarking og definitionen af organisationsopskriftens indhold

I dette kapitel vil begrebet benchmarking blive teoretisk afdækket og organisationsopskriften defineret. Organisationsopskriften er hidtil blevet beskrevet som idealer. For at kunne undersøge hvordan kommunerne handler i forhold til opskriften, må den udbygges med konkret indhold. Formålet med dette afsnit er at formulere nogle konkrete punkter, som kommunerne skal efterleve for at få mest muligt ud af benchmarkene.

Der er tale om to forskellige punkter; erfaringsudveksling og opfølgende analyser. Erfaringsudveksling er et af de centrale punkter i benchmarking, og det vil blive præsenteret i den efterfølgende introduktion af benchmarking.

De opfølgende analyser skal foretages, fordi man ved brug af benchmarks alene ikke kan få tilstrækkelige informationer om årsagerne til kommunernes forskellige resultater på sygedagpengeområdet. I en diskussion om brugen af benchmarks og præstationsmålinger vil dette belyses nærmere.

3.1 Introduktion af benchmarking

Benchmarking stammer fra den private sektor, hvor den amerikanske virksomhed Xerox anses som den første på området. Xerox havde længe været førende på markedet for kopimaskiner, men i midten af 1970'erne kom japanske virksomheder på banen med konkurrencedygtige produkter. Xerox tabte markedsandele, og ledelsen indså, at man måtte forbedre sig markant for ikke at blive udkonkurreret. De udviklede derfor en plan, hvor de delte virksomheden op efter de forskellige processer, så som indkøbsprocesserne eller oplæringsprocesser og forsøgte at finde 'best practice' inden for hver af processerne. Man sammenlignede sig selv med en række konkurrenter og analyserede sig frem til den bedste måde at organisere sig på. Den viden resulterede i flere organisatoriske reformer, der banede vejen for større konkurrencedygtighed¹⁹.

¹⁹ Kristensen et al 2001, s 1

Benchmarking er en sammenligningsproces, hvor man tilstræber at finde 'best practice', det vil sige den mest optimale måde at gennemføre en proces på. Det er urealistisk og ikke nødvendigvis ideelt at kopiere andre organisationers processer. Man skal hellere lade sig inspirere af dem og tilpasse sig i forhold til egne behov. Det er ofte urealistisk at tillære sig 'best practice', netop fordi at hver organisation arbejder inden for et unikt miljø og kontekst, hvilket gør det mere realistisk at opnå en 'better practice'. Man går altså efter at forbedre sit udgangspunkt via læring og inspiration fra andre²⁰.

Benchmarking kan initieres på flere forskellige niveauer, både (1) internt, (2) inter-organisatorisk og (3) eksternt. Det første er en ren intern organiseret benchmark, hvor kun én organisation initierer og organiserer undersøgelsen. Det er typisk en organisation, der ønsker at måle sig med konkurrenter eller andre organisationer inden for samme felt for at evaluere egne præstationer. Her fastlægges målingsenhederne og de relevante faktorer suverænt af organisation selv.

Den anden kategori er et inter-organisatorisk benchmarkingforløb. Her bliver flere organisationer enige om at benchmarke hinanden for at lære af indbyrdes forskellige procedurer og resultater. De forskellige organisationer samarbejder omkring udformningen af undersøgelser, herunder hvilke faktorer og områder, der skal fokuseres på. De såkaldte benchmarking-klubber er et eksempel på et inter-organisatorisk benchmarkingforløb.

Den sidste kategori er den eksternt organiserede. Det er en ekstern aktør uafhængig af de organisationer, der benchmarkes, som står for processen. Her fastsættes undersøgelsesområderne af den eksterne aktør. Det kunne eksempelvis være statens benchmarking af kommuner eller EU-kommissionens benchmarking af lande.

Det skal understreges, at disse kategorier skal betragtes som arketyper. Fusioner mellem de forskellige kategorier er altså mulig og forekommer ofte. Således kan det eksempelvis være muligt, at benchmarking kan foregå i et samarbejde mellem en ekstern aktør og en gruppe af organisationer. Kategoriseringerne er altså ikke ultimative, men skal betragtes som en ramme for bedre at kunne skelne mellem forskellige former for benchmarking. Det er relevant for dette speciale, da der sker

²⁰ Finansministeriet 2000, s 8-9

en klar afgrænsning, der er baseret på disse kategorier. Således er det den sidstnævnte kategori - eksternt organiserede benchmarking - der vil blive fokuseret på.

Sammenligningsgrundlaget i en benchmark-undersøgelse kan ligeledes foregå på tre forskellige måder: (1) branche benchmarking, (2) intern benchmarking og (3) funktionel benchmarking. Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarking af kommunerne, kan betegnes som branche benchmarking. Nedenfor beskrives hvilke implikationer det har for datatilgængeligheden, overførelsespotentialer og mulighederne for sammenligninger.

Branche benchmarking er en ofte benyttet variant, hvor man sammenligner sig med organisationer på sit eget felt. Det kan give mange muligheder for sammenligninger, og overførelsespotentialer er ret stort, da organisationernes opgaver er relativt ens. Data tilgængeligheden kan dog være begrænset, hvis organisationerne er konkurrenter, da villigheden til at dele erfaringer er begrænset. Dette anses hovedsagligt for at være et problem i den private sektor, og i mindre grad i den offentlige. Her spiller kommercielle interesser ikke samme rolle, og konkurrencen er ikke så udpræget, selvom New Public Management er med til at skubbe i den retning. Da Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke foretager benchmarkene på frivillig basis, eksisterer problemet med utilgængeligt data ikke. Kommunerne kan altså ikke 'skjule' tallene.

Den interne benchmarking sammenligner forskellige afdelinger i en organisation. Det er typisk større organisationer, der foretager denne type benchmarking. Fordelen ved denne type benchmarking er, at enhederne relativt let kan lære af hinanden, da det hele foregår inden for samme 'hus', hvilket alt andet lige gør en læringsudveksling lettere. Til gengæld er sandsynligheden for at finde 'best practice' meget lille, da der kun vil være et begrænset antal sammenligningsenheder.

Den sidste sammenligningsmodel er funktionel benchmarking. Her sammenligner man sig ikke med organisationer i samme branche, men med organisationer, der er specialiserede inden for områder, hvor man ønsker at forbedre sig. Det kunne eksempelvis være, hvis en kommune ønskede at forbedre borgerservicen, hvor der er direkte kontakt til borgeren. Så ville det være relevant at sammenligne sig med andre servicevirksomheder, som eksempelvis banker, hvor der er hyppig

ansigt-til-ansigt kontakt. Ved at bruge dette sammenligningsgrundlag er der relativ stor mulighed for at finde 'best practice', idet man sammenligner sig med specialiserede enheder, og sfæren for sammenligninger er bred. Til gengæld er overførselspotentialt lille, da organisationerne har vidt forskellige forudsætninger og arbejder inden for forskellige områder²¹.

Benchmarking kan desuden inddrages i databenchmarking og procesbenchmarking.

Databenchmarking sammenligner kvantitative nøgletal især møntet på at måle præstationer og resultater. Det er denne form for benchmarking, som Arbejdsmarkedsstyrelsen benytter sig af på jobindsats.dk.

Procesbenchmarking går et skridt videre og kigger på bagvedliggende faktorer, der influerer resultaterne, som er fundet via databenchmarking. Man tager udgangspunkt i, at processen er midlet og nøgletallet målet. Data og proces kan dermed supplere hinanden i en benchmarking-proces eller fungere hver for sig²².

Der er altså flere forskellige dimensioner inden for benchmarking, så en sådan undersøgelse kan have flere forskellige designs alt efter formål, ambitioner og ressourcer. Fælles for alle benchmarks er imidlertid, at organisationer skal forbedre sig i ud fra andres præstationer og erfaringer. Derfor er erfaringsudveksling den grundlæggende byggesten for kommuner, der ønsker at udvikle sig på baggrund af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks. Ifølge teorien bør de lavere rangerende kommuner drage nytte af de højere rangerende kommuners erfaringer for derigennem at forbedre deres præstationer.

3.2 Benchmarking som evalueringsform

Efter at have præsenteret forskellige dimensioner ved benchmarking vil dette afsnit placere benchmarking som evalueringsform i forhold til præstationsmålinger. Det kan på forhånd fastslås, at benchmarking i dette speciale sammenkøbes med præstationsmålinger. Derfor kan det også tilkendes, at benchmarking vil blive sammenkædet og diskuteret ud fra et præstationsmålingsperspektiv. De to begreber vil opfattes som synonyme i dette speciale.

²¹ Kristensen et al 2001, s 2

²² Christiansen et al 2001 s 183

I dette speciale tages der udgangspunkt i resultat-benchmarking, der også kan betegnes som en komparativ præstationsmåling, hvor kommunerne sammenlignes på baggrund af deres resultater på en række områder. Der findes forskellige fordele og ulemper ved præstationsmålinger, og for at kunne forstå evalueringsmodellen, der er central i dette speciale, er det vigtigt med en nærmere præsentation og diskussion af indholdet og forholdet mellem benchmarking, præstationsmålinger og evalueringer.

Præstationsmålinger handler i høj grad om at kvantificere effekter, således at det er målbart, hvor meget, der kommer ud af en indsats. Der udvælges indikatorer, der viser hvordan en organisation præsterer, eksempelvis på sygedagpengeområdet. Den kvantitative dimension medvirker til, at evalueringen kan give et relativt hurtigt og ukompliceret overblik over et område. Benchmarking er en komparativ dimension af præstationsmålinger.

Udviklingen inden for evaluering i den offentlige sektor går i retningen af, at præstationsmålinger bliver benyttet i stigende grad i forhold til andre evalueringsformer²³.

Der hersker en diskussion om, hvorvidt man kan kategorisere præstationsmålinger som en evalueringsform. Flere eksperter inden for feltet differentierer mellem præstationsmålinger og evaluering. Hanne Kathrine Krogstrup påpeger, at der især på tre punkter er en markant forskel.

1. Metodisk er præstationsmålinger ufleksible, da de kun trækker på kvantitative metoder, hvorimod evaluering benytter en bred vifte af metoder. Forskellen på kvantitativ og kvalitativ metode er, at den kvantitative metode er god til at dække bredt, den kan med fordel bruges i analyser med mange kommuner. Den kvalitative metode har derimod sin fordel ved at kunne dække i dybden, idet man i højere grad kan afdække forskellige aspekter af den enkelte kommune. Den kvantitative metode har dermed en tendens til at være overfladisk.
2. Præstationsmålinger og evalueringer bruger begge normative kriterier til at vurdere policy. Evalueringer er dog bedre til at tage højde for den kontekst, hvori policy opererer. Man er her mere opmærksom på forskelligheder, der kan influere på evalueringens resultat. Det

²³ Krogstrup 2005, s 1

hævdes altså, at evalueringer modsat præstationsmålinger laver et forarbejde, således at der tages højde for evalueringsområdets forudsætninger, før man drager konklusioner. I en evaluering af sygedagpengeområdet ville kommunernes forskellige forudsætninger dermed komme mere frem i evalueringer, end det er tilfældet ved benchmarks/præstationsmålinger.

3. Evalueringer afdækker en årsag-virkning relation. Det er intentionen at afdække begge dele. I præstationsmålinger præsenterer man kun resultatet. Man skal bruge yderligere analyser for at fastlægge, hvad der ligger til grund for resultatet²⁴.

Der er enighed blandt forskere om at differentiere mellem præstationsmålinger og evalueringer. Alligevel sidestillet præstationsmålinger med andre evalueringsformer i flere akademiske værker, blandt andet i Krogstrups udgivelse "Evalueringsmodeller – Evaluering på det sociale område".

Jeg vil argumenteres for, at der inden for evalueringsbegrebet er så mange forskellige modeller, at de internt er lige så forskellige som præstationsmålinger er fra evaluering. Derfor vil præstationsmålinger og benchmarking betegnes, som evalueringer i dette speciale. Benchmarking er altså ikke et alternativ til evaluering, men tilhører én blandt mange typer af evalueringer, der hver især har egne særpræg.

Krogstrups påpegede mangler ved præstationsmålinger / benchmarks nødvendiggør, at disse skal suppleres med supplerende analyser for at give et fyldestgørende billede af en kommunes præstationer på eksempelvis sygedagpengeområdet. Denne pointe er i overensstemmelse med organisationsopskriften, der bliver konstrueret i dette kapitel. I den senere diskussion omkring præstationsmålinger vil der yderligere argumenteres for dette punkt i organisationsopskriften.

3.3 Præstationsmålingsdiskussionen

En relevant diskussion omkring evalueringsmodeller i forhold til dette speciale omhandler fordelene og ulemperne ved præstationsmålinger. Relevansen skal ses i lyset af, at et af organisationsopskriften punkterne bliver udledt af denne diskussion.

²⁴ Krogstrup 2005, s 1-2

I 1998 udgav Burt Perrin artiklen ”Effective Use and Misuse of Performance Measurement”, og det er en af de mest markante tekster, der kaster et kritisk blik på brugen af præstationsmålinger.

Perrin har som mange andre observeret, at præstationsmålinger i stigende grad vinder popularitet på grund af det øgede fokus på accountability og resultatorientering i den offentlige sektor. Han ser dog flere fejl ved præstationsmålinger som evalueringsmodel. Den polske møbelindustri under kommunismen bruges som absurd eksempel på, hvordan præstationsmålinger kan skabe uforudsete og u hensigtsmæssige resultater. I Polen blev statslige møbelfabrikker evalueret efter deres produktivitet, som blev målt i vægt. I stedet for at fabrikkerne producerede mange møbler, så producerede de i stedet tunge møbler – så tunge at polen i dag har verdens tungeste møbler. Det var ikke det resultat, den centrale ledelse ønskede, men som et direkte resultat af den anvendte præstationsmåling, blev de tunge møbler en realitet²⁵.

Man kan ud fra dette eksempel argumentere for, at brugen af sundt fornuft kunne udbedre den uforudsete virkning. Perrin mener, at fejlene ved præstationsmålinger ikke kun skyldes misbrug af metoden og personlige fejl. Fejlen ligger i evalueringsmodellens interne logik, der fører til begrænsninger af præstationsmålingers anvendelighed²⁶. Som et svar på Perrins kritik udgav David J. Bernstein i 1999 en artikel, der forsvarede præstationsmålinger. Bernstein ser ikke, at problemet ligger i evalueringsmodellen, men i højere grad skyldes instanserne, der udfører evalueringerne²⁷. Perrins kritikpunkter og Bernsteins modargumenter præsenteres i det følgende.

De otte nedenstående kritikpunkter vil blive behandlet i diskussionen.

1. Fortolkning af indikatorer
2. Målforskydning
3. Omkostningsskift
4. Målbaserede evalueringsformers begrænsninger
5. Uegnet grundlag for beslutninger
6. Mindre fokus på outcome og forbedringer

²⁵ Perrin 1998, s 368

²⁶ Ibid, s 370

²⁷ Bernstein 1999, s 86

(1) Det første kritikpunkt omhandler risikoen for forskellig fortolkning af samme termer. Præstationsmålinger hviler på en eller flere indikatorer, der kan bruges og fortolkes på forskellig vis. Problemet med forskellige fortolkninger er, at sammenligninger med andre organisationer kan miste validitet, da det reelt ikke er det samme, de sammenligner. Fortolkningsproblemerne kan dog minimeres ved, at man fra centralt hold fastsætter klare definitioner af indikatorerne, således at der efterlades minimalt spillerum til egne fortolkninger. Ligeledes kan man bedre inddrage personalet, der skal indrapportere tallene i evalueringsprocessen, således at de føler større ansvar for undersøgelsens validitet²⁸.

Forskelligheden i fortolkning skyldes ikke kun uvidenhed om, hvordan indikatorerne skal fortolkes, men der kan også forekomme en bevidst 'fejlfortolkning'. Et af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks går ud på at undersøge, hvor gode kommunerne er til at få personer tilbage i job efter endt sygedagpengeforløb. En måde at foretage en bevidst fejlfortolkning ville være hvis, man kategoriserede et aktiverings- eller uddannelsesforløb som et job. Kommunen udvider altså definitionen af et job, i forhold til hvad der er tiltænkt. Således opnår kommunen et godt resultat i benchmarkingen, og kommunen vil få ros for at kunne sluse sygedagpengemodtagere direkte ud på arbejdsmarkedet, selvom dette ikke er tilfældet. Hvis en kommune oplever negative konsekvenser som resultat af, at de opnår dårlige placeringer i en benchmarking, kan det formodes, at de vil fortolke indikatorerne til egen fordel, som det imaginære eksempel illustrerede²⁹.

Bernstein er enig i det første punkt og anerkender, at der kan være forskellige fortolkninger af indikatorerne. Der er også enighed omkring metoderne, der kan bruges for at minimere forskellige fortolkninger. De samme redskaber kan bruges til at minimere 'bevidste' fejlfortolkninger. Debat og konsensus omkring præstationsmålinger er også vigtigt i forhold til at afhjælpe dette³⁰. Indikatorer kan misfortolkes, men det er muligt at rette på misforståelserne. For ude i 'virkeligheden' bruges præstationsmålinger sjældent alene, en opfølgende analyse kan i mange tilfælde afdække uregelmæssigheder.

²⁸ Perrin 1998, s 370

²⁹ Perrin 1998, s 371

³⁰ Bernstein 1999, s 87-88

(2) Hvis kommunerne udelukkende vurderer deres succes på baggrund af en præstationsmåling, kan der være tendens til, at al fokus bliver lagt på indikatorerne, der medvirker i præstationsmålingerne. Andre relevante områder, der tilfældigvis ikke er medregnet i præstationsmålingerne, kan derfor blive nedprioriteret. Det er især gældende inden for organisationer med mange forskellige opgaver, så som sygedagpengeområdet, hvor eksempelvis indsatsen bliver fokuseret på sygedagpenge på bekostning af eksempelvis revalidering. Denne form for målforskydning, hvor der sker et skred i prioriteringen af forskellige opgaver, er ikke den eneste form for ændret adfærd grundet i præstationsmålinger. Især inden for det sociale arbejde kan der være en tendens til at 'skumme fløden' for at opnå de bedste resultater i en præstationsmåling. Hvis eksempelvis arbejdsformidlingen vurderes på baggrund af, hvor gode de er til at få ledige i arbejde, kan det betyde, at ressourcetsvage personer nedprioriteres. Hvis det antages, at ressourcestærke personer lettere kommer ud på arbejdsmarkedet end de ressourcetsvage, kan det betale sig for arbejdsformidlingen at koncentrere sig om de stærke. Dermed 'spildes' der ikke ressourcer på de personer, der kræver en omfattende indsats for at komme på arbejdsmarkedet. Resultatet er, at de ressourcetsvage bliver negligeret og bibeholdes i en situation som langtidsledige, hvilket ikke er ønskværdig, da lige netop denne gruppe har brug for det offentlige støtte for at komme ud af ledigheden. De oprindelige mål for arbejdsformidlingen forskydes dermed som en konsekvens af at ville fremvise bedre resultater i præstationsmålingen³¹.

Dette synspunkt modargumenter Bernstein med, at problemet ikke ligger i præstationsmålingen, men i brugerne af præstationsmålingerne. Løsningen er information til brugerne. I forbindelse med arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarking, skal staten informere kommunerne omkring risikoen for at målforskyde. Der skal både informeres om at tydeliggøre hvilke mål præstationsmålinger kan belyse, og hvilket mål de ikke kan belyse. Policy skal altid være eksplicit, og præstationsmålinger skal bruges som et middel til at opnå et mål, og ikke til at definere det³². Den følgende regel skal være for øje: *'measure what you value, don't just value what you can measure'*³³.

(3) Præstationsmålinger har ofte til formål at effektivisere og spare ressourcer, men i flere tilfælde kan det være misvisende at tale om besparelser for den offentlige sektor set som en helhed. Ser man

³¹ Perrin 1998, s 371

³² Bernstein 1999, s 88

³³ Ambrose 2005, s 48

mere bredt på den offentlige sektor i stedet for at fokusere på enkelte organisationer, kan præstationsmålinger ikke skelne imellem samlede besparelser i det offentlige, eller om omkostningerne blot er flyttet fra den ene til en anden organisation. På sygedagpengeområdet kan det være, at nogle kommuner i højere grad end andre sender folk til førtidspension eller revalidering, således at disse personer ikke figurerer i sygedagpenge-statistikkerne. Derved flytter man udgiften fra én kasse til en anden. Det kan derfor konstateres, at en besparelse, der figurerer i en præstationsmåling ikke nødvendigvis er en besparelse i kommunen som helhed. Problemet med præstationsmålingerne er, at de anskuer organisationer som lukkede enheder, og dermed ser man ikke årsagen bag tallene³⁴.

Det er korrekt, at præstationsmålinger i sig selv ikke kan skelne mellem reelle besparelser og omkostningsflytninger. Det er ikke nødvendigvis præstationsmålinger der fører til ressourceflytninger. Ressourceflytning kan være en del af politiske prioriteringer og dermed slet ikke være forbundet med evalueringen af en organisation. Hvis man ønsker at identificere, hvorvidt der i en organisation er tale om besparelser eller ressourceforflytninger, kan man supplere præstationsmålingerne med andre evalueringsformer og analyser³⁵. Som tidligere nævnt, kan man argumentere for at opfølgende analyser er en nyttig supplerende til præstationsmålingerne.

(4) Målbaserede evalueringsformer har visse svagheder, og præstationsmålinger deler disse svagheder.

En af svaghederne er, at ambitiøse og eksperimentelle organisationer kan have svært ved at leve op til kortsigtede mål, og måske i starten præsterer dårligt i forhold til mere konservative organisationer. Dette lægger en dæmper på udviklingen og innovationen i løsningen af opgaverne på sygedagpengeområdet. Det kan være et langsigtet tab for det offentlige, da kreative og anderledes løsningsforslag dermed ikke udvikles. Den offentlige sektor vil på den måde fastholdes i status quo.

³⁴ Perrin 1998, s 373

³⁵ Bernstein 1999, s 88

Ud over det manglende udviklingspotentiale kan præstationsmålinger ikke tage højde for bivirkninger ved en policy. Som nævnt måler præstationsmålinger ikke årsagen til resultatet, hvilket kan bevirke, at forbedringsrelevante informationer går tabt.

Slutteligt er præstationsmålinger statiske i modsætning til feltet, de måler, som ændrer sig konstant. Hvis man skal kunne sammenligne organisationer over tid, bruger man ofte de samme indikatorer til at måle deres resultater. Problemet er, at organisationers vilkår og arbejdsområder kan ændre sig over tid, hvilket kan gøre statiske indikatorer og målinger irrelevante³⁶.

Bernstein ser ikke dette punkt som en egentlig kritik af præstationsmålinger, men blot som en indikator på præstationsmålingers begrænsninger overfor andre evalueringsformer. Derfor er der ingen grund til at forsvare præstationsmålinger, men blot at konstatere, at præstationsmålinger er et værktøj, der kan suppleres med andre evalueringsformer³⁷.

(5) Perrin mener, at præstationsmålinger ikke er egnet til at danne grundlag for beslutningstagning og ressourcefordeling. Dette er på trods af, at et ofte benyttet argument for præstationsmålinger er, at det skaffer informationer, der danner et godt grundlag for beslutningstagning. Igen er argumentationen, at præstationsmålinger kun dokumenterer et resultat og ikke en årsag. For at tage beslutninger bør man være forsynet med de bagvedliggende årsager. Man burde tage forbehold til særlige omstændigheder. Hvis eksempelvis et kommunalt jobcenter skal vurderes, bør man tage højde for økonomiske konjunkturer, særlige regionale forhold og andre elementer, der kan påvirke deres evne til at skaffe jobs³⁸.

Modargumentet er, at præstationsmålinger er et udmærket instrument til at monitorere organisationer eller politiske programmer for at se, hvordan de klarer sig. Hvis der så viser sig, at være u hensigtsmæssige udsving, kan man gå i dybden med andre analyser og evalueringer. Så selvom præstationsmålinger ikke kan påvise, hvad der er dysfunktionelt i organisationen, kan man bruge dem til at finde ud af om der er noget galt³⁹. Fordelen ved præstationsmålinger er deres

³⁶ Perrin 1998, s 374

³⁷ Bernstein 1999, s 89

³⁸ Perrin 1998, s 374

³⁹ Bernstein 1999, s 89

systematiske og overskuelige indgangsvinkel, hvilket gør dem velegnet til at finde 'uhensigtsmæssigheder' i organisationers præstationer. Det ville være langt mere ressourcekrævende at udføre systematiske evalueringer af organisationer ved brug af andre evalueringsmodeller.

(6) Slutteligt argumenteres der for, at præstationsmålinger faktisk fører til mindre fokus på outcome og forbedringer. Det skyldes den snævre fokusering på tal og kontrol, der ikke fungerer motiverende på den evaluerede organisation. Når man mødes af overvågning og kritik 'fra oven', fokuserer man på at forsvare sig. Man udvikler ikke en selvkritisk og udviklende holdning. Dermed vil man ikke indrømme, at man kan gøre det bedre, men bruger i stedet tiden på, at overbevise sig selv om, at det går 'godt nok'⁴⁰.

Bernstein mener, at den 'overvågende' kontrolfunktion ikke længere er relevant i moderne præstationsmålinger. I nyere præstationsmålinger er man blevet bedre til at inddrage 'stakeholders' i evalueringsprocessen⁴¹. Den evaluerede organisation får information, diskurs og måske endda medbestemmelse på evalueringen. Dermed ses præstationsmålingerne ikke som værende presset ned over hovedet på dem, selvom de måske er påtvunget af en højere myndighed.

Konsensuspunkter

På trods af Perrin og Bernsteins uenighed i flere af de ovenstående punkter er de enige om flere forbehold og tiltag, der burde gennemføres, når man udarbejder præstationsmålinger.

Først og fremmest skal man være bevidst om det potentielle samspil mellem præstationsmålinger og andre evalueringsformer. De peger begge på, at præstationsmålinger er en fremragende indledende manøvre for at kortlægge behovet for yderligere evaluering⁴². Under beskrivelsen af benchmarking i dette kapitel, kunne man også kombinere en resultatbenchmarking med procesbenchmarking for både at finde resultat og årsag. Det er en måde at kombinere metoder, således at man både kan kortlægge et område og udforske det i dybden.

⁴⁰ Perrin 1998, s 375

⁴¹ Bernstein 1999, s 89

⁴²Ibid, s 90

Som Perrin påpegede, kan præstationsmålinger fejlfortolkes og misbruges på forskellig vis. Det er derfor vigtigt, at målene, kriterierne og indikatorerne i præstationsmålingerne er gennearbejdet. Ligeledes er det vigtigt at have gennemskelighed og information omkring forløbet for at minimere misforståelser⁴³.

Involveringen af 'stakeholders' er et vigtigt punkt for at få brugbare præstationsmålinger. For at opsummere denne pointe, citeres Bernstein for følgende:

*"Research on evaluation utilization has demonstrated that involving stakeholders in development of evaluation efforts leads to a greater likelihood that such efforts will be deemed successful. (...) I believe this is also the case for performance measurement efforts"*⁴⁴.

3.4 Organisationsopskriftens elementer

Efter gennemgangen af teorien bag benchmarking er det tydeligt, at statens mål med benchmarking af kommunerne stemmer overens med de bagvedliggende principper i benchmarking. Det handler især om princippet med at stræbe efter best-practice, altså at lære af de bedste. Regeringen siger eksplicit, at kommunerne skal lære af hinanden, således at den bedste forvaltningsform udbredes. Der skal altså være en erfaringsudveksling blandt kommunerne på baggrund af benchmarkresultaterne.

Det er et basalt tiltag, der i de fleste benchmarks vil følge helt naturligt. Formålet med benchmarks er jo netop at måle sig i forhold til andre og lære af de bedste. Grunden til, at kommunerne ikke automatisk bruger denne del af organisationsopskriften skyldes, at Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks er påtvungne. Det er altså ikke kommunerne, der selv har initieret det, og derfor kan man ikke pr. automatik antage, at kommunerne forsøger at lære af andres erfaringer, som ellers er en almindelig del af benchmarking.

For at følge organisationsopskriften skal kommunerne undersøge hvad andre organisationers erfaringer er, og hvilke fremgangsmåder og arbejdsgange, de bruger for at opnå et godt resultat. En

⁴³ Perrin 1998, s 376

⁴⁴ Bernstein 1998, s 86

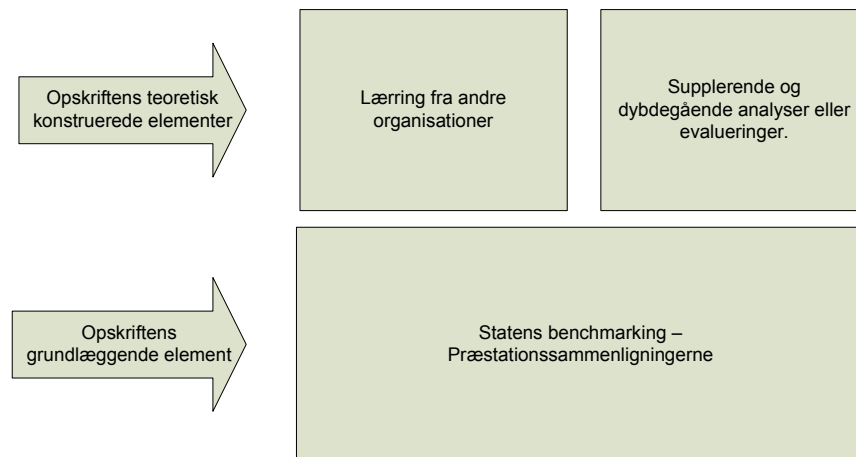
organisation skal altså prøve at se ind i en anden organisations verden i et forsøg på at tillære sig ny viden. Hvis det er muligt skal, kommunerne lære af dem, der klarer sig bedst, altså de organisationer, der repræsenterer 'best-practice'.

Derudover antages det, at staten har en interesse i, at benchmarkene bliver brugt, således at kommunerne får mest muligt udbytte af dem. Hvordan man bedst opnår dette, er det gennemgående tema i Perrin og Bernsteins diskussion. Derfor må vi se på, om nogle af deres pointer skal inkluderes i organisationsopskriften. I afsnittet der omhandler Perrin og Bernsteins konsensuspunkter, findes der forskellige anbefalinger, der skal føre til bedre udbytte af benchmarking. Flere af disse anbefalinger er rettet imod initiativtageren af benchmarkene (staten), men der findes også anbefalinger til den aktør, der skal implementere benchmarkene (kommunen). Da det er sidstnævntes handlinger, der er i fokus i dette speciale, vil organisationsopskriften indeholde anbefalinger, som kommunerne kan benytte.

Et helt centralt punkt for både Perrin og Bernstein er opfølgende analyser og evalueringer. De mener, at benchmarking ikke kan stå alene, men har brug for opfølgende analyser for at fastlægge årsagen til de resultater der fremkommer af benchmarkene. En opfølgende analyse vil derfor være en del af organisationsopskriften, idet Perrin og Bernstein fremhæver det som afgørende for at udnytte statens benchmarks optimalt. Desuden er det et punkt som Krogstrup også pointerer i sin kritik af præstationsmålinger.

Organisationsopskriften der ligger bag de statslige benchmarks, består af flere forskellige elementer. Det grundlæggende er selve benchmarkene. Derudover er der to tiltag, som kommunerne kan tage for at lære og udvikle sig på baggrund af tallene.

Organisationsopskriften illustreres nedenfor som tre forskellige kasser, fordelt på to forskellige niveauer.



Udgangspunktet er, at staten har benchmarket de danske kommuner som den første del af organisationsopskriften hvilket betegnes som opskriftens grundlæggende element. Her er det Arbejdsmarkedsstyrelsen, der tager initiativet, og kommunerne har ikke umiddelbart indflydelse på udformningen af dette. Kommunerne har dog indflydelse på om de vil bruge benchmarkene. Det står således kommunerne frit for, om de vil bruge de publicerede benchmarks - organisationsopskriftens grundlæggende element. De to teoretiske konstruerede elementer i modellen ovenfor er tiltag, som kommunerne ifølge opskriften, skal tage på baggrund af benchmarkresultaterne.

Disse tre elementer udgør organisationsopskriften bag de statslige benchmarks. Kommunernes brug af benchmarkene vil således vurderes i forhold til disse tre elementer. Det næste teori afsnit fremstiller nogle bud på, hvordan kommunerne bruger disse. Disse teoretiske bud vil danne grundlaget for analysen af kommunernes handlingsmønstre i forhold til organisationsopskriften.

4 Teoriafsnit 2 – Handlingskategorier

Det første teoriafsnit har defineret den organisationsopskrift, som statens benchmarking er del af. For at systematisere kommunernes handlingsmønstre i forhold til at efterleve organisationsopskriften vil dette teoriafsnit definere en række handlingskategorier, der vil danne rammen for analysen. Man kan betragte de tre handlingskategorier som hypoteser, der hver især giver et bud på, hvordan kommunerne bruger benchmarkene. Handlingskategorierne forsyner os altså med tre forskellige svar på problemstillingen. Analysen skal finde frem til, hvilke handlingskategori, de forskellige kommuner tilhører samt finde årsagen hertil.

De tre handlingskategorier, der vil blive defineret er passivitet, oversættelse og adoption. Denne inddeling er en videreudvikling af Dahler-Larsens inddeling, der dog kun beskæftiger sig med oversættelse og adoption⁴⁵. Han anser evaluering som værende en organisationsopskrift, ligesom det er tilfældet i dette speciale, men i modsætning til dette speciales tre handlingskategorier, har han kun fokuseret på to, hvilket nedenstående citat afspejler.

*”I praksis er evaluering i organisationer et tvetydigt spil imellem adoption og oversættelse...”*⁴⁶

Dahler-Larsen bruger således ikke passivitets-kategorien, fordi han forudsætter, at organisationer automatisk bruger organisationsopskriften. Denne forudsætning er ikke gældende i dette speciale. Man kan ikke på forhånd forvente, at en kommune benytter en opskrift, specielt ikke når den er påtvunget. Det kan altså ikke antages, at en kommune bruger en organisationsopskrift pr automatik.

Som et illustrativt eksempel kan man betragte organisationsopskifter som madopskifter og kommunerne som kokke, der studerer opskrifterne og på den baggrund kan vælge at handle på tre forskellige måder: Hvis de ikke bryder de sig ikke om opskriften og undlader at bruge den. De kan også vælge at bruge den nøjagtigt, som den fremgår i beskrivelsen. Slutteligt kan de vælge at bruge opskriften med nogle modifikationer, enten fordi de ønsker den sødere, eller fordi de fortrækker

⁴⁵ Dahler-Larsen 2001, s 85-86

⁴⁶ Ibid, s 87

timian frem for oregano. Disse forskellige valg vil der redegøres for i det følgende i beskrivelsen af handlingskategorierne.

4.1 Passivitet

En passiv tilgang til organisationsopskriften vil sige, kommunerne ikke efterlever statens benchmarking. Der kan være flere grunde til den passive tilgang. Flere af dem kan findes i den kritik af benchmarking og præstationsmålinger, som er præsenteret i det første teoriafsnit. Forklaringen kan være, at en kommune ikke har ønsket at gå videre i benchmarkingprocessen.

I kritikken blev der flere gange pointeret, at præstationsmålingers kvalitet og legitimitet kunne forbedres, hvis de evaluerede organisationer bliver inddraget i evalueringsprocessen. I tvungne evalueringer kan man sætte spørgsmålstegn ved, hvor meget indflydelse de evaluerede reelt har haft på processen. Hvis kommunerne føler, at benchmarkingen er sket som et led i et top-down projekt, hvor de ikke har medindflydelse, risikeres det, at kommunerne ikke mener, at resultaterne og dets præmisser er legitime. Det kan medføre, at de simpelthen ignorerer benchmarkingens resultater og forholder sig passivt.

En anden årsag til en passiv tilgang til organisationsopskriften kan være modstand mod forandring. Indføring af nye organisationsopskrifter vil givetvis betyde forandringer i organisationens arbejdsopgaver og arbejdsgange. Det ses ofte, at der i organisationer er modstand imod forandringer, hvilket kan skyldes flere forskellige forhold. En af årsagerne kan være frygten for det ukendte. Personalet i organisationer udvikler ofte rutiner, som de finder rigtige og mest effektive. De ved, hvad de har og kan have svært ved at forudse, hvordan nye tiltag vil påvirke dagligdagen. Denne usikkerhed kan resultere i, at forandringer er uønskede, især hvis de ansatte føler, at organisationen er funktionel, eller der på anden måde ikke er åbenlys grund til forandringer⁴⁷.

Et problem ved den passive handlingskategori er, at det empirisk er svært at måle, om organisationerne reelt forholder sig passivt i forhold til benchmarking-resultaterne. Det kan især være svært at skelne mellem bevidst og ubevidst passivitet.

⁴⁷ Jacobsen & Thorsvik 2002, s 361

4.2 Oversættelse

Oversættelse af en organisationsopskrift indebærer, at man ikke følger den til punkt og prikke. Dette kan skyldes forskellige årsager og gøres på forskellig vis. Spørgsmålene om *hvorfor* og *hvordan* organisationsopskrifter oversættes, vil fremgå af det følgende.

Hvorfor organisationsopskrifter oversættes

Kjeld Arne Røvik inddeler grundene til oversættelse i tre forskellige kategorier:

1. Rationel oversættelse
2. Uforsætlig oversættelse
3. Identitetsforvaltende oversættelse⁴⁸

Rationel oversættelse

Den rationelle oversættelse sker ofte, når organisationen ikke mener, at organisationsopskriften i sin fulde form er en fordel⁴⁹. Derfor vælges kun de elementer som organisationen anser som værende relevante. Det kan ske på baggrund af en cost-benefit analyse, hvor det konkluderes, at der ikke er tilstrækkelige økonomiske eller effektiviseringsmæssige gevinster ved at adoptere hele pakken. De dele af opskriften der benyttes, bruges, fordi det kan betale sig.

En anden rationel oversættelse hviler ikke på cost-benefit argumentet, men derimod på baggrund af ressource tilgængeligheden i kommunen. Selvom man kan se fordele i en organisationsopskrift, kan det være tilfældet, at tiltagens implementering kræver for mange ressourcer⁵⁰. Eksempelvis er det ikke sikkert, at en kommune har tilstrækkeligt antal medarbejdere eller know-how til at foretage dybdegående analyser, knyttet til benchmarkingen. I stedet kan det være, at kommunen blot gennemfører tiltag på områder, hvor der er en formodning om forbedringsmuligheder. Således hviler forbedringerne på kvalificerede gæt, i stedet for systematiske analyser, fordi det er vurderet, at der ikke er nok ressourcer til at følge organisationsopskriften i dens originale form. En opskrift kan medføre store forandringer i organisationen. En tilpasning af opskriften kan derfor være

⁴⁸ Røvik 1998, s 153

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

nødvendig i organisationer, der ikke ønsker følgevirkningerne af en forandringsproces, så som usikkerhed og tilpasningsproblemer blandt medarbejdere, samarbejdspartnere og borgere.

Slutteligt kan organisationsopskrifter stride mod lokale traditioner og dermed skabe utilfredshed i organisationen. Hvis det er tilfældet, kan det være en fordel at tilpasse opskriften til lokale forhold, så overgangen ikke føles så drastisk⁵¹. Evalueringen kan tilpasses således, at medarbejderne i højere grad føler sig som en del af evalueringsprocessen. Dermed undgås medarbejdernes modstand og deres fornemmelse af at blive overvåget.

Uforsætlig oversættelse

Oversættelser af organisationsopskrifter er ikke altid forsætlige. Selvom man forsøger at implementere den originale opskrift, kan der være omstændigheder, der medvirker til, at opskriften ubevidst alligevel ændres.

En af årsagerne til en uforsætlig oversættelse kan være organisationens begrænsede kapacitet til at sætte sig ind i opskriftens forskellige aspekter. Dette er især tilfældet, hvis opskriften er kompliceret, eller hvis opskriften er diffus, og det ikke er klart hvad elementerne består af⁵².

En anden form for uforsætlige oversættelse kan opstå, i kommunikations-kæden. Altså den kæde af led, der transporterer opskriften fra dens oprindelse ud til forskellige lokale organisationer. Man kender problemstillingen fra historiske kilder. En kilde er mest pålidelig, jo tættere man er på primærkilden, idet den i mindre grad er udsat for fortolkninger. Der findes mange led, hvor der kan ske en utilsigtet oversættelse. Konsekvensen kan blive, som Røvik udtrykker i det følgende:

*”Dette er altså årsaker til at det nærmest ved uhell hele tiden udvikles nye versjoner når oppskrifter forsøkes adopteret og kopieret. Men nettopp fordi oversettelsene er utilsiktet hender det ofte at aktører i moderne organisasjoner selv ikke er klar over at de har laget en etterlikning (...), men tror at de har adoptert et konsept «etter boka»”.*⁵³

⁵¹ Ibid

⁵² Ibid, s 154

⁵³ Ibid, s 154-155

Identitetsforvaltende oversættelse

Organisationer befinder sig ofte i en balancegang mellem at ville lære fra andre organisationer og samtidig beholde sin egen identitet. Røvik eksemplificerer dette ud fra et interview, han foretog i en norsk kommune. Her mener kommunens repræsentant, at de til en vis grad følger strømmen ved at bruge organisationsopskrifter, men at de ikke som andre køber hele pakken. I stedet modellerer de deres egen version af opskriften og kalder den for deres egen⁵⁴.

Det kan være et udtryk for en rationel tilpasning i forhold til lokale forhold, men det kan også være et udtryk for, at man ønsker at markere kommunes identitet ved at adskille sig fra 'mainstream'. Det betyder, at man på en meget eksplicit måde gør det klart, at indførelsen af en opskrift sker ud fra eget initiativ og egne præmisser. Det realiseres ved at bruge symboler og retorik, der markerer det enestående i den valgte fremgangsmåde. Dermed behøver oversættelsen ikke at være indholdsmæssigt drastisk for at kunne bibeholde en organisatorisk identitet. Tilpasningerne kan være overfladiske, eksempelvis ved brug af retorik, mens der rent faktisk sker en nøje overholdelse af organisationsopskriften på det praktiske plan.

Hvordan organisationsopskrifter oversættes

Vi har nu beskæftiget os med hvorfor organisationer oversætter organisationsopskrifter. I det følgende vil fokus være på, hvordan opskrifterne oversættes, altså hvilke metoder, der bruges i oversættelsesfasen.

Konkretisering

Mange organisationsopskrifter er abstrakte og opererer i generelle termer. Der er ikke nødvendigvis nogen tydelig opskrift, som man kender fra madopskrifter, der nøje angiver informationer som vægt, temperatur og tid. I stedet kan en opskrift bestå af mere diffuse termer, der kan være svære at implementere, hvis de er blevet konkretiseret. Blandt organisationsopskrifterne er der stor variation i, hvor konkrete de er. Man kan sige, at jo mere konkret en opskrift er, desto smallere er det felt, hvor den kan bruges. Omvendt kan en opskrift, der opererer i generelle termer appellere til et bredere felt. Opskrifterne kan således varieres i elasticitet. En ukonkret opskrift ville kunne modelleres i forhold til mange forskellige organisationstyper med forskellige kulturer og problemstillinger. En konkret

⁵⁴ Ibid, s 155

formuleret organisationsopskrift har ikke samme grad af elasticitet og kan dermed ikke bruges i alle organisationer, men er i højere grad skræddersyet til den enkelte organisation med en specifik problemstilling⁵⁵.

De diffuse opskrifter har en bedre evne til at sprede sig på grund af deres elasticitet, men det betyder ikke, at de undgår en konkretiseringsfase. Hvis organisationerne vil implementere opskriften, er det nødvendigt med nogle konkrete og håndgribelige tiltag. Man kan sige, at organisationen operationaliserer opskriften. Opskrifterne bliver dermed oversat i kraft af en konkretisering, hvor diffuse termer gøres håndterbare i de enkelte organisationer.

Delvis adoptering

Organisationsopskrifter består ofte af flere delelementer, hvilket også er tilfældet ved opskriften i dette speciale. En oversættelse kan gennemføres ved at adoptere dele af opskriften og fravælge andre dele. I dette speciale er der to elementer i organisationsopskriften; for det første skal man orientere sig udadtil og drage erfaringer fra andre organisationer, i særdeleshed organisationer, der kan fremvise de gode resultater. For det andet skal man supplere benchmarkingen med andre evalueringsformer for at klarlægge, hvad der ligger til grund for præstationerne.

En delvis adoption betyder, at kommunerne kun vælger at adoptere dele af organisationsopskriften. I dette speciale er der to teoretisk konstruerede elementer i organisationsopskriften og, en adoption vil kun være delvis, hvis kommunerne kun bruger ét af disse elementer. En delvis adoption sker ofte, fordi nogle elementer i en opskrift i højere grad kan overføres end andre. Derfor vil elementerne, der er lettest at implementere oftest blive adopteret⁵⁶.

⁵⁵ Ibid, s 161-162

⁵⁶ Ibid, s 164

4.3 Adoption

Adoption af en organisationsopskrift betyder, at man overfører alle elementerne, der indgår i opskriften til sin egen organisation. Når organisationsopskrifter breder sig til andre organisationer, betyder det, at organisationerne begynder at ligne hinanden. Denne form for adoption eller ensretning kaldes også for isomorfi.

Inden for ny-institutionalistisk teori har der været en lang historie med at beskæftige sig med isomorfi og spørgsmålet omkring organisationernes adoption af organisationsopskrifter, der resulterer i ensformigheden. Blandt de mest citerede inden for området er DiMaggio og Powell med deres artikel fra 1983 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isoformism and Collective Rationality in Organisational Fields'. Her fremlægges flere tendenser, der peger på, at organisationer inden for samme felt, i vid udstrækning ligner hinanden⁵⁷. Der sker altså en uniformering af organisationernes struktur og arbejdsgange. Fænomenet får betegnelsen isomorfisme, der forgrenes til tre forskellige typologier; (1) tvangs-isomorfisme, (2) efterlignende isomorfisme og (3) normativ isomorfisme. Det kan betragtes som tre forskellige måder, hvorpå organisationer adopterer organisationsopskrifter.

Tvangs-isomorfisme

Tvangs-isomorfisme kan opstå både ved formelt og uformelt pres fra omverdenen. Organisationer presses ofte af andre organisationer, som de på en eller anden måde har et afhængighedsforhold til. Det kunne eksempelvis være en overordnet myndighed eller en gruppe af samarbejdspartnere⁵⁸. Et formelt pres kunne eksempelvis være lovforslag fra regeringen, der pålægger kommunen procedurer, så som regnskabsmæssige krav eller miljøhensyn. Et uformelt pres kan blandt andet opstå ved, at andre organisationer adopterer teknologier, teknikker eller procedurer, der vanskeliggør hverdagen for de organisationer, der ikke adopterer de nye tiltag. Et eksempel kunne være den elektroniske patientjournal (EPJ) i sygehusvæsnet. For de organisationer der, ikke har implementeret EPJ, bliver det mere vanskeligt at sende og modtage patientoplysninger i papirform. Derfor presses de til at implementere EPJ for at lette hverdagen. Presset skyldes ikke udelukkende praktiske årsager for organisationens egen hverdag, men derimod kan presset også opstå i form af forventninger fra andre organisationer.

⁵⁷ DiMaggio & Powell 1983, s 148

⁵⁸ Ibid, s 150

Efterlignende isomorfisme

Efterligning af andre organisationer skyldes ikke kun et eksternt pres, men kan også skyldes intern usikkerhed omkring organisationens mål og metoder. For at komme usikkerheden til livs kigger man på andre organisationer for at observere, hvordan de løser problemstillingen og lader sig inspirere af dette. Nye organisationer oprettes ofte med en anden organisation som inspirationskilde⁵⁹.

En efterligning behøver ikke at være bevidst. Eksempelvis kan brugen af konsulentvirksomheder medføre, at organisationen får anbefalet visse organisationsopskrifter, som konsulenterne har haft succes med tidligere. Desuden kan en efterligning ske gradvist ved rekruttering af nye medarbejdere og ledere. Disse har sandsynligvis erfaring fra andre organisationer, og denne erfaring overføres til den nye arbejdsplads, så arbejdsgange og metoder overføres fra en organisation til en anden. Den organisation, der bliver kopieret, er ikke nødvendigvis inddraget i efterligningsprocessen;

'The modeled organization may be unaware of the modeling or may have no desire to be copied; it merely serves as a convenient source of practices that the borrowing organization may use'.⁶⁰

Normativ isomorfisme

Den sidste af DiMaggio og Powells typer af isomorfisme er normativ isomorfisme. Den fokuserer især på faggruppers påvirkning af organisationernes homogenisering⁶¹. Mange organisationer inden for samme felt hyrer medarbejdere og ledere inden for samme fagområde. Eksempelvis har stort set alle ledere i folkeskolen har en baggrund som folkeskolelærer, mens ledere i kommunens centralforvaltning ofte er 'djøfere'. Inden for hver faggruppe findes der en bestemt måde at anskue problemer og løsninger på. Det er til dels på grund af, at man i en faggruppe tillærer sig metoder og teorier fra samme uddannelsesforløb samt det faglige netværk, der kan opstå. Når medarbejdere i samme faggruppe har mange fællestræk, betyder det, at organisationer med samme personalemæssige sammensætning af faggrupper minder om hinanden. En organisation defineres altså ikke som én enhed, men i stedet som en aggregeret sum af medarbejdere. Det antages altså, at medarbejderne har en overordentlig stor indflydelse på organisationen.

⁵⁹ Ibid, s 151

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Ibid, s 152

5 Undersøgellesdesign

Undersøgellesdesignet omhandler metoden, der er relevant for at gennemføre undersøgelsen af kommunernes brug af den statslige benchmarking. Principperne bag dataindsamlingen vil være centrale for afsnittet.

Datagrundlaget hviler hovedsagligt på telefoninterviews, men der er også brugt data fra jobindsats.dk. Det nedenstående vil omhandle temaer som respondentudvælgelse, operationalisering, spørgeskemakonstruktion og dataindsamling.

5.1 Respondentudvælgelse

Respondentudvælgelsen i dette speciale er en to-delt proces, hvor der dels skal besluttes hvilke kommuner, der skal udvælgelse, dels hvilke nøglepersoner i den enkelte kommune, der skal fungere som respondenter.

Valg af sample kommuner

Ideelt set skulle undersøgelsen være rettet imod hele populationen, som i dette tilfælde er alle danske kommuner. Dette er dog på grund af økonomiske og tidsmæssige begrænsninger ikke muligt. Derfor må datagrundlaget for undersøgelsen hvile på en sample af de danske kommuner.

Den udvælgelsesmetode, der bruges i denne undersøgelse, indeholder selektion. Selektionen sker på grundlag af en opdeling foretaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen i deres benchmarks af kommunerne. Det fremgik af det første teorigang, at benchmarking bedst benyttes af organisationer, der ligner hinanden, således at overførelsespotentialer imellem organisationerne er højest. Det nytter således ikke at sammenligne Sydthy Kommune med Københavns Kommune, idet deres vilkår er så forskellige, at der næppe vil være grundlag for erfaringsudveksling mellem dem. Det princip bruger Arbejdsmarkedsstyrelsen i opdelingen af kommunerne i forhold til rammevilkår, i forhold til deres indbyggertal og urbaniseringsgrad.

Årsagen til, at samplekommunerne vælges inden for samme rammevilkår, er at kommunerne skal være sammenlignelige. Det vurderes at, kommunerne i højere grad benchmarker sig i forhold til kommuner med samme rammevilkår frem for kommuner de ikke kan sammenlignes med.

Da der findes otte grupperinger i Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks, vil det betyde, at der skal udformes otte forskellige spørgeskema, alt efter hvilken gruppering den udspurgte kommune tilhører. For at overskueliggøre processen er det valgt kun at beskæftige sig med én af grupperingerne. Dette valg er truffet på grund af et tids- og ressourcemæssige rationale.

Den gruppering af kommuner, der er valgt, består af 31 kommuner med større byer, og som vurderes af Arbejdsmarkedsstyrelsen som værende sammenlignelige, på baggrund af deres rammevilkår.

Respondenten

Respondentudvælgelsen foregår rent praktisk ved, at kommunerne kontaktes, derefter spørges der til hvem, der har ansvaret for sygedagpengeområdet. Man vil ofte blive viderestillet til en fuldmægtig på afdelingen, der har med sygedagpenge at gøre. Derefter beskrives undersøgelsens tema i detaljer, og man spørger igen ind til, hvem man skal tale med i forbindelse med kommunens brug af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks på jobindsats.dk. Når den rigtige person er fundet, bekræftes det, at vedkommende er den mest vidende person på området.

Respondenten er leverandøren af informationer til undersøgelsen. De informationer, der søges, har altafgørende indflydelse på valget af respondenter. I specialet, hvor undersøgelsen omhandler de enkelte kommuners brug af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks, er det relevant, at respondenten har kendskab til en kommunes generelle brug af benchmarks. Mere specifikt kan man inddele denne viden i to kategorier. Respondenten skal både have viden omkring brugen generelt i organisationen og en retro-perspektiv viden, om hvordan benchmarkingen er blevet brugt hidtil. Respondenten skal altså have en funktion, der medfører et vist overblik over organisationen samt have indsigt og erfaring med kommunens daglige organisering på sygedagpengeområdet.

5.2 Operationalisering

Operationalisering er processen, der sammenkæder de teoretiske og empiriske dele af specialet. De teoretiske begreber gøres håndgribelige, så man kan teste og måle dem. I dette speciale operationaliseres teorien således, at kommunerne kan inddeles i tre forskellige handlingskategorier, som beskrevet i det andet teori-afsnit. Derudover belyses hvorfor kommunerne handler på den pågældende måde. Dette sker ved hjælp af debatten omkring benchmarking og præstationsmålinger samt teorierne, der er tilknyttet handlingskategorierne.

Operationaliseringsprocessen inddeles i fire forskellige faser; (1) nominal definition, (2) dimensioner, (3) operationel definition og (4) indikatorer⁶²

Nominal definition

Som beskrevet i problemformuleringen er formålet med dette speciale at afdække kommunernes brug af statens benchmarking på sygedagpengeområdet. Det er altså kommunernes brug af Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside; jobindsats.dk, der skal afdækkes. Statens evaluering af kommunerne ved hjælp af benchmarks ses i et bredt perspektiv. Således betragtes benchmarkingen som en del af en organisationsopskrift, som kommunerne på forskellig vis kan benytte sig af. Kommunens brug af statens benchmarking og resten af organisationsopskriften kan kategoriseres ud fra de tre handlingskategorier, der hver især fungerer som bud på, hvorledes kommunerne bruger benchmarkingen og hvorfor de bruger den.

Formålet er altså at finde ud af, hvilken handlingskategori den enkelte kommune tilhører. Det fastlægges ud fra kriterierne, der er beskrevet i det første teori-afsnit. Her defineres der hvilke handlinger en kommune skal gennemføre for at adoptere organisationsopskriften, som udspringer af statens benchmarking. Nedenfor resumeres organisationsopskriftens punkter:

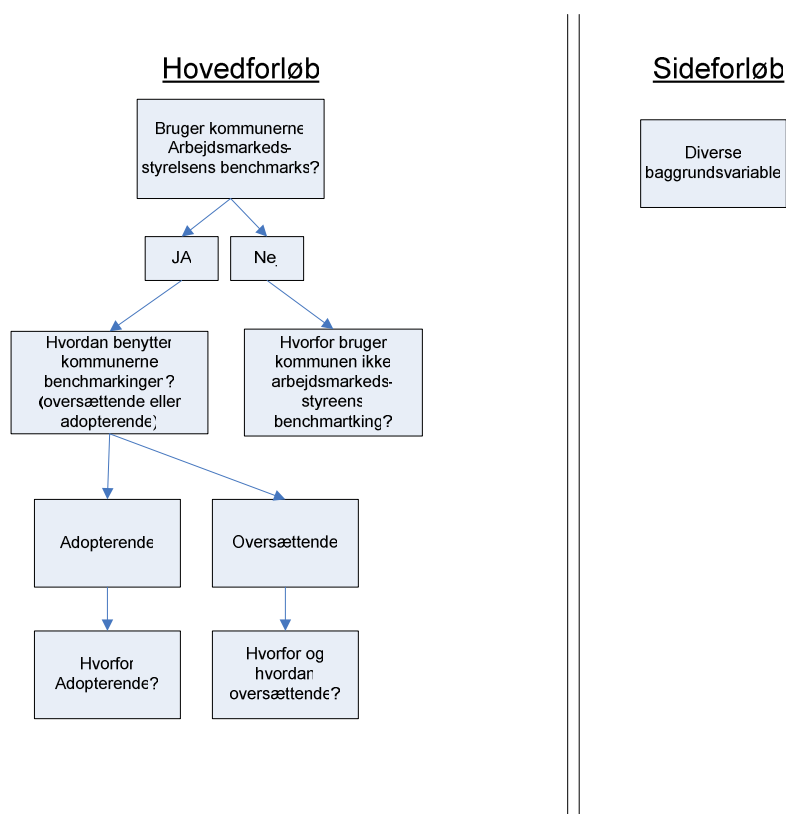
- Kommunen skal benytte sig af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks.
- Kommunen skal på baggrund af benchmarkingen lære af kommunerne, der klarer sig bedst. Det kan eksempelvis ske ved at kontakte dem eller på anden vis lære af deres erfaringer og løsningsmodeller.

⁶² Nielsen 2001, s 95

- Kommunen skal supplere tallene fra benchmarkingen med uddybende analyser eller evalueringer af egne og andres præstationer for at undersøge årsagen til resultaterne i benchmarkingen.

Dimensioner, operationel definition og indikatorer

Undersøgelsen vil blive struktureret ud fra nedenstående illustration, der inddeler den i to forløb. Et hovedforløb, der placerer den enkelte kommune i en handlingskategori. Det andet forløb vil foregå parallelt med det første og vil primært fokusere på baggrundsvariable i forhold til at undersøge, hvad der kan være årsag til den enkelte kommunes placering i forhold til handlingskategorierne.



I hovedforløbet undersøges det først, om kommunen forholder sig aktivt eller passivt i forhold til Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks. Det sker ved spørgsmål, der omhandler kommunens kendskab til og aktive brug af benchmarkingen. Først og fremmest spørges der ind til om kommunen har kendskab til jobindsats.dk og Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks. Det betragtes som den basale forudsætning for at benytte benchmarkingen aktivt. Respondenten spørges direkte, om vedkommende kender til jobindsats.dk. Hvis svaret er nej, opfølges det med at tjekke om andre i

organisationen kender til det. Dette gøres for at sikre at, respondenterne, der er udvalgt kan svare på organisationens vegne. Hvis respondenterne ikke kender jobindsats.dk afsluttes interviewet, idet vedkommende ikke er i stand til at svare på spørgsmålene. Hvis respondenterne kender til benchmarkingen, spørges der ind til, om de bruger den. Det sker på forskellig vis, hvor der optræder både åbne og lukkede svarmuligheder.

Hvis det viser sig, at kommunen er passiv i forhold til benchmarkingen er den allerede placeret i en handlingskategori, og det er ikke nødvendigt at spørge ind til dens brug af statens benchmarking. Derimod er det interessant at spørge ind til, hvorfor de ikke bruger den. Det sker ved brug af spørgsmål med åbne svarmuligheder, således at respondenterne selv kan formulere begrundelserne for den passive tilgang til benchmarkingen.

Hvis kommunen bruger benchmarkingen aktivt, vil det næste skridt være at kortlægge, hvordan kommunerne bruger benchmarkingen. Her skelnes der mellem, om kommunen adopterer eller oversætter organisationsopskriften. For at foretage differentieringen mellem de to, tages der udgangspunkt i det første teori afsnit, der definerer punkterne, der skal opfyldes, før organisationen kan siges at adoptere opskriften. Først spørges der ind til, hvordan kommunen bruger Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarking. Der vil være tilknyttet en åben svarmulighed til spørgsmålet, så respondenterne har mulighed for selv at formulere de anvendelsesformer, som kommunen bruger. Derefter spørges der mere konkret ind til, om de benytter sig af erfaringer fra andre kommuner. De bliver både adspurgt, om de kontakter andre kommuner direkte, eller om de lærer af andres erfaringer gennem indirekte kilder, så som artikler, konferencer eller andet. Læring fra andres erfaringer behøver ikke at ske gennem direkte kommunikation, det kan sagtens ske uden en direkte interaktion med den pågældende kommune, derfor er det vigtigt både at spørge til den direkte og indirekte videregivelse af erfaringer. Hvis det er tilfældet, spørges der indtil, hvorfor lige netop denne/disse kommuner er valgt for at fastlægge, hvilke kommuner de prøver at lære af og hvorfor. Desuden kan der spørges ind til, hvorfor kommunen ikke har valgt at bruge erfaringerne fra kommunen, der klarer sig bedst i benchmarkingen.

Et andet element i organisationsopskriften er som tidligere nævnt gennemførelsen af opfølgende analyser og evalueringer på baggrund af resultaterne fra benchmarkingen. Her spørges der direkte til,

om kommunerne på baggrund af benchmarkingen har gennemført opfølgende analyser eller evalueringer af egne og andres præstationer i Arbejdsmarkedsstyrelsens sammenligninger. Igen er der en åben svarmulighed, fordi det ikke ønskes at begrænse respondentens svarmuligheder.

I sideforløbet afdækkes diverse baggrundsvariable, der bidrager til at finde sammenhænge mellem kommunernes brug af statens benchmarks og faktorer, der kan påvirke disse. Her bliver der taget udgangspunkt i diskussionen omhandlende brugen af præstationsmålinger mellem Perrin og Bernstein, der fremgår af det første teorigangsnit.

Der bruges også andre baggrundsvariable, som ikke er udledt teoretisk, men som alligevel er relevante. Man kan kalde det for ikke-teori baserede baggrundsvariable, som er udledt af egne ideer og rationaler for hvad, der kan influere på kommunernes brug af organisationsopskriften.

Validitetsproblemer ved operationalisering

I operationaliseringsfasen, der fører til konstruktionen af diverse variable, kan der opstå konstruktionsmæssige validitetsproblemer⁶³. Det forekommer, hvis man benytter variable, som ikke bliver brugt i analysen, dermed spilder man både sin egen og respondentens tid, idet man har brugt tid på spørgsmål der ikke bliver benyttet i det videre forløb. Validitetsproblemet opstår, idet de ubrugbare spørgsmål oprindeligt har haft en funktion, der skulle afdække et område af problemformuleringen. Når de ikke indgår i analysen, forsvinder også den dimension af problemformuleringen som spørgsmålene skulle afdække, hvilket kan medføre at problemstillingen ikke dækkes tilstrækkeligt i analysen.

Derfor er det vigtigt, at variablerne konstrueres med omtanke, og man i spørgsmålsformuleringen eventuelt formulerer flere spørgsmål, der kan dække samme variabel, således at der er en plan-b, hvis et af spørgsmålene ikke skulle kunne blive besvaret.

5.3 Spørgeskemakonstruktion

Grundlaget for analysen er respondenternes svar på de spørgsmål, der er udformet i spørgeskemaet. Et spørgeskema sikrer en systematisk gennemgang af spørgsmålene, således at alle respondenterne

⁶³ Harboe-Jepsen 1997, s 99

bliver stillet de samme spørgsmål. Der er flere forskellige metodiske overvejelser og valg forbundet med spørgeskemaets konstruktion. Disse overvejelser vil blive præsenteret nærmere i følgende afsnit.

Spørgsmålstyper

De respondenter der bruges i dette projekt, bidrager med at generere viden om organisationerne. Derfor skal man være bevidst om, at spørgsmålene ikke nødvendigvis har til formål at indsamle viden omkring respondentens adfærd, overbevisning, viden, holdninger eller egenskaber/kendetegn, men i stedet om organisationen.. Derfor skal spørgsmålene formuleres således, at de undersøger respondentens viden omkring organisationens adfærd, overbevisning, viden holdninger og egenskaber/kendetegn.

Den viden man søger, når der stilles et spørgsmål, kan variere, derfor er det vigtigt at være bevidst om, hvilken form for viden, man ønsker at opnå. Der findes ifølge David De Vaus fem forskellige videnskategorier: (1) adfærd, (2) overbevisninger, (3) viden, (4) holdninger og (5) egenskaber/kendetegn⁶⁴. De spørgsmål, man stiller respondenterne, vil kunne bidrage med en af de ovenstående former for viden. Man skal derfor være bevidst om, hvilken form for viden man ønsker at opnå med de enkelte spørgsmål. De Vaus' spørgsmålstyper er udtænkt i forbindelse med undersøgelser, hvor undersøgelsesfeltet er respondenterne, man udspørger. Det er imidlertid ikke gældende for indeværende undersøgelse, hvor undersøgelsesfeltet består af organisationer. Derfor er det kun to af de fem spørgsmålstyper, der er aktuelle i denne undersøgelse – nemlig respondentens viden og holdninger.

Spørgsmål, der udforsker respondentens viden, giver informationer på områder, hvor respondenterne har et specielt kendskab. Respondentens viden er især brugbar på områder, hvor vedkommende kan bidrage med ellers ukendte informationer. Det er tilfældet i denne undersøgelse, hvor respondenterne hovedsagligt bruges på baggrund af deres viden om kommunernes brug af de statslige benchmarks.

Når man undersøger respondentens holdninger, får man informationer om, hvad respondenterne synes er ønskværdigt. Man ønsker altså respondentens subjektive meninger. Disse spørgsmål stilles,

⁶⁴ De Vaus 2002, s 95

når det er nødvendigt for respondenterne at svare på kommunens vegne. Respondenterne bliver eksempelvis bedt om at vurdere benchmarkenes kvalitet. Det er svært at spørge om en hel organisations holdninger, derfor må vi bruge respondenterne som talerør for organisationen. I kraft af vedkommendes placering og viden på området, anses respondenterne som værende den person, der bedst muligt kan repræsentere kommunens synspunkter på forskellige holdningsspørgsmål.

Spørgsmålskonstruktion

De svar, man får fra respondenterne afhænger selvsagt af de spørgsmål, der stilles. Hvis svarene skal være brugbare, er det vigtigt, at respondenterne forstår spørgsmålene korrekt. Nedenfor er en række pointer, man skal være fortrolig med, når man konstruerer spørgsmålene, som respondenterne svarer ud fra. Det handler især om at undgå de faldgrupper, der kan medvirke til at sænke kvaliteten af undersøgelsen.

Spørgsmålenes sprog skal være tilstrækkeligt simpelt og forståeligt. Hvis der forekommer tekniske ord eller 'slang', kan der opstå forståelsesmæssige problemer. Desuden skal nøgleord i sætningen gerne betyde det samme for alle respondenterne. Folk opfatter ord på forskellig vis, især hvis ordene er ukonkrete og 'flyvske'. Det kan have indflydelse på validiteten af undersøgelsen, idet respondenter ikke svarer ud fra samme forudsætning.

Formuleringen af spørgsmålene burde være så simple som muligt. Indviklede sætninger kan forvirre respondenterne og give uintenderede svar. På den anden side bør spørgsmålene ikke være for præcise. Hvis et spørgsmål er for præcist, stiller det store krav til respondenterens viden og erindring, hvilket kan resultere i, at de opgiver at svare på spørgsmålet. Et eksempel på et spørgsmål, der er for præcist kunne være; 'hvad så du på tv den 5. januar mellem klokken 20:00 og 20:15?'. Spørgsmålet kræver, at respondenterne husker, hvad vedkommende lavede på et specifikt tidspunkt i fortiden. De fleste vil ikke være i stand til at huske sådanne hændelser, og man vil derfor i mange tilfælde ikke kunne få et svar på spørgsmålet⁶⁵.

Spørgsmålene kan være udformet således, at respondenterne skubbes eller trækkes i retning af et bestemt svar. Således kan interviewerens påvirkning af respondenterne ved at stille ledende spørgsmål, enten

⁶⁵ Ibid, s 98-99

ved at bruge positivt eller negativt ladede ord og sætninger. Et eksempel på en negativ ladet sætning kunne være; 'mener du, at Danmark skal skære i ulandsbistanden, selvom det vil betyde, at mange fattige mennesker dør af sult og sygdom?'. De ledende spørgsmål giver respondenterne en fornemmelse af, at nogle svar er mere korrekte og socialt accepterede end andre.

En anden måde at påvirke respondenterne er, at udelukke nogle af svarmulighederne. Hvis en respondent ikke har muligheden for at svare 'ved ikke' eller 'ingen holdning', kan man skabe kunstige svar. Dermed risikerer man, at man ikke måler respondenterne virkelige holdninger eller viden, men i stedet det bedste alternativ. Det går ud over undersøgelsens validitet⁶⁶.

Man skal også sørge for, at respondenterne er bekendt med fænomenet, som der spørges ind til. Når man i undersøgelsen beskæftiger sig med Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside, er det en forudsætning, at respondenterne kender til hjemmesiden. Det kan sikres ved at stille et forudgående spørgsmål, der sikrer, at respondenterne har kendskab til hjemmesiden. Dette spørgsmål fungerer som et filter, der sørger for, at man kun stiller spørgsmål til respondenter, som har den nødvendige viden til at kunne svare.

Alle ovenstående punkter skal man være opmærksomme på for at sikre undersøgelsens validitet og reliabilitet.

Svarmuligheder

Et vigtigt aspekt i spørgeskemakonstruktionen er de svarmuligheder, som respondenterne har til rådighed. Overordnet findes der to forskellige svarmuligheder; åbne og lukkede svar. I denne undersøgelse benyttes begge muligheder, og derfor skal man være bevidst om, hvornår man skal bruge den ene form frem for den anden. Det gøres ved at undersøge fordele og ulemperne ved de forskellige svarmuligheder.

Fordelen ved de åbne svarmuligheder er at respondenterne selv kan formulere svar, som vedkommende finder passende. Dermed er der ikke mulighed for, at interviewerens pålægger respondenterne holdninger på grund af mangelfulde svarmuligheder. Respondenterne har desuden

⁶⁶ Ibid

mulighed for at pointere faktorer, som interviewereren ikke på forhånd har kalkuleret med. Den information, der genereres, er dermed ikke begrænset til, hvad man på forhånd havde regnet med, hvilket er en fordel, idet datagrundlaget for undersøgelsen beriges med en bred vifte af input. Et problem med de åbne svarmuligheder ligger blandt andet i administrationen af svarene. Jo flere respondenter, der deltager i en undersøgelse, jo mere vanskeligt er det at administrere det data, der genereres ved åbne spørgsmål. Svar på åbne spørgsmål kan ikke i samme grad som de lukkede systematiseres og kodes således, at de kan behandles ud fra statistiske og kvantitative metoder. Man kan så enten vælge at postkode svarene eller behandle dem ud fra kvalitative principper. Denne diskussion vil blive behandlet nærmere i analysedesignet.

Ved lukkede spørgsmål har alle respondenter samme vilkår. Nogle respondenter vil være mere tilbøjelige til at udtrykke sig mere end andre. Det kan enten skyldes, at der er forskel på interesse- og vidensniveauet i de enkelte spørgsmål. Ydermere kan det skyldes, at nogle mennesker er mere fåmælt end andre. Lukkede spørgsmål sidestiller respondenterne, så undersøgelsen ikke hovedsageligt baserer sig på svarene, fra dem der siger mest⁶⁷.

Det ovenstående illustrerer, at der både er fordele og ulemper ved åbne og lukkede spørgsmål, og valget imellem de to afhænger af de konkrete spørgsmåls formål. Derfor er der valgt at inkludere åbne og lukkede. Det skyldes, at der i undersøgelsen er behov for at indsamle data, hvor det er let at sammenligne kommunerne. Ligeledes er informationer omkring karakteristika for den enkelte kommune nødvendig, hvilket kan gøres ved at give respondenterne mere råderum i nogle af spørgsmålene, og derfor vil der benyttes åbne spørgsmål.

En anden vigtig grund til at bruge åbne spørgsmål ligger i ønsket, om at respondenterne skal kunne bryde de teoretiske rammer, som er opstillet i analysen, altså de rammer, der er konstrueret i på baggrund af handlingskategorierne. Derfor er det vigtigt, at respondenterne har mulighed for at afgive svar, der ikke kun tager udgangspunkt i den teoretiske verden, men også organisationernes dagligdag. Åbne spørgsmål giver mulighed for at udforske kommunernes brug og holdninger til statens benchmarking i et bredt perspektiv.

⁶⁷ Ibid, s 100

5.4 Dataindsamling

Dataindsamlingen kan foregå på forskellige måder. Overordnet skal man vælge, hvordan man ønsker, at respondenterne skal modtage spørgsmålene og afgive svar.

Til undersøgelsen i dette projekt er det valgt, at benytte telefoninterviews, det skyldes blandt andet hensynet til økonomiske og tidsmæssige ressourcer. Da respondenterne er spredt ud over det meste af Danmark, ville det være en stor omkostning, at transportere sig rundt for at foretage personlige interviews. Derudover er det en klar fordel at registrere svarene med det samme, så man ikke skal vente på returneringen af spørgeskemaer. Desuden skal der gøres en del forarbejde for at træffe respondenterne. I telefoninterviews er det relativt nemt for respondenterne, at give åbne svar, idet vedkommende hurtigt kan formulere holdninger eller overbevisninger, som kan noteres af interviewerens. Den personlige kontakt medvirker til at minimere frafaldsprocenten, idet interviewer kan uddybe spørgsmålene og vejlede med hensyn til misforståelser eller vanskelige termer.

Fremgangsmåden har været tretrinnet. Først skulle den rette respondenter kontaktes, hvilket ikke altid er lige nemt. Først og fremmest skal den rette person findes og så skal vedkommende have tid til at tale med interviewerens. Det må erkendes at dataindsamlingstidspunktet kom på et ganske ufordelagtig tidspunkt – en måned før kommunal og strukturreformen trådte i kræft. Det betød en del forvirring om hvem der var mest kompetent til at svare på spørgsmålene – den nuværende leder, eller den leder der har været ansvarlig de seneste fem år? Når interviewerens fik fat i den rette person, blev vedkommende informeret om undersøgelsens formål, omfang og fremgangsmåde. Derefter blev der aftalt en tid til selve interviewet og der blev fremsendt uddybende informationsmateriale om undersøgelsen.

Der findes typisk tre andre dataindsamlingsmetoder, der ikke er benyttet i undersøgelsen, Det drejer sig om ansigt-til-ansigt interviews, post-spørgeskemaer og webbaseret spørgeskemaer. De væsentligste årsager til at disse metoder ikke er benyttet, er blandt andet deres ressourcebehov og evne til at håndtere kvalitativt data.

Ansigt-til-ansigt metoden vil være for ressourcekrævende, da det vil kræve stort rejseaktivitet, ud til de udvalgte kommuner, som både er økonomisk bekosteligt og tidskrævende.

Spørgeskemaundersøgelser, har deres styrke i undersøgelser med et højt antal respondenter, der skal svare på lukkede spørgsmål. Den aktuelle undersøgelse har et relativt lavt antal respondenter, og disse respondenter skal svare på flere åbne spørgsmål, hvor de skal formulere sig med egne ord. Derfor kan man ikke udnytte spørgeskemaernes styrker i denne undersøgelse, hvilket er grunden til at denne dataindsamlingsmetode ikke benyttes.

Dokumentation

Dokumentation og registrering af respondenternes svar er en nødvendighed for at sikre en problemfri analyseproces. Men man kan kun sjældent regne med hukommelsen som dokumentationsredskab, det anbefales kun at få. Ved telefoninterviews er der to dokumentationsformer der ofte benyttes.

I den metode der benyttes i den aktuelle undersøgelse, sker interviewet og dokumentationen samtidig. Intervieweren nedskriver respondentens svar mens interviewet står på. Det betyder, at selve interview-tiden forlænges, men man sparer efterfølgende transskriptionsprocessen.

Metoden er velegnet, hvis spørgsmålene er lukkede, hvorimod en metode hvor der benyttes båndoptager er fordelagtig i situationer med mange åbne spørgsmål, der resulterer i lange svar, der kan være vanskeligt at skrive ned. I dette projekts undersøgelse er den metode uden båndoptager valgt, både på grund af mange lukkede spørgsmål, men også på grund af tidsbesparende årsager. Desuden er undertegnede ikke i besiddelse af det audio-udstyr, der er en forudsætning for at kunne optage interviewet. For at respondenterne skulle 'åbne sig' så meget som muligt, var det en fordel ikke at optage interviewet, da nogle respondenter måske, føler det ubekvemt at tilkendegive upopulære eller kontroversielle holdninger på bånd.

Hvis man vælger at optage interviewet, kan intervieweren koncentrere sig om at stille spørgsmålene, svarene nedskrives først i den efterfølgende transskriberingsfase. Ulempen ved denne metode er, at den er meget tidskrævende, da transskribering er en langvarig proces. Nogle respondenter kan desuden være hæmmet af at samtalen optages, uanset om dataene behandles fortroligt. Ved en optagelse har man sikkerhed for, at data ikke går tabt, idet der er mulighed for at genhøre interviewet ved eventuelle tvivl.

5.5 Kritik af spørgeskema

Selvom der i undersøgelsesdesignet er forsøgt at følge de metodiske forskrifter, så er der alligevel punkter hvor udformningen af undersøgelsen kunne være bedre. Det drejer især om antallet af spørgsmål som i analysen ikke har været relevante. Det drejer sig om de baggrundsvariable der ikke hviler på teoretiske overvejelser, men i stedet er konstrueret ud fra undersøgerens egne rationaler. Flere af disse baggrundsvariable synes relevante da spørgeskemaet blev udformet, men har senere vist sig at være mindre nyttige i analysen. Nogle spørgsmål er blevet formuleret dårligt, og det fremgik af telefoninterviewene at respondenterne ikke opfattede spørgsmålet på samme måde. Der kunne observeres at respondenter tolkede spørgsmålet på forskellig vis, hvilket betyder at variabelen har en reliabilitetsproblem.

De enkelte variablers reliabilitetsproblem, får ikke den indflydelse på analysen eller opgaven, idet problemstillingen stadig dækkes af de spørgsmål, som er brugbare. Hovedforløbet i undersøgelsen, der skal positionere kommunerne i forhold til handlingskategorierne er ikke berørte. De praktiske følger af de ubrugte spørgsmål, begrænser sig til at undersøger og respondenter begge har spildt deres tid med at beskæftige sig med disse spørgsmål.

6 Analyseudesign

Dette afsnit vil omhandle de metodiske overvejelser, der skal gøres ved gennemførelsen af analysen. Det afdækker hvordan undersøgelsens data behandles, og skal begrunde de metodiske valg der er foretaget.

6.1 Undersøgelsesforløbets effekt på analysen

Gennemførelsen af undersøgelsen har indflydelse på analysen. Det handler ikke blot om de svar man får samlet ind, men også om de svar man ikke får. Derfor vil der her blive præsenteret nogle overvejelser der er gjort på baggrund af det samlede antal respondenter og svarraten.

Antal respondenter

Det maksimale antal respondenter i undersøgelsen er 31, da det er antallet af kommuner, der tilhører den udvalgte gruppering, som Arbejdsmarkedsstyrelsen vurderer, der har samme rammevilkår og dermed er sammenlignelige. Det er de færreste undersøgelser, hvor alle respondenter svarer på spørgsmålene. Det er således også tilfældet ved denne undersøgelse, hvor antallet af respondenter er 19. Nedenfor er en liste over de kommuner med samme rammevilkår, fordelt efter om de har deltaget i undersøgelsen, eller ej

Kommuner, der har deltaget	Kommuner med samme rammevilkår, der ikke deltager i undersøgelsen
<ul style="list-style-type: none">• Esbjerg• Fredericia• Greve• Helsingør• Herning• Holstebro• Kalundborg• Korsør• Nyborg• Nykøbing-Falster• Randers• Ringsted• Rødovre• Silkeborg• Skive• Slagelse	<ul style="list-style-type: none">• Frederiksberg• Frederiksværk• Haderslev• Holbæk• Horsens• Kolding• København• Køge• Næstved• Struer• Vejle• Viborg

<ul style="list-style-type: none"> • Svendborg • Sønderborg • Vejle • Viborg • Aabenraa 	
--	--

Antallet af respondenter er betydeligt mindre, end det typisk er gældende for kvantitative undersøgelser. Derfor vil flere af de konstruerede gennemsnit i analysen være baseret på et lavt antal respondenter. Det lave antal af respondenter kan være et problem, fordi resultaterne derfor i højere grad påvirkes af outliere. Outliere er respondenter, der svarer vidt forskelligt fra flertallet af de andre respondenter, og svaret kan variere meget i forhold til normen. Jo færre respondenter der er, desto mere påvirker outlieren gennemsnittet af variabelen. Det er dermed vanskeligt at generalisere på baggrund af gennemsnittet, fordi outlierne højst sandsynligvis er overrepræsenteret og har for meget indflydelse på gennemsnittet. Det kan der dog kun gisnes om, derfor er det nødvendigt at tage visse forbehold.

Svarraten

Det er ikke kun antallet af respondenter, der giver anledning til metodemæssige overvejelser, men også svarraten er nødvendig at have med i overvejelserne. Svarraten kan have en indflydelse på, om der er bias i undersøgelsen, da der kan være bestemte grupperinger, der overrepræsenteret. I større undersøgelser er det typisk resourcesvage respondenter, der ikke svarer på undersøgelsen, hvilket betyder, at denne gruppe underrepræsenteres. Peter Nielsen opsummerer problemet med svarraten i følgende citat:

*”(...) bortfald har betydning for datamaterialets kvalitet. Først og fremmest således, at jo større objektbortfaldet er, jo større bliver den usikkerhedsmargin, som ligger for at slutte fra undersøgelsesenhederne til populationen”.*⁶⁸

⁶⁸ Nielsen 2001, s 98

Forekomsten af respondenter der ikke svarer kan kategoriseres i to grupper; objektbortfald og partiel bortfald.

Objektbortfald forekommer, hvis de respondenter, som interviewereren har planlagt at interviewe af en eller anden grund ikke bliver interviewet. Det kan være, at respondenteren ikke har været tilgængelig i undersøgelsesperioden, eller vedkommende ikke ønskede at medvirke.

Partiel bortfald forekommer, hvis respondenteren kun har svaret på nogle spørgsmål, således at der opstår 'huller' i spørgeskemaet. Dette problem opstår imidlertid oftest i undersøgelser, hvor respondenteren selv skal udfylde spørgeskemaet, hvilket ikke er tilfældet i indeværende undersøgelse. Intervieweren har gennemgået alle spørgsmål, og hvis der er spørgsmål, som respondenteren ikke føler sig i stand til at besvare, eller ikke har nogen holdning til, har vedkommende haft mulighed for at svare 'ved ikke'.

Der er forekommet objektbortfald i undersøgelsen, da undersøgelsen kun omfatter 19 af de 31 mulige respondenter. Det skyldes især, at nogle af de nøglepersoner, som fungerer som respondenter ikke kunne træffes. Kun i to tilfælde skyldes bortfaldet, at respondenteren afviste at medvirke i undersøgelsen. Ved kontakten til respondenterne var det klart, at undersøgelsen foregik i en hektisk periode lige op til kommunalsammenlægningerne. Dette har uden tvivl medvirket til, at flere respondenter ikke har været til at træffe, blandt andet på grund af heftig mødeaktivitet.

Nielsen skønner, at besvarelsesprocenten helst skal ligge omkring 60 til 80 pct. for at være brugbar til generaliseringer⁶⁹. Besvarelsesprocenten i indeværende undersøgelse er 61,3 pct., så det ligger inden for Nielsens kriterium. Risikoen for et skævt fordelt bortfald vurderes at være relativt lille i denne undersøgelse. Risikoen for skævvridninger i respondentsammensætningen opstår ofte, fordi en gruppe respondenter ikke deltager, hvis de eksempelvis undlader at sende et spørgeskema retur, eller nægter at blive interviewet. Antallet af nægtere er imidlertid meget lille i denne undersøgelse, og bortfaldet skyldes som sagt manglende adgang til nøglepersonerne i undersøgelsesforløbet. Det er altså ikke et bevidst valg fra respondenterens side, og derfor vurderes bortfaldet som værende tilfældigt fordelt, således at en afgørende skævvridning ikke er aktuel.

⁶⁹ Ibid

6.2 Behandlingen af kvalitative variable

Flere af spørgsmålene i undersøgelserne ligger op til, at respondenterne åbent kan formulere deres svar. Det betyder, at svarene ikke umiddelbart kan kvantificeres og analyseres ved brug af et statistikprogram. I analysen benyttes den kvalitative data på to måder. Noget af dataen behandles i en kvalitativ analyse, hvor holdninger og meninger fremhæves uden et kvantitativt element. Det er altså traditionelle analyser, der ofte foretages på baggrund af kvalitative interviews, hvor respondentens pointer og holdninger fremhæves uden at bruge tal til at systematisere dem.

En anden metode, der også bruges i analysen er postkodning. Her analyseres respondenternes svar med henblik på at undersøge hyppigheden af lignende svar⁷⁰. Svarene kategoriseres efter nogle tendenser, hvorefter der tælles, hvor ofte de forskellige tendenser forekommer. Tendenserne kunne eksempelvis være holdninger til et bestemt udsagn, og holdningerne kunne så kategoriseres som positive, negative eller neutrale, alt efter hvad der er relevant for analysen.

I postkodningsprocessen kan der opstå reliabilitetsproblemer i forhold til at tolke og kategorisere respondenternes svar. I tolkningen af kvalitativt data hviler kodningen på analytikerens fortolkninger og opfattelse af en bestemt situation. Der kan imidlertid opstå uoverensstemmelser mellem forskellige analytikeres tolkning af dataet. For at sikre reliabiliteten skal man ideelt set foretage en ækvivalenstest⁷¹, hvor flere personer analyserer dataet, og resultaterne sammenlignes. Hvis det viser sig, at de forskellige personer har fortolket på samme måde, er testen bestået, og reliabilitetsen sikret.

Denne test er imidlertid ikke gennemført i dette projekt grundet manglende muligheder for at få andre til at analysere det kvalitative data. Da dette projekt er gennemført som et solo-projekt, er det ikke nemt at sætte en anden person ind i problemstillingen og analysen i tilstrækkelig grad, så en ækvivalenstest kan gennemføres. Det betyder, at analysens reliabilitet ikke er optimal, men ved postkodninger har jeg gennemgået kategoriseringerne flere gange for så vidt muligt at foretage selvkontrol. Det ændrer dog ikke ved den manglende ækvivalenstest og det medfølgende reliabilitetsproblem, som man skal være opmærksom på.

⁷⁰ Harboe-Jepsen 1997, s 84

⁷¹ Ibid, s 101

6.3 Analysens generaliserbarhed

Indledningen i problemformuleringen fokuserer på statens evaluering af kommunerne som et fænomen, der i stigende grad rækker på tværs af policyområder. Derfor er det interessant at beskæftige sig med statens benchmarking af kommunerne set i et bredt perspektiv. Det er dog vanskeligt at foretage en samlet analyse af statens benchmarking af kommunerne, hvilket er grunden til, at dette projekt udformes som et case-studie. Spørgsmålet er så, om analysen skal generalisere i forhold til benchmarking på sygedagpengeområdet, eller om det også skal omfatte andre policyområder.

Her skal der skelnes imellem to forskellige former for generalisering; statistisk og analytisk⁷².

En statistisk generalisering tager udgangspunkt, i at man kan drage slutninger ud fra de undersøgte respondenter og overføre resultaterne til en hel population. Således fungerer respondenterne som en miniature af virkeligheden.

Analytisk generalisering drager slutninger ud fra de mønstre, der findes i analysen. Det handler altså ikke om at kortlægge, hvordan en population agerer i virkeligheden, men i stedet om at finde forskellige forklaringsmodeller, der kan afmystificere et fænomen.

Formålet med analysen i dette projekt vil i høj grad være at danne analytiske generaliseringer. Svaret på problemstillingen vil ikke være en statistisk fordeling af kommunerne i de tre handlingskategorier. I stedet bruges handlingskategorierne som et teoretisk afsæt, der er behjælpeligt med at strukturere kommunernes brug af de statslige benchmarks. Dermed munder analysen ud i en kortlægning af forskellige tendenser og mønstre på kommunernes brug af de statslige benchmarks. Analysen opererer altså på et mere overordnet og diffust niveau, end det er tilfældet med en statistisk generalisering. Dermed vil konklusionen have en vis elasticitet, således at den også kan være gældende på andre policyområder, hvilket dog kræver yderligere analyser.

Generaliseringens elasticitet er med til at afhjælpe det tidsmæssige realibilitetsproblem. Analysens reliabilitet påvirkes af tiden. Det, der er gældende i dag, er måske ikke gældende i morgen. En

⁷² Nielsen 2001, s 147

undersøgelse skal derfor kunne bruges i et længere tidsperspektiv, hvis den skal betegnes som realibel⁷³. En statistisk generalisering, der er meget konkret omkring kommunernes brug af de statslige benchmarks, vil være sårbar over for de strukturelle forandringer, som kommunerne gennemgår for øjeblikket.

Jo mere elastisk konklusionen er desto, større er sandsynligheden for, at den kan bruges i morgen, selvom tingene ser anderledes ud.

⁷³ Harboe-Jepsen 1997, s 100

7 Analyse

Analysen bearbejder empirien, der er indsamlet i forbindelse med telefoninterviews af 19 kommuner, om deres brug af statens benchmarking. Det er her projektets problemstilling bliver besvaret. Den første analyse afklarer spørgsmålet omkring kommunernes fordeling, i forhold til de tre handlingskategorier, der blev præsenteret i problemformuleringen og uddybet i det andet teoriafsnit. For at udbygge og nuancere svaret vil kommunernes inddeling i de forskellige handlingskategorier analyseres i forhold til relevante baggrundsvariable. Slutteligt vil der fremhæves forskellige tendenser i kommunernes brug af benchmarkene, og disse tendenser vil være den egentlige besvarelse på problemstillingen

7.1 Inddeling i handlingskategorier

Kommunerne er inddelt i handlingskategorier ud fra respondenternes besvarelser i op til fire spørgsmål. De første spørgsmål bestemmer om kommunerne har kendskab til statens benchmarks på jobindsats.dk, og om de benytter tallene aktivt. De konkrete spørgsmål er formuleret således:

- *Kender De til arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside jobindsats.dk, hvor der foretages benchmarking af kommunernes resultater på sygedagpengesområdet?*
- *Vil du sige, at I aktivt har brugt benchmarkene på jobindsats.dk?*

Hvis svaret er negativt til et eller begge af disse spørgsmål, således at respondenterne tilkendegiver at kommunen ikke benytter sig af Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks, så placeres kommunen i den passive handlingskategori. Hvis svaret derimod er positivt til begge spørgsmål, så stilles der yderligere to spørgsmål for at determinere, om kommunen skal placeres i den adopterende eller oversættende handlingskategori. De to spørgsmål undersøger hvorvidt kommunerne bruger de teoretisk konstruerede elementer af organisationsopskriften, der blev defineret i det første teoriafsnit. Det første spørgsmål undersøger om kommunerne på baggrund af benchmarkene, initierer en erfaringsudvekslingsproces med andre kommuner. Det andet spørgsmål undersøger hvorvidt kommunerne foretager opfølgende analyser for at supplere benchmarkene.

- *Har i på baggrund af sammenligningerne været i kontakt med andre kommuner omkring deres præstationer, arbejdsgange eller løsninger på sygedagpengeområdet?*
- *har i på baggrund af benchmarkene foretaget opfølgende analyser, for at uddybe resultaterne på jobindsats.dk?*

For at en kommune kan tilhøre den adopterende handlingskategori, skal de svare positivt på begge spørgsmål. De skal altså have initieret en erfaringsudvekslingsproces med andre kommuner, samtidig med at de foretager opfølgende analyser af deres resultater i benchmarkene. Hvis igen eller kun et af forholdene er gældende, placeres kommunerne i den oversættende handlingskategori. Disse kommuner benytter sig af benchmarkene, men gør det ikke fuldt ud i forhold til opskriften, derfor kategoriseres de som oversættende.

Nedenfor præsenteres inddelingen af kommunerne i de tre handlingskategorier.

Tabel 1: Procentdel af kommuner der tilhører de tre forskellige handlingskategorier					
	Passiv	Oversættende	Adopterende	Total	
Procent	26,3 pct. (n=5)	52,6 pct. (n=10)	21,1 pct. (n=4)	100 pct.	N = 19

Ud fra tabellen ses det at de fleste kommuner, 52,6 procent, oversætter organisationsopskriften. Den næst største gruppe på 26,3 procent er den passive gruppe, der ikke bruger statens benchmarks i deres daglige arbejde. De har muligvis kendskab til benchmarkingen, men har valgt ikke at benytte dem. Den mindste gruppe er kommunerne der adopterer organisationsopskriften, 21,1 procent af kommunerne opfylder alle kriterierne for at blive placeret i denne kategori.

Denne statistik er interessant i forhold til en overordnet kortlægning af kommunernes forskellige tilgange til statens benchmarking, men det må samtidigt erkendes, at handlingskategorierne hver især har stor rummelighed. Det betyder, at kommunerne kan have mange forskellige motiver og årsager til, at de tilhører en bestemt handlingskategori. Derfor er det nødvendigt, at dykke ned i de enkelte handlingskategorier for at undersøge kommunernes valg nærmere.

I det følgende vil der tegnes en nærmere profil af henholdsvis de passive, oversættende og adopterende kommuner. Formålet er at nuancere handlingskategorierne, og undersøge motiverne for kommunernes dispositioner. Det vil ske ved at præsentere generelle tendenser inden for de forskellige handlingskategorier. I det andet teorigennemgang optræder der flere teoretiske begrundelser for hvorfor organisationerne tilhører de forskellige handlingskategorier.

Passive kommuner

Blandt kommunerne, der ikke bruger den statslige benchmarking, er der vidt forskellige motiver og begrundelser. Ud af de fem kommuner, der i undersøgelsen kategoriseres som værende passive, kan der identificeres fire forskellige begrundelser for placeringen i denne handlingskategori.

Begrundelserne er fundet ved at spørge kommunerne direkte om årsagen til at de ikke bruger benchmarkene på jobindsats.dk. Spørgsmålet er åbent så kommunerne kunne frit formulere svaret. Spørgsmålet lyder:

- *Hvorfor har i ikke brugt benchmarkene på jobindsats.dk?*

De fire begrundelser er:

- Kender ikke til jobindsats.dk
- Bruger i stedet data fra KMD (Kommune Data)
- Har i stedet et lokalt samarbejde med andre kommuner
- Jobindsats.dk forsyner kun kommunen med resultater, ikke med årsagerne hertil.

Den første begrundelse for ikke at bruge statens benchmarks er meget simpel, nemlig en manglende kendskab til jobindsats.dk. Det kan dog konstateres, at kendskabet er relativt udbredt blandt kommunerne generelt. Af samtlige adspurgte kommuner er der kun én kommune, der ikke havde kendskab til Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks på nettet. Dermed betragtes manglende kendskab ikke som en udbredt årsag til, at kommunerne er passive omkring brugen af benchmarkene. Arbejdsmarkedsstyrelsen har da også gjort en indsats for at udbrede kendskabet til jobindsats.dk, blandt andet ved at sende informationsmateriale om jobindsats.dk, ud til samtlige kommuner.

De tre resterende begrundelser for den passive tilgang er alle bevidste fravalg. Én kommune begrundet fravalget ud fra brugbarheden. Respondenten fra kommunen udtrykte således en skepsis omkring brugen af benchmarkingen, grundet præstationsmålingers manglende evne til, at afdække årsagerne til forskellene i præstationer. Denne skepsis over for præstationsmålinger er i overensstemmelse med Perrins argumentationer, som blev præsenteret i første teoriafsnit. Der sættes altså spørgsmålstejn ved evalueringens legitimitet, idet den opfattes som værende overfladisk og mangelfuld.

Tre af de fem passive kommuner benyttede ikke Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks grundet alternative sammenligninger. En kommune benyttede sig af data fra KMD, og havde således ikke behov for de tal, som Arbejdsmarkedsstyrelsen publicerer. Det skyldes blandt andet at KMD oftere opdaterer deres tal, således at udviklingen kan ses i kortere intervaller. Det er altså et spørgsmål om kvaliteten af benchmarkingen, der er udslagsgivende for, at kommunen ikke anvender Arbejdsmarkedsstyrelsens tal – der findes et bedre 'produkt' på markedet.

De sidste to kommuner valgte også alternative benchmarks. De har begge igennem længere tid haft lokalt samarbejde med kommuner, på en lang række områder. Derfor benytter de også dette samarbejdsforum til at sammenligne og udvikle sig på sygedagpengeområdet. De finder det ikke nødvendigt at bruge statens benchmarks, i det de i forvejen har samarbejdspartnere, de kan sammenligne sig med og udveksle erfaringer med..

Hvis kommunerne passive tilgang til statens benchmarks skyldes frygten for forandring, så ville en logisk konsekvent være, at man helt undlod at bruge benchmarks og andre evalueringsmodeller. Som det ovenstående illustrerer så trives evalueringkulturen blandt et flertal af de passive kommuner. Dermed kan det konstateres, at passiviteten ikke skyldes frygt for forandring. Det er ikke ensbetydende med, at der ikke er frygt for forandring i kommunerne, men det kan observeres, at denne frygt ikke er årsagen til, at kommunerne forholder sig passivt til de statslige benchmarks. I stedet er den overvejende grund til ikke at bruge statens benchmarks et legitimitetsspørgsmål. De mener ikke at statens benchmarks er den bedste evalueringsform, og kommunerne vælger derfor alternative benchmarks.

Oversættende kommuner

De ti oversættende kommuner bruger statens benchmarking på forskellig vis, men fælles for dem alle er at de bruger dataene til intern dokumentation i forhold til deres indsats. Det er udledt af respondenternes svar på spørgsmålet:

- *Hvordan har i brugt benchmarkene?*

Respondenterne har ikke ordret sagt, at de bruger benchmarkene til intern dokumentation, men kommunerne er alle kommet med udtalelser, hvor termen intern dokumentation kan bruges som en fællesnævner. Alle de oversættende kommuner bruger benchmarkene til at dokumentere udviklingen inden for sygedagpengeområdet til medarbejdere eller politikere i kommunen. Nedenfor er en opgørelse over hvor mange af de adspurgte kommuner der kun bruger benchmarkene til dette formål og hvor mange, der derudover bruger benchmarkene til enten at initiere erfaringsudveksling med andre kommuner eller foretager opfølgende analyser analyser. Hvorvidt kommunerne benytter benchmarkene til de to sidste formål, er udledt fra de samme spørgsmål, som medvirkede til at kategorisere dem som enten adopterende eller oversættende. De spørgsmål fremgår tidligere in analysen.

Kun intern dokumentation	Intern dokumentation + kontakt med andre kommuner	Intern dokumentation + efterfølgende analyser/evalueringer	Total
<i>2 kommuner</i>	<i>7 kommuner</i>	<i>1 kommune</i>	<i>10</i>

De færreste oversættende kommuner bruger kun benchmarkene til intern dokumentation, og de der gør det, har også en entydig begrundelse for hvorfor benchmarkene ikke bliver brugt til mere – nemlig ressourcer. De to kommuner der udelukkende bruger benchmarkene til intern dokumentation, påpegede at de ikke har ressourcer, både i form af tid og økonomi, til at følge op på benchmarkene.

Kun en enkelt kommune foretager opfølgende analyser eller evalueringer, for at undersøge hvad der er årsag til resultaterne i benchmarkingen. Kommunen har igennem KL fået foretaget en analyse på området, der tog udgangspunkt i resultaterne i Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks. Andre

kommuner har ikke foretaget nogle egentlig opfølgning af resultaterne, i hvert fald ingen systematisk opfølgning. Nogle har udtrykt at de godt ved hvor deres svage og stærke sider ligger, og at de derfor ikke finder det nødvendigt at foretage analyser, for at bestemme årsagerne til benchmarkresultaterne. Generelt har opfølgningsindsatsen – eller manglen på samme – præg af, at der i højt grad er tale om gisninger fra kommunernes side. Det kan være tilfældet at disse gisninger er velkvalificeret, men det lader ikke til at man tager initiativer til præcist og systematisk, at determinere hvilke faktorer der har indflydelse på resultaterne i Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks.

Hovedparten af de oversættende kommuner har på baggrund af benchmarkene, kontakt med andre kommuner, med henblik på erfaringsudveksling. Det sker primært i forbindelse med eksisterende samarbejdskommuner, og kun i et enkelt tilfælde er der opstået nye kontakter med kommuner på baggrund af benchmarkene. Det er udledt af svarene på følgende spørgsmål:

- *Hvilken kommune har i været i kontakt med og hvorfor valgte i netop denne/disse?*

Tabel 3: Forskellige former for direkte læringsudveksling blandt oversættende kommuner, der både bruger benchmarkene til intern dokumentation og kontakt med andre kommuner.			
	Læringsudvekslingen sker i eksisterende samarbejdsfora	Læringsudvekslingen sker i nye kontakter, etableret på baggrund af benchmarkene	Total
Antal kommuner:	<i>6 kommuner</i>	<i>1 kommune</i>	7

I eksisterende samarbejdsfora bringes benchmarkene fra jobindsats.dk på banen som fælles værktøj og referenceramme. Flere kommuner har pointeret at man ikke har kontaktet kommuner udenfor det eksisterende samarbejde. Dette begrundes blandt andet med, at man ikke mener, at kriterierne, som Arbejdsmarkedsstyrelsen grupperer kommunerne efter, er tilstrækkeligt præcise. Flere kommuner giver udtryk for, at de hellere kontakter kommuner de i forvejen har samarbejde med, fordi det er bedre sammenligningsgrundlag, end mange af de kommuner, der optræder i Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks.

En anden begrundelse for ikke at bevæge sig udenfor de eksisterende samarbejdsfora skyldes det opbyggede infrastruktur, der gør det bekvemmeligt at holde sig til kendte fora. Nogle af for kommunerne peger altså på de ressourcemæssige transaktionsomkostninger, som en forhindring for at starte en læringsproces med kommuner, de ikke før har samarbejdet med.

Der er kun ganske få af de oversættende kommuner, der tager direkte kontakt til kommuner udenfor de eksisterende samarbejdsfora. Der er dog alligevel vidensudveksling blandt kommuner, der ikke er forbundet via et fast samarbejdsforum. Det sker indirekte ved eksempelvis konferencer eller tidsskrifter, der muliggør erfaringsudveksling uden direkte kontakt. Alle syv kommuner, der bruger benchmarking til såvel intern dokumentation som kontakt med kommuner, er blevet inspireret af andre kommuner via indirekte vidensudveksling. Det sker både via kurser, KL-publikationer eller andre tidsskrifter. Benchmarkingen fører altså til en læringsudvekslingsproces blandt langt den overvejende del af de oversættende kommuner. Denne læringsudveksling foregår oftest via allerede etablerede samarbejdsfora eller indirekte vidensudveksling.

De oversættende kommuner tager altså sjældent initiativ til at skabe nye kontakter på baggrund af benchmarkene. De vælger i stedet mindre ressourcekrævende løsninger, hvor der ikke skal bruges tid på at opbygge nyt samarbejdsforum.

Kommunernes samarbejdsformer er struktureret rationelt i forhold til at være ressourcebesparende. Ressourcespørgsmålet er netop et af Røviks centrale argumenter for kommunernes rationelle oversættelser af organisationsopskrifter. Kommunerne får brugt flere af benchmarkenes principper, men begrænser sig selv med hensyn til hvilke kommuner, der initieres et samarbejde med. En vigtig forklaring på hvorfor nogle kommuner oversætter opskriften kan altså tilskrives et rationelt handlingsmønster, hvor formålet er at høste nogle af gevinsterne man kan få ved at benchmarke og samarbejde med andre organisationer samtidig med, at man er ressourcebesparende.

Adopterende kommuner

De fire adopterende kommuner følger organisationsopskriften i overensstemmelse med kriterierne, der er defineret i det første teoriafsnit. Fælles for de adopterende kommuner er en bevidst målsætning om at lære af de bedste på området.

Flere af de adopterende kommuner benytter ligesom mange af de øvrige kommuner eksisterende samarbejdsfora til at udveksle erfaringer på dagpengeområdet. Det specielle ved de adopterende kommuner er, at samtlige har opsøgt kommuner, der klarer sig godt i statens benchmarks. I de tilfælde hvor kommunen er med i et eksisterende samarbejdsfora, så kører det nye samarbejde sideløbende med dette. Her er det altså ikke et spørgsmål om at fravælge det ene samarbejde i forhold til det andet.

Det andet teoriafsnit opridsede flere forskellige grunde til, at kommunerne adopterer organisationsopskriften. Der er tale om tvungen, efterlignende og normativ isomorfisme. De to første begreber er blevet operationaliseret, således at der igennem undersøgelsen kan undersøge hvorvidt kommunernes adoption af organisationsopskriften kan begrundes i disse forklaringsmuligheder. Den normative isomorfisme er ikke blevet operationaliseret og figurerer derfor ikke i undersøgelsen. Dette er en klar svaghed, da teorien bag denne handlingskategori ikke er repræsenteret fuldt ud i undersøgelsen og analysen. Den manglende operationalisering skyldes at normativ isomorfisme kun vanskeligt kan identificeres igennem metoden som benyttes i specialet. Ideelt, ville et observationsstudie af flere kommuner, være det mest brugbare for at undersøge normativ isomorfi blandt de adopterende kommuner. Da der i det indeværende speciale ikke har været ressourcer til at gennemføre dette, indgår dimensionen ikke.

Den tvungne isomorfisme er blevet operationaliseret igennem følgende spørgsmål, hvor kommunernes oplevede pres kommer til udtryk:

- *Mener du, at der fra omverdenen, altså staten, kommuner eller andre institutioner, er en forventning om, at I bruger benchmarkene på en bestemt måde? (hvis ja) hvordan?*

De fire adopterende kommuner har forskellige oplevelser af omverdenens pres, i forhold til at bruge benchmarkene. To af kommunerne mener, at der fra Arbejdsmarkedsstyrelsen er en forventning om, at de bruger benchmarkene, men ikke hvordan de skal bruge dem. Der er altså et vis pres på kommunerne i forhold til at bruge benchmarkene på en eller anden måde, men de føler ikke, at benchmarkene skal føre til nogle bestemte handlinger eller reaktioner.

Én af de andre adopterende kommuner føler ikke, at omverdenen ligger et pres på kommunerne med hensyn til benchmarkene. Respondenten henviser til, at mange kommuner der slet ikke benytter benchmarkene, og indikerer dermed, at presset fra eksempelvis Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke er udpræget.

Den sidste adopterende kommune føler, at der i kraft af benchmarkene opstår et indirekte pres fra omverden. Når alle kommuners resultater offentliggøres og benchmarkes i forhold til hinanden, så opstår der et vist pres for at klare sig godt. Selvom staten og andre kommuner ikke direkte presser kommunerne til at bruge benchmarkene, så betyder benchmarkenes blotte tilstedeværelse et pres på kommunerne om at være konkurrencedygtige i forhold til de offentliggjorte målinger. Denne konkurrencementalitet er et af NPMs mantra, og flere kommuner giver udtryk for at benchmarkene skærper konkurrencen blandt kommunerne. Det skal nævnes, at det kun er ganske få kommuner, der har givet udtryk for dette i undersøgelsen, så der kan under ingen omstændigheder konkluderes, at benchmarkene generelt set har skærpet konkurrencen blandt kommunerne.

Generelt kan det siges, at det kun er et fåtal af de adopterende kommuner, der ikke føler en form for pres for at bruge benchmarkene, man kan dog ikke kategorisere dette pres som direkte tvang, da der ikke eksisterer konkrete sanktioner, hvis de ikke benytter benchmarkene. Derimod er tvangen mere indirekte i form af forventninger og normer fra omverden. Disse forventninger er imidlertid vage, og ligger ikke op til at kommunerne skal benytte benchmarkene på en bestemt måde. I kraft af benchmarkenes eksistens forventes det dog, at de bruges, og i flere kommuner skærpes konkurrencen over for de andre kommuner.

I forhold til den organisationsopskrift der arbejdes med i dette projekt, eksisterer der ikke indikationer på, at kommunerne presses til at bruge benchmarkene i henhold til opskriften. Det kan

være at kommunernes brug af benchmarkene til en vis grad skyldes indirekte tvang, men kommunernes adoption af organisationsopskriften kan ikke beskrives som tvungen isomorfi. Dertil er presset fra omverden for diffus.

En anden af DiMaggio og Powells isomorfismer er den efterlignende isomorfisme, hvor organisationer uniformeres fordi organisationer prøver at kopiere de bedste, der dermed fungerer som en rollemodel. I undersøgelsen bliver kommuner spurgt om de kommuner der rangerer bedst i benchmarkene, anses som rollemodeller. Det kan indikere om de adopterende kommuner, i højere grad end andre, bruger de højtrangerede kommuner som foregangsbillede. Et foregangsbillede har opnået noget man selv tilstræber og det kan antages, at kommunerne i en vis grad prøver at efterligne disse kommuner, hvilket kan resultere i efterlignende isomorfisme.

Kommunerne har udtrykt deres grad af enighed med et udsagn, der omhandler i hvor højt grad de ser op til kommuner der klarer sig godt i benchmarkene, spørgsmålet de svarede på er formuleret således:

- *Fra en skala fra 1 til 10, hvor 1 er lig helt uenig og 10 er lig helt enig, hvor enig er du i følgende udsagn; 'De kommuner der klarer sig bedst i benchmarkene, fungerer som en form for rollemodel'.*

Svaret blev udformet ud fra en skala fra 1 til 10, hvor et 10-tal er ensbetydende med fuldstændig enighed med udsagnet, mens det omvendte er gældende for et 1-tal, hvor respondenteren er fuldstændig uenig.

I spørgsmålet har de fire kommuner delt sig i to 'lejre'. To af kommunerne var moderat uenig med udsagnet og har henholdsvis svaret '3' og '4'. De mener altså ikke, at de kommuner, der klarer sig bedst i benchmarkene, er rollemodeller, hvilket angiveligt betyder, at de ikke selv tilstræber at opnå de samme resultater. Dermed kan man afvise at de bruger benchmarkene og dermed organisationsopskriften til at efterligne andre kommuner, hvorved efterlignende isomorfisme ikke er tilstede.

Den anden 'lejr' består af to kommuner, der i højt grad er enige med udsagnet. De svarede begge '10', hvilket vil sige at, de er helt enige i, at kommunerne der klarer sig godt i benchmarkene, er rollemodeller. De tilstræber altså de resultater, som de førende kommuner har præsteret.

Den ovenstående variabel siger noget om kommunernes hensigt i forhold til at efterligne de førende kommuner, men spørgsmålet er, om kommunerne tager konkrete tiltag for at efterligne de bedste kommuner. Her kan vi bruge de åbne spørgsmål, hvor kommunerne beretter om hvilke kommuner de samarbejder med og for at udveksle erfaringer, som er præsenteret tidligere i analysen. Ens for begge kommuner, der anser de førende kommuner som rollemodeller, er, at de har søgt viden hos kommunen, som i samtlige benchmarks klarer sig bedst – nemlig Korsør Kommune. De har altså målrettet og ved egen initiativ kontaktet Korsør Kommune, for at lære af deres erfaringer i forhåbning om, at de selv kan nærme sig den høje placering i benchmarkene. En af kommunerne svarede ganske kort på spørgsmålet om, hvorfor de havde valgt Korsør Kommune: 'fordi de er de bedste'. Her er en kraftig indikation af, at de to kommuner gerne vil efterligne kommunen der klarer sig bedst i benchmarkene. Det betyder ikke, at de søger at være identiske med de højt rangerede kommuner, men i forhold til placeringen på benchmarkene vil de gerne efterligne dem. Efterlignende isomorfisme er altså ikke generelt udbredt blandt de adopterende kommuner, men der er indikationer på, at det er gældende for en bestemt andel af dem.

7.2 Baggrundsvariable

I det ovenstående har vi gennemgået kommunernes placering i forhold til handlingskategorierne og gennemgået forskellige begrundelser for denne placering. Begrundelserne tager udgangspunkt i specialets teoridele og har været med til at differentiere mellem forskelle årsager til kommunernes placering i kategorierne. I dette afsnit vil der tages udgangspunkt i forskellige baggrundsvariable for at undersøge om disse, har indflydelse på, hvordan kommunerne placeres i forhold til handlingskategorierne. Dermed findes der frem til om, der er bestemte forhold, som yder indflydelse på kommunernes brug af statslige benchmarks. Baggrundsvariablene er dels konstrueret på baggrund af det præsenterede teori, men også ud fra egne rationaler, som undertegnede, har formodet at have indflydelse på kommunernes brug af benchmarkene.

Medindflydelse

I undersøgelsen blev kommunerne spurgt i hvilken grad de føler, at de har mulighed for indflydelse og medbestemmelse på benchmarkprocessen. Kommunerne svarede ud fra en skala, der går fra 1 til 10, hvor 1 er lig lav grad af medbestemmelse, og 10 er lig høj grad af medbestemmelse. Spørgsmålet var udformet som det fremgår nedenfor;

- *Hvordan ser du jeres muligheder for at påvirke udformningen af benchmarkene på jobindsats.dk?(ud fra en skala fra 1 til 10)*

På trods af de mange uenigheder mellem Perrin og Bernstein, fremgår der flere konsensuspunkter i diskussionen. Blandt disse er spørgsmålet om medindflydelse. De pointerer, at medindflydelse på evalueringen fremmer organisationers accept af eksempelvis benchmarkresultater, og de vil med større sandsynlighed bruge evalueringsresultaterne. Dermed er medindflydelse gjort til en potentiel faktor, for hvordan kommunerne bruger statslige benchmarks. Ifølge Perrin og Bernsteins rationale, så vil kommunerne der føler, at de har ringe indflydelse på benchmarkprocessen være passive kommuner, men gruppen af adopterende kommuner vil føle, at de har en højere grad af indflydelse. Imellem disse to grupper er de oversættende kommuner.

Nedenfor ses en tabel over kommunernes gennemsnitlige skala-placering, fordelt efter de forskellige handlingskategorier.

Passive kommuner	Oversættende kommuner	Adopterende kommuner	Samlet
5,9 (n = 3)	2,2 (n = 9)	5,0 (n = 3)	3,5 (n = 15)

Gruppen med det højeste gennemsnit er dem, der i højest grad oplever muligheder for medindflydelse. I dette tilfælde, er det de passive kommuner, der har det højeste gennemsnit på 5,9, hvilket må siges at være stik modsat det rationale som Perrin og Bernstein fremligger. Det næsthøjeste gennemsnit har de adopterende kommuner på 5,0, mens de oversættende kommuner har et markant lavere gennemsnit på 2,2.

Dermed kan det afvises, at følelsen af medindflydelse samlet set påvirker kommunernes brug af statens evaluering. Det kan ikke afvises, at manglende medindflydelse afholder enkelte kommuner fra at benytte benchmarkene, men undersøgelsen viser, at det ikke er en generel tendens blandt kommunerne.

En mulig forklaring på de passive kommuners høje gennemsnit kan være, at de ikke har meget erfaring med Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks, og derfor ikke kender udstrækningen af de egentlige indflydelsesmuligheder. Det manglende kendskab kan friste respondenterne til at afgive et svar, der ligger midt på skalaen, fordi det opfattes som værende neutral. En neutral standpunkt kan dermed tolkes som et alternativ til 'ved ikke' svarmuligheden.

Hvis der er positiv sammenhæng imellem, hvor meget kommunerne føler, at de har mulighed for medindflydelse og deres brug af statslig benchmarking, skal man udelukkende se på de oversættende og adopterende kommuner. Her er der en klar tendens, der bekræfter Perrin og Bernstein, da gruppen der i højest grad benytter statens benchmarks, også er dem, der i højest grad føler, at de har mulighed for medindflydelse. Forskellen på de to grupper er relativt stor, da de oversættende kommuner har et meget lavt gennemsnit på kun 2,2.

Gennemsnittet på tværs af de tre grupperinger viser, at kommunerne generelt føler at der ikke er de store muligheder for indflydelse. I interviewet supplerede flere respondenterne deres svar med en betragtning om, at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke lægger op til kommunal medindflydelse.

Ydermere ville mange af respondenterne være i tvivl om, hvem, der skal kontaktes, hvis de har forbedringsforslag til Arbejdsmarkedsstyrelsen omkring benchmarkene. De fleste kommuner oplever altså ikke nogen dialog i forhold til Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks - kommunikationen er i høj grad ensrettet. En mere dialogbaseret benchmarkproces vil måske øge kommunernes følelse af medindflydelse og dermed brugen af benchmarkene.

Påvirkningsfaktorer

Resultaterne, der benchmarkes, kan påvirkes af to forskellige faktorer. Den ene er kommunernes egne tiltag på området, så som forskellige tiltag fra forvaltningen og politikernes side. Det er

faktorer som kommunerne selv kan kontrollere. Den anden faktor er kommunen ikke selv er herre over, så som ny lovgivning eller lokale og nationale beskæftigelseskonjunkturer. I undersøgelsen er kommunerne blevet spurgt, hvor meget indflydelse de vurderer, at de to faktorer har på resultaterne af benchmarkene.

Jo mere kommunerne mener, de selv kan påvirke resultaterne, desto større incitament har de for at bruge benchmarkene, fordi de selv mener at de kan gøre en forskel. Hvis de derimod mener, at det er faktorer som de ikke selv kan påvirke, der styrer resultaternes udfald, vil de også forvente, at gevinsten ved at bruge benchmarkene være relativ lille, idet en aktiv indsats alligevel ikke påvirker resultaterne i særlig høj grad.

På den måde kan kommunernes brug af statens benchmarks påvirkes af deres forventninger til, hvor meget de selv kan influere på faktorerne, som figurerer i benchmarkene. Ifølge ovenstående rationale vil de kommuner, der bruger benchmarkene mest, også være dem der i højest grad mener, at de kan påvirke resultaterne. De passive kommuner tror altså i højere grad end de adopterende, at faktorer, man ikke selv er herre over, bestemmer benchmarkresultaterne. Det omvendte er gældende med hensyn til, om man selv kan påvirke benchmarkresultaterne. De oversættende kommuner, placeres i midten i begge tilfælde.

Respondenterne blev stillet to spørgsmål, som skulle besvares ud fra en skala fra 1 til 10;

- (Introduktionstekst) *Resultaterne på sygedagpengeområdet kan påvirkes af jeres egen indsats eller af faktorer i ikke selv er herre over.*
- *Fra 1 til 10, hvor meget påvirker jeres egen indsats resultatet?*
- *Fra 1 til 10, hvor meget påvirker faktorer i ikke selv er herre over resultatet?*

I skalaen betyder '1', ingen indflydelse og '10' betyder altafgørende indflydelse.

Man kan argumentere for, at der kun er brug for én variabel, idet de to faktorer udelukker hinanden. Det er altså det samme spørgsmål, blot med 'omvendte fortegn'. Alligevel er der spurgt ind til begge dele, uden at det ene svar udelukker det andet. Dermed sidestilles indflydelsesfaktorerne, når

respondenten vurderer dem begge eksplicit. Respondenten skal altså tage stilling til begge faktorer, dermed nedsættes bias til en af faktorerne. Resultatet ses i tabellerne nedenfor.

Tabel 5: Hvor meget mener kommuner, at egen indsats influerer benchmarkresultaterne fra en skala fra 1 til 10.			
Passive	Oversættende	Adopterende	Samlet
8,5 (n = 4)	6,5 (n = 10)	6,5 (n = 4)	6,9 (n=18)

Tabel 6: Hvor meget mener kommuner, at faktorer de ikke selv er herre over, influerer benchmarkresultaterne fra en skala fra 1 til 10.			
Passive	Oversættende	Adopterende	Samlet
5,3 (n = 4)	6,0 (n = 10)	4,0 (n = 4)	5,4 (n = 18)

Der er ikke et klart mønster i nogen af tabellerne, der kan bekræfte rationalet om en sammenhæng mellem handlingskategorierne og kommunernes holdninger til de to indflydelsesfaktorer. Den gruppe, der i højeste grad mener, at kommunerne selv har indflydelse på resultaterne, er overraskende de passive kommuner med et gennemsnit på 8,5. De oversættende og adopterende kommuner ligger noget lavere, begge med et gennemsnit på 6,5. At de passive kommuner har det højeste gennemsnit, er stik imod det ovenstående rationale. I tabel 6 forekommer, der et forventeligt resultat, nemlig at de adopterende kommuner har det laveste gennemsnit med hensyn til at mene, at faktorer de ikke selv er herre over, påvirker resultaterne. De adopterende kommuner har dermed en relativ lav tiltro til, at de upåvirkelige faktorer har indflydelse på benchmarkresultatet. Det samlede mønster i tabel 6 passer dog ikke til rationalet, idet det her er de oversættende og ikke de passive, der har det højeste gennemsnit. Det er altså de oversættende kommuner, der i højest grad mener, at det er de faktorer man ikke selv er herre over, som influerer benchmarkresultaterne.

Det kan konkluderes, at der ikke i forhold til hvilke faktorer kommunerne mener der påvirker resultaterne, er nogen sammenhæng med deres brug af benchmarkene. Samlet ses kan det observeres, at kommunerne i højere grad mener, at de selv kan influere resultaterne, i forhold til faktorer kommunerne ikke selv er herre over.

Ambitioner og mål

Kommunernes ambitioner og mål omkring deres præstationer i benchmarkene kan tænkes at have en sammenhæng med deres brug af benchmarkene. I dette spørgsmål er det vanskeligt at vurdere, hvad der er den uafhængige og afhængige variabel. For det kan både tænkes, at et omfattende brug af benchmarkene medfører et højere ambitionsniveau. Omvendt kan høje ambitioner medvirke til, at kommunerne benytter sig af benchmarkene.

Analyse er dermed begrænset til at se på en sammenhæng uden, at kunne specificere hvad der er årsagen, og hvad der er følgevirkningen.

I undersøgelsen bliver kommunerne spurgt, hvorvidt de er enige i følgende udsagn:

- *”Det er vores mål at blive den bedste kommune på de områder, der benchmarkes”.*

Svaret skal gives ud fra en skala fra 1 til 10, hvor 1 er lig helt uenig og 10 er lig helt enig. Dermed angiver kommunerne, hvor vidt det er et mål for dem, at blive den bedste kommune i Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks.

Tabel 7: er det et mål at blive den bedste kommune på Arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarks			
Passive kommuner	Oversættende kommuner	Adopterende kommuner	Samlet
5,3(n = 3)	6,4 (n = 10)	8,3 (n = 4)	6,9 (n = 17)

Her ser man en sammenhæng mellem kommunernes ambitioner og brugen af benchmarkene.

Gruppe med det laveste gennemsnit er de passive kommuner på 5,3, mens det højeste gennemsnit tilfalder de adopterende kommuner på 8,3. De oversættende kommuner ligger imellem de to andre, med 6,4 som gennemsnit. Det stemmer altså overens med rationalet. Man skal dog være opmærksom på, at der i den passive gruppe er en outlier, der trækker gennemsnittet ned. Derfor skal de passive kommuners gennemsnit tages med forbehold, og derfor er den klare tendens ikke helt sikker.

Sammenhængen ændrer dog ikke ved, at det ikke kan determineres, hvilken faktor der er den afhængige og hvilken, der er den uafhængige. Men viser resultatet, at de kommuner der i højt grad følger organisationsopskriften, også er de mest ambitiøse? Vil det sige, at de passive kommuner er uambitiøse?

De ambitioner som kan måles ud fra undersøgelsen, begrænser sig til mål defineret af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Ud fra undersøgelsen kan man ikke konkludere på kommunernes ambitionsniveau på sygedagpengeområdet samlet set, men kun ud fra de kriterier der placerer dem godt i forhold til de seks statslige benchmarks. De kommuner, der ikke udviser høje ambitioner med henblik på at præstere i de statslige benchmarks, kan sagtens tilstræbe at være den bedste kommune i Danmark på helt andre henseender af sygedagpengeområdet. Det kommer an på, hvilke mål den enkelte kommune prioriterer højest, og hvilke den ser som mest legitime. Nogle kommuner ser måske ikke de benchmarkede områder som de mest vigtige, og har derfor ikke ambitioner om, at blive de bedste på området. En respondent uddybede sit svar med, at man måske godt kunne ligge nummer ét på alle benchmarkene hvis man ville, men det betød, at man eksempelvis skulle være meget hård over for sygedagpengemodtagerne. Dermed opstår der et modsætningsforhold mellem at klare sig godt på de statslige benchmarks, og en service-minded behandling af dagpengemodtagerne. I dette eksempel vælger nogle kommuner mere service over for dagpengemodtagerne frem for høje placeringer på benchmarkene

Undersøgelsen viser ikke, at ambitiøse kommuner i højere grad bruger benchmarkene.

Undersøgelsen er ikke i stand til at identificere, om kommunerne generelt er ambitiøse eller ej. Men den viser, at kommunerne der er ambitiøse i forhold til de succeskriterier, som statens benchmarks definerer, også bruger benchmarkene i højere grad end andre kommuner. Det kan dog ikke determineres om kommunernes ambitioner påvirker deres brug af benchmarkene, eller om brugen af benchmarkene påvirker deres ambitioner.

7.3 Generelle observationer og tendenser

Ud fra de foregående analyser og forskellige forklaringsårsager til kommunernes differentieret brug af benchmarkene, er det nu tid til at koge analysen ned og trække de essentielle tendenser ud. Disse tendenser udgør svaret på problemstillingen.

Analysen har puttet empirisk 'kød' på det skelet, der er udgjort af de teoretiske konstruerede handlingskategorier. Det må dog erkendes, at der findes tendenser inden for og på tværs af handlingskategorierne, der nedbryder den strengende tredfoldige opdeling, som ellers har været det teoretiske udgangspunkt for projektet. Således kan tredelingen ikke i tilstrækkeligt grad bruges til at forklare, hvordan kommunerne bruger de statslige benchmarks.

Der findes flere punkter, hvor opdelingen i tre forskellige handlingskategorier ikke er dækkende for de overordnede måder, hvorpå kommunerne bruger benchmarkene og principperne i organisationsopskriften. Derfor præsenteres der her forskellige hovedtendenser, som kan udredes af analysen. Det er en ny inddeling, der overlapper de oprindelige handlingskategorier, hvor de nye kategoriseringer er mere specifikke i forhold til kommunernes egentlige ageren. I stedet for den strengende tredeling, er der i stedet tale om en række observationer, der hver især påpeger vigtige tendenser i kommunernes forskellige måder at bruge de statslige benchmarks i forhold til organisationsopskriften.

Økonomisk rationale

Det kan konkluderes, at kommunerne bruger de statslige benchmarks på forskellig vis. I forhold til dette projekts analytiske ramme, hvor kommunerne inddeles i handlingskategorier, tilhører et flertal af kommunerne den oversættende handlingskategori. Inden for hver handlingskategori findes der flere begrundelser for, hvorfor kommunen bruger benchmarkene på deres måde. En udbredt begrundelse for at de passive og oversættende kommuner ikke fuldt ud benytter organisationsopskriften, skyldes rationelle overvejelser, så som ressourceprioritering. Flere af kommunerne har altså bevidst fravalgt nogle af opskriftens elementer.

Nogle kommuner benytter kun benchmarkene i meget begrænset omfang, fordi der ikke er ressourcer til den form for udviklingsarbejde. Da statens benchmarks er gratis tilgængelige, så er det ikke udelukket, at kommunerne orienterer sig om benchmarkenes udvikling med fokus på egen placering. Der er altså tale om en overfladisk brug af benchmarkene, fordi det er nedprioriteret at bruge penge på udviklingsarbejde.

Der er meget lidt som Arbejdsmarkedsstyrelsen kan gøre for at modvirke de økonomiske rationaler, andet end at gøre gennemførelsen organisationsopskriften økonomiske fordelagtige, eksempelvis med tilskudsordninger.

Spørgsmålet er imidlertid om kommunalreformen og de nye storkommuner, i højere grad end de gamle har kapacitet til at gennemføre evalueringerne. Rent økonomisk får kommunerne en større råderum, men det betyder ikke automatisk at der dermed er ressourcer til i højere grad at bruge de statslige benchmarks.

Gamle samarbejdsfora

En væsentlig tendens, blandt kommunerne der ikke adopterer organisationsopskriften, er manglende initiativer til at søge nye læringsnetværk på baggrund af benchmarkresultaterne, altså hvor der skabes kontakter med henblik på erfaringsudveksling med andre kommuner. Mange kommuner synes at fastholde eksisterende netværk, der ofte er baseret på geografiske forhold og består ofte af nabokommuner. Ud fra respondenternes svar er denne tendens gældende på en lang række politikområder, både når der er tale om opfølgning af statslige evalueringer og evalueringer der er initieret af kommunerne selv. Det lader altså til, at regeringens mål, om at kommunerne skal trække på hinandens erfaringer, i mange tilfælde begrænses geografisk.

Arbejdsmarkedsstyrelsens kunne her være mere behjælpelig med at gruppere kommunerne i forhold til mere realistiske rammevilkår. Flere respondenter har givet udtryk for, at deres kommune ikke passede ind i de rammevilkår, som er konstrueret på jobindsats.dk. Især Frederiksberg og Københavns kommuners inklusion i gruppen betød, at flere respondenter betegnede rammevilkårene som værende illegitime. Det kan da også være svært at se, hvordan en kommune som Struer eller Sønderborg kan sammenlignes med København. Hvis Arbejdsmarkedsstyrelsen inddelte kommunerne i nogle mindre grupper med mere relevante rammevilkår, så kunne det være at kommunerne i højere grad søgte uden for eksisterende samarbejdsfora.

Det kan være, at denne proces bliver en naturlig følge af kommunalreformen, idet mange nabokommuner nu er fusioneret og derfor kan være på udkig efter nye samarbejdsfora. På den

baggrund kan det tænkes, at de nye fora dannes på baggrund af eksisterende benchmarks og ikke på grund af geografi.

Løsningen på misforholdet mellem kommunernes praksis og organisationsopskriften er måske ikke, at kommunerne skal finde nye samarbejdspartnere, men i stedet at læringsudvekslingen skal være mere elastisk, så de ikke kun begrænser sig til faste og fysiske fora. Benchmarkenes offentliggørelse foregår elektronisk og kan ses af alle kommuner, derfor ville det være oplagt hvis det samme var gældende for kommunernes erfaringer. Det kunne eksempelvis ske ved at publicere metoder kommunerne har brugt for at opnå resultater. En anden mulighed er at tilknytte et elektronisk forum til jobindsats.dk, hvor kommunerne kan stille spørgsmål til hinanden og nemt udveksle erfaringer.

Manglende opfølgning

En anden synlig tendens i analysen er kommunernes nedprioritering af de opfølgende analyser, som har til formål at afdække de bagvedliggende årsager til benchmarkenes resultater, og som er anbefalet i organisationsopskriften. Et stort flertal af de oversættende kommuner har ikke foretaget en systematisk opfølgning. Det viser at et flertal af kommunerne ikke betragter benchmarkene, som et selvstændigt evalueringsprojekt der gennemføres fra 'a til z'. I stedet betragtes benchmarkene som en del af et mere fragmenteret billede af kommunernes indsats på sygedagpengeområdet. Mange kommuner bruger ikke benchmarkene til at initiere tiltag, men bruger dem til at dokumentere virkningen af allerede initierede tiltag. Initiativerne bliver altså søsat uanset om jobindsats.dk eksisterede eller ej.

Det er relativt let at få adgang til tallene, da de er offentligt tilgængelige og gratis kan hentes på Internettet. Derfor er det da også langt de fleste der har kendskab til benchmarkene, og et overvejende flertal af kommuner, der bruger dataene på den ene eller anden måde. Derimod er der ikke nogen form for vejledning, om hvordan opfølgingsarbejdet kan gribes an. De skridt, som den teoretisk konstrueret organisationsopskrift indeholder, er ikke beskrevet eksplicit og kommunerne skal altså selv finde ud af, hvordan de bedst anvender benchmarkene i udviklingsarbejdet. Her kunne Arbejdsmarkedsstyrelsen være mere proaktiv med henblik på at anbefale metoder, hvormed kommunerne kan udvikle sig med afsæt i benchmarkene. Den vejledning der findes på jobindsats.dk fokuserer mest af alt på de tekniske aspekter ved benchmarkene, altså hvordan man får de ønskede

tal frem. Der bygges ikke nogen bro til en videre behandling af tallene, ved hjælp af opfølgende analyser.

Benchmarking udenom staten

I dette projekt er det antaget, at kommunerne skal bruge statens benchmarks for at overholde principperne i organisationsopskriften. I analysen af kommunernes placering i handlingskategorierne er der fokuseret på kommunernes brug af jobindsats.dk's tal. Det er nævnt, at nogle af de passive kommuner bruger alternative kilder, der blandt andet er udviklet af Kommune Data. Derfor kan det være tilfældet, at kommunerne benytter sig af organisationsopskriftens indhold, dog uden at bruge statens tal som udgangspunkt. Statens benchmarks skyldes et ønske om en udvikling inden for den kommunale sektor og i princippet er det lige meget om, kommunerne bruger statens eller andres benchmarks, for at opnå disse udviklingsmålsætninger. Statens ønsker, som blandt andet er udtrykt i forlængelse af kvalitetsreformen, om at kommunerne skal lære af hinanden, kan altså indfries uden statens indblanding. Det er ikke sikkert at de ikke-statslige benchmarks fokuserer på de samme områder som jobindsats.dk, men ikke desto mindre betyder det, at kommunerne har taget evaluering til sig, af eget initiativ.

Det viser at, staten ikke nødvendigvis skal være initiativtager, for at der bliver gennemført kommunale benchmarks. Evalueringskulturen trives altså i kommunerne. De statslige evalueringer skal foregå parallelt med dem, der i forvejen initieres af kommunerne. Spørgsmålet er så om kommunerne kan fokusere på at følge op på begge evalueringer, eller om de vælger en frem for en anden.

Statens mønsterkommuner

Tendenserne har indtil videre peget på, at statens ønsker om en kommunal sektor, der tager de benchmarks til sig, ikke har gode udsigter. Der findes dog kommuner, der i højt grad føler at de statslige benchmarks er legitime, og som koordinerer deres egen udviklingsindsats efter de statslige evalueringer. De søger viden hos de kommuner, der klarer sig bedst i benchmarkingen og følger op på egne resultater med dybdegående undersøgelser. Det er disse kommuner som regeringen kan fremhæve som gode eksempler på, hvad målet er med kvalitetsreformen.

8 Konklusion

Problemstillingen, som dette speciale har svaret på, lyder:

”Hvordan harmonerer kommunernes brug af de statslige benchmarks på sygedagpengeområdet med organisationsopskriften, der ligger bag den statslige benchmarking?”

Problemstillingen blev indledningsvist forsøgt besvaret ud fra tre teoretisk konstruerede handlingskategorier. Men det viste sig at analysen fandt frem til tendenser og sammenhænge, som ikke blev tilstrækkeligt belyst af handlingskategorierne. Således er svaret på problemstillingen ikke formuleret ud fra kommunernes fordeling i de tre handlingskategorier. I stedet er svaret formuleret som en række tendenser i det kommunale brug af de statslige benchmarks, der hver især harmonerer med organisationsopskriften på forskellig vis. Der er tale om følgende tendenser:

- Økonomiske rationaler styrer kommunernes brug af benchmarkene.
- Kommunerne har tendens til at blive i gamle samarbejdsfora i stedet for at søge nye.
- Kommunerne supplerer sjældent benchmarkene med analyser, der kan belyse årsagerne til deres resultater.
- Flere kommuner initierer selv en benchmarking-proces, så selvom kommunerne ikke bruger de statslige benchmarks, kan det ikke udelukkes, at de lever op til organisationsopskriftens forskrifter i alternative benchmarks.
- Der findes en gruppe af kommuner, der bruger de statslige benchmarks i fuld overensstemmelse med organisationsopskriften. De har taget imod hele opskriften som en legitim måde at forbedre deres egne præstationer inden for sygedagpengeområdet.

De fleste kommuner bruger ikke benchmarkene korrekt i henhold til organisationsopskriften. Tendenserne der er fundet i analysen, fremhæver tre hovedårsager til, at kommunernes brug af benchmarkene ikke harmonerer med organisationsopskriften, jævnfør de tre første ovenstående punkter.

Analysen har ikke været i stand til at afdække, hvordan de kommuner, der selv initierer en benchmark-proces lever op til organisationsopskriften. Det kan dog betragtes positivt set med statslige øjne, at kommunerne selv tager initiativ til at forbedre deres præstationer på sygedagpengeområdet. Det viser, at staten ikke behøver at være impliceret for, at der sker udviklingsarbejde i kommunerne.

På trods af at det kun er et fåtal af kommunerne, der bruger benchmarkene i overensstemmelse med organisationsopskriften, må det samtidig konkluderes, at benchmarkene har sat sine spor i et flertal af kommunerne. Man kan konkludere, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har haft succes med at udbrede viden om benchmarkene, da de fleste kommuner benytter benchmarkene på den ene eller anden måde. Derimod har Arbejdsmarkedsstyrelsen kun fået en begrænset succes med at indlejre hele organisationsopskriften i kommunerne. Der er altså kun få kommuner, der har benyttet sig af alle de anbefalede tiltag.

Som det er påpeget i analysen, kan kommunalreformen ændre flere af de tendenser, som er påvist i dette speciale. Det er dog svært at spå om, og kun tiden vil vise, i hvilken retning kommunalreformen vil påvirke kommunernes brug af de statslige benchmarks.

Der skal ske ændringer både hos de evaluerende og evaluerede aktører, før der opnås en højere grad af harmoni mellem de statslige forventninger og virkeligheden i kommunerne i forhold til gennemførelsen af fremtidige benchmarks.

9 Litteraturliste

Albæk, Erik & Rieper, Olaf (2001), Evaluering I Danmark: Effektevaluering, monitorering og formative evaluering'. I Dahler-Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine, 'Tendenser i evaluering'. Odense Universitetsforlag 2001

Ammons, David N (1999), 'Common Barriers to Productivity improvement in Local Government'. I Kearney, Richard C. & Berman, Evan M, 'Public Sector Performance – Management, Motivation and Measurement', Westview Press 1999

Ambrose, Peter (2005), 'Reaching for the stars: the performance assessment framework for social services'. I Taylor, David & Balloch, Susan, ' The politics of evaluation : participation and policy implementation', The Policy Press 2005

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004), 'Jobindsats.dk – en håndbog om sygedagpenge'

Bernstein, David J (1999), 'Comments on Perrin's "effective Use and Misuse of Performance Measurement"', I American Journal of Evaluation Vol 20 No 1, pp 85-93.

Christiansen, Lene; Hansen, Allan & Aagaard, Lise (2001), 'Benchmarking i sygehussektoren', i Christiansen, Michael, 'Benchmarking – På tværs af faggrænser', Jurist og Økonomforbundets Forlag 2001

Dahler-Larsen, Peter (2000), 'Surviving the Routanization of Evaluation The Administrative Use of Evaluations in Danish Municipalities'. I ADMINISTRATION & SOCIETY, Vol. 32 No. 1, March 2000, pp 70-92

Dahler-Larsen, Peter (2001), 'Organisationalisering af evaluering', i Dahler-Larsen, Peter & Krogstrup, Hanne Kathrine (2001), 'Tendenser i evaluering', Odense Universitetsforlag 2001

De Vaus, David (2002), 'Surveys in Social Research', Routledge, 5. udgave 2002

De Vaus, David (2006), 'Research Design', Sage 2006

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', American Sociological Review, Vol. 48, nr 2, April 1983, pp 147-160

Finansministeriet (2000), Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer

Greve, Carsten (2002a), 'New Public Management – en kort oversigt over begrebets anvendelse og udvikling', Nordisk administrativt tidsskrift No1 2002 83. årgang, pp 74-90

Greve, Carsten (2002b), 'New Public Management', Nordisk Kultur Institut

Hansen, Erik Jørgen & Andersen, Bjarne Hjorth (2000), 'Et sociologisk værktøj', Hans Reitzels Forlag 2000

Harboe-Jepsen, Thomas (1997), 'Indføring I sociologisk metode', Samfundslitteratur, 1. udgave 1997

Hood, Christopher (1991), 'A New Public Management for All Seasons', Public administration Vol 69 spring 1991, pp 3-19

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2002), 'Hvordan organisationer fungerer – Indføring I organisationer og ledelse', Hans Reitzels Forlag a/s, 2002

King, Gary (1994), 'Designing social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research', Princeton University Press 1994

Kristiansen, Kai; Eskildsen, Jacob Kjær & Juhl, Hans Jørn (2001), 'Benchmarking som strategisk værktøj', i Christiansen, Michael, 'Benchmarking – På tværs af faggrænser', Jurist og Økonomforbundets Forlag 2001

Krogstrup, Hanne Katrine (2003), 'Evalueringmodeller – Evaluering på det sociale område' Systime AS 2003

Krogstrup, Hanne Katrine (2005), 'The Old Philosopher and the Teenager who Left the Setee – Evaluation in time of New Public Management', skriftlig abstract af oplæg ved FORSA-konferencen: socialt arbejde I et europæisk perspektiv, 4. marts 2005.

Lane, Jan-Erik (1994), 'Will Public Management Drive Out Public Administration?', The Asian Journal of Public Administration vol 16 No 2, December 1994, pp 139-151

Lomborg, Bjørn (1998), 'Metodologisk vudering af borger/brugerundersøgelser'. I Nordisk Administrativt Tidsskrift No 1 1998 79.årgang, pp 93-120

Nielsen, Peter (2001), 'Produktion af viden', Ingenøren-bøger, 2. udgave 2001

Perrin, Burt (1998) 'Effective use and Misuse of Performance Messurement'. I I American Journal of Evaluation Vol 19 No 3, pp 367-379.

Regeringen (2006), 'Bedre kvalitet til borgerne'

Røvik, Kjell Arne (1998), 'Moderne organisasjoner', Fagbokforlaget 1998

Hjemmesider

www.jobindsats.dk

10 Bilag 1 - Spørgsmålsoversigt

Nr	Spørgsmålsformulering
1	Hvad er din formelle stilling?
2	Hvor længe har du haft denne funktion?
3	Kender De til arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside jobindsats.dk, hvor der foretages benchmarking af kommunernes resultater på sygedagpengesområdet (hvis nej, spørges der om andre i organisationen har et større kendskab, ellers slutes der af)
4	Hvordan vurderer du vejledningen fra arbejdsmarkedsstyrelsen omkring brugen af sammenligningerne? 1 er meget ringe, mens 10 er meget god.
5	Hvordan ser du jeres muligheder for at påvirke udformningen af benchmarkene på jobindsats.dk? 1= meget ringe, 10= meget store
6	hvor højt mener du at sygedagpengeområdet prioriteres i din kommune. 1= meget lavt 10 = meget højt
Intro	Resultaterne på sygedagpengeområdet kan påvirkes af jeres egen indsats eller af faktorer i ikke selv er herre over
7	Fra 1 til 10 hvor meget påvirker jeres egen indsats resultatet? 1= ingen påvirkning, 10= altafgørende påvirkning
8	Fra 1 til 10 hvor meget påvirker faktorer i ikke selv er herre over resultatet? 1= ingen påvirkning, 10= altafgørende påvirkning.
9	hvor god er kvaliteten af de statistiske sammenligninger på jobindsats.dk, efter din vurdering 1= lav 10= høj kvalitet
Intro	i undersøgelsen er der seks forskellige benchmarks. Jeg vil nu spørge i hvor højt grad i bruger de enkelte målinger. Jeg gennemgår målingerne en efter en og så vil jeg gerne at du fortæller mig hvor meget i bruger dem. Du skal svare ud fra en skala fra 1 til 10. 1 = aldrig 10 = ofte
10	hvor meget bruger i Målingen der viser hvor meget kan din kommune spare, hvis folk er syge i ligeså kort tid som i sammenligningskommunerne
11	Hvor meget bruger i Målingen der viser hvor meget kommunens udgifter til sygedagpeng, koster hver person i arbejdsstyrken?
12	Hvor meget bruger i Målingen der viser hvor tungt kommunens udgifter til langvarigt syge vejer (over 52 uger)?
13	hvor meget bruger i målingen der fokuserer på Hvor ofte der indgås aftaler med arbejdsgiverne om delvis raskmelding/sygemelding (forløb over 8 uger)?
14	hvor meget bruger i målingen der fokuserer på Hvor lang tid der går før halvdelen af kommunens sygedagpengeforløb er afsluttet (forløb over 8 uger)?
15	hvor meget bruger i Målingen om hvor mange beskæftigede der ikke kommer tilbage i job umiddelbart efter afsluttet sygedagpengeforløb (forløb over 8 uger)?
16	hvor meget vil du sige at i bruger målingerne samlet set
17	Vil du sige at i aktivt har brugt benchmarkene på jobindsats.dk
18	hvordan har i brugt benchmarkene?
19	Har tidligere gjort noget specielt når nye benchmark resultater bliver offentliggjort på jobindsats.dk, f.eks holdt møder eller andet?
20	Hvorfor har i ikke brugt benchmarkene på jobindsats.dk

Intro	Har i på baggrund af sammenligningerne været i kontakt med andre kommuner omkring deres præstationer, arbejdsgange og løsninger på sygedagpengeområdet
Hvis ja:	
21	Hvilke kommune har i været i kontakt med og hvorfor valgte i netop denne/disse?
Hvis nej	
22	Hvorfor har i ikke kontaktet andre kommuner?
23	Hvorfor har i ikke valgt at kontakte eksempelvis Korsør kommune, de er førende i flere af målingerne?
24	kan du nævne nogle konkrete tiltag i har taget på baggrund af målingerne i jobindsats.dk?
25	har i ladet jer inspirere af andre kommuners modeller på sygedagpengeområdet som i har læst eller hørt om?
26	kan du nævne nogle konkrete eksempler
27	har i på baggrund af benchmarkene foretaget nogle opfølgende analyser, for at uddybe resultaterne på jobindsats.dk
28	mener du at der fra omverdenen, altså staten eller kommuner er en forventning om, at i bruger målingerne på en bestemt måde? (hvis ja) hvordan?
29	hvis ja: Hvordan
30	Jeg kommer nu med nogle udsagn og vil gerne høre i hvilken grad du er enig med dem. 1 betyder at du er helt uenig, mens 10 betyder at du er helt enig
31	Benchmarkingen på jobindsats.dk har indflydelse på jeres kommunes initiativer og organisering på sygedagpenge området.
32	benchmarkingen på jobindsats.dk kan ikke bruges uden at kommunerne selv supplerer med dybdegående analyser?
34	Benchmarkingen bliver primært brugt af arbejdsmarkedsstyrelsen, som et overvågningsredskab af kommunerne
35	Benchmarkingen bliver primært brugt som et udviklingsredskab af kommunerne
36	de kommuner der klarer sig bedst i målingen fungerer som en 'rollemodel'
37	lokale forbedringstiltag fungerer ofte bedre end de forbedringstiltag der kommer udefra
38	Det er vores mål at blive den bedste kommune på jobindsats.dk's forskellige benchmarks
39	Har De øvrige kommentarer eller meninger om arbejdsmarkedsstyrelsens benchmarking af kommunerne?