



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Borger-/brugerundersøgelser

- *et organisationsteoretisk casestudie af Silkeborg Kommune*

Larsen, Christian Albrekt

Publication date:
1998

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Larsen, C. A. (1998). *Borger-/brugerundersøgelser: - et organisationsteoretisk casestudie af Silkeborg Kommune.*

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Borger-/brugerundersøgelser

- et organisationsteoretisk casestudie af Silkeborg Kommune

*”... rapporter kan man bruge til hvad man vil
– men nok mest til sjov”.*

(Politiker i Silkeborg Kommune)

Gruppe 11, 7. Sem. Adm. 1998

Michael Klitgaard
Morten Kallestrup
Anne Kirstine Sloth
Christian Albrekt Larsen
Margit Nørgaard Poulsen

Indholdsfortegnelse

1	PROBLEMFORMULERING.....	4
	INDLEDNING.....	4
	BORGER-/BRUGERUNDSØGELSER OG NYE STYREFORMER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR	4
	UDBREDELSEN AF BORGER-/BRUGER UNDERSØGELSER OG KOMMUNEDATA KONCEPTET.	7
	BORGER-/BRUGERUNDERSØGELSER OG EVALUERINGSFORSKNINGEN	9
	PROBLEMSTILLING	11
2	METODE	13
	INDLEDNING.....	13
	METODE	13
	METODOLOGIEN.....	28
3	DEN KOMMUNALE ORGANISATION OG DENS OMGIVELSER.....	33
	INDLEDNING.....	33
	KOMMUNAL ORGANISATIONSSTRUKTUR OG MINTZBERG.....	33
	DET RATIONELLE PERSPEKTIV	37
4	ANALYSE 1.....	40
	INDLEDNING.....	40
	ANALYSE AF INSTRUMENTEL BRUG UDFRA 1. INTERVIEWRUNDE.....	40
	BREDERE INDTRYK FRA 1. INTERVIEWRUNDE.....	41
5	TEORETISK REFERENCERAMME	43
	INDLEDNING.....	43
	DET LÆRENDE PERSPEKTIV	43
	DET POLITISKE PERSPEKTIV.....	48
	DET NY-INSTITUTIONELLE PERSPEKTIV	52
	OPSAMLING OG TEORETISK DISKUSSION	61
6	ANALYSE 2.....	66
	INDLEDNING.....	66
	BORGMESTERKONTORET.....	66
	<i>Indledning.....</i>	<i>66</i>
	<i>Beslutningen om gennemførelse af borger-/brugerundersøgelserne.....</i>	<i>67</i>
	<i>Brugen af borger-/brugerundersøgelserne.....</i>	<i>69</i>
	<i>Beslutningen om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelserne</i>	<i>70</i>
	<i>Teoretisk profil</i>	<i>72</i>
	ÆLDREOMRÅDET.....	74
	<i>Indledning.....</i>	<i>74</i>
	<i>Beslutningen om gennemførelse borger-/brugerundersøgelser</i>	<i>74</i>
	<i>Brugen af borger-/brugerundersøgelserne.....</i>	<i>77</i>
	<i>Beslutningen om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelserne</i>	<i>88</i>
	<i>Teoretisk profil</i>	<i>90</i>
	BØRNEPASNINGSSOMRÅDET	94
	<i>Indledning.....</i>	<i>94</i>
	<i>Beslutningen om at gennemføre borger-/brugerundersøgelserne</i>	<i>94</i>
	<i>Brugen af borger-/brugerundersøgelserne.....</i>	<i>100</i>
	<i>Beslutning om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelse</i>	<i>110</i>
	<i>Teoretisk profil</i>	<i>114</i>
	SAMMENLIGNENDE ANALYSE.....	117
	<i>Beslutning om at gennemføre borger-/brugerundersøgelser</i>	<i>117</i>
	<i>Brugen af borger-/brugerundersøgelser.....</i>	<i>118</i>
	<i>Beslutning om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelser.....</i>	<i>122</i>

7	KONKLUSION.....	124
8	TEORETISK PERSPEKTIVERING.....	127
9	LITTERATURLISTE.....	130

1 Problemformulering

Indledning

I dette afsnit vil vi præsentere udgangspunktet for vores projekt. I det første afsnit beskriver vi, hvorledes borger-/brugerundersøgelser udspringer af generelle ændringer i forhold til styringen af den offentlige sektor. I det efterfølgende afsnit beskriver vi udbredelsen af borger-/brugerundersøgelser på det kommunale niveau, og samtidig præsenteres et specifikt koncept fra Kommunedata. I det tredje afsnit redegør vi for hidtidige forskningsresultater vedrørende brugen af sådanne undersøgelser. Disse tre afsnit udgør tilsammen fundamentet for vores problemstilling, der rejses afslutningsvist.

Borger-/brugerundersøgelser og nye styreformer i den offentlige sektor

Efter Anden Verdenskrig og frem til starten af 1980'erne skete der en markant udvidelse af den offentlige sektor i samtlige vestlige lande. I løbet af 1960'erne og 1970'erne blev denne udvikling speciel kraftig i de skandinaviske lande, hvor der blev etableret en stor serviceproducerende offentlig sektor. Dette er et væsentligt træk ved den socialdemokratiske eller universelle velfærdsstatsmodel.¹

Den voldsomme ekspansion i den offentlige sektor medførte et øget pres på styringskapaciteten. I begyndelsen af 1960'erne stod det klart, at det centrale politiske beslutningsniveau ikke længere kunne overskue at detailregulere de mange offentlige områder. Derfor var tankegangen, at det politiske niveau i fremtiden kun skulle udstikke de overordnede mål og rammer. Adskillelsen mellem politik og forvaltning kom f.eks. til udtryk i den såkaldte A-60 betænkning. Tiltaget blev suppleret med en planlægningsindsats, der startede med indførelse af flerårige budgetoverslag i midten af 1960'erne. Da den kraftige økonomiske vækst igennem 1960'erne afløstes af 1970'ernes stagflation, blev den fortsatte udbygning af den offentlige sektor mere problematisk. Derfor skete der en markant opprioritering af planlægningsindsatsen i midten af 1970'erne. Der blev bl.a. udarbejdet såkaldte perspektivplansredegørelser (PPI og II), som havde til formål at styrke den centrale styring af de offentlige producenter. Disse forsøg på at forøge den offentlige styringskapacitet i 1960'erne og 1970'erne blev foretaget

¹ Esping-Andersen, G., 1990

indenfor rammerne af en central hierarkisk styringsfilosofi.² En forestilling om styring, der også klart afspejler sig i idealbilledet af den parlamentariske styringskæde.

Forsøgene på at øge styringsmulighederne førte bl.a. til en af de største omorganiseringer af den offentlige sektor i nyere tid; kommunalreformen med start i 1970. Med den blev styringskæden så at sige udvidet. Reformen opfattes med rette som en, i princippet aldrig afsluttet, decentraliseringsproces af velfærdsstaten. Intentionen var bl.a. at fritage centraladministrationen for detailregulering. Derfor blev et hovedsigte med kommunalreformen, hvor antallet af kommuner ændredes fra ca. 1300 til 275, at etablere kommunerne som velfærdsstatens egentlige produktionskerne og centraladministrationen som et strategisk niveau, der sætter rammer og bevilliger ressourcer.³ Velfærdsstaten er derigennem blevet bragt ud til hver en krog af landet. Kommunerne anvender i dag ca. 1/3 af BNP og løfter velfærdsstatslige kerneopgaver på social- og sundhedsområdet, uddannelses- og kulturområdet, trafik og miljø samt bolig og byplanlægningsområdet.⁴

Den nu mere fragmenterede offentlige sektor fortsatte med at vokse gennem 1970'erne, men i slutningen af årtiet og i starten af 1980'erne begyndte den generelle konsensus om velfærdsstaten at krakelere. Økonomer begyndte at analysere, hvorledes den offentlige sektor skabte incitamentsproblemer i forhold til den øvrige økonomi, og samtidig manglede intern effektivitet. Politologer påpegede styringsproblemer, og analyserede sig frem til et sammenbrud i den parlamentariske styringskæde. Sociologer begyndte at beskæftige sig med den offentlige sektors negative betydning for det såkaldte civilsamfund, hvilket f.eks. kommer til udtryk i Habermas' teori om systemets kolonialisering af livsverdenen. I forhold til velfærdsstatens ekspansionsfase blev den faglige diskussion vendt på hovedet. Nu handlede det pludselig om den offentlige sektors negative konsekvenser for det øvrige samfund. På det politiske niveau blev en række socialdemokratiske regeringer, i starten af 1980'erne, afløst af liberale og konservative regeringer, hvilket kan ses som udtryk for en generel international neo-liberal bølge. Dermed var der basis for et opgør med den herskende velfærdsstatstænkning. Nu skulle den offentlige sektor gøres både billigere og bedre.

Med det udgangspunkt blev det styringsmæssige område meget centralt. Her gjorde man op med den hidtidige forestilling om central hierarkisk styring og begyndte at eksperimentere med nye styringsinstrumenter, der primært byggede på inspiration fra den private sektor. Helt overordnet kan disse mange forskellige tiltag sammenfattes under betegnelsen New Public Management. I en dansk sammenhæng blev det Finansministeriet, der kom til at fungere som primus motor bag den såkaldte moderniseringsproces. Ideerne blev lanceret i Budgetredegrø-

² Finansministeriet, 1996

³ Det er en diskussion værd, om decentraliseringen af *opgaverne* kan holdes indenfor en hierarkisk styringsfilosofi. Men med den fulgte en detaljeret regulering gennem love, forskrifter og forordninger. Se f.eks. Selle i Rothstein 1991 (red.) p. 106-129

⁴ Knudsen T., 1995, p. 367-70

relsen fra 1983, og er efterfølgende blevet udkrystalliseret i en lang række publikationer fra Finansministeriet.⁵

Man kan meget groft skelne mellem to strategier i moderniseringsprocessen - en markedsstrategi og en responsiv statsstrategi. Den første strategi er først og fremmest optaget af at gøre den offentlige sektor billigere og mere effektiv ved at indføre markeds- eller markeds-lignende mekanismer. Det kommer f.eks. til udtryk i privatisering, udlicitering, dannelse af offentlige aktieselskaber og frit valg mellem offentlige producenter. Den responsive statsstrategi er i højere grad optaget af at gøre den offentlige sektor mere lydhør overfor befolkningen. Slagordet var, at brugeren skulle sættes i centrum.

I vores sammenhæng er det mest interessante ved moderniseringsprocessen, at der bliver skabt en ny indflydelseskanal fra borgeren/brugeren til den offentlige producent, dvs. borgeren/brugeren udenom det traditionelle styringshierarki bliver inddraget i styringen af den offentlige sektor. Decentraliseringsbølgen har således placeret borgerne og brugerne som centrale aktører i bestemmelsen af, hvilken service den kommunaliserede velfærdsstat skal udbyde. Der er således fin overensstemmelse mellem de markedsorienterede instrumenter, som finansministeriet har stået for intoneringen af, og de forandringer og reformaktiviteter, der kan iagttages på lokalt niveau. I velfærdsstatens mere efterspørgselseorienterede serviceproduktion er den traditionelle statsborger blevet til bruger eller kunde. Dette er skelsættende i forhold til den parlamentariske styringskæde, hvor borgeren blot vælger politiske repræsentanter, og derefter forholder sig passivt i forhold til implementeringsprocessen.

Det er i forbindelse med indførelse af ovenstående styringsinstrumenter, at Finansministeriet i starten af 1990'erne lancerer brugen af borger-/brugerundersøgelser. Undersøgelserne er, ifølge Finansministeriet, *"et vigtigt instrument i arbejdet for at udvikle velfærdssamfundet, fordi viden om borgernes holdninger og indstillinger kan hjælpe os til at finde ud af, hvor der særlig er brug for forbedringer."*⁶ Borger-/brugerundersøgelser intenderer således at afdække borgernes og brugernes holdninger og ønsker, og skal ideelt set indgå i den politiske beslutningsproces og budgetlægning omkring den fremtidige opgavevaretagelse. Borger-/brugerundersøgelser kan derfor ses som et instrument, der ikke alene fungerer som en pejling på, hvilke rammer politikerne skal udstikke, og på, hvordan ressourcerne skal prioriteres, men også om forvaltningen og institutionerne kan prioritere, og anvende, ressourcerne til borgernes og brugernes tilfredshed. Dette synes således at forfølge både en markedsstrategi og en responsiv statsstrategi.⁷

Finansministeriet har, siden 1993, løbende gennemført målinger af borgernes og brugernes tilfredshed med forskellige dele af den offentlige sektor. Her kan man, i første omgang, op-

⁵ Finansministeriet 1996. Publikationen "Brugere i fokus", betjener sig i sprogbbruget af en række meget markedsorienterede termer.

⁶ Finansministeriet 1998 http://www.fsk.dk/locations/fm/borgerne/fm_bog.html

⁷ Andersen, V. N. m.fl. 1997, p.8

fatte borger-/brugerundersøgelser som en mellemting mellem exit- og voice-mekanismen⁸. Borgeren/brugeren behøver hverken at forlade institutionen, eller sidde i et styrende organ, for at sende et signal. Med borger-/brugerundersøgelsernes spørgeskema kan det hele klares hjemme fra spisebordet. Ligeledes har borger-/brugerundersøgelser fået en rolle at spille i forhold til 1990'ernes forsøg med mål-, kontrakt- og kvalitetstyring, hvor det er hensigten, i højere grad, at styre i forhold til den offentlige sektors output. Her anbefaler Finansministeriet bl.a. borger-/brugerundersøgelser til at måle dette output.⁹ Dermed har man en mulighed for at afgøre, om kontrakten er overholdt; om kvaliteten er acceptabel, eller om den politiske målsætning er nået.

Sammenfattende kan vi sige, at borger-/brugerundersøgelser har udgangspunkt i en større omstrukturingsproces af den offentlige sektor, som både internationalt og i en dansk sammenhæng har præget de sidste årtier. Borger-/brugerundersøgelser bryder således med 1960'ernes og 1970'erne traditionelle hierarkiske styringsfilosofi ved at inddrage borgeren/brugeren mere direkte i forhold til den offentlige sektor. Således er borger-/brugerundersøgelser et blandt moderniseringsprocessens mange nye styringsinstrumenter, der i følge Finansministeriet har til formål at skabe en billigere og bedre offentlige sektor.

Udbredelsen af borger-/bruger undersøgelser og Kommunedata konceptet.

Vi vil nu indsnævre projektets genstandsfelt til det kommunale niveau, der jævnfør forrige afsnit, har været meget centralt i forhold de generelle udviklingstendenser i den offentlige sektor. I bestræbelserne på at indføre bedre styring af den offentlige sektor er det således meget afgørende, hvorledes de nye styringsinstrumenter bliver udbredt og implementeret på det kommunale niveau.

I kølvandet på Finansministeriets brug af borger-/brugerundersøgelser har dette fænomen også bredt sig til det kommunale niveau. Det er således blevet hyppigt, at kommuner laver sådanne undersøgelser, både i forhold til enkelte institutioner, og i forhold til den samlede kommunale organisation. Generelt findes der ikke meget litteratur om kommunernes anvendelse af disse undersøgelser, men nogle få spørgeskemaundersøgelser kan give et indtryk af udbredelsen. I forhold til generel brug af evaluering viser en undersøgelse af Dahler-Larsen, at 88 % af de kommunale forvaltningschefer mener, at det er et vigtigt styringsinstrument og mere end 80 % har fået foretaget en evaluering inden for deres område i løbet af de sidste tre år.¹⁰ En spørgeskemaundersøgelse fra 1995 beskæftiger sig mere direkte med borger-/bruger

⁸ Torpe, Lars, "Samfundsøkonomen", 1996, p. 7 Exit-mekanismen henviser til, at forbrugeren sender et signal ved at vælge en anden producent, hvorimod voice-mekanismen refererer til, at forbrugeren fortæller om ønsker og præferencer. Hirschman A.O., 1970

⁹ Finansministeriet 1998 "Administrationspolitisk status" <http://www.fsk.dk/locations/fm/admin97/index.htm>

¹⁰ Dahler-Larsen, P., 1998, p.10

undersøgelser. I undersøgelsen skelner man mellem generelle borger-/brugerundersøgelser og specifikke brugerundersøgelser. Den første kategori indeholder undersøgelser, der dækker helheden eller en flerhed af kommunale opgaver, og som omfatter samtlige borgere i kommunen. De specifikke undersøgelser dækker derimod kun bestemte opgaveområder i kommunen, og omfatter kun brugerne af disse områder.

Tabel 1: *Kommunernes brug af borger-/brugerundersøgelser i perioden 1990 – 1995 (N=204)*

Både generelle borger-/brugerundersøgelser og specifikke brugerundersøgelser	26 %
Kun generelle borger-/brugerundersøgelser	6 %
Kun specifikke brugerundersøgelser	45 %
Ingen borger-/brugerundersøgelser	23 %
I alt	100 %

Kilde: Beregnet på grundlag af Andersen, V.N., 1996, p. 9

Det viser sig, at 26 % af kommunerne fra 1990 til 1995 har gennemført både generelle borger-/brugerundersøgelser og specifikke brugerundersøgelser, mens 6 % kun har gennemført generelle borger-/brugerundersøgelser og 45 % kun har gennemført specifikke brugerundersøgelser. Sammenlagt har 77 % af kommunerne således foretaget undersøgelser, mens kun 23 % ikke har gennemført sådanne undersøgelser. Tallene tyder således på, at borger-/brugerundersøgelser er blevet meget udbredt på det kommunale niveau.

Kategorien borger-/brugerundersøgelser dækker over et utal af forskellige koncepter, der bliver gennemført af en række forskellige udbydere. Undersøgelserne bliver typisk gennemført af private konsulentfirmaer, men visse kommuner har også selv ansat personel til at klare opgaven. I dette projekt vil vi beskæftige os med Kommunedata, der er en stor udbyder af borger-/brugerundersøgelser på det kommunale niveau. Undersøgelserne fra Kommunedata bliver foretaget ud fra et standardiseret koncept, der er udviklet i samarbejde med samfundsforskere på Aalborg Universitet i 1994. Tidsmæssigt blev konceptet således udviklet i umiddelbar forlængelse af Finansministeriets første borger-/brugerundersøgelse fra 1993. I perioden fra 1994 til 1998 er konceptet blevet solgt til 42 danske kommuner, hvoraf 26 har fået gennemført endnu en undersøgelse to år efter den første.

Ifølge Kommunedatas salgsmateriale vil kommunalpolitikere i fremtiden blive mødt med voksende, og i flere tilfælde modsatrettede krav fra borgerne, hvorfor der opstår stigende behov for ressourceprioritering og målformulering. Kommunedata tilbyder derfor at udarbejde repræsentative statistiske undersøgelser, der hævdes at kunne anvendes i en såkaldt dialog mellem borgere, brugere, politikere og forvaltning. Undersøgelsesernes dialogskabende effekter er således tiltænkt rollen som; et instrument, der overensstemmer borgernes og brugernes behov, krav og ønsker om medindflydelse, med politikernes og administrationens politiske mål og rammer samt deres overordnede styring og prioritering. Undersøgelserne sælges således

både på at kunne skabe dialog, evaluere forskellige områder og være et vigtig element i den fremtidige politiske planlægning.¹¹

Borger-/brugerundersøgelser og evalueringsforskningen

Borger-/brugerundersøgelser har således til formål at fungere som styringsinstrument, i form af respons-kanal for borgerne og måleredskab for politikere og forvaltning. Men hvordan anvendes undersøgelsesresultaterne efterfølgende – hvordan *bruges* undersøgelserne?

For at besvare dette spørgsmål vil vi indledningsvis fremdrage nogle generelle resultater fra evalueringsforskningen. Med Vedung betragter vi evaluering som ”*en systematisk retrospektiv vurdering af gennemførelse, præstationer og udfald af offentlig politik, som tiltænkes at spille en rolle i praktiske handlingssituationer*”¹². På baggrund af denne definition vil vi betragte borger-/brugerundersøgelser som en form for evaluering, selvom man kunne problematisere det retrospektive element i undersøgelserne¹³. Borger-/brugerundersøgelserne er således et udtryk for en evaluering, der giver en statusopgørelse over de offentlige programmers effekt i forhold til borgernes forventninger. Dermed kan borger-/brugerundersøgelser også ses i sammenhæng med et historisk forsøg på at videnskabeliggøre den offentlige politik. Undersøgelserne markerer en tro på, at rationaliseringer af offentlig politik kan have ”forbedrende” effekter og være med til at løse samfundsmæssige og sociale problemer.¹⁴ Dette ligner imidlertid et paradoks, da policy-forskningen i mange år har betvivlet sådanne forestillinger.

Evaluering af politiske programmer er et fænomen, der er nært knyttet til den anvendelsesorientering, der kom til at præge dele af samfundsvidenskaben i USA i 1960’erne. Drømmen om et amerikansk samfund, hvor de forfordelte også blev omfattet af velstand, velfærd og social retfærdighed, rykkede ind i det hvide hus sammen med specielt Kennedy-administrationen. Han medbragte en stribe højtuddannede personer, som han placerede i nogle nøglepositioner, og de forventedes at kunne sætte sig udover den almindelige politiske ævl og kævl. De var samfundsvidenskabeligt uddannede - vel at mærke indenfor en samfundsvidenskab der i stigende grad var præget af naturvidenskabelige metoder. Tankegangen var, at når naturvidenskaben kan sende en mand til månen, må det være muligt for samfundsvidenskaben at løse storbyernes slum- og ghettoproblemer.¹⁵ Evalueringer skulle bruges til at dokumentere effekten af de igangsatte velfærdsprogrammer og til at korrigere evt. mangler. Der gik imidlertid ikke mange år før evalueringsforskere kunne indsætte den første kritik. I en række rapporter

¹¹ Kommunedata, 1995: Salgsmateriale for konceptet; ”Borgernes syn på kommunen”

¹² Dahler-Larsen, P., 1998, p. 11

¹³ I første omgang giver borger-/brugerundersøgelserne jo blot et øjebliksbillede af borgernes/brugernes tilfredshed eller holdning. Man må dog forvente, at borgerens/brugernes svar, i høj grad, er baseret på allerede gjorte erfaringer, og det toårige interval imellem Kommunedataundersøgelserne indbygger direkte et retrospektivt element.

¹⁴ Det er nærliggende at rette tankerne mod Webers tese om den historiske rationaliseringstendens. Se f.eks. Andersen H. & Kaspersen L.B. 1996, for en kortfattet gennemgang.

blev der fremhævet total mangel på påviselig nytte af anvendelsesorienteret samfundsvidenskabelig forskning. Troen på en rationaliseret politisk beslutningsproces blev tillige kritiseret med implementeringsforskningen, der for alvor så dagens lys med Presmanns & Wildawskys ”Implementation” fra 1973.¹⁶ Endvidere kunne det konstateres, at i forhold til, hvor mange evalueringer, der blev udført, var der meget få tilfælde af instrumentel brug af evalueringer. Instrumentel brug betegner, at evalueringer ”anvendes direkte i overensstemmelse med deres officielle formål, til enten at ændre, justere, nedlægge eller opretholde offentlige programmer”.¹⁷ Man har, som oftest, ikke kunne finde tegn på, at en gennemført evaluering har haft nogen påviselig indflydelse på efterfølgende beslutninger om et bestemt program. Men på trods af, at brugen af evalueringer, i overensstemmelse med deres officielle formål, altså er sporadisk, kan der alligevel konstateres en vækst, spredning og institutionalisering af evalueringer som fænomen.¹⁸ Det i en sådan grad at Albæk taler om en *evalueringsindustri*.¹⁹

Hvorvidt konstateringen af den manglende brug af evalueringer er generaliserbar, er der dog sat spørgsmålstegn ved. En betydelig del af kritikken om manglende brug, beror nemlig på en instrumentel eller teknokratisk tilgangsvinkel. Det hævdes således, at evalueringer også kan bruges begrebsudviklende eller oplysende; selv om en evalueringens anvisninger ikke følges, kan processen være med til at belyse en problemstilling og strukturere virkeligheden ved hjælp af nye begreber, så der samlet set opnås en større forståelse for et givet programs styrker og svagheder.

Kommunedatas borger-/brugerundersøgelser indskrives sig således i en historisk sammenhæng, hvor de kan opfattes som et forsøg på at rationalisere en politisk beslutningsproces. Men hvorvidt gør sådanne generelle betragtninger sig specifikt gældende for Kommunedata undersøgelserne?

Kommunedata foretog i 1996 en belysning af, hvorledes gennemførte borger-/brugerundersøgelser anvendes i kommunerne efterfølgende. I rapporten opdeles funktionen af en borger-/brugerundersøgelse i tre overordnede områder; henholdsvis som vurdering af den kommunale virksomhed, som prioriteringsredskab, og som igangsætter af dialog mellem borgere og politikere.²⁰ Resultaterne viser, at brugen af borger-/brugerundersøgelserne er divergerende og til dels sporadisk. I 11 ud af 20 kommuner har undersøgelsen givet anledning til iværksættelse af konkrete aktiviteter og i forlængelse af dette, har den overvejende del af kommunerne iværksat informationsaktiviteter. Som prioriteringsredskab har undersøgelserne ikke haft den store gennemslagskraft, idet man kun i 1 ud af 20 kommuner har formuleret målsætninger på

¹⁵ Albæk E., 1988, p. 35-36 og Winther S., 1994, p.112-113

¹⁶ Hvor evalueringsforskerne spørger; om målene er opfyldt og hvad der kan forklare evt. mangler, spørger implementationsforskerne typisk, om en given offentlig foranstaltning overhovedet har haft nogen isoleret effekt på det pågældende problem. Logisk kommer implementering før effekt, men evalueringsforskningen blev udviklet før implementeringsforskningen. Winther, S., 1994, p. 112-113

¹⁷ Dahler-Larsen, P., 1998a, p. 15

¹⁸ Dahler-Larsen, P., 1998a, p. 15-16

¹⁹ Albæk, E., 1988

²⁰ KMD Dialog, 1996.

baggrund af rapporten. I 4 ud af 20 kommuner har undersøgelsen udmøntet sig i ændrede mødeaktiviteter med henblik på at forbedre dialogen mellem borgere og politikere. Alt i alt har den konkrete opfølgning af borger-/brugerundersøgelserne været begrænset, men et flertal af kommunerne har dog foretaget overvejelser eller iværksat visse aktiviteter, med udgangspunkt i undersøgelserne.

På baggrund af ovenstående danner der sig et billede af, at den instrumentelle brug af Kommunedatas borger-/brugerundersøgelser er begrænset. Dette på trods af en stadig større udbredelse af kvantitativt omfang.

Problemstilling

Ovenstående tre afsnit danner grundlaget for vores problemstilling. I det første afsnit beskrev vi, hvorledes borger-/brugerundersøgelser indgår som et styringsinstrument i forbindelse med moderniseringen af den offentlige sektor. Dernæst beskrev vi, hvordan undersøgelserne, med stort kraft, har spredt sig ud til det kommunale niveau. Dette holdes op overfor det tredje afsnit, der beskrev, hvorledes evalueringsforskningen i mange år har stillet spørgsmålstejn ved anvendeligheden af evalueringen. Endvidere viste en mindre spørgeskemaundersøgelse, at også brugen af borger-/brugerundersøgelserne fra Kommunedata var meget sporadisk. Problemstillingen tager således udgangspunkt i det paradoks, at evalueringer anvendes i større og større grad i den offentlige sektor, mens effekten af disse undersøgelser synes noget tvivlsom.

For at konkretisere denne problemstilling vil vi, i projektet, tage udgangspunkt i Silkeborg Kommune som case. Silkeborg Kommune har, i henholdsvis 1996 og 1998, benyttet sig af Kommunedatas koncept for borger-/brugerundersøgelser. Begrundelsen for udvælgelsen af casen vil blive beskrevet i metoden. Disse betragtninger leder frem til tre overordnede spørgsmål, der danner udgangspunktet for projektet.

- 1. Hvorfor fik Silkeborg Kommune gennemført borger-/brugerundersøgelserne fra Kommunedata?**
- 2. Hvordan er borger-/brugerundersøgelserne blevet anvendt i Silkeborg Kommune, og hvorfor er de blevet anvendt således?**
- 3. Hvorfor ønsker Silkeborg Kommune ikke flere borger-/brugerundersøgelser?**

For at besvare disse meget brede og overordnede spørgsmål vil vi gribe case-undersøgelsen an i to faser. I den første fase vil vi, via en eksplorativ tilgang, undersøge, hvordan borger-/brugerundersøgelserne er blevet anvendt i Silkeborg, dvs. en foreløbig, og delvis, besvarelse

af spørgsmål 2. Formålet med denne første fase er at skabe et overblik over den instrumentelle brug af borger-/brugerundersøgelserne i vores udvalgte case, hvilket er med til at uddybe selve problemstillingen.

Første fase leder naturligt frem til den anden fase, hvor vi, ud fra resultaterne fra første fase opstiller en teoretisk referenceramme, der skal være med til endeligt at besvare de tre overordnede spørgsmål. Af interesse-, metode- og ressourcemæssige hensyn vil projektet dog specielt være fokuseret på besvarelse af spørgsmål 2 . Den dybere begrundelse for dette valg vil blive beskrevet i metoden.

2 Metode

Indledning

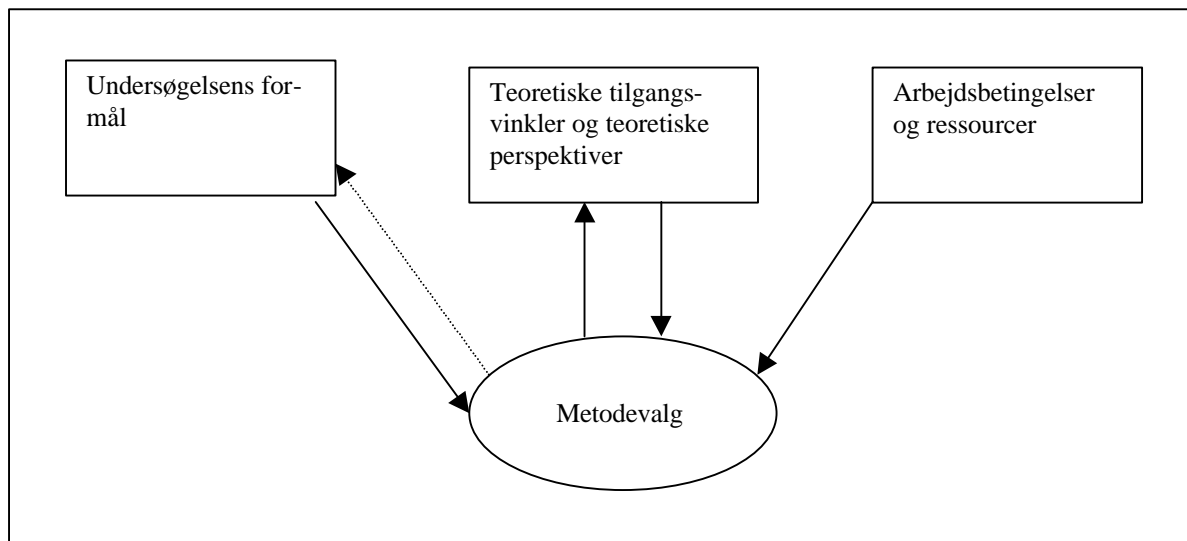
I dette afsnit vil vi behandle de metodemæssige spørgsmål, der har været relevante for os i besvarelsen af vores problemstilling, samt konstruktionen af projektet som helhed. Vi vil derfor 1) redegøre for den *metode* vi har valgt til den eksplicite afdækning af de rejste spørgsmål, samt de refleksioner der knytter sig hertil. Dernæst 2) redegøres der for hvilke(n) videnskabssteoretisk(e) traditioner det placerer projektet i; det vil altså sige behandling af de *metodologiske* aspekter. Slutteligt vil vi i afsnittet fremlægge en disposition for den resterende del af arbejdet.

Metode

Som det netop er blevet antydnet, skelnes der ofte mellem metode og metodologi. Metode, som vi først beskæftiger os med, refererer til den fremgangsmåde, man betjener sig af, for at udvælge den teknik, som skal anvendes i en konkret undersøgelse.²¹ Gennem de metodemæssige overvejelser er det derfor nogle praktisk betonede spørgsmål som besvares, i et forsøg på at finde frem til de værktøjer der skal hjælpe til med at besvare problemstillingen. Men forud for metodevalget er der en række situationsfaktorer og elementer der bør afklares. Således også for os. Vi vil skitsere nogle af de, i metodelitteraturen, klassiske emner, og forholde vores eget projekt hertil. Figur 2.1 herunder illustrerer nogle faktorer for det metodevalg, der ikke bare kan, men også skal, foretages.

²¹ Andersen I., 1990, p. 13

Figur 2.1: *Centrale faktorer for metodevalg*



Kilde: Andersen I. 1992, valg af organisationssociologiske metoder, s. 41

Formålet

Bestemmelsen af formålet med den undersøgelse, man ønsker at lave, foretages ofte gennem spørgsmål, der er bredere end selve problemformuleringen, og egentlig er det vel vanskeligt at adskille formålet fra motivationer. Et af vore formål er bl.a. at undersøge, hvad skatteborgeren får for de midler, der anvendes til denne type undersøgelser. Bliver de hørt eller betaler de bare? Derudover synes virkningerne af de mange nye styringsformer i den offentlige sektor dårligt beskrevet i den samfundsvidenskabelige litteratur.²² Det er også et spørgsmål, der i sagens natur drejer sig om "hvad man vil" med undersøgelsen, hvilket må besvares i afhængighed af hvad objektet er. For at kunne foretage problemformuleringen må der således ske en afklaring af undersøgelsens formål i forhold til følgende kategorier: 1) beskrivende, 2) forklarende/forstående, 3) eksplorativ/problemidentificerende, 4) diagnosticerende, 5) problemløsende/normativ, 6) interventionsorienteret.²³ I forhold til disse kategorier har vores undersøgelse en struktur der i udgangspunktet først og fremmest er eksplorativt. Vore spørgsmål er formuleret på baggrund af en, i problemformuleringen række dokumenterede forhold om både borger-/brugerundersøgelser som fænomen, men også den kontekst de kommer ud af og kan skrives ind i. Vi har deduceret os frem til en række antagelser om borger-/brugerundersøgelser, men vi har ikke belæg for at sige noget specifikt om Silkeborg Kommunes brug af disse. Derfor bevæger vi os, i næste afsnit, ind i en åben første fase hvor, vi via telefoninterviews, ønsker spørgsmålet om, hvordan borger-/brugerundersøgelserne er blevet brugt i Silkeborg Kommune, besvaret. I denne første runde fokuseres der primært på, om undersøgelserne er blevet brugt instrumentelt til at styre efter, idet de i problemformuleringen, i

²² Lomborg, B., 1988, p.93 og Dahler Larsen, P., 1988b p.233

²³ Andersen I., 1990, p. 42

høj grad, opfattes i en styringsmæssig sammenhæng. På baggrund af interviewanalyserne vil vi forfølge spørgsmålene fra problemformuleringen. Det eksplorative undersøgelsesdesign er netop kendetegnet ved, at man i en fortløbende proces øger sin viden om det fænomen, der skal studeres, og således bevæger sig fra det åbne til det mere præcise. Problemstillingen udvikles gennem forløbet.²⁴

De teoretiske perspektiver og modeller

Efter at have været gennem en eksplorativ første fase, hvor vi får svar på en del af problemformuleringen, bliver formålet med undersøgelsen mere forklarende og forstående. Vi har indledningsvist fået kendskab til, hvordan undersøgelserne er blevet brugt, henholdsvis ikke blevet brugt, og ønsker nu uddybende at *forklare* og *forstå* det i en teoretisk stærkere funderet anden interviewrunde. Her er det dog stadig den konkrete brug, der primært er i fokus. Det vil imidlertid ikke være ærligt, hvis vi foregiver, at det teoretiske perspektiv indtil dette tidspunkt har stået helt åbent. Dels fordi semestrets tema byder at vi holder os inden for nogle rammer af organisationsteori, men også fordi selve arbejdet med problemformuleringen samt udformningen af den første interviewguide ikke er foregået helt teoriløst. Men de nøjagtige rammer, hvorindenfor vores undersøgelse skal foregå rent teoretisk, er først blevet skabt efter den eksplorative første fase. I forhold til organisationsteoriens skelnen mellem en intraorganisatorisk og en interorganisatorisk tilgangsvinkel, forsøger vi teoretisk set at placere projektet i grænsefladen mellem de to tilgangsvinkler. Begge tilgangsvinkler er således præsenteret gennem de teoretiske perspektiver, der opstilles. Her repræsenterer teorierne om det rationelle og det lærende perspektiv de intraorganisatoriske perspektiver. Den politiske organisationsforståelse ligger mellem intra-og interperspektivet, idet politiske aktører ikke kan forstås adskilt fra organisationens omgivelser. Den ny-institutionelle forståelse repræsenterer derimod det interorganisatoriske perspektiv, hvor der fokuseres på organisationens omverdensrelationer.

Hvad angår den senere analysefase, så er dette er ikke stedet at gå i detaljer med de fortolkningsmuligheder, der ligger i de valgte teorier; det gør vi under de enkelte teorigennemgange og selvsagt i analysen, men overordnet har vi valgt fire modeller, der i udgangspunktet er meget bredt formuleret. Vi plukker elementer i de forskellige teorier, der kan hjælpe os med forklaringer, hvorfor vi heller ikke har det som formål at forholde os til de kritikker, der kan ind sættes mod dem hver især, hviket er i overensstemmelse med vores eksplorative udgangspunkt. Det, der tidligere er omtalt som undersøgelsens formål, afspejler sig tillige gennem den måde, vi bruger teori på. I modsætning til den *teoritestende* eller *teoriudviklende* undersøgelse, er dette projekt fortrinsvist *teoriforbrugende*. Vores deciderede formål med teorierne er ikke at teste, om de har nogen forklaringskraft ude i virkeligheden, eller videreudvikle dem, hvis det skulle vise sig, at det har de kun i begrænset omfang. Vi bruger vores teoriapparat til at hjælpe os med at besvare spørgsmålene, forklare og forstå de rejste problematikker; med

²⁴ Nielsen P., 1996, p. 53

andre ord fungerer de først og fremmest som et analyseværktøj på empirien. På den måde triangulerer vi os frem til en besvarelse af problemstillingen. Triangulering betyder at vi tager udgangspunkt i mere end et punkt, f.eks. teori og empiri, for at bestemme et tredje.²⁵ Det betyder ikke, at vi helt undgår f.eks. testende elementer. Men i det omfang teorierne viser sig at have manglende forklaringskraft, vil det, i udgangspunktet, kun være i forhold til Silkeborg Kommune. Når vi vælger at præsentere flere teoretiske retninger sker det bl.a. ud fra et ønske om, at der ligger vigtige forklarings-elementer i både intra- og interperspektivet. Det har ligeledes betydning for, hvordan vi afgrænser undersøgelsesfeltet. Rent empirisk arbejder vi inden i organisationen, men vi bruger også organisationens omgivelser som en væsentlig forklaringsfaktor. Rent teorimæssigt skulle vi altså være godt dækket ind, når spørgsmålene fra problemformuleringen skal besvares. En yderligere årsag til, at begge perspektiver er medtaget er, at der efterhånden hersker enighed om, at forklaringer på samfundsmæssig udvikling ikke kan findes i hverken entydige struktur- eller aktørforklaringer.²⁶ Snarere skal man ned i skæringsfeltet, hvad vi altså forsøger at komme.

Ressourcer

Inden selve metodevalget er det nødvendigt at gøre sig det klart, hvilke ressourcer man har til sin rådighed. Og her dækker ressourcer over et bredt spekter spændende fra tid, antal personer i gruppen, økonomi og teknologisk formåen til evner og ambitioner. Ressourcespørgsmålet har også været relevant for os. Som der senere redegøres for, så har vort valg af enkelt-case design betydning for de generaliseringer vi kan foretage. Hvis vi havde mere tid, bedre økonomi og flere erfaringsbaserede evner, kunne vi have valgt et multipelt case-design og undersøgt flere kommuners brug af borger-/brugerundersøgelser. Dette blot nævnt som et eksempel på hvordan ressourcespørgsmålet kan gøre sig gældende. Der kan nævnes flere eksempler, men generelt gælder det, at ressourcespørgsmålet ligger gemt i hver enkelt del af den samlede undersøgelses faser, hvorfor den samlede undersøgelse må ses som et udtryk for de ressourcer der er blevet anvendt.

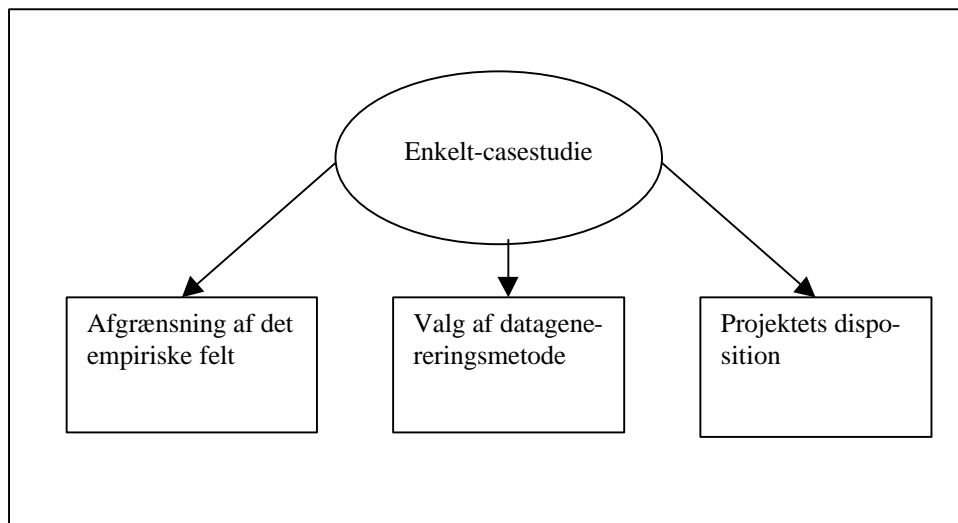
Metodevalget

Selve valget af metode kan altså siges, bl.a. at foregå i afhængighed af ovenstående betragtninger. Når de netop skitserede overvejelser er gjort og de teoretiske perspektiver er lagt, kan man begynde at foretage selve metodevalget. Vi har, som det er blevet nævnt, valgt at gennemføre en caseundersøgelse. Hvad det indebærer og hvilke faktorer det valg direkte påvirker, er forsøgt skitseret gennem nedenstående figur og vil blive gennemgået i det følgende.

²⁵ Denne form for triangulering skal ikke forveksles med metodebegrebet triangulering, der går ud på, at man ser en sag fra mange sider, eksempelvis metodetriangulering eller datatriangulering.

²⁶ Andersen, H. m.fl., 1992, kap. 4

Figur 2.2.: Metodevalgets ingredienser



Kilde: Ib Andersen: Valg af organisationssociologiske metoder samt egne tilføjelser

Case studiet

Man vil med fordel kunne benytte sig af et casestudie, når man, som os, lægger op til at undersøge et fænomen, som ikke vil kunne forstås, eller forklares, løsrevet fra den sammenhæng det optræder i.²⁷ Det fænomen, vi undersøger; brugen af borger-/brugerundersøgelser, vil vi have vanskeligt ved at konkludere noget om, medmindre det bliver undersøgt i forhold til det sted, hvor det skal bruges. Men hvad er så casen? Det spørgsmål har plaget mange forskere, som benytter sig af case-studier, og sagen er, at casen ikke kan betegnes med få ord eller en enkelt sætning.²⁸ Den enkelte case må defineres gennem de spørgsmål, der arbejdes ud fra, og som ønskes besvaret, samt den empiriske afgrænsning. Det vil sige, at vores case skal fremtræde gennem problemformuleringen, metodedelen og den del af den teoretiske referenceramme, der indlejrer den kommunale organisation i nogle teoretiske rammer. Ifølge Yin er det et fællestræk for casestudier, at de handler om beslutninger eller sammenhængende beslutningssæt; hvorfor de er truffet, hvordan de iværksættes og med hvilket resultat. Casestudiet forsøger altså ofte at besvare nogle *hvorfor* samt *hvordan* spørgsmål,²⁹ hvad der er en yderligere motivering for os til at vælge det. Derudover har casestudiet en særlig plads indenfor evalueringsforskningen,³⁰ og forekommer derfor særlig oplagt i vores sammenhæng. Borger-/brugerundersøgelserne kan således opfattes som en evaluering af den kommunale organisation og dette projekt som en evaluering af evalueringen.

Den empiriske afgrænsning

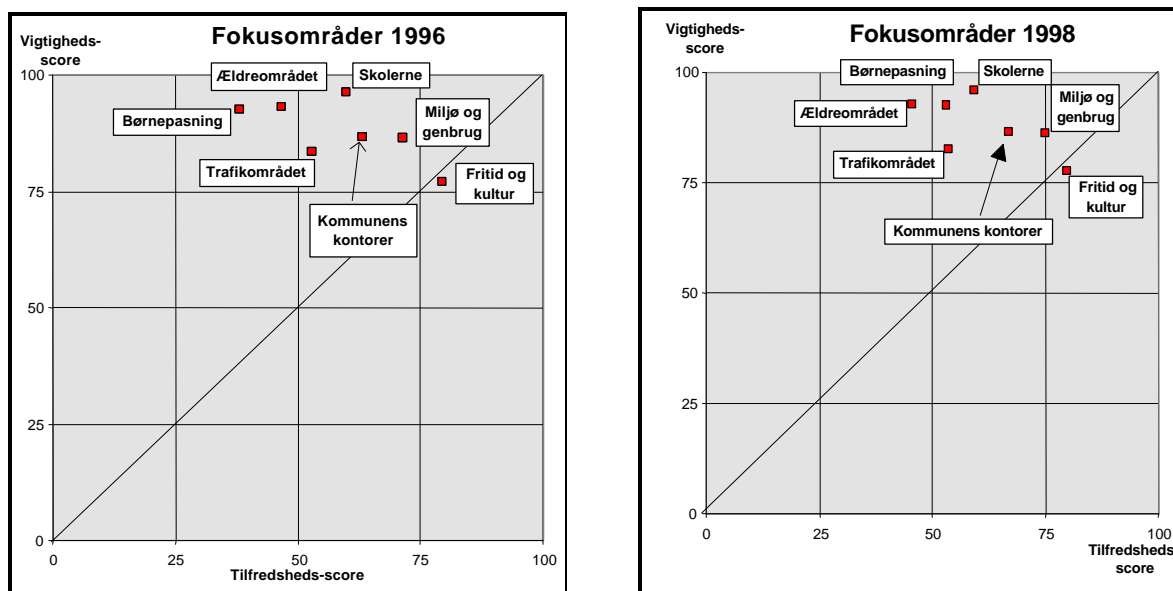
²⁷ Nielsen P., 1996, p. 43

²⁸ Yin R.K., 1994, p. 21

²⁹ Yin R.K., 1994, p. 12

Afgrænsningen handler om valg af case. Her var det første kriterie for udvælgelsen, at case-kommunen var en ud af de 26 kommuner, der havde fået lavet to undersøgelser. Når det var væsentligt, hænger det sammen med, at vi ikke ønskede at få "et øjebliksbillede" af brugen. Når kommunen således havde fået lavet en undersøgelse for mindst 2 år siden, ville den også have haft en chance for at bruge den. Det, at de har fået lavet to undersøgelser, gør det således muligt for os at lave sammenlignende analyser. Endvidere lå der den metodiske overvejelse i det, at respondenterne, efter som de havde fået den anden undersøgelse for nyligt, ville have undersøgelsen i frisk hukommelse. Disse kriterier opfyldte Randers Kommune og valget var derfor faldet herpå i første omgang. Men Randers Kommune var på det tidspunkt, hvor der skulle skabes adgang til casen, i pressemæssig fokus pga. regnskabs- og personalemæssige problemer. Vi vurderede, at det store fokus fra offentligheden ville medføre lukkethed og bias i de svar vi ville få, hvorfor der kunne rejses spørgsmål om pålideligheden. Silkeborg Kommune, som på flere fronter minder om Randers, kom derfor til at udgøre casen. Silkeborg Kommune modtog, ligesom Randers, den første undersøgelse i 1996 og den sidste i 1998. Silkeborg Kommune havde tilmed i 1996 to områder placeret i det såkaldte fokusområde; dvs. områder, der får dårlig score, og hvor Kommunedata foreslår at der gøres en indsats. Som figur 2.3 herunder viser, blev både ældreområdet og børnepasningsområdet i 1996 udpeget som fokusområder.

Figur 2.3.: Fokusfigurer for Silkeborg Kommune i 1996 og 1998



Figur 2.3 viser endvidere, at i 1998 har begge områder bevæget sig, hvor især børnepasningsområdet får en bedre score. Vi mener derfor, at 1996-undersøgelsen kan initiere et brug, og at 1998-undersøgelsen kan antyde, at der har været tale om brug. I og med at Silkeborg har to

³⁰ Yin R.K., 1994, p. 15

områder placeret i fokusområderne, afviger den fra de øvrige kommuner vi har set rapporter fra, og den må i noget omfang betegnes som en kritisk case.³¹ Men dermed kan det også antages, at hvis nogen af de undersøgte kommuner har haft anledning til at reagere på undersøgelserne, må det være Silkeborg. Vi kan selvfølgelig ikke ud fra en sammenligning af fokusfigurerne konkludere, at undersøgelserne *er* blevet brugt, men i det mindste kan der spores ændringer i respondenternes svar. De udpegede fokusområder har ligeledes hjulpet med den videre afgrænsning af det empiriske felt. For at gøre casen kritisk koncentrerer vi os, i projektet, om ældreområdet og børnepasningsområdet som to enheder indenfor kommunen som organisation.

Den videre empiriske afgrænsning foregår gennem en case-type bestemmelse. Vi har valgt at gennemføre vores undersøgelse som et enkelt-case design. Dermed foretager vi ikke sammenlignelige undersøgelser af andre kommuner, men koncentrerer os udelukkende om Silkeborg. Desuden bliver ressourcspørgsmålet nærværende her. Et multipelt-case design ville både være mere tidskrævende og forde en bedre økonomi end den vi har. Men indenfor vores case opererer vi med flere analyseenheder. Først og fremmest udgør børnepasningsområdet og ældreområdet to analyseenheder. Der kan også analyseres mellem politikere og embedsmænd samt mellem udvalgene rent politisk og mellem forvaltningerne rent administrativt. Et fælles træk ved disse forskellige analyseenheder er dog, at de alle befinder sig indenfor den overordnede analyseenhed; Silkeborg Kommune. Vores design er således et *enkelt-case med multiple analyseenheder*.

Valg af datagenereringsmetode

Den tidlige evalueringsforskning noterede sig, at samfundsvidenskabens problemløsende anvendelse var begrænset, muligvis fordi evalueringsforskningen startede ud med en stærk positivistisk forankring. Uden at det skal lægges til grund for, at vores datagenerering primært vil være kvalitativt orienteret, så er det en tanke værd, når man selv vil lave samfundsvidenskab, selv om den ikke er produceret med direkte anvendelse for øje. Vores formål er i udgangspunktet eksplorativt, samt sigtende mod forståelse og forklaringer af begivenheder mellem mennesker i en organisation. Vi opfatter de begivenheder, der søges afdækket, som socialt skabte, og finder derfor en kvalitativt baseret metodisk tilgang hensigtsmæssig, hvilket peger i retning af kvalitative interviews. Vi forsøger, med vores interviews, at komme i dybden med forståelsen af, hvorfor borger-/brugerundersøgelserne er blevet brugt, som de er. Forståelsen og forklaringerne ville vi næppe kunne opnå ved at kvantificere en række forhold i organisationen. Hvor de kvantitative metoder kan give overblik, går de kvalitative metoder i

³¹ Ifølge Yin kan enkelt-case design med fordele vælges, når der er tale om en kritisk case. En kritisk case kan være en, der imødegår alle forudliggende antagelser bag en formuleret teori. Derfor vil den være særligt velegnet i undersøgelser med et teoritestende design. Yin R.K., 1994, p. 38

dybden.³² Vi vil senere redegøre for, hvordan vores valg af metoder placerer os rent videnskabssteoretisk.

Vores adgang til undersøgelsesfeltet er foregået gennem brev og opfølgende telefonopkald, hvilket iøvrigt har været ganske problemfrit. Interviewene i denne case er udført af flere omgange. Den første interviewrunde er udført som telefoninterviews. Disse interviews er korte og opsøger primært indledende information hos informanterne. Til interviewene er der opstillet en kort, struktureret interviewguide (Bilag 2). Telefoninterviewene har overordnet to formål; for det første tilvejebringer de indledende information, bl.a. omkring udvælgelse af respondenter til den interviewrunde. For det andet bruges informationen til at udvælge vores teorier. Rent konkret foretog vi 5 eksplorative telefoninterviews á ca. 20 min. varighed. Her bestræbte vi os på at sætte os i kontakt med de, der kunne vurderes som nøgleinformanter. Det vil sige formændene for Socialudvalget og Børne- og Undervisningsudvalget, samt direktørerne for disse forvaltningsområder, hvorunder ældre- og børnepasningsområdet hører. Det lykkedes ikke at få fat i formanden for Børne- og Undervisningsudvalget, hvorfor vi, i dennes fravær, lavede interview med næstformanden. Han var formand for udvalget i den foregående valgperiode, det vil sige på det tidspunkt, hvor man besluttede at gennemføre undersøgelserne, og hvor man fik den første. Desuden foretog vi også interview med den tidligere formand for socialudvalget. Efter at have foretaget første runde og analyseret herpå, foretog vi anden interviewrunde. Anden interviewrunde udgør en række dybdegående interviews, hvortil vi har konstrueret en interviewguide. Vi benytter en liste (Bilag 8), hvor alle emner, der skal behandles, er medtaget, for at hjælpe os med at holde styr på, at vi får svar på det, vi ønsker at få svar på. Rent praktisk har vi interviewet de samme fem respondenter som fra første runde, samt fire nye. To af disse er fundet ved at lade respondenterne fra første runde udpege dem, de vurderede som nøgleinformanter. Her pegede flere på afdelingslederen på børneområdet samt afdelingslederen på ældreområdet. Derudover foretog vi interview med den nuværende formand for socialudvalget, samt udviklingsmedarbejderen på borgmesterkontoret. Han har fungeret som kontaktperson for os, og blev ved en telefonsamtale med den ordførende direktør præsenteret, ”som den person der står for at implementere sådan nogle ting.” Desuden har vi gentagne gange forsøgt at træffe aftale med borgmesteren, hvilket ikke har været muligt. Vi havde planlagt en tredje interviewrunde. Den skulle foregå som et gruppeinterview, og alle respondenter fra første og anden runde, samt borgmesteren og den ordførende direktør blev inviteret. Her var det meningen, at vi ville forelægge resultaterne fra det foreløbige analysearbejde, konfrontere respondenterne med deres udsagn og derefter lade interviewet udvikle sig som debat. Desværre tilmeldte der sig kun to til arrangementet, og vi valgte at aflyse. Før vi gør rede for metoden i forhold til interviewguiden, er det nødvendigt at gøre rede for den interviewtype vi har valgt at bruge til at afdække vores case. Ligeledes er det nødvendigt at gøre klart, hvordan vi operationaliserede vores interviews.

³² Nielsen P., 1996, p. 55

Der er forskellige typer af interviews. Disse typer kan afgrænses ved at se på standardisering, som refererer til måden, spørgsmålene formuleres på og til rækkefølgen af dem, samt ved at se på struktureringen, som refererer til spørgsmålenes grad af lukkethed eller åbenhed. Dvs, at vi kan skelne mellem standardisering/ ikke-standardisering og strukturering/ ikke-strukturering.³³

Vi har valgt at benytte os af ikke-standardiserede/ semi-standardiserede interviews. Overfor dette står de standardiserede interviews, hvor der er tale om en grundig planlagt spørgeguide, eller ligefrem spørgeskemaer. Dette er ikke anvendeligt for os, da vi arbejder eksplorativt. Med eksplorativt forstås, at vi hele tiden sikrer os, at vi undersøger det, vi fremsatte i problemstillingen, men samtidig forfølger nye, eventuelt interessante, områder. De to interviewrunder adskiller sig primært fra hinanden ved deres standardiseringsgrad. Begge interviewene er, som ovenfor nævnt, semistrukturerede og semistandardiserede, men interviewene i anden runde er en del mere standardiserede, end de interviews vi foretog i første runde. I vores første eksplorative fase, hvortil vi udarbejder en fast spørgeguide med en række spørgsmål, vi gerne vil igennem, tilstræber vi at stille alle respondenterne de samme spørgsmål, men lader os også styre af de svar vi får i situationen. F.eks. vil vi indledningsvist have at vide, hvor lang tid forvaltningsdirektørerne har siddet på deres poster og hvor længe politikerne har været medlemmer af byrådet. Det har betydning for, hvor detaljeret vi kan spørge til 1996 undersøgelsen. Det giver i sagens natur ikke mening at spørge om førstehåndsindtryk af undersøgelsens modtagelse, hvis respondenterne ikke har været ansat i det pågældende tidsrum, eller først er blevet valgt til byrådet ved kommunalvalget i november 1997. I anden runde arbejder vi med betydeligt mere standardiseret spørgeguides. Her er spørgsmålene på forhånd grupperet efter de spørgsmål, der er stillet i problemformuleringen. Efterfølgende er der stillet nogle faste underspørgsmål, der er formuleret i afhængighed af de teoretiske modeller. Alligevel har vi forfulgt de perspektiver, der er dukket op i løbet af interviewene, men det har ikke givet anledning til at udvide eller reformulere teorirammen. Grundlæggende er spørgsmålene altså stillet i forhold til deres teoretiske forankring.³⁴ Begge vore interviewguides er, som tidligere nævnt, semistandardiserede, og standardiseringsgraden har altså at gøre med, i hvor høj grad de forskellige respondenter bliver udsat for den samme spørgesituation; det vil sige de samme spørgsmål under de samme omstændigheder.³⁵ Som nævnt har vi udarbejdet interviewguides med oplyste spørgsmål til begge runder. I anden runde er guiden imidlertid tilpasset i forhold til de svar, der gives under første runde; det vil sige respondenttilpasning. Men grundstrukturen har været ens for alle. Grupperingen af temaer er enslydende, og de vil komme i samme rækkefølge. I anden runde er det personlige interviews af ca. 1 times varighed, foretaget af 2-3 personer. Som helhed er der kun være få variationer i de guides, der anvendes overfor henholdsvis politikere og embedsmænd.

³³ Andersen H, BD 1, p. 71

³⁴ Umiddelbart efter, at vi har opstillet en teoretisk referenceramme, bliver teorierne operationaliseret til konkrete spørgsmål. Her vil vi yderligere uddybe de overvejelser, der har ligget bag spørgsmålene.

³⁵ Andersen I., 1990, p. 142

Operationalisering

For at lave vores spørgeguide, har vi foretaget en operationalisering, dvs., en oversættelse af teoretiske begreber til empirisk målbare størrelser, idet vi oversætter vores teoretiske grundlag til hverdagsprog i det omfang det lader sig gøre. Vi sammenholder materialet fra vores case med teorierne. Og ud fra denne sammenkobling formuleres spørgsmålene, så de baseres på teorierne, men alligevel virker virkelighedsnære. Rent praktisk gjorde vi følgende. Under gennemgangen af de fire organisationsteoretiske modeller blev en række centrale begreber skitseret og defineret. Disse nominelle definitioner er operationaliseret i form af konstruktionen af den grundlæggende interviewguide til anden interviewrunde. I forbindelsen med opbygningen af denne, søgte vi at tage højde for kongruensproblemer via spørgsmålskonstruktionen bl.a. er operationaliseringen af de væsentlige nominelle definitioner grundigt diskuteret for at blive bevidst om, og opmærksom på, begrebernes forskellige aspekter og nuancer. Som indledende variabelfortegnelse, har interviewguiden taget udgangspunkt i de fire teoriapparater, henholdsvis de tre overordnede spørgsmål fra problemformuleringen. Dette betyder, at vi, for hvert overordnet spørgsmål, har konstrueret underspørgsmål, eller stikord, der kan afkryd- ses. Vi har her været opmærksomme på, at det er vigtigt, at man ikke bruger ”fagord og videnskabelig jargon”, uden grund, og at indholdet af spørgsmålene, henholdsvis stikordene, er søgt afbalanceret mellem den teoretiske verden vi befinder os i, og den konkrete verden, informanten befinder sig i.³⁶ Vi har indledt interviewet med at fortælle vores informanter, at spørgsmålene er baseret på et teoretisk grundlag, hvilket forhåbentlig vil forklare eventuelle, for dem, underlige spørgsmål. Derudover fortæller vi også, at vi, i gruppen, ikke har en opfattelse af, hvad der er rigtig eller forkert brug af sådanne undersøgelser. Det har vi gjort for at undgå, at respondenterne føler sig pressede til at afgive de svar, de tror, vi ønsker at høre. Til udbygning af den grundlæggende interviewguide, som alle interviewene tager udgangspunkt i, er der til hver respondent foretaget en række individuelle justeringer af interviewguiden. Dette er sket på grundlag af analyse og informationer fra første interviewrunde, samt på grundlag af den enkelte respondents rolle, placering og anciennitet i organisationen. Vi har også tilstræbt at gøre guiden så fleksibel, at vi har haft mulighed for at improvisere og springe, hvis informanten skulle komme ind på områder, som var ukendt for os. Dermed er der mulighed for at vi kan ændre på rækkefølgen af spørgsmålene, og udlade spørgsmål, hvis respondenterne enten ikke siger noget til det givne spørgsmål, eller hvis respondenterne allerede uopfordret har besvaret dem. En anden forbindelse, hvor denne fleksibilitet er vigtig, er, når det skønnes af interviewer, at der bør bores dybere ned i det afgivne svar. Dvs., at vi benytter os af opfølgende eller uddybende spørgsmål. I fagsproget, kaldes disse for ”probes”.³⁷ Det er imidlertid vigtigt at man, selv om man søger at få respondenterne til at fortælle så meget som muligt, formår at styre informanten ud af det spor man har afstukket. Derfor er ”fix-

³⁶ Enderud H, p. 92

³⁷ Kjær M, p.88

punkter” af meget stor betydning, for, hvor stort held man har med at styre interviewets udvikling. Vi har erfaret, at det er en stor kunst at styre et interview. Ikke at forstå, at vi ikke har fået vigtige informationer, men forstået på den måde at nogle af informationerne lå en del udenfor vores undersøgelsesfelt.

Analysestrategien

Analysen er undersøgelsens krop. Det er her den viden der kan findes, skal findes, det vil sige svarene på de stillede spørgsmål. Vi forsøger, som det tidligere er fremgået, at triangulere os frem til nogle svar ved hjælp af at spille et datasæt op imod en teoretisk referenceramme. På den måde skal teorierne hjælpe os med at skabe mening i de udsagn, vi har fået. Det skal forstås således, at når vi har indhentet vores datasæt, bliver det dekonstrueret og bredt ud over en række analyseenheder. For det første deles datasættet op imellem borgmesterkontoret, børnepasningsområdet og ældreområdet. Borgmesterkontoret vil dog blive holdt udenfor den egentlige hovedanalyse. Når datasættet således er blevet dekonstrueret og indrammet på en række kategorier, skal meningen efterfølgende udtrækkes herfra. Det gør vi ved at fokusere på de analyseenheder, der er blevet opdelt på. Det vil først og fremmest sige børnepasnings- og ældreområdet. Indenfor disse enheder opdeles der igen på politiker- og administrativt niveau. Det danner basis for at vurdere, hvilke forskelle der er i svarene mellem politikere og embedsmænd, samt hvilke årsager, der kan forklare forskellene. De afsluttende sammenligninger mellem områder, niveauer og niveauer indenfor områderne, danner således basis for at kunne tegne nogle profiler af de enkelte områder, der yderligere fremdrager den konklusionen på de stillede spørgsmål. Det er altså gennem det dekonstruerede datasæt, at den egentlige viden skal udtrækkes. Det vil sige, at meningen og svarene konstrueres ud af det dekonstruerede.

Pålidelighed

Pålidelighed har at gøre med om en undersøgelse kan gentages med det samme resultat.³⁸ En af ankerne mod at anvende kvalitative data er, at undersøgeren i datafangst-situationen er med til at påvirke undersøgelsesfeltet. Når man, som person, går ind i en organisation og vil undersøge resultaterne af en række sociale processer, så er man selv med til at påvirke disse processer. Det vil sige, at forskellige observatører påvirker undersøgelsesfeltet forskelligt, hvilket ligger i forlængelse af opfattelsen af, at de fænomener vi undersøger er skabt af sociale aktører. Det gør sig bl.a. gældende i interviewsituationen, hvor de relationer, der opbygges mellem interviewer og respondent kan vise sig at få stor betydning for ikke bare respondentens svar, men også de spørgsmål, der stilles. Indsamling af kvantitative data lader selve feltet mere uberørt. Her kan hændelser kvantificeres uden direkte personlig kontakt. Ved dataindsamling gennem interview må der tages højde for, at man afskærer sig fra samme grad af pålidelig-

³⁸ Yin R.K., 1994, p. 36

hedsvurdering, som kan finde sted ved velgennemførte kvantitative dataindsamlinger, fordi standardiseringen udviskes. Om den undersøgelse vi foretager af Silkeborg Kommune vil kunne gøres om igen med helt det samme resultat til følge er vanskeligt at vurdere. F.eks. har vi måske påvirket de personer, vi har interviewet, til at ændre holdninger og betragtninger omkring borger-/brugerundersøgelser, hvorfor de i en anden interviewsituation måske svarer anderledes, selvom emnet skulle være det samme. Men om det så rækker ved pålideligheden af vores undersøgelse er ikke sikkert. Den viden, vi producerer, på baggrund af vore observationer på et bestemt tidspunkt, må vurderes til at være pålidelig for det tidspunkt, hvor vi laver vores undersøgelse. Men feltet, er som sagt, ikke uberørt når det forlades. Det er påvirket af nogle udefra kommende sociale aktører. Ved på forhånd at drøfte og erkende uvedkommende faktors påvirkning af dataindsamlingen og udformning af en fælles standardiseret interviewguide, kan problemet i nogen omfang imødekommes. En af måderne at håndtere problemet med pålideligheden af kvalitative case-studier på, er bl.a., som vi gør nu, at fremlægge metode og design; det vil sige en plan over de faser som undersøgelsen skal igennem. Ved at eksplicite denne plan kan læseren følge de skridt, der er blevet taget, samt få en forklaring på, hvorfor netop disse skridt og ikke nogle andre. Det øger mulighederne for, at en efterfølgende forskergruppe kan lave, om ikke den samme, men evt. en opfølgende undersøgelse, der således vil være underlagt sine kriterier for pålidelighedsvurdering.

Gyldighed

Vurderingen af et case-studies gyldighed, det vil sige om man rent faktisk undersøger det in tenderede,³⁹ må foretages ved at se på både problemformulering, teoriapparat samt dettes operationalisering. Med hensyn til gyldighed har den kvalitativt baserede undersøgelse nogle fordele fremfor den kvantitative. Når den kvantificerende forsker får sine spørgeskemaer retur, er hans løb så at sige kørt. Det vil ikke være, muligt for ham umiddelbart at vurdere, om hans respondenter har forstået spørgsmålene og svaret i overensstemmelse med den mening, forskeren har lagt i dem. Det skulle da lige være hvis han ønsker at supplere med kvalitative interviews. Her er der nemlig mulighed for at gentage sine spørgsmål, formulere dem i henhold til den kontekst de skal indgå i, og bede om uddybende besvarelser. Med andre ord kan de enkelte emner forfølges, indtil der er opnået tilfredsstillende besvarelser. Hvis ikke der kan spores en umiddelbar sammenhæng mellem de formulerede spørgsmål og de teoretiske modeller, vil der være al mulig grund til at genoverveje begge dele. Den måde, hvorpå vi har grebet det an, er ved først at formulere nogle ganske åbne spørgsmål, der efterfølgende bliver styrende for teorivalget. Derudover har vi, som tidligere nævnt, ved operationaliseringen af teoriapparatet, taget udgangspunkt i problemformuleringen, og stillet en række efterfølgende spørgsmål, der direkte refererer til teorierne. Vores design med flere interviewrunder med de samme respondenter må også tillægges stor betydning for gyldigheden af den viden, vi producerer. Ved uddybende at følge op på de svar vi fik i første runde, og ved at konfrontere responden-

³⁹ Yin R.K., 1994, p. 33-36

terne med disse, er det sandsynligt, at vi har reduceret en række muligheder for misforståelser. En tredje runde kunne her have frembragt en endelig syntese. Om problemerne med den kvalitative undersøgelses pålidelighed, så opvejes af gyldighedsfordelene, det er et metodemæssigt stridspunkt der må søges besvaret ved den enkelte undersøgelse.

Generalisering

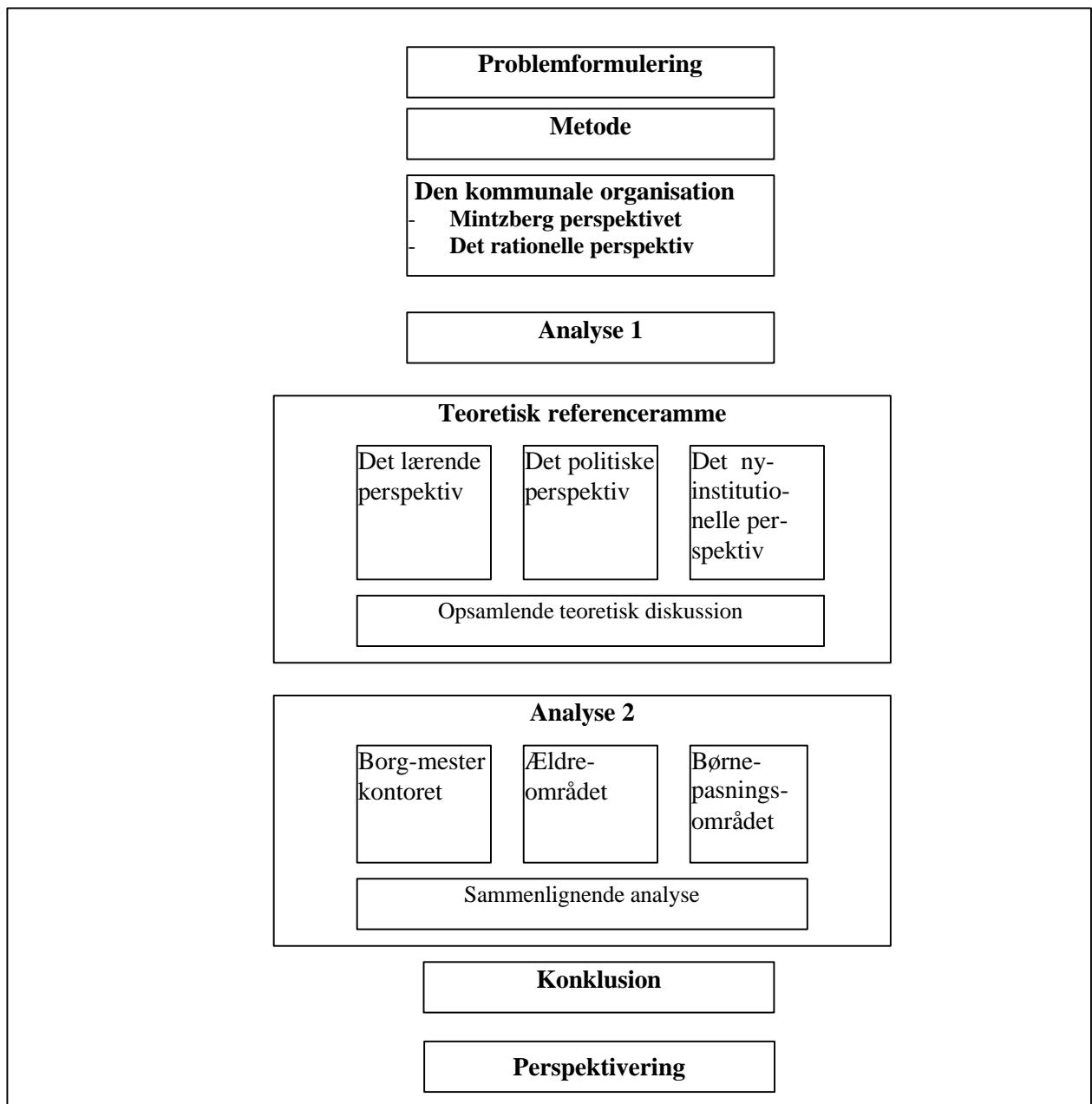
Ved generalisation af den kvalitative undersøgelse må det gøres klart, at der er tale om anden type generalisering end ved den kvantitative undersøgelse, hvor man foretager statistiske generaliseringer. Det vil sige, at man, ved hjælp af statistiske metoder, generaliserer fra stikprøve til population. I sin mest simple form kommer det f.eks. til udtryk ved de tilbagevendende folketingsvalg, hvor meningsmålinger produceres i en lind strøm. Her udtages et antal tilfældige personer til at svare på ”hvordan de ville stemme, hvis der var valg i dag”? Resultaterne præsenteres derefter som; ”hvis der var valg i dag ville Folketinget blive sammensat således...”. Her generaliseres der altså fra stikprøve til den samlede vælgermasse. Ved et enkelt-case studie kan der naturligvis ikke generaliseres på samme måde, bl.a. fordi vores datagenereringsmetode ikke fremavler data, der kan foretages de nødvendige statistiske øvelser på. Vi kan således ikke tillade os at slutte, at når vi fik det resultat i Silkeborg, får vi tilnærmelsesvist det samme resultat i Randers. Den generalisering vi kan foretage vil være en såkaldt analytisk generalisering. Det er en generaliseringsmetode, hvor tidligere udviklet teori bruges som skabelon i en sammenligning med de empiriske resultater fra casen.⁴⁰ Man kan bruge det udtryk, at empirien skal tale til teorien eller at empirien skal spille op ad teorien som en mur. Det er altså teorien som analyseværktøj, der er i fokus, når generaliseringen skal foretages. I stedet for at konkludere fra det ene forvaltningsområde til det andet i Silkeborg Kommune, eller fra den ene kommune til den anden, så får man altså en vurdering af, hvor sandsynligt ens analyseværktøj, nemlig teorien, er. Peter Nielsen skriver, at det i denne forbindelse er tankevækkende, at ikke så få teoridannelser, der har fundet oprindelig støtte i et begrænset antal casestudier, betragtes som nærmest universelle i deres gyldighed. Når vi skal foretage den analytiske generalisering, foregår det imidlertid på nogle andre præmisser, end hvad der ofte har været udgangspunktet i metodelitteraturen. Vi går ikke teoriløst til værks og vores case vil ikke danne baggrund for udviklingen af et nyt teorikompleks, der efterfølgende kan bruges som analyseredskab i andre sammenhænge. Vi skal vurdere generaliseringsmuligheder af allerede eksisterende teori, som har været underlagt forskellige andre empiriske prøver. Med andre ord ser vi på teoriernes holdbarhed i den konkrete situation, og vurderer således deres egnethed som forklaringsværktøj. Vores vurderinger af analyseredskabet vil således være en form for teoritest. Det ligger i forlængelse af, at den kritiske case, som vores, i noget omfang er, er velegnet til et teoritestende design. Selvom vi ikke bevidst har valgt et sådan, så vil der ligge et element af teoritest i det, når vi dels stiller spørgsmål udfra teorierne og efterfølgende analyserer med dem som udgangspunkt. En analytiske generalisering kan naturligvis ikke skilles fra

⁴⁰ Yin R.K., 1994, p. 31

det design der er valgt. Et multipelt casesdesign med multiple analyseenheder ville tale med flere tunger og spille med flere bolde, hvorfor værktøjet ville blive presset hårdere og dets generaliseringsmuligheder bedre kunne vurderes. Vi kan altså ud fra vores kvalitative undersøgelse, hvor der ikke kan opnås nogen talmæssig sikkerhed, sige noget om, hvorvidt resultaterne af vores undersøgelse stemmer med gængse teorier på området, eller i hvert tilfælde ikke modsiger dem. De generaliseringsmuligheder der ligger i vores analyseredskab, perspektiverer vi over efter konklusionen. Inden vi indplacerer vore metodevalg i en metodologisk sammenhæng, vil vi nu fremlægge projektets disposition illustreret gennem nedenstående figur. Figuren herunder forklarer, med andre ord, indholdet af den boks, der findes, nederst til højre, i figur 2.2.

I forlængelse af vores problemformulering følger vores metodeafsnit for at give læseren en grundig beskrivelse af de valg og overvejelser, vi har gjort os, i forbindelse med udarbejdelsen af de enkelte elementer i vores undersøgelse, samt af, hvad de enkelte dele af projektet indeholder. Herefter kommer et afsnit om den kommunale organisation, hvorunder vi har valgt at placere henholdsvis Mintzberg - perspektivet og det rationelle perspektiv. Med udgangspunkt i dette afsnit har vi, som tidligere nævnt, foretaget analyse 1, hvorfor denne også placeres i umiddelbar forlængelse heraf. Dernæst opstiller vi vores teoretiske referenceramme, som efterfølges af vores hovedanalyse; denne tager udgangspunkt i den teoretiske referenceramme, samt det tidligere skitserede rationelle perspektiv. Hovedanalysen, analyse 2, munder ud i en sammenligning, som naturligt leder os til projektets konklusion. Endelig afsluttes med en teoretisk perspektivering.

Figur 2.4: *Disposition over projektet*



Erfaringsmæssig konklusion

Som nybegynder, ud i interviewkunstens forunderlige verden, opstår der problemer, som man ikke har kalkuleret med. Således skete det også for os, at vi løb ind i problemer - nogle som vi kunne have undgået og andre, som vi ikke har haft indflydelse på.

Som før beskrevet, havde vi, i forbindelse med fremgangsmåden til interviewene, nøje overvejet hvor mange, og hvilke, interviews vi ville lave. Interviewene forløb efter hensigten. Dog var det, især i for-interviewet med Asger Mikkelsen åbenlyst, at vi havde at gøre med en professionel, der havde et vist kendskab til, hvordan en sådan situation håndteres. Det gav sig

udslag i, at han enkelte gange overtog styringen. At vi ikke altid var gode nok til, i interview-situationen, at kontrollere, at vi fik de svar vi skulle, kan ses ved, at enkelte af vores informanter ikke altid svarer på det de bliver spurgt om, og enkelte, specielt politikerne, snakker visse steder endda udenom. En anden mulig fejlkilde er, at vi; i 2. interviewrunde, ikke var gode nok til at gøre respondenten klart, at vi ønskede at høre om de to undersøgelser hver for sig, forstået på den måde, at hvis vi på forhånd have opdelt interviewet ved at holde 1996 og 1998 undersøgelserne adskilt, havde det efterfølgende også været lettere at se på forskellene imellem disse. Dette problem opvejes dog, i nogen grad af, at de enkelte respondenter i de fleste tilfælde selv foretog dette skel, når de refererede til brugen af de to undersøgelser. Andre mulige fejlkilder kan være fejl vedrørende vores interviewguide. Vi er bevidste om, at man, i forbindelse med brugen af kvalitative interviews, i en seriøs undersøgelse, skal være opmærksom på, at der altid er en risiko for, at de interviewede ikke er helt sandfærdige. Det kan godt være, at deres udtalelser, efter deres egen mening, er yderst sandfærdige, men informationen kan ligge under for nogle ubevidste påvirkninger af mange forskellige slags. Sådanne tanker kan man dog ikke basere en undersøgelse på. Man er nødt til at acceptere de interviewedes udtalelser, som værende reelle, i enhver henseende. Problemet med udtalelsernes sandfærdighed opvejes, dog i nogen grad af, at vi har flere respondenter der udtaler det samme, samt at vi spørger til deres opfattelse af både deres egen samt de andres brug. På trods af ovenstående problemer med vores undersøgelse, mener vi at have fået meget ud af interviewene, her tænkes på det empiriske indhold af interviewene, såvel som de metodemæssige erfaringer, som vi har gjort os.

Metodologien

Når man beskriver et projekts metode refererer man, som vi netop har gjort, til den mere praktiske del af fremgangsmåden. Metodologien drejer sig derimod om den mere abstrakte del af de bagvedliggende overvejelser, det vil sige overvejelser af videnskabsteoretisk karakter.

Med det valgte undersøgelsesdesign har vi taget udgangspunkt i den genstand, som vi ønsker belyst; brugen af borger-/brugerundersøgelsen i Silkeborg Kommune, på nogle afgrænsede områder. Undersøgelsen har tre spørgsmål; hvorfor undersøgelserne er blevet gennemført, hvordan de er brugt og hvorfor de er brugt som de er, samt hvorfor kommunen ikke ønsker flere. Det finder vi hensigtsmæssigt at koble sammen med undersøgelsesobjektet med semestrets organisationsteoretiske ramme, hvad vi i øvrigt næppe kan komme uden om. Det kan give en dybere forståelse af de spørgsmål, der søges besvaret. Ved studiet af organisationer hæfter metodelitteraturen sig ved, at den kvalitative tilgang kan være hensigtsmæssig. Især når man som udgangspunkt har, at de hændelser, der foregår i en organisation, som f.eks. Silkeborg Kommune, antages at være socialt skabte og ikke foregår som følge af objektiverede lovmæssigheder. Dermed er projektet, i høj grad, udtryk for en konstruktivistisk samfundsoptattelse. Men det er en konstruktivisme, der i langt højere grad har fokus på aktør- end på

strukturniveauet.⁴¹ Det bryder lidt i forhold til de teoretiske perspektiver, vi har anlagt; nemlig inter- og intraperspektivet. At bevæge sig imellem disse to, fordi man har en forventning om at svaret findes her, ville betyde, at vores datagenerering ideelt set skulle foregå blandt både aktørerne og strukturerne. Vi har imidlertid ikke været ude hos kommunens strukturelle omgivelser, men udelukkende lavet interviews med de kommunale medarbejdere. Altså søger vi viden gennem de ”ansigt til ansigt” relationer, der er foregået indenfor organisationen, idet det forventes at det har været den determinerende faktor for borger-/brugerundersøgelsernes skæbne. Således funderes vores konstruktivistiske tilgang sig i en form for symbolsk interaktionisme.⁴² Men kommunens omgivelser, strukturerne, spiller også en væsentlig rolle i analysen, selvom vi ikke har genereret data omkring dem.

Det videnskabelige paradigme

Derudover placeres projektet også i den ene side af den klassiske samfundsvidenskabelige diskussion mellem kvantitative og kvalitative metodetilgange. De to tilgange er inspireret af forskellige videnskabsteoretiske paradigmer; det naturvidenskabelige og det humanistiske, og det er i mellem disse forståelser, at diskussionen for alvor tager afsæt. Der findes ikke nogen fælles, alment accepteret opfattelse af, hvad paradigmebegrebet hentyder til. Historisk set har ”det videnskabelige” paradigme været at forstå som det naturvidenskabelige.⁴³ Når evalueringforskningen har taget udgangspunkt i dette paradigme, er det bl.a. kommet til udtryk gennem afsættet i de rationelle teoridannelser, hvormed fokuseringen har været mod den instrumentelle brugsforståelse. Hvor man, gennem det naturvidenskabelige paradigme, leder efter kausale sammenhænge og årsagsforklaringer; det vil sige forsøger at udlede naturlove for samfundet, søger man gennem det humanistiske mere at beskrive, forstå og forklare. Det er derfor vi, i det forrige afsnit, kunne skrive, at de kvantitative metoder, som tager afsæt i det naturvidenskabelige paradigme, giver overblik, og at de humanistisk inspirerede kvalitative metoder giver mere dybdeforståelse.

Den positivistiske videnskabstradition, med sine rødder i naturvidenskaberne, blev introduceret af den franske filosof og sociolog Auguste Comte (1798-1857) i samfundsvidenskaben. Betegnelsen dækker over den opfattelse, at kun det, der foreligger positivt, kan danne grundlag for videnskabelig erkendelse. Det positivt foreliggende er det, vi direkte observerer med vore sanser - det er facts. Mennesket tillægger sig viden ved kortlægning af observerbare data og lovmæssige sammenhænge, som kan forudsige og kontrollere resultater. Verden er således i positivistisk forståelse et objektivt faktuel univers, hvor forskeren betragter sit forskningsfelt som et objekt, der undersøges på en eller flere variable.

⁴¹ Ifølge Giddens er aktørerne og strukturerne gensidigt formende. Giddens, A., 1984

⁴² Andersen H. & Kaspersen L.B., 1996, p. 190-191

⁴³ Albæk, E., 1988, p. 106

Den positivistiske videnskabsopfattelse var en forløber for den såkaldt empirisk-analytiske videnskabsteori, hvor videnskabelig forskning skal sigte på at finde frem til alment gyldige årsagssammenhænge, og hvor teorier herom skal testes vha. empiriske iagttagelser. Det antages endvidere, at de samme videnskabsidealer og metoder, som gælder i naturvidenskaberne, kan overføres til videnskaber om mennesker. Metodisk skelnes der således ikke mellem menneskelige og fysiske fænomener, og denne opfattelse af, at der i sidste ende kun findes én videnskabelig metode, som gælder for alle "videnskaber", er blevet kaldt *enhedsvidenskabsidealet*.⁴⁴ Dermed synes naturvidenskaben at tage patent på overhovedet at være videnskabelig, hvilket afspejler sig i, at når der bliver refereret til "videnskaben" ligger det nærmest implicit, at der menes naturvidenskaben, medmindre man eksempelvis siger "den politiske videnskab" eller "den økonomiske videnskab".

Denne "tagen patent på videnskaben" er blevet anket af det såkaldte fortolkningsvidenskabelige paradigme. Her stiller man sig kritisk overfor enhedsvidenskabens forsøg på at overføre de antagelser, der gælder om den fysiske natur, på forhold i den sociale og menneskelige sfære. Hos positiverne er den sociale virkelighed objektiv, mens den i fortolkningsvidenskaben er subjektiv. Den fortolkningsvidenskabelige tilgang hævder således, at der må gælde andre videnskabelighedskriterier og metoderegler, når man studerer menneskelige fænomener, end når man studerer fysiske fænomener.⁴⁵ Det er indenfor det fortolkningsvidenskabelige paradigme, nærmere betegnet hermeneutikken/fænomenologien, vi finder det videnskabsparadigme, som indrammer dette projekt. Vi har ikke kunnet tillade os at antage, at fordi den tidlige positivistisk inspirerede evalueringsforskning har konkluderet, at samfundsvidenskaben ikke kunne løse alle de sociale problemer man håbede, så er borger-/brugerundersøgelserne heller ikke blevet brugt instrumentelt i Silkeborg Kommune. Vi kunne selvfølgelig have gjort som man gør i et dominerende teorikompleks indenfor den økonomiske videnskab, og arbejdet ud fra en række "alt andet lige" antagelser. Men "alt andet er ikke altid lige", specielt socialt skabte hændelser i en politisk ledet organisation kan være "skæve" og præget af fraværet på en fælles rationalitet. Den virkelighedsopfattelse er imidlertid ikke forbundet med nogen dogmatik fra forfatterens side, blot mener vi at have valgt en hensigtsmæssig tilgang til studieobjektet, indenfor de allerede fastlagte rammer.

Den hermeneutiske tilgang blev oprindeligt udviklet i relation til de tekstfortolkningsproblemer, man havde i teologien og de humanistiske fag. Senere udvidede man hermeneutikkens metoder til også at omfatte samfundsvidenskaberne, ud fra et ønske om også at kunne fortolke menneskelige handlinger, sociale vaner, sociale normer og kulturelle værdimønstre.⁴⁶ I den hermeneutiske tradition er ønsket at "trænge ind bag" og forstå udsagn, fænomener og menneskelig handlen, for gennem fortolkning at finde den intenderede eller udtrykte mening. Der er således tale om fortolkning af de subjektive meningsindhold, der ligger bag fænomenet. Hermeneutik kan således defineres som *studiet af, hvad forståelse er, og hvordan vi metodisk*

⁴⁴ Andersen H., 1994, p. 153-156, Hiim H. m.fl., 1996, p. 17-19

⁴⁵ Kristensen N.N., 1996, p. 24, Andersen H., 1994, p. 154-156

⁴⁶ Andersen H., 1994, p. 158

*bør gå frem for at opnå forståelse.*⁴⁷ Når vi har foretaget vore kvalitative interviews og transkriberet dem til tekster, er vi således placeret i en fortolkningssituation, hvor vi ikke uden videre blot kan forlade os på det sagte ord. Det må ikke misforstås som om, at vi ikke stoler på nogen af vore respondenter, men vi må fortolke, hvorfor de siger som de gør, sammenholde med hvad andre respondenter siger om det samme emne og bruge vort teoriapparat til at opbygge en række forskellige strukturer i de tilkendegeve meninger. Vi må ihukomme, at respondenterne netop ikke har et fælles rationale. Med anvendelsen af teoriapparatet kan vort eksplorative udgangspunkt i nogen grad siges at blive sløret, idet forståelserne søges opbygget herindenfor. Teoriapparatet bliver i noget omfang en form for kollektiv meningsstruktur, der kan hindre os i at tage nogle andre, måske mere anvendelige briller på. Begrebet om en kollektiv meningsstruktur indgår i teorierne om den lærende organisation, som igen indgår i vort teoriapparat. Det kan således ikke udelukkes, at vi rammes af vort eget teoriapparat.

Den hermeneutiske fortolkning

Denne sker gennem en såkaldt rekonstruktion af det undersøgte fænomen. Her er ideen, at forskeren skal leve sig ind i aktørens subjekt; hun skal forsøge at genskabe aktørens måde at opleve verden på, for herigennem at kunne fortolke og forstå fænomenet.⁴⁸ Selve fortolkningsprocessen beskrives ofte gennem den såkaldte hermeneutiske cirkel. Her søger forskeren at nå frem til en valid, entydig forståelse, der er fri for selvmodsigelser. Der lægges ud med en vag og intuitiv forståelse af fænomenets helhed, det vil sige det stærkt eksplorative stade; de forskellige enkeltdele fortolkes, og disse relateres så til helheden, som atter kan ændre karakter pga. ændret fortolkning af enkeltdele osv. Forskeren ender afslutningsvis med en forståelse af fænomenet, som er fri for indre selvmodsigelser.⁴⁹ På den måde søger vi kohærens mellem de udsagn vi har fået. Efter første interviewrunde og første analyse, vender vi tilbage til feltet og konfronterer respondenterne med deres egne udsagn, hvilket er et forsøg på at rense analysen for menings- og forklaringsforstyrrende elementer. Vores planlagte tredje interviewrunde kan på den måde betragtes som et forsøg på at opnå den endelige syntese, hvilket altså ikke har været muligt.

I den hermeneutiske tilgang til videnskab kan man imidlertid skelne mellem traditionel og nyere hermeneutik, hvor forskellen har sin rod i en divergerende opfattelse af, hvor frit man kan forholde sig til sin egen og andres forståelseshorisont.⁵⁰ I den traditionelle hermeneutik har man generelt ment, at det i studiet af egen og andres forståelseshorisont i høj grad er muligt at frigøre sig fra denne. En sådan tilgang havde bl.a. Edmund Husserl, som udviklede sin egen metode; den fænomenologiske, til studiet af den menneskelige sfære. Han ønskede at inddrage subjektive dimensioner omkring menneskets bevidsthed; dets oplevelse af sig selv og om-

⁴⁷ Føllesdal, D., 1997, p. 88

⁴⁸ Kristensen N.N., 1996, p. 24, Andersen H., 1994, p. 158-159

⁴⁹ Andersen I., 1990, p. 230-231

givelserne. Ifølge Husserl kan man gennem en systematisk refleksion over egen bevidsthed opdage og beskrive de mangfoldige forudsætninger, man konstant bærer, og som influerer alle ens handlinger og forståelser. Den metode, som man benytter sig af kaldes undertiden for “epoche”, hvor epoche´ kan forstås som “suspension of judgment” eller “at sætte noget i parentes”. Epoche´ er en måde, hvorpå man forholder sig til det fænomen, som studeres, og hvor fænomenets essentielle egenskaber skal beskrives så sagligt, korrekt eller upartisk neutralt som de viser sig for forskeren. For at nå ind til essensen af et fænomen er det derfor nødvendigt for forskeren at blive bevidst om sine egne forudsætninger for forståelse, så disse ikke blandes sammen med det fænomen, som skal tolkes og beskrives. At “sætte sine forudfattede meninger i parentes” er altså en metafor for en bevidstliggørelse af ens egne forudsætninger i termer af forkundskaber, referencerammer og forudfattede meninger. Ved hjælp af nedbrydning, afskrælning eller dekonstruktion af viden og forståelse når man således frem til essensen af fænomener, som så kan beskrives så sagligt og neutralt som muligt.⁵¹

Martin Heidegger, som er repræsentant for den nyere hermeneutiske tilgang, kan imidlertid ikke tilslutte sig Husserls fænomenologiske refleksion. Skønt han tilslutter sig Husserls ide om, at enhver oplevelse eller handling må finde sted indenfor en forståelseshorisont, så mener han ikke, at denne kan iagttages refleksivt. Mennesket kan aldrig frigøre sin forståelseshorisont, hvilket kan illustreres ved at sammenligne menneskets situation med en edderkop i sit net. Hvis man antager, at edderkoppen lever hele sit liv i nettet uden at forlade det, kan den ikke på noget tidspunkt betragte det udefra. Den kan kun danne sig et delvist overblik indefra ved at gå på de enkelte tråde i nettet. Menneskets forståelseshorisont er, iflg. Heidegger, ligesom nettet - vi lever i det konstant, og kan aldrig betragte det udefra som en tilskuer, højst undersøge det partielt indefra.⁵² Muligvis kan vi ikke hæve os op over nettet og betragte dets forbundne mønster i forsøget på at finde og skabe den mest præcise forklaring af det fænomen vi undersøger. Men mens vi bevæger os på trådene, er vi gennem opstillingen af en fire-sporet teoretisk referenceramme nødt til at veksle mellem den måde, som vi opfatter tingene på. Vi tvinges til hele tiden at skifte briller og reducerer derfor faren for, at betragte verden fra et enkelt sted på nettet. Til gengæld eksisterer muligheden for at blive spundet ind i mangfoldighedens tråde.

⁵⁰ Forståelseshorisonten kan defineres som mængden af de meninger og holdninger, ubevidste og bevidste, som vi har på et givet tidspunkt, og som vi ikke er opmærksomme på.

⁵¹ Starring B. m.fl., 1994, p. 57-63, Kristensen N.N., 1996, p. 22-23, Maaløe E., 1996, p. 292

⁵² Føllesdal D., 1997, p. 98-99

3 Den kommunale organisation og dens omgivelser

Indledning

I opbygningen af en referenceramme vil vi starte med at kigge på Silkeborg Kommune med organisationsteoretiske "briller". Det første afsnit beskriver groft organisationsstrukturen i Silkeborg, hvilket sammenholdes med Mintzbergs organisationsopfattelse. I det næste afsnit præsenterer vi den rationelle organisationsforståelse, der i mange år har været ideal forstillingen bag offentlige organisationer.

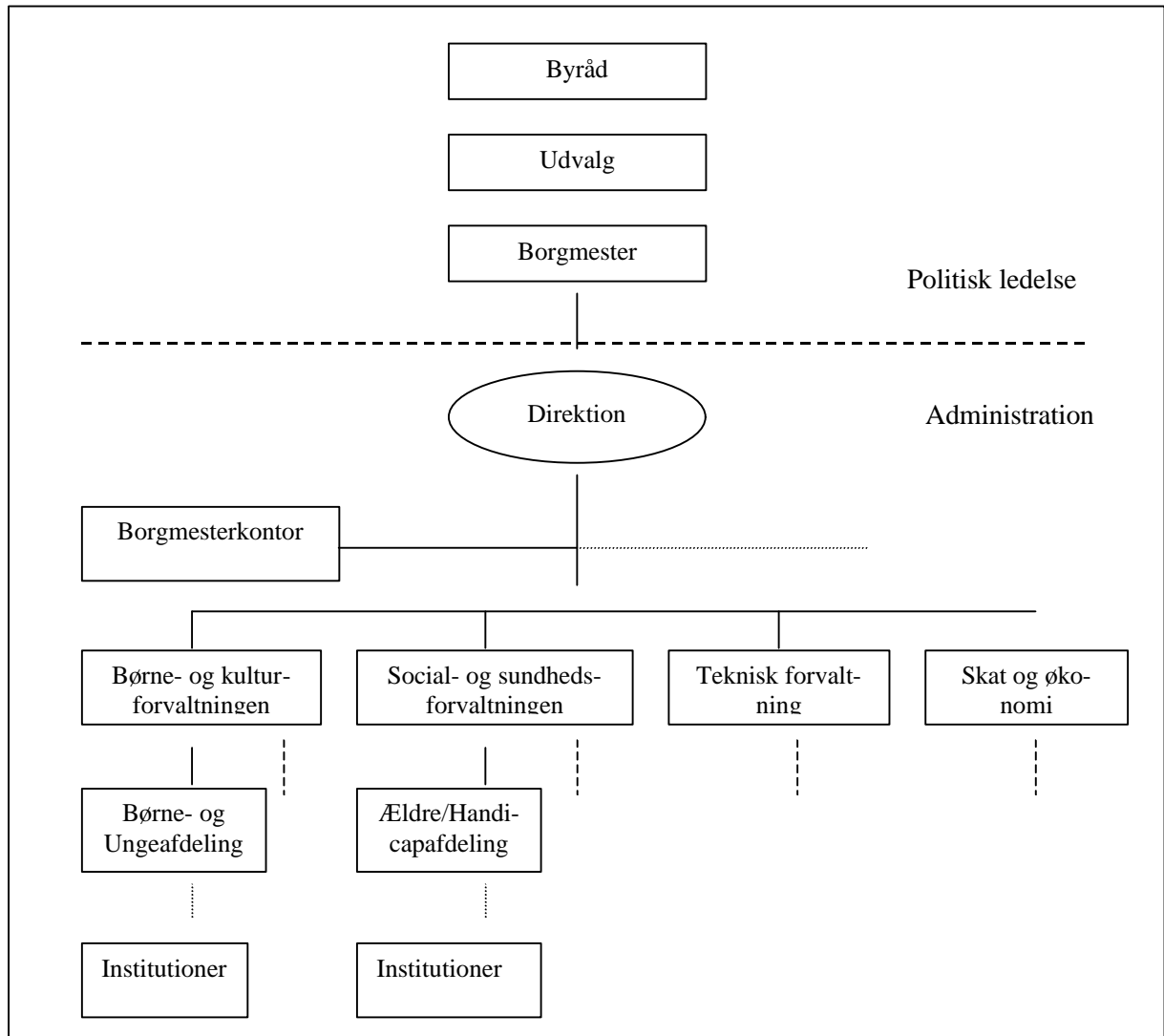
Kommunal organisationsstruktur og Mintzberg

Udfra den synsvinkel er det første spørgsmål, hvorledes man skal afgrænse organisationer i forhold til deres omgivelser.⁵³ Man kan f.eks. argumentere for, at Silkeborg Kommune blot er interne divisioner i den samlede offentlige forvaltning. Ikke desto mindre vil vi betragte Silkeborg Kommune som en selvstændig organisation. Denne synsvinkel bygger på tilstedeværelsen af det udbredte kommunale selvstyre jvf. afsnit 1.2, der bl.a. giver den kommunale organisation eget beskatningsgrundlag. Netop en vis ressourceafhængighed er, i organisationsteorien en vigtig parameter for tilstedeværelsen af en selvstændig organisation.

På den anden side er det også indlysende, at de enkelte organisationer indeholder en række forskellige komponenter. Nedenstående udsnit af Silkeborg Kommunes organisationsdiagram giver et overordnet indtryk af de forskellige elementer i organisationen, der er relevante for projektets genstandsfelt.

⁵³ Visse postmodernistiske teoretikere opererer endda med, at man slet ikke kan foretage en sådan skelnen. Dermed giver det overhovedet ikke mening at tale om begreberne organisation og omgivelser.

Figur 3.1: Udsnit af organisationsdiagram for Silkeborg Kommune



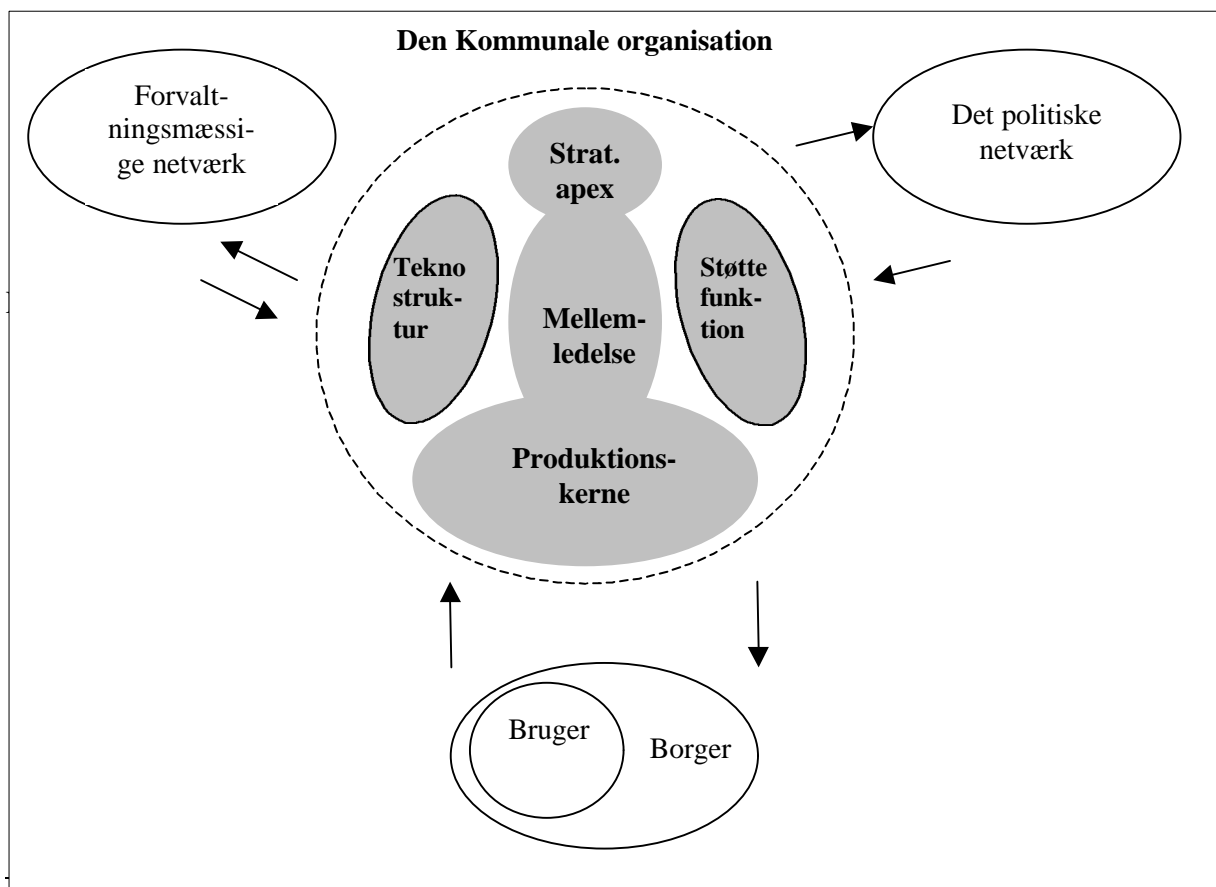
På linie med alle øvrige danske kommuner er byrådet placeret i toppen af organisationen. Socialdemokratiet har i en lang årrække domineret byrådet, og sidder i øjeblikket på borgmesterposten samt 9 af de 21 mandater. I spidsen for administrationen står fire direktører, der udgør en såkaldt direktion. Dette er en variation i forhold til typiske kommuner, hvor én kommunaldirektør er overordnet den øvrige administration. De fire direktører varetager hver især de fire forvaltningsområder, hvorunder der findes 11 forskellige afdelinger. Selvom vi har valgt kun at beskæftige os med to forvaltningsgrene, bliver ovenstående organisationsdiagram hurtigt meget uoverskueligt, hvis alle mellemlidene ud til institutionsniveauet skulle tegnes på. For at få et overblik over alle disse elementer og deres respektive funktioner, vil vi benytte Mintzbergs typologi.

Ifølge Mintzberg kan man helt overordnet kategorisere en organisation i fem basale kategorier; det strategiske apex, mellemlidelse, produktionskernen, teknostruktur og støtteafdelinger se figur 3.2. Pointen er, at enhver større organisation vil rumme alle fem basale elementer.

Det strategiske apex har et overordnet ansvar for organisationen. Det træffer de overordnede beslutninger, lægger strategier for fremtiden og varetager relationerne til omgivelserne. I forhold til Silkeborg kommune antager vi, indtil videre, at disse funktioner bliver fortaget af ledende politikere og de fire direktører; dvs. direktionen er det centrale organ. I denne terminologi indholder det strategiske apex i Silkeborg Kommune både politiske og administrative aktører.⁵⁴

I den modsatte ende af organisationen findes produktionskernen, der har til opgave at producere og levere produkter eller servicere "kunderne". I den kommunale organisation udføres disse funktioner primært på institutionsniveau. På børnepasnings- og ældreområdet er det helt tydeligt, at forvaltningen ikke er direkte inddraget i produktionen af den offentlige service. Det er derimod fagligt uddannede pædagoger og plejepersonale, der varetager selve produktionen. Personalet i den offentlige produktionskerne betegnes ofte som "street level bureaucrats".

Figur 3.1.: Den kommunale organisation og dens omgivelser



⁵⁴ Denne deling af det strategiske apex svarer nogenlunde til delingen mellem bestyrelse og direktion i private virksomheder (se evt. Mintzberg, H.1983 p. 13).

Kilde: Mintzberg, H. 1983 p.11, Jørgensen, T. m.fl. 1992 s.53, samt egne tilføjelser

De to udvalgte forvaltningsområder repræsenterer derimod organisationens mellemlidelse og teknostruktur. Mellemlidelsens opgave er primært at virke som bindeled imellem det strategiske apex og produktionskernen; dvs. indsamle og videregive informationer. I Silkeborg Kommune opfatter vi "kommandovejen" fra afdelingsledere ned til institutionsledere som den samlede mellemlidelse. Teknostrukturen i en organisation består af såkaldte vidensmedarbejdere, der på forskellige måder forsøger at optimere eller videreudvikle produktionskernen. I den kommunale organisation kunne det f.eks. være udviklings- og planlægningsafdelinger. Endelig findes nogle støttefunktioner, som f.eks. lønkontor, kantine, trykkeri.⁵⁵

I figuren vises det også, at den kommunale organisation er indlejret i nogle omgivelser, der både påvirker- og påvirkes af organisationen. Man kan opremse en nærmest uendelig mængde af forskellige elementer i omgivelserne; f.eks. landets teknologiske stadie, økonomi og kultur. I figuren har vi udvalgt tre elementer, som vi finder specielt relevante i forhold til projektet.

Med forvaltningsmæssige netværk menes det formelle autoritetssystem, som den kommunale organisation er indlejret i. De eksterne aktører kunne f.eks. være ressortministerier, budgetdepartement. Dette netværk er præget af proceduretunge policy rutiner f.eks. finanslovsprocedure, revisionsregler og lovgivningsproces⁵⁶. Det politiske netværk indeholder eksterne politiske aktører, der markerer sig i forhold til organisationen. Det kunne f.eks. være folketingspolitikere, partier og interesseorganisationer. Alle byrådsmedlemmerne er, via medlemskab i de landsdækkende partiorganisationer, også direkte indlejret i det politiske netværk. I forhold til det administrative netværk vil forudsigeligheden være betydelig mindre i det politiske netværk.⁵⁷

For det tredje har den kommunale organisation selvfølgelig en tæt relation til kommunens 52.000 borgere. Langt de fleste af disse borgere er, på en eller anden måde, også brugere af de serviceydelser, der bliver produceret i den kommunale organisationskerne. Brugerrollen er således overlappende med borgerrollen. Jævnfør afsnit 1.2. i problemformuleringen har man, i løbet af de seneste år, forsøgt at intensivere relationen til borgerne/brugerne, hvilket bl.a. kommer til udtryk i brugen af borger-/brugerundersøgelser.

Disse udvalgte omgivelser viser med al tydelighed, at den kommunale organisation er underlagt nogle bestemte forhold pga. dens status som offentlig politisk organisation. I den forbindelse kan man tale om, at den kommunale organisation indgår i forskellige kredsløb. I det politiske/administrative kredsløb interagerer den kommunale organisation i de to respektive netværk. Dernæst kan man tale om et organisationskredsløb, hvor de forskellige elementer i or-

⁵⁵ Mintzber, H. 1983 p 9-19

⁵⁶ Jørgensen, T. m.fl. 1992 p. 52

⁵⁷ Jørgensen, T. m.fl. 1992 p. 52

organisationen interagerer med hinanden, f.eks. mellem det strategiske apex og produktionskernen. Endelig findes et produktionskredsløb, hvor den kommunale organisation interagerer med brugerne, der også udgør en del af borgerne. Pointen er her, at den offentlige organisation ofte vil befinde sig i situationer, hvor de forskelligt kredsløb kræver forskellige og inkonsistent adfærd af organisationen. Offentlige organisationer vil således hyppigere end private organisationer, opleve dilemmaer, der sætter organisationen i et krydspres.⁵⁸ Betydningen af disse relationer til omgivelserne vil blive beskrevet senere i projektet.

Det rationelle perspektiv

*”at politikere altid skulle handle rationelt
... det får du aldrig opfyldt”
(Politiker i Silkeborg Kommune)*

Det er således indenfor den netop beskrevne organisation, at borger-/brugerundersøgelserne er blevet brugt. Og i vores forsøg på at finde ud af hvordan, vil vi nu lade Mintzberg aflevere stafetten til Max Weber.⁵⁹ Det skal ses i sammenhæng med, at undersøgelserne blev indskrevet i en styringsmæssig kontekst i kapitel 1; en styring, der ideelt set foregår gennem nogle klare og veldefinerede kommandoveje, begyndende i det strategiske apex og videre ud i de andre dele af organisationen. I vores øjne indfanger Weber denne styringsproces ganske godt i sin teori og sin idealiserede forestilling om den rationelle organisation. Den kan, som typologi, opfattes som værende et produkt af det moderne samfunds udvikling, og Webers tanker om den historiske rationaliseringstendens. I forsøgene på at finde årsagerne til de vestlige samfunds udvikling, fandt Weber frem til det svar, at de vestlige samfunds og kapitalismens specificitet ligger i rationaliteten.⁶⁰ Det er en rationalitet hvor, kalkulerbarhed, forudsigelighed, det civilretlige system og systematisk anvendelse af videnskab og teknik i produktionen, er de vigtigste elementer.⁶¹

Ifølge Webers rationaliseringstese vil traditionelle organisationsformer og karismatiske bevægelser, over tid, bevæge sig mod den bureaukratiske organisationsform, som hviler på en legal-rationel legitimitet. Den rationelle bureaukratiske organisationsform hævdes, af Weber, at være de andre former overlegen, fordi den, som en maskine arbejder med nøjagtighed, hurtighed, entydighed, dokumentarisk viden, kontinuitet, diskretion, enhedsorientering, veldefinerede kommandoveje, få gisninger, mindre sagsomkostninger og mindre faglige og personlige omkostninger. Rationaliseringsprocessen vil ifølge Weber, tage retning mod, at bureaukratiet,

⁵⁸ Jørgensen, T. m.fl. 1992 p 50-57

⁵⁹ Det må bemærkes, at hvor Mintzberg fortrinsvist beskæftiger sig med private produktionsvirksomheder, er Webers analysegenstand organiseringen af den offentlige forvaltning.

⁶⁰ Max Weber sondrer mellem en *formel* og *materiel* rationalitet. Den, der her gives et indtryk af her, henhører under den formelle. Pladsen er imidlertid for trang til at foretage en fyldestgørende sondring.

⁶¹ Andersen H. & Kaspersen L.B., 1996, p. 102

og institutionerne, bliver instrumentelle i deres handlemåder.⁶² Dermed vil det gennemrationaliserede samfund på slutstadiet være totalt afmystificeret.⁶³ De grundlæggende antagelser for den rationelle organisation er hentet i den neoklassiske mikroøkonomi. Organisationen forudsættes at have nogle klare præferencer; beslutningerne, som træffes, er baseret på beregninger på forskellige alternativer, og efter beslutningen følger der en loyal implementering.⁶⁴ Set igennem figur 3.2 og Mintzberg perspektivet, træffer det strategiske apex en række beslutninger, der ligger i forlængelse af bevidste præferencer, som det efterfølgende er de andre organisationsleds opgave at forfølge målrettet.

At foretage en analytisk vurdering af kommunen i forhold til den rationelle organisation forudsætter, at der trækkes et skel mellem det politiske niveau og den kommunale forvaltning. Her afviges der altså fra Mintzberg-perspektivet, hvor begge led er repræsenteret i det strategiske apex. Forvaltningen kan analyseres i lyset af Webers bureaukratimodel. Embedsmanden i forvaltningen er på forhånd tildelt en række faste kompetenceområder. De forskellige områder fordeles efter de ansattes generelle kvalifikationer. Forvaltningen er baseret på et hierarkisk system hvorefter embederne er ordnet, ligesom embederne forvaltes, gennem skriftlige akter; dvs. lovmæssige forskrifter. Udøvelsen af embedet forudsætter som regel en relevant uddannelse og heltidsansættelse, ligesom den sker med henvisning til generelle abstrakte regler.⁶⁵ I den kommunale struktur er den bureaukratiske organiserede forvaltning det tekniske instrument der loyalt implemeterer de trufne beslutninger, dvs., at vi nu fortrinsvist befinder os i mellemlidelsen og teknostrukturen. Over forvaltningen sidder det strategiske apex i form af et politisk organ, som har til opgave at definere målene og de værdier som skal efterstræbes.

Borger-/brugerundersøgelser skal, i den rationelle og bureaukratiske organisation, forstås som nogle videnskabeligt frembragte informationer, der ligger til grund for mål- og værdifastsættelsen. Undersøgelserne danner derfor grundlag for, at politikerne fastsætter mål, og træffer beslutninger, i forlængelse af borgernes holdningstilkendegivelser og servicepræferencer. Den kommunale organisation som helhed, vil i den rationelle organisationsforståelse, således bruge undersøgelserne *instrumentelt* og oprette, forandre eller nedlægge politiske programmer indtil de konvergerer med de udtrykte præferencer. Kommunedatakonceptet blev netop solgt til Silkeborg Kommune på, at det indeholder sådanne egenskaber. Det blev præsenteret som "en statistisk repræsentativ undersøgelse", og at det er "udviklet i samarbejde med forskere fra Aalborg Universitet". Pakken er så at sige bundet med flere videnskabelige sløjfer.

Alt i alt har vi nu fået placeret den kommunale organisation og dens omgivelser i nogle organisationsteoretiske rammer, ligesom vi har præsenteret en teoretisk forståelse af, hvordan undersøgelserne ideelt set skal anvendes i Silkeborg Kommune. Vi har også kort beskæftiget os

⁶² Jespersen P.K., 1996, p.37-41

⁶³ En moderne af variant af dette synspunkt er Habermas tese om, at systemverdenens kolonisering livsverdenen

⁶⁴ Dahler-Larsen P., 1998, p. 30

⁶⁵ Jespersen P.K., 1996, p. 39

med særlige karakteristika ved politiske offentlige organisationer, hvilket vil blive holdt i mente i de efterfølgende teoretiske overvejelser og analyser.

4 Analyse 1

Indledning

Borger-/brugerundersøgelserne er, fra centralt niveau, det vil sige finansministeriet, tænkt som et instrument, der har kunnet medvirke til planlægningen, styringen og prioriteringen af de offentlige udgifter. Denne funktion er bl.a. også hvad Kommunedata har solgt sit koncept på og endelig må det formodes, at det også er, hvad Silkeborg mener at have købt. Der er således lagt an til at de sluses ind i den rationelle organisation og bruges instrumentelt.

I forsøget på at besvare problemstillingens første spørgsmål, har vi som udgangspunkt ønsket at få afdækket om borger-/brugerundersøgelserne *er* blevet brugt instrumentelt i Silkeborg Kommune, hvilket bliver analyseret i det første afsnit. Dernæst præsenterer vi vores bredere opfattelse af brugen af borger-/brugerundersøgelserne udfra 1. interviewrunde, hvilket danner basis for vores udvælgelse af supplerende teoretiske perspektiver.

Analyse af instrumentel brug udfra 1. interviewrunde

På de to forvaltningsområder i Silkeborg; børnepasnings- og ældreområdet er hovedindtrykket at undersøgelserne *ikke* er blevet brugt instrumentelt. Her støtter vi os i særlig grad til de svar vi indhentede på spørgsmålet; *"om der på baggrund af undersøgelserne, direkte er blevet truffet nogle efterfølgende beslutninger."* Generelt svarer respondenterne benægtende herpå. Svarene motiveres bl.a. ved, at undersøgelsesresultaterne ikke har været anvendt ved budgetlægningen, og ikke har været særskilte emner på mødedagsordenen i byrådet. Det indtryk fik vi allerede ved et indledende møde med kommunens ordførende direktør, og den udviklingsmedarbejder, der har stået for kommunens viderebehandling af undersøgelserne. Budgetlægningen blev, ved den lejlighed, betegnet som et politisk håndværk, hvor undersøgelserne ikke kan siges at blive brugt direkte, men hvor politikerne måske har nogle af resultaterne derfra i baghovedet. Derudover blev vi, i det videre opklaringsarbejde om brugen, opfordret til at kontakte de enkelte udvalg og forvaltningsgrene. At svarene skal findes her, indikeres ligeledes af flere mødereferater fra kommunens økonomiudvalg. Det er i dette udvalg, hvor undersøgelserne første gang er behandlet. Behandlingen munder ud i, at resultaterne tages til efterretning og sendes videre til fagudvalgene (bilag 19)

Selvom hovedindtrykket er, at undersøgelserne ikke er blevet brugt instrumentelt, viser der sig alligevel en forskellighed i de svar vi fik fra henholdsvis udvalgspolitikere og forvaltningsniveauet. De adspurgte forvaltningsdirektører gav udtryk for, at der *kan* styres efter sådanne undersøgelser. Direktøren for børne- og fritidsområdet mente endog, at nogle iværk-

satte initiativer på børnepasningsområdet muligvis har sammenhæng med undersøgelsesresultaterne netop her. Alligevel danner der sig et indtryk af, at forvaltningsdirektørerne, mener at der kan styres efter sådanne undersøgelser, at de *kan* bruges instrumentelt. Direktøren for socialområdet påpeger imidlertid, at det kræver mere ”dybde” end kommunedatakonceptet og at man på forhånd skal være villig til at acceptere og reagere på eventuelle negative resultater. Han mener, i modsætning til sin direktørkollega, ”at der ingen initiativer er taget overhovedet, og at undersøgelsen er stillet på hylden.”

Hvor forvaltningsdirektørerne efterlader det indtryk, at de gerne vil anvende sådanne undersøgelser som styringsinstrument, er det ønske mindre udtalt blandt politikerne. Her opfattes undersøgelserne mere som et politisk værktøj og en informationskilde blandt andre. Formanden for socialudvalget giver udtryk for, at undersøgelserne blev brugt til at ”slå hinanden oven i hovedet med”, et menigt medlem af socialudvalget mente sig bekræftet i ”at han var på rette vej” og at han efterfølgende måske havde haft lettere ved at overbevise andre om, at den førte politik var den rigtige. Fra politisk side var det også en typisk reaktion, at dårlige resultater i undersøgelserne blev kommenteret med, at brugerne var tilfredse på de undersøgte områder. Det var *borgerne*, underforstået de personer som ikke dagligt er i kontakt med nogle specifikke områder, der gav udtryk for utilfredshed. På spørgsmålet om, hvorvidt der skulle være iværksat initiativer på baggrund af undersøgelserne, fik vi f.eks. svar som; ”*udbygningen af børnepasningsområdet var besluttet i forvejen*”, ”*budgetændringer kan ikke tilskrives undersøgelsesresultaterne*” og ”*forvaltningen har ikke selvstændigt taget initiativer.*”

En konklusion på det indledene spørgsmål vil altså være, at undersøgelserne kun begrænset er anvendt instrumentelt, som det idealtypisk foreskrives i teorien om den rationelle organisation. Men undersøgelserne er blevet brugt på andre måder, og der resterer nu et arbejde i at finde ud af hvordan, og hvorfor.

Bredere indtryk fra 1. interviewrunde

Efter ovenstående analyse af den instrumentelle brug af undersøgelserne i Silkeborg Kommune, vil vi her redegøre for vores brede indtryk af alternative brugsformer og årsagssammenhænge efter 1. interviewrunde.

På baggrund af første interviewrunde er det vores opfattelse, at undersøgelserne ikke er kommet hele vejen rundt i organisationen. Ingen af respondenterne gav udtryk for en sikker viden om, hvem der har set undersøgelserne, efter at de er blevet lavet. Referater fra økonomiudvalgsmøder i 1996 viser, at den første rapport blev sendt til byrådsmedlemmer, direktionen (de var udpeget som styregruppe), en nedsat arbejdsgruppe (sammensat gennem udpegning af en deltager fra hvert direktionsområde), samt pressen. Det er altså fortrinsvist aktører fra det

strategiske apex og teknostrukturen, som direkte har været involveret i arbejdet med undersøgelserne. Der synes altså ikke at være sket en inddragelse og orientering af alle medarbejdergrupper i forbindelse med informationsformidling rundt i organisationen, hvilket nok ikke har motiveret for opmærksomhed på, hvilke erfaringer, der kunne drages af undersøgelserne. Som teoretisk perspektiv kan vi derfor benytte os af teorien om organisatorisk læring.

Endvidere var der flere indikationer på forskellige former for brug som kan kobles sammen med en række politiske aspekter og perspektiver, både henholdsvis som ét politisk værktøj blandt flere andre og som et redskab til ”at slå hinanden i hovedet med” i forbindelse med beslutningsprocesser og indflydelsesoptimering. Overordnet kan noget tyde på, at KMD-rapportens resultater har udgjort en magtkilde; de har fungeret strategisk som argumentatorisk ”skyts” med henblik på at fremme egne og partiets interesser. Endvidere tyder de indledende interviews på, at undersøgelsesresultaterne har fungeret som magtressource i en strategisk brug embedsmænd og politikere imellem. Dette understreger behovet for at inddrage en politisk organisationsforståelse, hvor de politiske dimensioner omkring magtkampe og repræsentativitet, i forhold til interessegrupper, inddrages.

I samtalen med den ordførende direktør, Asger Mikkelsen, udtalte han at ideen om at gennemføre Kommunedatas borger-/brugerundersøgelse, fremkom ved, at Silkeborg Kommune, via et samarbejde med en række andre midtjyske kommuner, blev opmærksom på konceptet og fattede interesse herfor; ”Sådan en havde de andre fået gennemført – sådan en måtte vi også have”. ”Det var ikke noget, der virkeligt af hjertet var ønsket”, men tværtimod på grund af en række mere eller mindre tilfældige sammenhænge, med udgangspunkt i det organisatoriske felt – samarbejdet med de omkringliggende kommuner. Dette synes således at initiere, at vi inddrager det nyinstitutionelle organisationsperspektiv omkring legitimering i forhold til omgivelsernes krav.

5 Teoretisk referenceramme

Indledning

På baggrund af vores indtryk efter den 1. interviewrunde vil vi, i dette afsnit, præsentere tre organisationsteoretiske perspektiver, der kan supplere det rationelle perspektiv. Disse perspektiver bliver udgangspunktet for den efterfølgende 2. interviewrunde og analyse. I det første afsnit præsenterer vi det lærende perspektiv. Herefter kommer det politiske perspektiv og i det tredje afsnit det ny-institutionelle perspektiv. Den teoretiske referenceramme afsluttes med en sammenlignende teoretisk diskussion, der skal give et samlet overblik inden analysen.

Det lærende perspektiv

*” ... rapporten viste ikke noget
vi ikke vidste i forvejen...”*
(Embedsmand i Silkeborg Kommune)

Når vi finder anledning til at beskæftige os med organisatorisk læringsteori skal det ses i lyset af, at teorien i vidt omfang er en reaktion mod antagelserne i, og om, den rationelle organisationsteori. Læringsteorien erkender, at man umuligt kan rumme de enorme informationsmængder, der kræves, for at kunne træffe den ideelle rationaliserede beslutning.⁶⁶ En lærende organisation er tilpasningsdygtig, lærer gennem implementering, og skal strukturelt opfattes som mindre rigid end den rationelle. Vi vil ikke her redegøre udtømmende for begrebet om organisatorisk læring, men anvende dele af læringsteorien for først at give nogle teoretiske bud på barrierer mod instrumentel brug af borger- og brugerundersøgelser. Vi vælger bevidst en snæver tilgang til organisatorisk læring, idet vi ønsker at se på den form for læring, der er observerbar, dvs de forandringer der kan måles i forhold til brugen eller ikke brugen af borger- og brugerundersøgelserne i Silkeborg kommune. Organisatorisk læring forstås således som ændringer i adfærd og rutiner.

Forestillingen om den lærende organisation er ikke, som mange andre organisationsbegreber, et afgrænset og velformuleret organisationskoncept. Snarere skal begrebet forstås i sammenhæng med en specifikt analyseret organisation. Her kan der så være tale om større eller mindre grader af læring. En definition af en lærende organisation går på, at det ”er en organisation, der har gjort det til sit væsentligste kulturtræk at lære af erfaring.” Men hvad karakteriserer så læring i en lærende organisation? Nancy Dixon giver et godt bud herpå, via hendes definition på organisatorisk læring: ”The intentional use of learning processes at the individual, group and system level to continuously transform the organization in a direction, that is incre-

⁶⁶ Dahler-Larsen, P. 1998, p. 33

asingly satisfying to its stakeholders.”⁶⁷ I det følgende ser vi nærmere på hvert enkelt begreb i denne definition. At der er tale om intentionel læring betyder, at ikke blot skal organisationen lære, men også, at denne læring ikke må ske tilfældigt. Derudover lægger Nancy Dixon vægt på, at der er tale om læring i stedet for vidensopbygning, samt at det er en dynamisk og fortløbende proces gående fra; frembringelse af information via integrering af den nye information i organisatorisk kontekst, samt kollektive fortolkninger af denne information til organisationsmedlemmernes ansvarsbevidste handlinger, baseret på den fortolkede mening. Dette giver så igen anledning til frembringelse af information osv. Der skal herudover være organisatoriske processer, der sikrer, at læringen ikke kun forbliver individuel, men derimod bliver fælles, i kraft af, at de individuelle meningsstrukturer bliver tilgængelige for organisationens medlemmer. Der findes, med andre ord, ingen organisatorisk læring uden individuel læring, men individuel læring er ikke tilstrækkelig til, at der sker en organisatorisk læring, som Nancy Dixon udtaler: ”Organizational learning is not simply the sum of all, that its organizational members know,- rather it is the collective use of this capability of learning”

Organisatorisk læring adskiller sig altså fra individuel læring, hvilket kan beskrives ved at skelne mellem tre former for meningsstrukturer; hhv. private, tilgængelige og kollektive meningsstrukturer.

- Private meningsstrukturer er de dele af organisations medlemmernes kognitive apparat, som de vælger at holde for sig selv. De er både eksplicite og taktiske.
- Tilgængelige meningsstrukturer er de dele af organisations medlemmernes kognitive apparat, som de er villige til at gøre tilgængelige for andre medlemmer af organisationen. Det er dog ingen garanti for, at de øvrige medlemmer vil vælge - eller er istand til – at modtage de tilgængelige meningsstrukturer. Her kan tid, sted, politiske, intellektuelle og kulturelle faktorer begrænse modtageligheden overfor andres tilgængelige meningsstrukturer.
- Kollektive meningsstrukturer deles med alle i organisationen. Alle stiller dem til rådighed, og alle modtager dem. De inkluderer bl.a. normer, strategier, og antagelser, og kan være indlejret i organisationens politikker og procedurer, men for at være kollektive skal hvert organisations medlem have meningsstrukturerne indlejret i bevidstheden. Mange kollektive meningsstrukturer er forskellige, og mange af dem er stiltiende, og mere eller mindre ubevidste.

Organisationer varierer meget mht. udbredelsen af de tre former for meningsstrukturer, hvilket får betydning for evnen til organisatorisk læring. De organisationer, som har størst potentiale for læring er dem, som overvejende er præget af tilgængelige meningsstrukturer. De organisationer, hvor kollektive meningsstrukturer dominerer, har vanskeligere ved at lære, og er

⁶⁷ Dixon, Nancy. 1998, p. 5

derfor mindre omstillingsdygtige – organisationen har kun en begrænset kapacitet for selvtransformering. Også organisationer, som er domineret af private meningsstrukturer, har svært ved at lære. Selvom de enkelte medlemmer måske lærer en masse, så kommer det ikke organisationen til nytte, så længe medlemmerne ikke gør meningsstrukturene tilgængelige for de øvrige medlemmer. Disse to tilfælde; for mange kollektive og for mange private meningsstrukturer, er således en hindring for læring. Man kan imidlertid forsøge at fremme den organisatoriske læring ved at fokusere på netop disse to hindringer. Ved at holde meningsstrukturene tilgængelige sikrer man mulighed for kontinuerlig ændring i organisationen, sådan at læringen bliver en fortløbende proces og ikke blot et skridt fra A til B.

Dette danner grundlaget for et andet centralt begreb; læringscyklus. Som nævnt bygger organisatorisk læringsteori på, hvordan organisationer reagerer på den feed-back de registrerer som følge af deres egne eller andres handlinger, hvor læringsprocesser ses i form af en læringscyklus. Modellen er inddelt i tre punkter henholdsvis; *detektor*, *direktor* og *effektor*. Læringscyklussen forløber kontinuert. Men for, at læringscirklen kan hænge sammen, skal detektor-, direktor- og effektor- funktionerne være indstillede på samme bølgelængde. De løbende korrigerende handlinger skal altså med i læringsbegrebet, viden er ikke nok.⁶⁸

Gennem læringsperspektivet kan kommunen således opfattes som en enhed bundet sammen i en lærende cirkel. Borger-/brugerundersøgelserne skal da forstås som den detektor, hvorigennem kommunen registrerer nogle tilstande i omgivelserne. Kommunens strategiske apex kan herefter antages at fungere som en direktor der, ud fra kommunens egne normer og standarder, fortolker, om der er forskelle mellem idealer og virkelighed. Hvis der registreres et mismatch, igangsættes en handling; en effektor, hvor der sendes signaler ned igennem organisations mellemlidelse, teknostruktur og produktionskerne, med henblik på at opnå det eftertragtede match.⁶⁹

Den lærende organisation bruger, ligesom den rationelle organisation, evalueringer til at skaffe viden. Men hvor den rationelle organisation, som tidligere beskrevet, kun opererer med et snævert instrumentelt mål-middel brugsbegreb, udvides dette i det lærende organisationsperspektiv. Evalueringer bruges således”...*instrumentelt til at lære om, og forbedre, selve evaluanden (det evaluerede program)*”.⁷⁰ Denne form for brug fremmer læringen i organisationen, hvor det ikke blot som i det rationelle perspektiv, handler om specifikke mål-middel handlinger. Den instrumentelle brug i det lærende perspektiv indebærer en dybere refleksion i forhold til den indhentede viden.

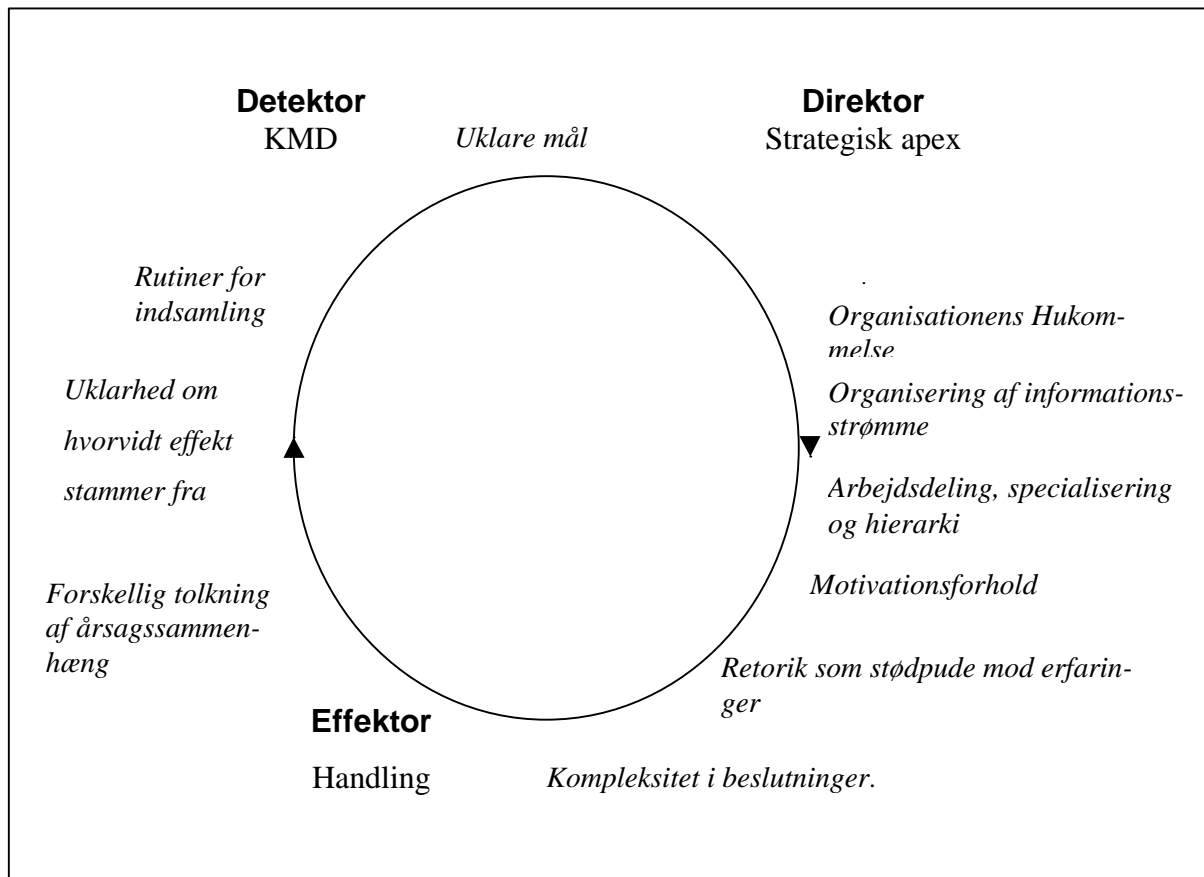
Dahler-Larsen oplister en række forhold, der er af betydning for, om læringscirklen kan forløbe ubrudt. Dette kunne, jævnfør vores analyse 1, være en del af forklaringen på, hvorfor undersøgelseerne, kun i sparsomt omfang, er blevet brugt instrumentelt.

⁶⁸ Dahler-Larsen, P. 1998, p. 32

⁶⁹ Dahler-Larsen, P. 1998, p. 32

⁷⁰ Dahler-Larsen, P. 1998, p.34

Figur 5.1: Barrierer mod organisatorisk læring



Brud på læringscyklus fra detektor til direktor.

- Uklare mål, normer og standarder. Uklar formulering af mål, normer og standarder gør det vanskeligt at holde disse op mod faktiske data.

Brud på læringscyklus fra direktor til effektor.

- Organisationens hukommelse. Hvis det først og fremmest er enkeltpersoner, der opbevarer erfaringer, sådan, at der ikke alment sker en erfaringsakkumulering i selve organisationen, er der risiko for, at de opsamlede erfaringer hele tiden forlader organisationen.
- Organisering af informationsstrømme. Hvis ikke de personer, der ved, hvad der skal gøres, selv handler, og hvis de ikke informerer andre fyldestgørende, opstår der brud på cirklen.

- Arbejdsdeling, specialisering og hierarki kan forårsage, at de, der har viden, ikke kan handle, og omvendt, at de, der kan handle, ikke har den nødvendige viden.
- Motivationsforhold. Der skal, fra direktorens side, være en tro på, at det overhovedet nytter noget at gøre opmærksom på, at virkeligheden ikke er, som den bør være.
- Retorik som stødpude mod erfaringer. Det er vigtigt, at den viden, der retteligt skal resultere i en effektor, ikke kun retorisk rettes ud mod organisationens omgivelser f.eks. offentligheden.
- Komplexitet i beslutninger. Uklar viden, skiftende aktører med begrænset opmærksomhed, skiftende fokus på forskellige problemer osv., kan betyde, at viden ikke udnyttes til saglig styring af handling.

Brud på læringscyklus fra effektor til detektor

- Rutiner for indsamling af oplysninger. Oplysninger må indsamles effektivt, og der må fokuseres på alle relevante variable.
- Den komplekse virkelighed. Det kan være vanskeligt at tolke, om effekter skyldes organisationens egne handlinger eller omgivelsernes. Med andre ord kan det ikke med sikkerhed vides, om organisationens handlinger virker, og derfor heller ikke, om der skal fortsættes i samme stil eller skiftes til noget nyt.
- Forskellige tolkninger af sammenhænge mellem årsag og virkning. årsags-virknings-sammenhænge kan tolkes forskelligt af forskellige aktører i organisationen, og det må derfor sikres, at der institutionaliseres processer for fælles organisatorisk tolkning.

Det politiske perspektiv

”... rapporten sagde mig, det er rigtigt
det du gør ... du er på rette vej Erling”
(Politiker Silkeborg Kommune)

I stedet for læring kan oplysning og information også bruges politisk, hvilket også er vores klare indtryk efter 1. Interviewrunde. F.eks. hvis man ikke gør sine private meningsstrukturer tilgængelige og bruger dem taktisk. Derfor anlægges der nu et *politisk* organisationsperspektiv som forklaring på den manglende instrumentelle brug. Dermed åbnes der også for en yderligere udvidelse af brugsbegrebet. Den politiske organisationsforståelse ligger på kanten mellem det intra- og interorganisationelle perspektiv. I vores analyse fokuseres der helt overvejende på intra- forholdene.

I kontrast til ideen om rationelt integrerede organisationer, hvor der arbejdes med fremmelse af fælles valgte mål for øje, ser man, i det politiske perspektiv, organisationer som løst sammenbundne netværk af individer og grupper med forskellige og modstridende interesser, der danner grundlag for taktikker, forhandlinger og koalitionsdannelser, og hvor der arbejdes ud fra flere forskellige mål. Disse mål har rod i det helt essentielle begreb i det politiske organisationsperspektiv; aktørernes interesser. Morgan definerer interesser som *et sæt af komplekse størrelser, som omfatter mål, værdier, ønsker, forventninger og andre grundholdninger, som får en person til at handle i én retning snarere end en anden.*⁷¹ Her skelner han mellem tre former for interesser, som er knyttede til hhv. arbejdsopgaven, karrieren og privatlivet. Opgaveinteresserne forbindes med det arbejde, aktøren skal udføre, mens karriereinteresserne relateres til aktørens fremtidige ønsker om sin arbejdssituation. Interesser relateret til privatlivet omfatter aktørens personlige holdninger, værdier, præferencer, tro og engagement, og bevirker, at interesser, som er uafhængige af arbejdet kan påvirke aktørens handlemåder. Essensen er, at aktører, i deres arbejde i en organisation, prøver at finde frem til en balance mellem disse tre former for interesser, men der er, iflg. Morgan, kun et meget begrænset interessesammenfald. Det gør balancen skrøbelig, og skaber spændinger, som ligger til grund for en stor del af den politiske aktivitet i en organisation.⁷²

I den politiske organisationsforståelse opereres der med et andet rationalitetsbegreb end i det rationelle organisationsperspektiv. Organisationer kan forfølge mål og understrege betydningen af rationel og effektiv ledelse. Men da rationalitet, iflg. det politiske perspektiv, altid har rod i interesseforfølgelse, vil organisationer altid omfatte mange forskellige rationaliteter som derfor skifter, afhængig af, hvilket perspektiv man anlægger. Derfor kan man ikke tale om én

⁷¹ Morgan, 1988, p. 153

⁷² Morgan, 1988, p. 153-155

rationalitet gældende for hele organisationen.⁷³ Det blev i det foregående også påpeget som en af barriererne mod læring.

Dette alternative syn på rationalitet i organisationer får betydning for brugen af evalueringer i f.eks. kommuner. Iflg. Erik Albæk, har man netop i evalueringsforskningen måtte erkende, at ideen om evalueringsbrug, i form af instrumentel anvendelse i et rationelt beslutningsforløb, ikke er fyldestgørende i politisk-administrativ praksis.⁷⁴ I et politisk perspektiv kan man i stedet se beslutningsprocesser som præget af et konflikt og forhandlingsforløb, hvor parterne handler strategisk i forhold til hinanden; de danner alliancer, købslår osv. Her er det således oplagt, at aktørerne benytter evalueringsresultater *strategisk* i deres argumentation for eller imod en bestemt sag. I sådanne situationer kan evalueringsresultaterne ikke siges at være styrende for den politiske debat, således som man forestiller sig udfra den instrumentelle indgangsvinkel - der er i højere grad tale om et supplement til allerede eksisterende ideer og opfattelser, hvorigennem man kan legitimere sine synspunkter. Endvidere kan evalueringsresultater også siges at kunne bruges legitimerende. Her kan aktørerne bruge resultaterne til at legitimere beslutninger overfor omgivelserne, både i kraft af bekræftelse af allerede truffne beslutninger, men også i form af legitimering af nye beslutninger.

I forbindelse med evalueringer, som f.eks. Kommunedatas borger-/brugerundersøgelser, kan de opfattes som et element i det politiske spil i en organisation. Undersøgelserne er, pr. definition, politisk ladede, fordi de medvirker til at definere bl.a. hvilke programmer, der bør fokuseres på, hvem der er "syndebukke" og "helte", hvordan eksisterende programmer fungerer, og hvordan ressourcer fordeles. Derfor kan den viden, som borger-/brugerundersøgelserne frembringer, ses som et grundlag for politisk/interessebaseret aktivitet i en politisk-administrativ organisation som f.eks. i vores case; Silkeborg Kommune.

I forlængelse heraf er det imidlertid relevant at omtale et sidste vigtigt begreb i det organisationspolitiske perspektiv; begrebet magt. I organisationers løbende interessekampe kan magt således ses som en ressource til opnåelse af ønskede mål, mens den samtidig også er et resultat af det politiske spil. Magtbegrebet er vidt omdiskuteret, og forstås på mange måder. I forhold til den organisation vi benytter til belysning af KMD-konceptet; Silkeborg Kommune, er det imidlertid relevant at undersøge, hvorledes undersøgelsesresultaterne kan blive en kilde til magt de forskellige organisationsaktører imellem, hvilket i sidste instans bliver betydende for brugen af undersøgelserne. Her skelnes mellem flere niveauer; både internt i hhv. byråd/kommunalbestyrelse og forvaltning, eksternt mellem kommunalpolitikere og embedsmænd, samt to sektorerne imellem.

Grundlæggende anlægger vi et perspektiv, hvor man, på baggrund af de primære arbejdsopgaver i de to organisationsniveauer; politisk og administrativt, kan forestille sig, at niveauerne har forskellige interesser i KMD-rapportens resultater.

⁷³ Morgan 1988, p. 201-203

⁷⁴ Albæk E., *Politica* nr. 1 1993, p. 15, 29.

Internt i den kommunale organisation foregår der ud fra det organisationspolitiske perspektiv, siges at være en konstitueret interessekamp udtrykt ved de politiske partiers løbende forhandlinger og kompromisdannelser, hvilket peger i retning af strategisk brug af evalueringresultater. Dette viser sig da også at være tilfældet i de indledende interviews i Silkeborg, hvor politikernes udtalelser tyder på, at brugen af KMD-rapportens resultater til tider har været strategisk.

Internt i forvaltningen kan produktionskernen grundlæggende siges at være beslutningsudførende; dvs. ansvarlig for, at de beslutninger/målsætninger, som er sat op af kommunalpolitikere, bliver ført ud i livet. Disse målsætninger bør derfor forfølges af alle i forvaltningen - både embedsmænd og frontpersonale. Her kan KMD-rapportens resultater danne basis for ændringer i forvaltningen - f.eks. mht. borgerservice, åbningstider osv. Her kan embedsmændene bruge resultaterne som en magtressource, der definerer ønskede styringsændringer, hvilket vi dog, på grund af vores empiriske afgrænsning, ikke er i stand til at undersøge.

I forholdet mellem kommunalpolitikere og embedsmænd mener vi, som nævnt, ligeledes at kunne belyse brugen af KMD-rapportens resultater. Her er det imidlertid relevant at se på det overordnede magtforhold mellem det politiske og det administrative niveau, udtrykt ved de grundlæggende magtressourcer, som de to niveauer kan siges at være i besiddelse af. Kommunalpolitikernes grundlæggende magtressourcer bygger først og fremmest på en legitimitet i kraft af, at de er demokratisk valgt. De har fået et mandat, som konstitutionelt foreskriver dem at bestemme, og herunder er et vigtigt element retten til at bestemme budgetsammensætningen i kommunen. Embedsmændenes grundlæggende magtressourcer består først og fremmest i deres ekspertise og informationsniveau. De er heltidsansatte, og har en grundig indsigt i de gældende regler. De er normalt, på deres fagområde, velinformerede, og de er trænede i analyse og har dermed en stærk baggrund for overtalelse i en forhandlingssituation.⁷⁵

Ovenstående grundlæggende ressourcer kan forventes at have stor betydning for det samspil mellem kommunalpolitikere og embedsmænd, som der kan opstilles følgende analysemodel for.⁷⁶ Modellen benævnes *modsætningsmodellen*, og forudsætter, at der, mellem politikere og embedsmænd, er en konkurrence om magt i forhold til de førte politikker. Her vil embedsmændene blande professionel stolthed og interesse med organisatoriske interesser i at bevare organisationen, som den er opbygget; intakt eller jævnt voksende. De vil således, med udgangspunkt i deres grundlæggende ressourcer, yde politikerne modstand, mens politikerne, på baggrund af deres ressourcer, vil forsøge at kontrollere forvaltningen - og resultatet vil blive en stadig konflikt mellem politikere og embedsmænd, der præger samarbejdet i retning af stadig overtalelse. Bevarelse og udbyggelse af organisationen kræver bl.a. økonomiske ressourcer, hvilket, for forvaltningen, skaber en interesse i at overtale politikerne til at give størst mulige budgetudvidelser; embedsmændene budgetmaksimerer. Her kan KMD-undersøgelsens

⁷⁵ Bogason P., 1995, p. 106-107

⁷⁶ Bogason P., 1995, p. 106-109

resultater ses som en magtressource, hvor embedsmændene får “slagkraftige” argumenter overfor politikerne. Vi ser, i den forbindelse, et interessant aspekt i, at det oprindeligt var direktionen, som gik til økonomiudvalget med ønsket om af få lavet KMD-undersøgelsen.

Et sidste område, som kunne være relevant at belyse er to forvaltningssektorer imellem, hvilket kan ske ud fra endnu en model opstillet af Peters.⁷⁷ Modellen betegnes *sektor-modellen*, hvor udgangspunktet er, at politikere og embedsmænd har en fælles interesse i et bestemt fagområde. Her er den overordnede interesse at skaffe så store midler som muligt; f.eks penge og personale, med henblik på at fremme sektorens sag. Dette betyder en konstant latent konflikt de forskellige sektorer imellem, mens der omvendt vil ske en vertikal integration, hvor politikere og embedsmænd arbejder tæt sammen om at fremme den pågældende sektor. I denne model kan man atter se KMD-rapportens resultater som strategisk brugbare i kraft af deres magtindhold.

Afsluttende bemærkninger

Et fælles træk ved de forklaringer, vi indtil nu har hæftet os ved, er, at de alle giver en intraorganisatorisk forklaring, dvs. at forklaringerne på manglende instrumentel brug er søgt inde i organisationen. Det gælder dog ikke den netop skitserede entydigt. Derfor vender vi os, i næste afsnit, mod ny-institutionalismen, der åbner op overfor organisationens omgivelser.

⁷⁷ Bogason P., 1995, p. 107-109

Det ny-institutionelle perspektiv

”...rapporten er et øjebliksbillede, der farer henover skrivebordet – fra højre mod venstre”
(Embedsmand Silkeborg Kommune)

Indledning

Forestillingen om den institutionaliserede organisation markerer en opfattelse af, at sociale og kulturelle konstruktioner, som f.eks. ritualer, myter, sprog, normer, vaner, mv., ikke er gennemskuelige og rationelt- eller interessefunderede. Tværtimod opfattes de som objektiverede, og de tages for givne, hvorved de virker uafhængige af enkeltpersoner. Modellen indeholder det nævnte skift fra intraorganisatorisk til interorganisatorisk forklaringsperspektiv, ved at fokus i højere grad lægges på organisationseksterne elementer, fremfor organisationsinterne komplikationer, som årsagen til brugen af evaluering. Den institutionaliserede organisation kan defineres som ”et løst koblet system af erkendelsesfigurer, værdier, organisationsopskrifter og rutiner, der imiteres, tages for givet, giver legitimitet, og som har hver deres egenlogik.”⁷⁸

En væsentlig del af den institutionelle teoris antagelser baserer sig på et opgør med ”logic of consequentiality”-tankegangen.⁷⁹ I stedet benyttes ”logic of appropriateness”, hvor handlinger udføres, fordi de virker passende og anerkendelsesværdige. Organisationers umiddelbart rationelle aspekter opfattes som værende gennemspilninger af ritualer; det vil sige gennemførelser af handlinger, som er underliggende socialt konstruerede givne antagelser om, hvordan verden skal forstås. Dette fastholder herved en bestemt fortolkningsmæssig ramme i organisationen. Via de kontinuerlige gentagelser af handlingerne institutionaliseres denne ramme.

Gennemgangen af dette ny-institutionelle perspektiv vil være opdelt i tre underafsnit. I det første afsnit præsenterer vi klassiske forståelser fra ny-institutionel organisationsteori, hvor legitimering og dekobling er nøglebegreber. Den forståelse udvides med to øvrige afsnit, der henholdsvis fokuserer på organisationsidentitet og såkaldt oversættelse. Til sidst samles trådene i en kort opsamling.

Evaluering, legitimering og dekobling.

I den klassiske ny-institutionelle organisationsforståelse antages det, at en række normer, vaner, værdier, rutiner osv. selektivt optages af organisationer i et organisatorisk felt, hvori de tages for givne. Et organisatorisk felt kan betegnes som et domæne af fælles institutionelt

⁷⁸ Dahler-Larsen, P., 1998, p. 29

⁷⁹ Jf. March og Olsen, 1989, p.23. Logic of consequentiality – konsekvenslogikken – er udtryk for den handlingsrationalitet, der bl.a. forudsættes i den rationelle idealmodel, og som giver sig udtryk i en egeninteresseorienteret og målkalkulatorisk adfærd.

materiale, hvortil der hører mange enkeltorganisationer; fx en regions eller et lands kommuner eller en bestemt branche. Optagelsen af de forskellige institutionaliserede elementer, eller såkaldte organisationsopskrifter, sker, for at organisationen opnår legitimitet, opbakning og anerkendelse fra sine omgivelser, med henblik på at skabe en social sammenhængskraft, som supplement til den tekniske sammenhængskraft.⁸⁰ Det organisatoriske felt kan have centrale, såvel som mere perifere, aktører, hvor de centrale aktører gerne får karakter af, at være autoritative centre og referencepunkter for de øvrige aktører i feltet. Som gennemgået i problemformuleringen kan man, i denne sammenhæng, tolke eksempelvis Finansministeriet som et autoritativt center i forhold til landets kommuner, via den indflydelse og motivering som finansministeriet påfører kommunerne.

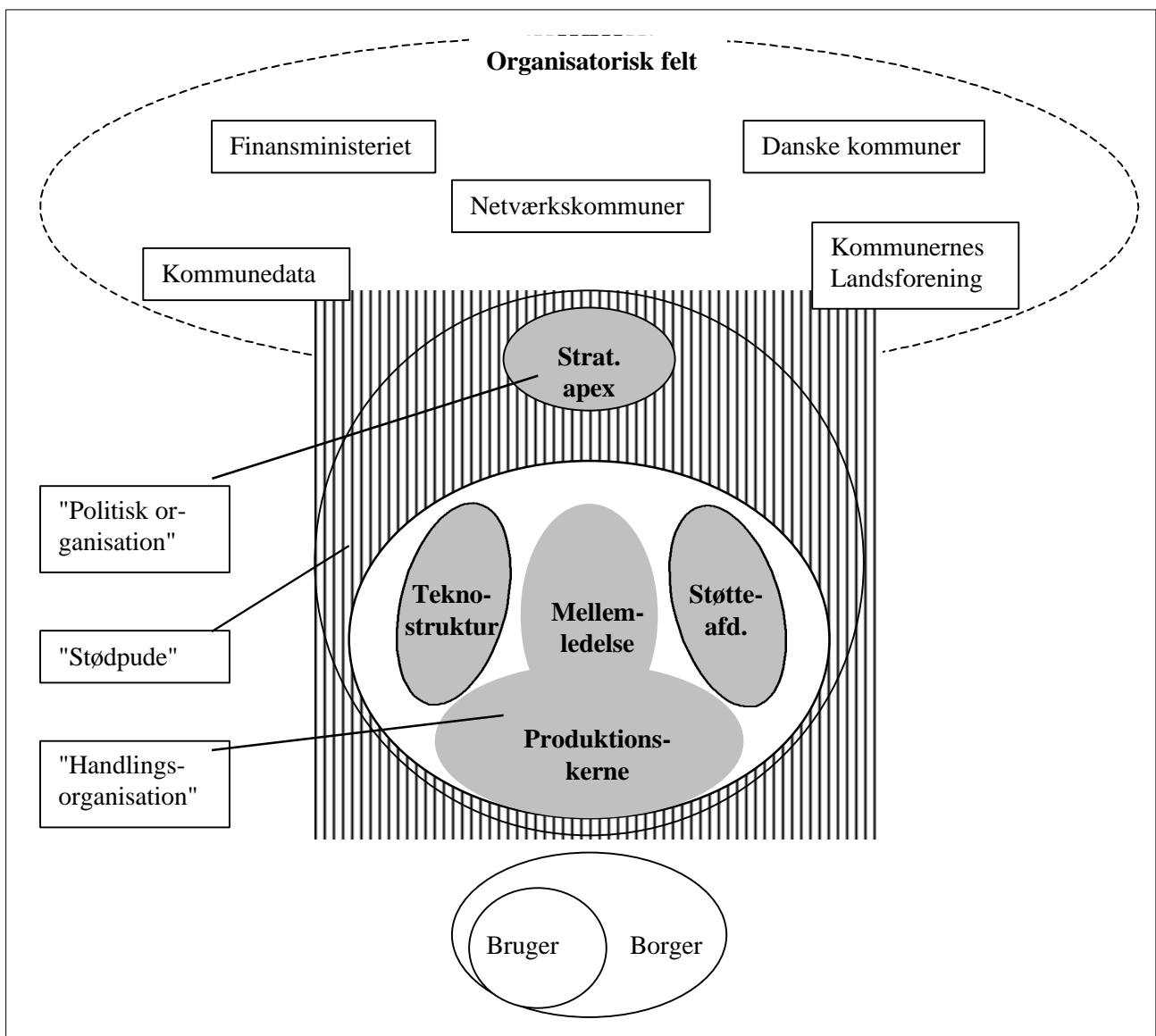
En hovedperson indenfor klassisk ny-institutionalisme er Niels Brunsson. Han antager, at organisationer har to forskellige muligheder for at skaffe sig støtte og opbakning, henholdsvis fra de institutionelle omgivelser og de tekniske omgivelser. I de institutionelle omgivelser er det afgørende, at organisationen tilpasser sig de fremherskende normer, værdier og procedurerekrav, og herved opnår legitimitet. I de tekniske omgivelser er det afgørende, at organisationen leverer ydelser under forudsætning af økonomisk effektivt og indholdsmæssig kvalitet. Dette betyder, at ydelsesproduktionens art, omfang og kvalitet passer til borgernes og brugernes krav og forventninger. Hvis organisationen skal overleve på længere sigt, må den, i følge Brunsson, tilfredsstille både de institutionelle og de tekniske omgivelseres krav. Optagelsen af institutionaliserede elementer sker altså for at tilfredsstille de institutionelle omgivelseres krav, med henblik på at opnå legitimitet og social sammenhængskraft. Forbedring af den vitale kerneproduktion sker med henblik på at opnå teknisk sammenhængskraft.⁸¹ I forhold til figur 3.2 i afsnittet om den kommunale organisation, kan de institutionelle omgivelser illustreres varetaget gennem de politiske, henholdsvis forvaltningsmæssige, netværk, hvorimod de tekniske omgivelser kan illustreres varetaget via brugerne og borgerne i kommunen.⁸²

⁸⁰ Dahler-Larsen, P., 1998, p. 45-54

⁸¹ Beck Jørgensen, T. og P. Melander, 1992, p. 49-57

⁸² De institutionelle omgivelser kan dog også opfattes som omfattende borgere og brugere. Diskussionen om den konkrete afgrænsning lader vi stå åben i forhold til analysen.

Figur 5.2: Den kommunale organisation i et ny-institutionelt perspektiv



For at undgå, at de indoptagne institutionelle elementer ikke skaber indbyrdes modstrid i organisationen, etableres organisationen som et løst koblet system af institutionaliserede elementer. Elementerne kan derfor virke som symbolsk facade og som stødpude for organisationens vitale produktionsdele, uden nødvendigvis at have sammenhæng med, og indflydelse på, de vitale dele eller andre optagne elementer. Organisationen etableres via dekobling.⁸³ Herved sker der en form for opsplining af organisationen mellem det strategiske apex's aktiviteter og produktionskernens aktiviteter. Dette vil f.eks. komme til udtryk som en dekobling mellem tale og praksis; dvs. man taler som om organisationen har optaget et institutionelt element, uden at det dog har medført ændrede rutiner eller aktiviteter i produktionskernen.

⁸³ Dahler-Larsen, P., 1998, p. 45-54

Den kommunale organisation kan således opfattes som et løst koblet system, der er kendetegnet ved at kunne fastholde visse elementer og værdier som relativt stabile, samtidigt med, at man tilpasser sig udefra kommende modsatrettede krav. Dette sker via indoptag af elementer; f.eks. borger-/brugerundersøgelser, der herved fungerer som stødpuder. Udfra denne model kan byrådet og direktionen betegnes som en organisationsinstans, der legitimerer organisationen i forhold til omgivelserne via beslutninger om internalisering af heterogene værdier. Det strategiske apex virker altså som en bevidst eller ubevidst tilsynsførende myndighed med at stødpudedefunktionerne er velfungerende i forhold til de institutionelle omgivelseres krav. Forvaltningen under direktionsniveau kan derimod betegnes som en organisationsinstans, der, via de vitale dele, varetager kerneproduktion i forhold til de tekniske omgivelser. Relationen mellem de to organisationsinstanser er formet som et løst koblet system – via dekobling. Den reaktion, fra specielt offentlige organisationer, er til tider blevet kaldt hyklerisk, men for den enkelte organisation kan det være ganske rationelt. Det er simpelthen den eneste mulighed for at leve op til de - i følge teorien - modsatrettede krav fra de institutionaliserede og tekniske omgivelser.

Evaluering og identitet

Røvik nuancerer og udvikler ovenstående antagelser om legitimering og dekobling i organisationen. Han kritiserer bl.a. opfattelsen af, at organisationer kun indoptager opskrifter eller institutionelle elementer for at legitimere sig i forhold til de institutionelle omgivelser. Både i opposition, og som supplement til denne forståelse, lancerer Røvik en teori om, at organisationer adopterer opskrifterne i forbindelse med en varetagelse eller forvaltning af en bestemt identitet. Identitet kan her forstås "*som en bevidsthed om, hvem man selv er, set i relation til, hvordan andre er, og hvordan man opfatter, at andre ser på en selv*".⁸⁴

Ifølge Røvik er organisationen således ikke blot et hjælpeløst "offer" for skiftende moder i det organisatoriske felt, men derimod en aktiv aktør, der, via forskellige opskrifter, bevidst forsøger at forvalte organisationens identitet, dvs. organisationens egen selvforståelse. Den organisatoriske identitet bliver primært etableret via en sammenligning med andre, dvs. identiteten konstitueres ved, at man selv sammenligner sig og samtidig bliver sammenlignet. Den sammenligning kan både tænkes at finde sted i forhold til specifikke organisationer eller i forhold til forestillinger om organisationer. Endvidere består identitetsdannelsen både af en identifikation med dem, eller det, man ønsker at ligne, samt en afstandstagen fra det, man ikke ønsker at ligne.

Udfra denne tankegang er det Røviks pointe, at man bliver specielt motiveret til at adoptere opskrifter, når organisationens identitet udfordres eller opleves som problematisk. Det kan f.eks. forekomme ved, at organisationen opfatter sig selv for "tæt" på et negativt billede, eller

⁸⁴ Røvik, K. 1998 p. 133

for "langt" fra et ideelt billede. Adoptering af opskrifter er således en bevidst måde at bevæge organisationsidentiteten væk fra, eller tættere på, et bestemt billede. Dette benævner Røvik som henholdsvis differentiering eller imitering.

I dette ræsonnement kan borger-/brugerundersøgelseskonceptet formentligt være blevet adopteret pga. en oplevelse af en problematisk organisationsidentitet i Silkeborg Kommune. Røvik taler ligefrem om en generel identitetskrise, hvor det "for mange offentlige virksomheder og tjenestemænd er blevet vanskeligt at identificere sig med - og fremfor alt belastende at blive associeret med - det karikerede billede af bureaukrati og bureaukrater".⁸⁵ Gennemførelsen af borger-/brugerundersøgelserne kan således opfattes om et forsøg på at differentiere Silkeborg fra denne forestilling om offentlige organisationer. Samtidig kan borger-/brugerundersøgelserne ses som et forsøg på at imitere en forestillingen om en privat virksomhed, der er effektiv og sætter kunderne i centrum. Det svarer, jvf. afsnit 1.2., meget godt til moderniseringsprocessens begreber om en markeds- og responsiv statsstrategi. Silkeborg Kommunes adoptering af borger-/brugerundersøgelserne kan således både differentiere organisation i forhold til det negative billede, bureaukratiet, og imitere det positive billede, privat virksomhed. I denne tankegang kan borger-/brugerundersøgelserne ses som en parallel til private firmaers brug af markedsundersøgelser. Den samme fortolkning kunne laves af kommunes brug af termerne direktion, direktør og årsberetning, der direkte stammer fra terminologien i private virksomheder, og samtidig lægger afstand til de traditionelle betegnelser i bureaukratiet. Man kan måske ligefrem tale om et samspil, hvor borger-/brugerundersøgelsesopskriften bliver adopteret fordi den "passer ind" i forhold til allerede adopterede opskrifter, der forsøger at imitere privat virksomhed og differentiere i forhold til et offentligt bureaukrati.

Med inspiration fra nyere systemteori kunne man også opfatte borger-/brugerundersøgelserne som en slags autokommunikation; dvs. at organisationen, for at forvalte sin egen identitet, selv igangsætter en kommunikation med omgivelserne.⁸⁶ Ifølge denne tankegang kan vi derfor ikke opfatte undersøgelserne som et udelukkende eksternt signal fra organisationens omgivelser, da organisationen selv var igangsætter af denne kommunikation. Vi må være opmærksomme på, at organisationen i udgangspositionen selv udstikker retningslinierne eller betingelserne, hvilket giver betydelig kontrol over kommunikationen. Ikke desto mindre sætter organisationen stadig "noget" på spil, da man naturligvis ikke kan styre borgernes og brugernes afkrydsning til spørgeskemaerne. Det, som organisationen kan "vinde" ved denne satsning, er en tilnærmelse til den ønskede organisatoriske identitet. Derfor bliver udvælgelsen af evalueringsdesign eller "kommunikationsform" af stor betydning. Ifølge denne fortolkning kunne man forestille sig, at Silkeborg Kommune bevidst har satset på KMD-konceptet, fordi chancerne for en tilnærmelse til den ønskede organisationsidentitet var gode.

⁸⁵ Røvik, K. 1998 p. 140

⁸⁶ I Luhmanns termer kan man tale om et selv-referencielt system

Dette skyldes først og fremmest, at sammenlægningen af besvarelsenerne, i en såkaldt "tilfredshedsscorer", sikrer, at resultatet næsten altid fremstår tilfredsstillende for organisationen. Således var den sammenfattende konklusion i 1996, at "...*Silkeborg Kommunes borgere som helhed er nogenlunde tilfredse med kommunens tilbud*".⁸⁷ Konklusionen er identisk i 1998. Dernæst sikrer et standardiseret spørgeskema, at omgivelserne bliver bedt om at besvare på bestemte temaer, der ikke er ukendte og fremmede for organisationen. For det tredje sikrer den brede undersøgelse af både borgeres og brugeres tilfredshed, med både serviceområder og finanseringsområdet, at kommunen fremtræder som en neutral repræsentant af alles interesser. Dette er med til at modificere en af de vigtigste indvendinger mod, at offentlige organisationer skal tilegne sig en markedsidentitet. Endelig tilbyder KMD-konceptet en aura af videnskabelighed, der virker ideel for identitetsskabelse. På første side i rapporterne bliver man således gjort opmærksom på, at undersøgelsenerne er udviklet i samarbejde med samfundsforskere på Aalborg Universitet og Danmarks EDB-center for forskning og uddannelse. Designet for autokommunikationen er altså videnskabeligt godkendt. Hvis nogen skulle anfægte signalets "renhed", giver den videnskabelige aura en garanti. Dette er alle faktorer, der gør undersøgelsen egnet for identitetsdannelse, dvs., at organisationen kan fremstå som seriøs, effektiv og responsiv i sin egen selvforståelse.

Evaluering og oversættelse

I forlængelse af Røviks kritik af den klassiske ny-institutionalismes ensidige fokusering på legitimering, distancerer han sig også fra de-koplingsbegrebet. Da organisationen bruger opskrifterne til mere end blot ekstern legitimering, bliver de, ifølge Røvik, ikke blot liggende i et ydre "fernis".

Til forskel fra Meyer og Rowans dekoplingsbegreb,⁸⁸ og til forskel fra Brunssons antagelse om de hykleriske organisationer,⁸⁹ skal dekopling ikke opfattes som en bevidst handling ifølge Røvik. Derimod kan dekopling snarere opfattes som et utilsigtet biprodukt som følge af løse koblinger mellem formelle organisatoriske enheder, mellem forskellige projekter, og mellem autonome aktørgrupper. Dekopling opfattes ikke, som, at ideer bliver holdt udenfor praksis, men som at forskellige ideer bliver holdt adskilt i organisationen, så inkonsistenser ikke fremstår i klart lys. Røvik kritiserer den traditionelle dekoplingstese for at være for svagt empirisk funderet, og for at basere sig på øjebliksbilleder, til forskel fra longitudinale studier, som er i stand til at indfange flere aspekter i organisationers adopteringsfaser.⁹⁰ Røvik mener, at dekoplinger ikke i sig selv er stærke nok til at holde forskellige og modsatrettede opskrifter adskilt over længere tid, og da moderne organisationsopskrifter består af et ret elastisk "materiale", som giver organisationer stor frihed til egne måder at koble elementerne på, bliver evnen til at bearbejde og oversætte overskrifterne væsentlig for organisationen.

⁸⁷ Borgernes syn på Silkeborg Kommune 1996 p. 5.

⁸⁸ Meyer, J.W., B. Rowan, 1977, p. 91

⁸⁹ Beck Jørgensen, T. og P. Melander, 1992, p. 60

Røvik opererer med en række forskellige teorier til forklaring af, hvorledes organisationer adopterer; dvs. tilpasser og nedfælder, koncepter i nye rutiner, som virker styrende for aktiviteter i organisationen. Virusteorien indbefatter en udvikling af den traditionelle dekoblingsteori; på trods af, at en adopteret opskrift umiddelbart konstateres som optaget i tale, men ikke i praksis, viser det sig ofte, at denne dekoobling kun er en midlertidig tilstand i organisationen. Over tid viser det sig, at indoptagne begreber og udtryksmåder efterhånden nedfælder sig og præger aktiviteter – ligesom en virus - fordi organisationer, gennem længere tid, ikke kan leve med uoverensstemmelser mellem tale og handling.⁹¹

Røvik opererer også med en teori om oversættelse af organisationsopskrifter. Det konstateres, at opskrifter og koncepter bearbejdes og justeres af den enkelte organisation, og at de indoptages ”stykkevis og delt”.⁹² Dette kan forklares som følge af eksempelvis rationelle kalkuler over fx økonomiske overslag eller vurderinger af, at visse konceptelementer vil indeholde et uforholdsmæssigt stort konfliktpotentiale i forhold til organisationen. En anden forklaring kan være, at organisationen ikke er i stand til at oversætte et koncept korrekt og fuldstændigt, bl.a. som følge af begrænset tid og kapacitet, eller som følge af, at succesopskrifternes udgangspunkt er placeret geografisk og kulturelt for langt væk. Endeligt mener Røvik, at oversættelsen kan forklares som identitetsforvaltning; at oversættelsen sker, som følge af et mere eller mindre bevidst ønske om at markere organisationens identitet, som ovenfor gennemgået.⁹³

Oversættelse foregår således i rammen af et organisationsfelt og internt i organisationen. I organisationsfelter er det autoritative centre, forskere, konsulenter eller andre enkeltpersoner, der fungerer som formidlere og oversættere af organisationsopskrifter. Eftersom der kan forekomme konkurrerende autoritative centre indenfor et organisatorisk felt, kan der, på grundlag af autoritetsrelationerne, ske en omfattende filtrering og omformning af opskrifterne på vej rundt i et felt. Røvik betegner dette for en flerleddet oversættelseskæde.

Med hensyn til borger-/brugerundersøgelseskonceptet synes der at være eksempler på, at der er sket en væsentlig omformning af konceptet gennem sådanne forskellige oversættelsesprocedurer. Det var oprindeligt finansministeriets hensigt, at kommunerne, med borger-/brugerundersøgelserne, skulle tale sig ind i en styringsdiskurs, hvor økonomisk effektivitet står som den idealiserede målsætning. Oversættelseskæden bestående af Kommunedata og Aalborg Universitet har dog også inkluderet en demokrati-, medborger- og dialogdiskurs inden opskriften når Silkeborg Kommune.⁹⁴ Endelig er der også mulighed for en intern lokal oversættelse i Silkeborg Kommune, hvor KMD's koncept kan blive yderligere omformet.

⁹⁰ Røvik, K.A., 1998, p. 149

⁹¹ Røvik, K.A., 1998, p. 303

⁹² Røvik, K.A., 1998, p. 152

⁹³ Røvik, K.A., 1998, p. 153-156

⁹⁴ Således udgav tre forskere fra Aalborg Universitet en institutpublikation, hvor disse elementer i kommunedatundersøgelserne vægtes i lige så høj grad som styringsdelen. Dermed kan de oversættere have været med til at udvande meningen i det, Finansministeriet har lanceret. Andersen, J., Torpe, L., og Dalsgaard, L., 1994.

Internt i organisationen er det primært ledere, konsulenter, og personer i specielt oprettede stillinger, fx udviklingschefer, der varetager oversættelsen. Et eksempel på en sådan medarbejder i Silkeborg er Mikael Svendsen, som er udviklingsmedarbejder, og som har stået for formidlingen af undersøgelsen overfor medarbejdere og politikere i kommunen.

Røvik klassificerer fire hovedtyper af forklaringer på, hvorledes organisationsopskrifterne oversættes. For det første kan der ske en konkretisering, det vil sige en tolkning og tydeliggørelse af en opskrift, med henblik på visse ændringer i rutiner og aktiviteter. Denne transformation og specificering kan betyde, at der udvikles mange forskellige varianter af den generelle opskrift. For det andet kan der ske en delvis imitation, det vil sige, at den adopterende organisation bevidst indhenter enkelte komponenter og dele af et koncept, fordi de pågældende netop vurderes hensigtsmæssige i forhold til organisationen, eller fordi nogle dele er nemmere overførbare end andre dele. Delvis imitation kan også forekomme uintenderet, fordi det kan være vanskeligt at skelne klart mellem deelementerne, og derfor forventes konceptet måske fuldt oversat, på trods af, at dette ikke er tilfældet. I ovenstående eksempel angående oversættelsesprocedurerne fra Finansministeriet over Aalborg Universitet og Kommunedata til Silkeborg Kommune, synes det interessant, at fra at være tænkt primært som styringsredskab, til at være brugt til oplysning og dialog, er der fra kommunens side sket en udvælgelse og benyttelse af kun enkelte komponenter fra konceptet. For det tredje kan der ske en kombineret af koncepter eller konceptelementer i en så løs kobling, at elementerne, eller koncepterne, stadig fremstår som selvstændige. Som gennemgået ovenfor, kan borger-/brugerundersøgelserne tolkes som kombineret med udnævnelsen af direktører i stedet for kommunale chefer. Kommunen fremstår i det lys mere *kundevenlig* og forretningsminded. I kombinatorikken indgår også den dialogdel, som konceptet bl.a. er solgt på. Det taler til nogle normativerede begreber som medbestemmelse, brugerindflydelse og nærdemokrati. Endeligt kan der, for det fjerde, ske en omsmeltning og omformning af en række forskellige opskriftselementer, hvorved en helt ny variant opstår. Røvik understreger, at oversættelsesprocesserne ikke skal opfattes som en proces med en klar afslutning, men nærmere som et fænomen, der kontinuerligt udvikler, omformer og tildanner organisationsopskrifter og opskriftselementer.⁹⁵

Opsamling

I delvis modsætning til de øvrige teoretiske perspektiver kan vi, med ny-institutionalismen, sætte borger-/brugerundersøgelserne ind i en interorganisatorisk kontekst. En af de væsentligste pointer er således, at organisationen befinder sig i et organisatorisk felt, der indeholder en lang række institutionaliserede normer, værdi og vaner.

⁹⁵ Røvik, K.A., 1998, p. 156-170

Den klassiske ny-institutionalisme beskriver således, hvordan organisationer indoptager f.eks. borger-/brugerundersøgelser for at legitimere sig i forhold til disse institutionelle omgivelser. Endvidere er det et centralt teoretisk postulat, at de tekniske og institutionelle omgivelser stiller uforenelige krav til specielt offentlige organisationer. Resultatet er at indoptagne opskrifter blot ligger i et ydre fernis, og ikke kommer til at berøre kerneproduktionen, dvs. organisationen vil være dekoblet.

Nyere ny-institutionalisme problematiserer den tankegang, at f.eks. borger-/brugerundersøgelser kun bliver adopteret for at legitimere organisationen i forhold til de institutionelle omgivelser. Måske er adopteringen i højere grad forårsaget af et internt ønske om at skabe en organisatorisk identitet. Røvik lader dog også den mulighed stå åben, at identitetsforklaringen kan virke som supplerende i forhold til den klassiske ny-institutionalisme; dvs. adoptionen kan både handle om legitimering og identitetsforvaltning.

Røvik er også kritisk overfor den klassiske dekoblingsteori. Den begrænsende instrumentelle brug af borger-/brugerundersøgelserne behøver således ikke være udtryk for en klassisk dekobling. Virusteorien siger i stedet, at opskriften måske først vil vise sin effekt på kerneproduktionen efter en længere årrække. Udfra teorien om oversættelse kan vi få det alternative bud, at opskriften vil blive modificeret og filtreret både eksternt i det organisatoriske felt og internt i den enkelte organisation. Den konkrete brug af borger-/brugerundersøgelser i Silkeborg Kommune kan således være udtryk for Kommunedatas oversættelse af Finansministeriets - og kommunens egen interne oversættelse - af KMD-konceptet.

Opsamling og teoretisk diskussion

I dette afsnit vil vi samle trådene fra hele vores teoretiske referenceramme ved at sammenholde de fem overordnede teoretiske forklaringer på forskellige centrale parametre. Det første parameter er teoriernes overordnede syn på den kommunale organisation. Her skelner vi mellem det strategiske apex og mellemlidelsen/kerneproduktionen samt relationen i mellem disse. Dette giver en overordnet teoretisk synsvinkel på den kommunale organisation, som vi undersøger. De efterfølgende fire parametre knytter sig mere snævert til borger-/brugerundersøgelser og de opstillede spørgsmål i problemformuleringen, dvs. vi skitserer de teoretiske forklaringer på, hvorfor undersøgelserne er blevet lavet, hvorledes de er anvendt, hvorfor de er anvendt således og hvorfor man ikke ønsker flere. Nedenstående figur giver et samlet overblik over de fem parametre og de fem teoriperspektiver.

Tabel 5.1: *Overblik over teoretisk referenceramme*

		Den rationelle organisation	Den lærende organisation	Den politiske organisation	Klassisk ny-institutionalisme	Nyere ny-institutionalisme
Kommunal organisation	Strategisk apex	Centraliseret rationel styring.	"Direktor", der registrerer forhold mellem ideal og realitet	Politisk enhed baseret på magtbaser og strid om interesser.	"Politisk organisation", der varetager forhold til institutionaliserede omgivelser	
	Pro. kerne/mellemlid.	Neutral implementering af beslutninger.	"Effektor", der udføre handlinger for at reducere gab mellem ideal og realitet.	Enhed, der udnytter magtbase til at fremme egne interesser.	"Handlingsorganisation", der varetager kerneproduktion i forhold til tekniske omgivelser.	
	Relation	Konfliktfri arbejdsdeling	Enhed bundet sammen i lærende cirkel	Magtkamp	Dekobling	Intern oversættelse
Motivation bag undersøgelser	Specifikt problem	Generelt ønske om læring	"Skyts" til fremme af egne interesser	Institutionelle krav	Problematisk identitet	
Anvendelse af undersøgelser	Instrumentel	Instrumentel og oplysende	Strategisk og legitimerende	Legitimitet / "stødpude"	Tilnærmelse til ønsket identitet	
Forklaring på manglende instrumentel brug	-	Brud på læringscirkel	"Klemte" egne interesser og magtspil	Beskyttelse af effektiv kerneproduktion	Manglende eller forkert oversættelse	
Forklaring på stop for undersøgelser	Specifikt problem løst	Læringsproces i forhold til koncept	Egne interesser og magtspil	Legitimerende effekt begrænset	Identitetsskabende effekt begrænset	

Som det fremgår af figuren giver de fem teoretiske perspektiver en divergerende opfattelse af den kommunale organisation. Det rationelle perspektiv opererer med en klassisk bureaukratisk organisationsopfattelse, hvor der er en konfliktfri arbejdsdeling mellem en centraliseret politisk styring og en neutralt implementerende forvaltning. Den lærende organisationsopfattelse anlægger et mere organisk perspektiv, hvor hele organisationen er bundet sammen i en lærende cirkel. I forhold til denne cirkel varetager det strategiske apex en "direktorfunktion", som registrerer eventuelle misforhold mellem ideal og realitet. Selve "effektorfunktionen", der skal mindske gabet mellem ideal og realitet, vil primært blive varetaget af mellemlidelsen og produktionskernen. På dette punkt er der således ikke den store forskel mellem vores tolkning af den lærende organisationsopfattelse og det rationelle perspektiv. Den lærende organisation er blot rationel på en mere begrænset og refleksiv måde.

Dette noget harmoniske syn på den kommunale organisation bliver problematiseret af det politiske perspektiv. Her antages organisationen at være sammensat af en række individer og grupperinger med modstridende egeninteresser, hvilket bevirker en fortløbende magtkamp. Dette magtspil er både tilstede på det politiske og administrative niveau samt i relationen imellem disse. Det strategiske apex vil således være internt splittet mellem direktionen og de ledende politikere.

Slutteligt har vi medtaget det ny-institutionelle perspektiv, der gør op med antagelserne om konsekvenslogik og samtidig sætter den kommunale organisation ind i en inter-organisatorisk kontekst. Udfra denne tankegang handler organisationen ikke udfra klare mål-middel kalkyler, men forsøger blot at opføre sig passende, i forhold til de værdier og normer, der findes i de institutionelle omgivelser. Denne kontakt med det organisatoriske felt vil typisk blive varetaget af det strategiske apex, der således udgør en såkaldt politisk organisation i den kommunale organisation. Herunder findes en handlingsorganisation, der varetager den interne produktion i forhold til de tekniske omgivelser, dvs. mellemlidelsen og produktionskernen. I den klassiske ny-institutionalisme er disse to enheder dekoblet, dvs. de indoptagne institutionaliserede elementer eller organisationsopskrifter får aldrig indvirken på selve organisationens produktion. Det bliver kun til "snak" i det strategiske apex. Nyere ny-institutionalisme hævder, at dekopling ikke kan være en stabil tilstand for organisationen. På et tidspunkt vil opskrifterne langsomt inficere selve produktionen eller også vil opskrifterne blive oversat således, at de passer ind i den enkelte organisation.

Disse forskellige grundlæggende opfattelser af den kommunale organisationer bevirker, at de teoretiske forklaringer på borger-/brugerundersøgelsen også bliver vidt forskellige. I det efterfølgende vil vi kort sammenholde de teoretiske forklaringer på de opstillede spørgsmål i problemformuleringen.

Det første spørgsmål omhandlede motivationen bag Silkeborg Kommunens adoptering af borger-/brugerundersøgelser. Udfra det rationelle perspektiv kunne man formode, at kommunen havde haft et specifikt problem, som man ønskede at løse med undersøgelsen, dvs. bor-

ger-/brugerundersøgelserne var et middel til at nå et konkret mål. En sådan konkret rationel begrundelse bliver opblødt i den lærende tankegang, hvor motivationen også kan skyldes et generelt ønske om læring. Der behøves således ikke at være et specifikt problem, men blot et ønske om et større vidensgrundlag i forhold til fremtidige handlinger, dvs. egentlig et forsøg på rationalitet i erkendelse af begrænset rationalitet. I følge den politiske organisationsopfattelse skulle motivationen snarere ligge i, at bestemte personer eller grupperinger har ment, at undersøgelsen kunne fremme deres egeninteresser, dvs. en forventning om, at undersøgelserne kunne anvendes taktisk i forhold til modstandere.

Overfor disse tre interne forklaringer på motivationen bag undersøgelserne tager ny-institutionalismen højde for nogle eksterne faktorer. I den klassiske ny-institutionalisme kan adopteringen af KMD-konceptet først og fremmest forklares ved, at kommunen har følt nogle krav fra de institutionelle omgivelser, f.eks. kravet om effektivitet og responsivitet. Undersøgelserne er altså ikke internt motiveret, men mere eller mindre pålagt ude fra. Røvik supplerer denne opfattelse med den identitetsforvaltende motivation. Organisationer vil således være specielt motiveret til indoptage opskrifter, når de oplever, at organisationens identitet er problematisk i forhold til de interne medarbejdere.

Disse teoretiske forklaringer på Silkeborg Kommunes motivation bag gennemførelsen af borger-/brugerundersøgelser hænger nøje sammen med teoriernes bud på, hvorledes undersøgelserne efterfølgende vil blive anvendt i en organisation, dvs. det andet spørgsmål i problemformuleringen. Både i den rationelle og lærende organisationsopfattelse vil undersøgelserne blive anvendt instrumentelt i forbindelse med løsning af specifikke problemer eller mindskning af gabet mellem ideal og realitet. Den lærende forståelse opererer dog også med et udvidet anvendelsesbegreb, hvor undersøgelsesresultaterne kan ligge som en fælles organisatorisk viden, der mere indirekte kan bruges i fremtidige handlinger. Dette brugsbegreb bliver yderligere udvidet i den politiske organisationsforståelse, hvor resultaterne primært vil blive anvendt til at fremme personers og grupperingers, på forhånd, givne egeninteresser. Resultaterne vil således blive anvendt taktisk i forhold til det interne magtspil. Til sidst operer ny-institutionalismen med anvendelse i forhold til organisationens omgivelser. I den klassiske ny-institutionalisme vil borger-/brugerundersøgelserne blive anvendt til at legitimere Silkeborg Kommune i forhold til de institutionelle omgivelser, f.eks. er undersøgelserne et synligt bevis på, at kommunen faktisk er moderne, effektiv og responsiv. Røvik supplerer igen den opfattelse ved at hævde, at denne symbolske anvendelse i ligeså høj grad bliver brugt til at signalere en bestemt organisationsidentitet i forhold til de interne medarbejdere.

Disse teoretiske syn på anvendelsen fra borger-/brugerundersøgelser hænger igen nøje sammen med teoriernes forklaring på spørgsmålet om, hvorfor undersøgelserne, jævnfør analyse 1 ikke bliver brugt instrumentelt. Indenfor den lærende organisationsforståelse kan man forklare dette med et brud på den lærende cirkel, der ideelt set skulle binde organisationen sammen. Disse brud skyldes først og fremmest manglende motivation, information eller læringskultur i organisationen. I den politiske organisationsforståelse kunne den manglende instru-

mentelle anvendelse forklares ved, at stærke egeninteresser blandt personer og gruppering simpelthen blokerer for anvendelse. Udfra de klassiske ny-institutionalister skyldes den manglende instrumentelle brug af opskrifter, at organisationen beskytter sin kerneproduktion for at bevare opbakningen fra de tekniske omgivelser. Dekobling etableres netop fordi styring efter generelle og simple opskrifter i følge teorien vil have negative konsekvenser for en kompleks kerneproduktion, der i løbet af mange år har tilpasset sig de tekniske omgivelser. Som allerede nævnt problematiserer Røvik denne tankegang. Jævnfør virusteorien kunne den manglende instrumentielle brug skyldes, at vi i vores analyse 1 ikke betragter organisationen over en tilstrækkelig lang periode. Alternativt kan forklaringen, jævnfør teorien om oversættelse, være, at opskriften, i løbet af oversættelseskæden, er blevet modificeret og filtreret således, at instrumentel brug ikke længere er særlig centralt.

Endelig kan man, udfra teorierne, også udlede forskellige bud på, hvorfor Silkeborg Kommune tilsyneladende ikke ønsker flere borger-/brugerundersøgelser. I en rationel organisationsforståelse er det oplagte svar, at de specifikke problemer ikke længere er tilstede, dvs. der er ikke længere det samme behov. I den lærende forståelse kan udskillelsen af borger-/brugerundersøgelser være udtryk for en læringsproces i løbet af de år, organisationen har anvendt konceptet; f.eks. kunne organisationen have opdaget, at undersøgelserne simpelthen ikke giver relevant information for organisationen. I den politiske forståelse kunne beslutningen skyldes, at specielle personer eller grupperinger har følt sig "trådt over tærne", og derfor ikke ønsker flere undersøgelser. En lignende forklaringen kunne være, at undersøgelserne simpelthen ikke gav det politiske "skyts", man havde håbet på. Det kun måske ligefrem være udtryk for en læringsproces.

Ifølge den klassiske ny-institutionalisme kunne udskillelsen også skyldes, at den legitimerende effekt fra borger-/brugerundersøgelse er blevet reduceret. Forklaringen kunne være, at moderne er skiftet i det organisatoriske felt, og borger-/brugerundersøgelser dermed ikke længere er den moderne/legitime opskrift til at indfri de institutionelle krav. Omvendt kunne det også skyldes, at kravene om borger-/brugerinddragelse er mindsket, hvilket overflødiggør legitimering fra Silkeborg Kommune. En mere politisk orienteret variant kunne være, at den legitimerende effekt fra borger-/brugerundersøgelserne på et tidspunkt kan vende og blive negativ. Hvis en tredje rapport f.eks. viste, at der stadig ikke var sket ændring på utilfredsstillende områder, kunne det jo blive et symbol på kommunens manglende effektivitet og reponsivitet. Røvik ville nærmere forklare udskillelsen ved, at den identitetsskabende effekt var blevet reduceret. Dette kunne også skyldes skiftende moder i det organisatoriske felt, eller måske et mindre behov for at fjerne sig fra kommunens nuværende organisatoriske identitet. Ligesom med den legitimitetsskabende effekt kunne man også forestille sig, at den identitetsskabende effekt kunne blive direkte negativ. Dette kunne ske, hvis en tredje undersøgelse f.eks. igen viste utilfredshed med ældreområdet, så det, også i medarbejdernes øjne, blev et symbol på, at Silkeborg Kommune ikke kan opfattes som effektiv og responsiv virksomhed. Her vil man fjerne sig fra den ønskede identitet og nærme sig den uønskede identitet.

Afslutningsvis kan det bemærkes, at de forskellige teoretiske perspektiver giver vidt forskellige, og til tider uforenelige, svar på de opstillede spørgsmål i problemformuleringen. Det teoretiske apparat kan derfor virke overvældende og uoverskueligt, men jævnfør metode 1, har vi netop valgt et eksplorativt og teoriforbrugende udgangspunkt. I den efterfølgende metode 2 vil vi operationalisere vores teoretiske perspektiver i interviewguides til vores anden interviewrunde.

6 Analyse 2

Indledning

Vi vil nu påbegynde projektets primære analyse, der bygger på den teoretiske referenceramme og anden interviewrunde. Analysen er bygget op i fire overordnede afsnit, der leder frem til projektets endelige konklusion. I det første afsnit analyserer vi besvarelserne fra borgmesterkontoret. Herefter analyseres ældreområdet og dernæst børnepasningsområdet. Til sidst foretager vi en sammenlignende analyse mellem besvarelserne fra de tre områder.

De enkelte områdeanalyser vil være bygget op i forhold til de tre stillede spørgsmål i problemformuleringen. Områderne afsluttes med en samfattende teoretisk profil, der opsummerer resultaterne det analyserede området.

Borgmesterkontoret

Indledning

Denne første del af vores analyse har rod i det ene interview og de øvrige oplysninger, vi har kunnet hente i den øverste del af kommunens ledelse; nemlig borgmesterkontoret. Som det fremgår af bilag 18, var det direktionen, som i sin tid indstillede forslaget om at lave borger-/brugerundersøgelserne. Ligeledes var det den ordførende direktør, som indstillede, at man skulle opsig kontrakten med Kommunedata. Analysen af informationerne fra borgmesterkontoret bygger bl.a. på den ordførende direktør Asger Mikkelsens udtalelser. Asger Mikkelsen er samtidig den administrative leder af borgmesterkontoret. Ham har vi dog ikke lavet et egentligt interview med, oplysningerne kom frem under det første møde vi havde med kommunen, hvor der blev givet grønt lys for at vi kunne lave vores projekt. Bilag 1, som er et notat der blev udarbejdet efter vores møde, er kilden til analysen. Den anden respondent, som også deltog i det første møde; Mikael Svendsen, beklæder en stilling som udviklingsmedarbejder i Silkeborg Kommune og er organisatorisk tilknyttet borgmesterkontoret. Han har været stærkt involveret i kommunens behandling af undersøgelserne, det vil f.eks. sige videreformidling af resultaterne. Ham har vi foretaget et interview med i anden runde.

Borgmesterkontoret adskiller sig analytisk fra de andre områder ved, at hovedvægten i analysen vil ligge på, hvorfor undersøgelserne er blevet lavet, samt hvorfor kommunen ikke ønsker flere. På børne- og ældreområdet vægtes det i højere grad, hvordan de er blevet brugt, samt

hvorfor de er brugt som de er. Desuden fokuserer vi udelukkende på den generelle brug, som respondenterne udtaler sig om. Det vil sige, hvordan de tror, eller forventer, at undersøgelserne vil blive brugt på børnepasnings- og ældreområdet. Den fokuseringsmæssige forskellighed, hvad angår spørgsmålene, som ønskes besvaret, skyldes, at vi fortrinsvis analyserer de enkelte områder på den håndtering og de beslutninger, som området direkte har været involveret i. Borgmesterkontoret har haft en dominerende position, da det blev besluttet at lave undersøgelserne. Den daglige praktiske brug af dem er derimod blevet lagt ud til de enkelte udvalg og forvaltningsområder. Således falder borgmesterkontoret altså udenfor det, der er vores undersøgelses hovedanalyse. Analysen af borgmesterkontoret adskiller sig også ved, at begge respondenterne er tilknyttet det forvaltningsmæssige niveau. Jævnfør metodeafsnittet har vi dog gentagne gange forsøgt at træffe interviewaftale med borgmesteren, hvilket ikke har været muligt.

Beslutningen om gennemførelse af borger-/brugerundersøgelserne

Det rationelle perspektiv

Mikael Svendsen peger, ligesom Asger Mikkelsen, på, at man ikke havde noget specifikt problem, der skulle løses. Hvis det var en sådan rationel indstilling, man havde haft, mener han, at man ville være gået mere grundigt til værks (M11). Asger Mikkelsen udtaler således, at undersøgelsen ikke var noget ”*som vi virkelig af hjertet ønskede os*” (Bilag 1). En instrumentel rationel begrundelse for beslutningen om at gennemføre undersøgelserne er derfor ikke sandsynlig.

Det lærende perspektiv

Ingen af respondenterne synes at indikere et ønske om organisatorisk læring som grundlag for beslutningen om at gennemføre undersøgelserne. Ifølge Mikael Svendsens opfattelse har man ikke forsøgt at tilvejebringe nogle fælles meningsstrukturer, idet man så burde have grebet den efterfølgende informationsindsats anderledes an, samt at økonomiudvalget skulle være kommet med nogle udtalelser, der kunne bibringe en fælles problemopfattelse (M12 & 13). Dette tager Mikael Svendsen som udtryk for, at der ikke var et lærende ønske for at gennemføre undersøgelserne. Asger Mikkelsen angiver dog, at politikerne kunne se en fordel af et sådant service eftersyn i forbindelse med budgetforhandlinger. Hvorvidt det er udtryk for et lærende ønske hos politikerne vil blive analyseret nærmere under ældre- og børnepasningsområdet.

Det politiske perspektiv

Den politiske forklaring kan heller ikke udelukkes, når Mikael Svendsen påpeger, at direktionen helt klart var bannerfører på projektet, og at han ikke har nogen ide om, hvor stort ønsket om en undersøgelse var blandt politikerne (M10). Direktionen kan have været interesseret i at få tilvejebragt et teknisk funderet styringsinstrument, der ville kunne reducere politikernes råderum, samt forøge direktionens. Det kan, for direktionen, have handlet om at skabe yderli-

gere magtbaser. Vi har dog ingen udtalelser fra borgmesterkontoret, der kan underbygge denne tolkning af direktionens motivation.

Det ny-institutionelle perspektiv

Asger Mikkelsen angav under mødet, at kommunens folk på et møde mellem de fem "borgmesterbyer" Viborg, Herning, Holstebro, Skive og Silkeborg, havde "hørt" om kommunedatakonceptet, og at en af de andre samarbejdsbyer havde fået lavet en sådan. Ifølge Mikael Svendsen var Herning således med i et pilotprojekt på selve konceptet (M14). Endvidere benyttede man sig allerede af en del andre produkter fra Kommunedata, og ved et møde med en af firmaets konsulenter blev konceptet præsenteret. Det blev vurderet som et godt tilbud, sammenlignet med andre konsulentopgaver. Ifølge den ordførende direktør var det altså et sammentræf af en række tilfældigheder, der betød, at undersøgelserne blev gennemført. Vurderet i forhold den ny-institutionelle forklaring, så falder det godt i tråd med dens antagelser om, at det er omgivelserne, som spiller en væsentlig rolle for, at kommunen adopterer den moderne organisationsopskrift. I dette tilfælde var omgivelserne bl.a. et institutionaliseret samarbejde med en række andre kommuner, der fik Silkeborg Kommune til at tænke, at "*sådan en må vi også have*"; det vil sige, at man, i tråd med den ny-institutionelle forklaring, imiterede omgivelserne og disses institutionaliserede handlinger. Da en, i forvejen kendt, samarbejdspartner præsenterede et færdigt og billigt koncept, besluttede man sig herfor. Det har altså ikke været en rationel mål-middel tankegang, som har ligget bag.

Den ny-institutionelle forklaring om identitetsforvaltning fremtræder også i det sprogbrug, som Asger Mikkelsen benytter. Han taler ikke om medborgernes syn på forvaltningen, men om et generelt serviceeftersyn af virksomheden. På den måde betjener han sig af nogle termer, der kan placere kommunen på "markedet". Mikael Svendsen efterlader et lignende indtryk af grunden til, at undersøgelserne blev adopteret. Han taler om "de generelle tendenser i tiden" som en væsentlig del af bevæggrunden, og at en af samarbejdsbyerne havde været med i pilotprojektet på Kommunedata. Hans forklaring stemmer dermed helt overens med Asger Mikkelsens om, at det lå i tiden at lave undersøgelserne og at det nærmest beror på en række tilfældigheder, at valget faldt på Kommunedata (M 9, 14).

Sammenfatning

Baggrunden for borger/-brugerundersøgelserne kan, udfra borgmesterkontoret, samlet forklares som et identitetsforvaltende – og eksternt legitimerende redskab, og som et politisk værktøj for embedsværket. Samlet set er det den ny-institutionelle forklaring, der træder klarest frem. Netop oplysningerne om grunden til at få lavet undersøgelserne tilskriver vi på dette område stor troværdighed, idet vi befinder os i selve kernen af det beslutningscenter, der har spillet den afgørende rolle, ligesom respondenterne har været kraftigt involveret heri. Selvom den ny-institutionelle forklaring viser sig klarest, kan vi ikke helt udelukke, at undersøgelserne er blevet lavet af politiske motiver.

Brugen af borger-/brugerundersøgelserne

Ved besvarelsen af dette spørgsmål må der tages et forbehold overfor begge respondenter. De er begge tilknyttet borgmesterkontoret, og brugen af undersøgelserne er blevet udlagt til de enkelte forvaltninger, hvorfor de ikke direkte har været involveret i konkrete brugsmæssige dispositioner på vores fokusområder; ældre- og børnepasningsområdet.

Det rationelle perspektiv

Asger Mikkelsen mener ikke, at der er truffet nogle deciderede beslutninger på baggrund af undersøgelserne. Han mener heller ikke, at de spiller den store rolle i selve budgetlægningsproceduren, der bliver beskrevet som et politisk stykke håndværk. Her vil han dog ikke afvise, at de ligger i baghovedet på politikerne. Han mener, at de ved lejligheder fungerer som et opslagsværk, men generelt mangler kvalitet, hvis de skal kunne bruges som et overordnet styringsinstrument. Mikael Svendsen demonstrerer ganske sporadisk en instrumentel tilgang til brugen af undersøgelserne. Han havde nogle forventninger om, at de ville blive brugt i en informationsindsats for kommunen (M19). Senere i interviewet mener han imidlertid, at undersøgelserne ikke er blevet brugt og at forvaltningerne ikke har været indstillet på den instrumentelle brug (M27).

Det lærende perspektiv

Der kan, ifølge Mikael Svendsen, også iagttages nogle brud på læringscirklen, der gør, at undersøgelserne ikke har kunnet anvendes instrumentelt. F.eks. blev det tidligere omtalt, at han opfatter informationsindsatsen, omkring undersøgelsesresultater, som værende tilfældig (M20, 21, 23, 42). Derudover påpeger han, at uddannelsesmæssige faktorer blandt politikerne kan sætte barrierer for, hvorvidt undersøgelserne bliver brugt; dvs. hvorvidt resultaterne kan omformes til og modtages som tilgængelige meningsstrukturer (M25 & 26).

Det politiske perspektiv

De ret sparsomme oplysninger om den konkrete brug kan bedst opfattes som en strategisk brugsforståelse på det politiske niveau, hvor politikerne måske har den i baghovedet under budgetdebatten. Men vore oplysninger er alt for sparsomme til at kunne fortage nogle præcise analyser i forhold til teoriapparatet, ligesom vi heller ikke har oplysninger, der fortæller, hvorfor undersøgelserne, ifølge Asger Mikkelsen, er anvendt som de er.

Mikael Svendsen slutter op omkring Asger Mikkelsens udtalelser om, at de er brugt politisk i det omfang de er brugt. Endvidere angiver han, at brugen har været meget politikerafhængigt, hvilket, som tidligere nævnt, kan henføres til uddannelsesmæssige faktorer (M24, 28). Overfladisk berører han også en latent magtkamp mellem politikere og forvaltning, hvor begge niveauer kan have interesser i den; direktionen ved overhovedet at få den lavet, og politikerne ved efterfølgende at bruge den argumentatorisk, når der skal sættes dagsorden (M30). Når den instrumentelle brug har været ret sparsom, skyldes det, at den indgår i den politiske debat som

så meget andet. Det synspunkt motiverer Mikael Svendsen bl.a. ved at sætte spørgsmålstegn ved kommunedatakonceptets kvalitet (M44 & 45). Men han mener også, at det i 1998 skyldes, at borgmesteren såede tvivl om undersøgelsesernes troværdighed (M47 & 53).

Det ny-institutionelle perspektiv

At forstå uddannelse som determinant for, i hvilket omfang politikerne bruger undersøgelserne, kan også tolkes ind i den ny-institutionelle oversættelsesteori. Oversættelsen kan således tænkes at være foretaget af enkeltpersoner, der afhængigt af uddannelsesniveau, kan oversætte undersøgelserne til at indgå i handlingsleddet. Teoriens antagelser om, at oversættelsen, internt i organisationen, foretages af personer i specielt oprettede stillinger, holder dog ikke i dette tilfælde, hvor der kun er sporadiske tegn på, at eksempelvis Mikael Svendsen, har forstået en fælles oversættelse. I sammenhæng med læringsteorien kunne man sige, at der ikke har været en fælles organisatorisk procedure for oversættelse af opskriften. Argumentet om, at uddannelsesmæssig baggrund har betydning for forståelses- og anvendelseskapaciteten, slutter flere af politikerne i øvrigt op omkring skal det vise sig. Endvidere udtaler Asger Mikkelsen, at han ser undersøgelserne som "*et øjebliksbillede der farer hen over skrivebordet, fra højre mod venstre*". Det tyder på, at han generelt ikke mener, at de har fået den store opmærksomhed, og at brugen derfor har været sparsom. Den manglende opmærksomhed tillægges primært konceptets kvalitet.

Sammenfatning

Som det blev nævnt indledningsvist, er det ret sparsomme svar, vi har kunnet få fra borgmesterkontoret på dette spørgsmål. Generelt set kredser svarene omkring strategisk brug på det politiske niveau, hvor anvendelse dog er meget politikerafhængigt, hvilket Mikael Svendsen henfører til uddannelsesmæssige faktorer. Den generelle manglende instrumentelle brug kan, ud fra Mikael Svendsen, forklares ved en række brud på læringscirklen, hvor den manglende information og fælles organisatoriske tolkning vægtes kraftigt.

Beslutningen om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelserne

Det rationelle og lærende perspektiv

Asger Mikkelsen forklarer ret ensidigt bevæggrunden for, at kontrakten blev ophævet efter 1998-undersøgelsen med, at Kommunedata havde begået en række fejl. For det første har de haft et problem med "oversalg", hvor den vare, der blev leveret, ikke helt stod mål med det, som Kommunedata havde lovet. Asger Mikkelsen udtrykker også en oplevelse af, at Kommunedata viste sig meget lidt samarbejdsvillige med hensyn til at rette de fejl, der blev begået med hensyn til '98 undersøgelsen. Det var Asger Mikkelsens opfattelse, at disse fejl fik politikerne til at stille troværdighedsspørgsmål ved den sidste undersøgelse, hvorfor den ikke blev brugt. Også Mikael Svendsen giver Kommunedata en vis del af skylden for, at kontrakten er blevet opsagt. Han mener ikke, at firmaet har opført sig professionelt i forsøgene på at udbed-

re de fejl, som var blevet begået (M54). Bl.a. på grundlag af denne erfaring med samarbejdet med Kommunedata synes der at være sket en læring, som har virket som grundlag for fravalget. Denne begrundelse kan opfattes i både et rationelt og lærende perspektiv, men falder mere eller mindre udenfor perspektivernes forklaringer. I mødet med Asger Mikkelsen har vi dog ikke spurgt ind til selve konceptet borger-/brugerundersøgelser. Derfor kan der ligge en metodisk fejl i at slutte fra fravælgelse af Kommunedata til en generel fravælgelse af borger-/brugerundersøgelser. Mikael Svendsen er således ikke afvisende overfor borger-/brugerundersøgelser i fremtiden, men tvivler på, at Kommunedata bliver leverandør (M55, 56).

Mikael Svendsen leverer dog også en generel kritik af selve konceptet, der opfattes som værende for ”stift” i forhold til kommunes ønsker (M54).

Det politiske perspektiv

I det politiske perspektiv kan fravælgelsen skyldes, at man har interesse i at desavouere et resultat, der viser noget andet, end det man ønsker. Mikael Svendsen undrer sig således over, at borgmesteren gik i pressen med en melding om, at undersøgelsen fra 1998, ikke var politisk repræsentativ. Det på trods af, at borgmesteren, forinden den negative udmeldning til pressen (M47), på forhånd var informeret om, at der i rapporten forelå en fejl, som var rettet, og at rapporten var repræsentativ (M50). Mikael Svendsen er dog skeptisk overfor den tolkning, at udtalelserne er udtryk for en strategisk handling for at dække over dårlige resultater. I følge Mikael Svendsen kan det derimod have været en medvirkende årsag, at borgmesteren ikke kunne få en 100 % garanti mod statistiske fejl hos embedsmændene (M53).

I det politiske perspektiv kan fravælgelsen være udtryk for en beskyttelse mod dårlige resultater fra politikernes side, i kraft af borgmesterens negative udtalelser overfor 1998-undersøgelsen. Embedsmændene er dog skeptiske overfor denne tolkning, hvilket bevirker, at vi indtil videre tager forbehold herfor.

Det ny-institutionelle perspektiv

Mikael Svendsens svar på, hvorfor man ikke ønsker flere undersøgelser, er også delvis konsistent med den ny-institutionelle forklaring på, hvorfor man fik dem lavet. Det behov man følte, for at få dem lavet, mener han, er aftaget og siger "*at nu har man prøvet det .. og så ser vi os om efter noget andet*" (M56). Mikael Svendsen udtaler også, at der er sket et skifte i omverdenens krav og i, hvilke styringsmæssige værktøjer man orienterer sig imod. Han mener, at det nu, i langt højere grad, er målstyring og kontraktstyring, der er de hotte emner (M57 & 58). Mikael Svendsen mener dog ikke, at dette skifte har haft indflydelse på fravælgelsen af flere undersøgelser (M57). Endvidere mener han heller ikke, at de nye styringsredskaber er modefænomener, der har afløst en anden mode.⁹⁶

⁹⁶ Dog medgiver han, at man har talt om målstyring i mange år, uden at det nødvendigvis har afspejlet sig konkret (M59). Den udtalelse kunne tyde på to ting i forbindelse med de teoretiske perspektiver. For det første en traditionel dekobling mellem de ting, der ligger i organisationens stødpude og produktionskernen, og han medgi-

Sammenfatning

Det var et broget billede, der tegnede sig, da man besluttede at gennemføre borger-/brugerundersøgelserne, men de forskellige motivationsfaktorer lod sig for fleres vedkommende indfange af den ny-institutionelle forklaring, hvor den politiske forklaring dog ikke helt lod sig udelukke. Det er ikke helt så entydigt, hvorfor man har valgt at opsige kontrakten med Kommunedata, men det tyder på at være et resultat af de uoverensstemmelser, der har været med firmaet, hvilket dårligt kan kategoriseres indenfor vores teoriapparat. Der er dog også antydninger af, at en læringsproces, i forhold til konceptet, har været en medvirkende årsag, selvom man ikke afviser borger-/brugerundersøgelser i fremtiden. Udtalelserne kan også tolkes i forhold til den ny-institutionelle logik om, at "so ein ding müssen wir auch haben" og nu siger; "jetzt haben wir so ein ding". Man er således begyndt at orientere sig efter nye styringsredskaber, men det afvises at have haft indflydelse på fravælgelsen af borger-/brugerundersøgelserne.

Teoretisk profil

Det rationelle perspektiv bidrager kun meget sparsomt til forståelse af borgmesterkontoret. Det var således ikke specifikke problemer, der var årsagen til, at man ønskede at gennemføre undersøgelserne. Med hensyn til brugen af resultaterne er holdningen hos Asger Mikkelsen, at der ikke er blevet truffet beslutninger på baggrund af undersøgelserne. Mikael Svendsen havde derimod en forventning om, at man, på baggrund af undersøgelserne, ville igangsætte en generel informationsindsats, men at hverken politikere eller forvaltning ellers har været indstillede på instrumentel brug. Derfor kan vi notere os, at det rationelle perspektivs brugsforståelse faktisk synes fraværende. Endvidere synes det rationelle perspektiv heller ikke at kunne forklare fravælgelsen af undersøgelserne.

Det lærende perspektiv berøres af borgmesterkontoret gennem Mikael Svendsens omtalte forventninger omkring en informationsindsats for kommunen som helhed. Det kan tolkes som en forventning om, at nogle meningsstrukturer skulle gøres fælles. Ellers kan der konstateres brud på læringscyklussen, hvor f.eks. manglende fælles organisatorisk tolkning og generel information kan være en hindring for organisatorisk læring. I forbindelse med fravælgelsen af undersøgelsen kan der også spores et lærende moment, i kraft af, at man har lært, at undersøgelsen ikke giver ny viden – og at man derfor ændrer rutiner for dataindsamling.

ver, at målstyring var et modeord, da man begyndte at orientere sig mod det i Silkeborg (M61). For det andet begynder Røviks virusteori at gøre sig gældende, idet målstyring som et konkret redskab er begyndt at "inficere" organisationen. Redskabet har ligget i stødpuden en del år, ifølge Mikael Svendsen, men er nu begyndt at sætte sine spor i dagligdagen, f.eks. viser det sig gennem sprogbruget.

Når vi befinder os på det administrative niveau så synes det at være sparsomt, i hvilket omfang det politiske perspektiv kan gøre sig gældende. Der, hvor vi mener, at den kunne være relevant er i forhold til modsætningsmodellen. Det har været den ordførende direktør, og direktionen som helhed, der i sin tid har været bannerførere på at få undersøgelserne lavet. Det kan udlægges som et ønske om at få skabt et administrativt magtinstrument overfor politikerne. Derudover udtalte Asger Mikkelsen, på vort første møde, at politikerne brugte undersøgelserne til at slå hinanden oven i hovedet med og at den muligvis ligger i baghovedet under budgetforhandlingerne, hvor den således kan bruges strategisk. Opfattelsen var dog, at brugen var meget ”politiker-afhængig”, hvilket primært blev forklaret ved uddannelsesmæssige ressourcer.

Den teoretiske profil, der i langt højere grad synes at samle borgmesterkontoret, er den ny-institutionelle, dog uden at den er entydig. Det kan skyldes, at vi fortrinsvis analyserer borgmesterkontoret på nogle områder, hvor den forklaring umiddelbart virker ”naturlig”. Når man fik undersøgelserne lavet, var det bl.a. fordi man gerne ville ligne en af sine samarbejdspartnere, det vil sige en af aktørerne i organisationens omgivelser. Man følte et generelt behov for at få lavet sådanne undersøgelser, når det åbenbart er noget, andre moderne organisationer gør. Når man så tilmed kan få det lavet af en kendt samarbejdspartner, relativt billigt, så er der ikke langt fra tanke til handling. Det kunne ses som varetagelse af identiteten som en moderne virksomhed. Brugen af undersøgelserne afspejler sig således i motiverne for at få dem lavet, det vil sige ikke-instrumentel. Det gælder først og fremmest om at få dem lavet. Derefter kobler organisationens strategiske apex opskriften fra; den har optaget opskriften, og har således udført sin opgave ved at varetage omgivelsesrelationerne. Den har med andre ord afspillet den ritualiserede myte om, at en organisation er moderne og markedsorienteret, når den evaluerer og lytter til kunderne. Der er dog intet, der tyder på, at man har ønsket at holde undersøgelserne dekoblet fra kerneproduktionen, tværtimod så havde man der en rationel indstilling til, hvad de kunne bruges til, de afklarede blot ikke hvilken beslutning, der skulle træffes. Når man har valgt at frakoble undersøgelserne igen, giver respondenterne udtryk for, at de i høj grad er utilfredse med Kommunedata. I den ny-institutionelle tankegang kunne det også tolkes som, at borger-/brugerundersøgelserne er gået af mode. Det viser sig også, at man er begyndt at orientere sig efter nogle nye styringsinstrumenter, men det afvises, at det har haft indflydelse på udskillelsen af borger-/brugerundersøgelserne.

Ældreområdet

Indledning

Denne del af analysen handler om ældreområdet. Det vil sige at svarene på spørgsmålene søges hos de politikere med tilknytning til socialudvalget vi har interviewet, samt de interviewede embedsmænd med tilknytning til området. De respondenter som danner baggrund for denne analysedel er altså Lars Munksø; formand for socialudvalget, Erling Busk; medlem af socialudvalget, direktør for socialforvaltningen; Niels Lomborg, samt afdelingsleder i socialforvaltningen; Mette Jørgensen. Derudover vil vi, som det gælder for den øvrige del af analysen, supplere med oplysninger fra Asger Mikkelsen og Mikael Svendsen fra borgmesterkontoret, samt respondenterne fra det andet område.

Der er imidlertid nogle forbehold at tage overfor de svar vi har fået fra respondenterne på ældreområdet. Det hænger sammen med, at kort forinden man modtog kommunedataundersøgelserne i Silkeborg, havde man fået lavet en mere omfattende rapport fra PLS-consult. Det har været kendetegnende for respondenterne, at de har haft den klarere i bevidstheden, løbende refereret til den gennem interviewet, og at kommunedataundersøgelserne ret hurtigt blev stillet på hylden, bl.a. fordi man i højere grad har brugt PLS-rapporten (MJ 21 & 22, NL4, EB1). Det er vores opfattelse at man på ældreområdet i langt højere grad har opfattet PLS-rapporten som et egentligt styringsredskab. Indtrykket forstærkes når man sammenholder med Ken Engedals oplysninger, der nu sidder i børne- & ungeforvaltningen, men tidligere var leder socialforvaltningen, som ligledes mener at KMD rapporter er stillet på hylden (KE18).

Beslutningen om gennemførelse borger-/brugerundersøgelser

Politikernes synsvinkel

Der tegner sig samlet set et noget broget billede af politikernes syn på, hvorfor undersøgelserne blev lavet. Det var i sin tid var direktionen, der indstillede til kommunens økonomiudvalg, at man skulle bestille undersøgelserne fra Kommunedata.

Det rationelle perspektiv

Selvom billedet netop er blevet betegnet som broget, angiver politikerne ikke, at der skulle have været noget rationelt perspektiv.

Det lærende perspektiv

Lars Munksø giver indtryk af, at det var fordi politikerne fik en god ide og at man ville prøve at skabe et samlet overblik over borgernes syn på kommunen (LM1). Da han bliver spurgt,

om det var for at skabe et fælles informationsgrundlag for alle, så svarer han bekræftende herpå (LM3). Dermed kan Lars Munksøs svar umiddelbart henføres til et organisationelt læringsaspekt. Men den forklaring udviskes, i det han også giver udtryk for en stor tvivl om, hvorvidt rapporten i det hele taget er kendt, både på rådhuset og blandt borgerne (LM4&48). Erling Busk mener, at undersøgelserne nærmest må opfattes som et politisk forsøg på at finde ud af, om politikerne bevæger sig ad de spor som borgerne ønsker. Det er begrundelsen for, at han muligvis selv har medvirket til at beslutte undersøgelseernes iværksættelse, hvad han altså ikke kan huske om han har (EB1). Det svar kunne dog også tolkes over i det politiske perspektiv, hvor man således søger at få legitimeret sin politik, hvilket selvfølgelig afhænger af hvorvidt man kan bruge dem legitimerende.

Det politiske perspektiv

Selv om det var direktionen der indstillede, at undersøgelserne blev lavet, mener Lars Munksø, at de har været motiveret politisk (LM 4 & 7). Dermed påtager han sig en politikerrolle, og forsøger at fremtræde som tilhørende den del af organisationen, der bestemmer hvilke veje den skal bevæge sig. Han kan således ikke forestille sig, at direktionen selv har taget initiativ uden om politikerne, han ønsker ihvertfald ikke at give indtryk heraf.

Det ny-institutionelle perspektiv

Den mest plausible forklaring Lars Munksø giver på, hvorfor man overhovedet har fået dem lavet, skal muligvis findes i et af de svar han giver mod interviewets slutning, det vil sige i en anden spørgsmålssammenhæng. Her sammenkædes borger/-brugerundersøgelserne med en generel samfundstrend, der tilsiger, at der laves rapporter og evalueringer (LM75), det vil sige en ny-institutionel forklaring. Det mest sandsynlige svar fra Erling Busk skal også findes dybere inde i interviewet end på det allerførste spørgsmål. Her sammenholdes undersøgelserne med en generel holdning om, at kommunen skal nytænke, at det ligger i tiden at nytænke, og at det i øvrigt er et krav fra borgerne (EB25). Derudover mener han godt at kunne forestille sig, at da den første blev lavet, da var det et forsøg på at imødekomme nogle udefra kommende krav om medindflydelse og medbestemmelse(EB31). Når vi mener, at han opfatter kravene som udefra kommende, er det fordi han forholder sig distanceret til begreberne. På et spørgsmål om, hvorvidt man så nærmest kan opfatte undersøgelserne som et alibi, svarer han; at man godt kan kalde det "noget i den stil" og når sådan noget er lavet, så har man i hvert fald sin ryg fri og lever defor op til omgivelsernes krav (EB33).

Embedsmændenes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

I stil med politikersvarene angiver embedsmændene heller ingen rationelle motiver bag undersøgelseernes tilblivelse. Tværtimod mener socialdirektøren ikke, at nogen i kommunen har forestillet sig, at man efterfølgende har kunnet bruge undersøgelserne til f.eks. at lave budgettet om efter (NL1&2).

Det lærende perspektiv

Niels Lomborg understøtter indledningsvist politikernes svar om, at man vel ønskede sig et generelt indtryk af især borgernes holdninger til kommunens serviceydelser. Det kan tolkes som et ønske om generel læring i organisationen. Mette Jørgensen mener imidlertid ikke, at undersøgelserne er et udtrykt ønske om at tilvejebringe et fælles informationsgrundlag (MJ3).

Det politiske perspektiv

Mette Jørgensens holdning er, at undersøgelsernes tilblivelse skal ses som et politisk ønske (MJ1 & 7), og at de er blevet bestilt, fordi politikerne havde en forventning om, at de ville få ros og at borgerne ville udtrykke sig positivt (MJ1&2). Dermed kan undersøgelserne opfattes som politikernes forsøg på at skabe legitimitet omkring deres politik. Det kan imidlertid også indfanges af modsætningsmodellen, hvor de enkelte grupper kæmper indbyrdes om anerkendelse og konstant ligger i en indbyrdes magtkamp. I denne opfattelse kan Mette Jørgensens forklaring tolkes som om, politikerne har forsøgt at befæste sin magtposition overfor embedsværket. Det vil sige at politikerne skulle bruge rosen fra borgerne til yderligere at konsolidere positionen som det strategiske apex der determinerer organisationens veje. I forhold til det politiske perspektiv kan forklaringen også forstås som den dominerende byrådsgruppes, Soc.dem., forsøg på at forsvare den førte politik overfor de andre grupper i byrådet. Derfor er det vores opfattelse, at Mette Jørgensen fortrinsvist er af den opfattelse, at politikerne netop har haft politiske bagtanker.

Det ny-institutionelle perspektiv

Niels Lomborg supplerer sine forklaringer med en holdning om, at de nok er blevet lavet, fordi det er "in" i 90'erne at lave den type undersøgelser (NL7). På spørgsmålet om, hvorvidt der kunne være nogle ydre faktorer, der har gjort det naturligt at foretage undersøgelserne, peger Niels Lomborg på andre kommuner (NL8). Dermed lægger han sig på linie med den ordførende direktør, der ved det indledende møde netop pegede på, at ideen bl.a. var udsprunget af et samarbejde med andre midtjyske kommuner. Efter at vi havde slukket for båndoptageren betegnede Niels Lomborg i øvrigt undersøgelserne som en slags alibi, hvormed han forklaringsmæssigt lægger sig på linie med det politiske niveau. Det vil altså sige, at Niels Lomborgs hovedforklaring på, hvorfor undersøgelserne er blevet lavet, også må rubriceres under den ny-institutionelle tilgang. Mette Jørgensens opfattelse af, at politikerne har søgt politisk legitimitet hos borgerne, blev tidligere tolket ind i det politiske perspektiv. Det kan imidlertid også tolkes ny-institutionelt om både legitimering overfor omgivelserne (MJ29&30), samt identitetsforvaltning. Mette Jørgensen er af den opfattelse, at politikerne på forhånd havde en forventning om at få ros fra borgerne (MJ4). Således har de kommunale politikere sat organisationens identitet på spil, idet undersøgelsen bestilles med en forventning om at satsningen efterfølgende vil lønne sig i form af roser og yderligere legitimering af valgte handlemåder.

Hun tror dog ikke, at man har forsøgt at skabe en bestemt kultur eller identitet blandt medarbejderne (MJ10). Når det sammenholdes med Munksø og Busks forklaringer på, hvorfor undersøgelserne er blevet gennemført, så stemmer det dårligt overens med den tolkningsmulighed, der ligger i forlængelse af teorien, hvor det valgte koncept er valgt bevidst i en konkurrence med andre, fordi oddsene for et positivt udfald er bedst. Politikernes forklaringer gav nærmere udtryk for en proces der var præget af tilfældigheder og delvis uvidenhed.

Sammenfattende bemærkninger

På ældreområdet tegner der sig et billede af, at det ikke er den rationelle mål/middel tankegang, der har ligget til grund for, at undersøgelserne er blevet lavet. De er ikke set som et specifikt problemløsende redskab. Der kan lokaliseres nogle få betragtninger omkring en organisationel læringsdimension, ved at tre af de fire respondenter ser undersøgelserne som et ønske om generel og bred information. Men helt overvejende er det den politiske og den ny-institutionelle forklaring der gør sig gældende. Der er generelt set enighed blandt både politikere og embedsværket om, at man, med borger-/brugerundersøgelserne har adopteret en moderne organisationsopskrift, fordi man skal have et alibi eller en stødpude overfor omgivelsernes krav. Især politikernes svar på hvilke motiver der ligger bag undersøgelserne, kendetegner derudover en beslutningsproces bag undersøgelserne der er præget af anarki, tilfældigheder og uvidenhed. Men et ønske om et politisk legitimeringsgrundlag, kan også iagttages.

Brugen af borger-/brugerundersøgelserne

Spørgsmålet om, hvordan undersøgelserne er brugt, og hvorfor de er brugt som, de er, er, som nævnt, projektets bærende. I analyse 1 nedkom vi med en foreløbig konklusion om, at undersøgelserne stort set ikke blev brugt instrumentelt til direkte at styre efter. Det skal nu vise sig, om den holder til en mere dybdegående analyse, og hvorvidt vi kan finde tegn på alternative brugsformer.

Politikernes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

I begge interviews giver Lars Munksø klart udtryk for, at den negative kritik, som borger-/brugerundersøgelsen giver ældreområdet, skyldes, at området har et dårligt image (LM9,17,37 og i int.1: L1,3). Han ser kritikken som et resultat af, at svarpersonerne ikke ved, hvad de snakker om. Man spørger de ”tåbelige pårørende, som ikke aner en pot skid om det” (LM51 og i int.1: L1) Lars Munksø påpeger endvidere, at virkeligheden ikke forholder sig så negativt, som rapporten giver udtryk for (LM54). Den måde, som han efterfølgende har forholdt sig til imageproblematikken på, kunne umiddelbart ses som instrumentel brug af undersøgelsesresultaterne. Han har således bedt forvaltningen om at ”lægge hovederne i blød”, for

at finde ud af, hvordan man kan forbedre det dårlige image (int.1: L3). Endvidere nævner han, at de pjecer, som bliver udarbejdet på ældreområdet, skulle fokusere på det positive – ”*du kan få det og det*”, i stedet for at beskrive, hvad de ældre ikke kan få (LM32 og int.1: L3). Han giver tillige udtryk for, at man har taget fat på at øge informationsindsatsen omkring ældreområdet; igen for at ændre det dårlige image (LM9). Men at der skulle være tale om instrumentel brug i dette tilfælde tilbagevises bl.a. gennem interviewet med Mette Jørgensen. Hun mener, at der ikke har været den store politiske interesse for at tage imageproblematikken op til diskussion, hvor hun direkte nævner, at socialudvalget ”*ikke har gjort noget ved det*” (MJ54). Endvidere afviser hun Lars Munksø’s udsagn om ændringer af pjecer på baggrund af undersøgelsesresultaterne. Hun mener ikke, at den melding er kommet klart ud i forvaltningen – ”*jeg synes ikke jeg har hørt den så tydeligt fra ham*” (MJ55). På baggrund heraf tyder det på, at den instrumentelle brug i forbindelse med det imageproblem, som undersøgelsesresultaterne viste, har været yderst begrænset; om ikke helt fraværende.

Den instrumentelle brug, som ville kunne ses, hvis politikerne ressourceprioriterede direkte efter undersøgelsesresultaterne, er også fraværende. Lars Munksø giver tværtimod udtryk for, at politikerne på forhånd havde bestemt sig for, hvordan ressourceprioriteringen skulle være. Det er således politisk bestemt, om man skal ændre på områderne; om man skal tilføre ressourcer (LM19, 20). Han påpeger endvidere, at der er bred enighed om, at rækkefølgen er: børne- og skoleområdet først, og så til sidst ældreområdet (LM40).

Heller ikke Erling Busks tilkendegivelser tyder på instrumentel brug. I forbindelse med, hvorvidt politikerne kan styre efter undersøgelsesresultaterne, siger han, at man ikke bare går ud og spørger borgerne, uden at bruge de svar man får til noget, og mener sig parat til at vende om, hvis borgerne gav udtryk for, at de ønskede kommunen skulle skifte den politiske kurs (EB6). Han giver eksempelvis udtryk for, at hele kommunens politik bliver styret efter den slags undersøgelser, men samtidig også at kommunedataundersøgelserne ikke har styret mere end så mange andre undersøgelser (EB23). Han mener således ikke, at den har foranlediget nogle diskussioner, som ”*har flyttet noget*” (EB16), og giver udtryk for, at politikerne ikke haft undersøgelsen direkte oppe og ændret nogle ting på baggrund heraf (EB23). Han giver også udtryk for, at undersøgelsen ikke har kunnet foranledige politikerne til at skifte kurs (EB11). Forklaringen kunne ligge i, at man har set undersøgelsesresultaterne som værende i overensstemmelse med den allerede førte politik, og at der derfor ikke var behov for at ændre kurs. Dette antydes allerede i det første interview, hvor han giver udtryk for, at undersøgelsen bekræftede ham i, at man kørte i den rigtige retning (B8, 12, int.1.), hvilket også nævnes i det andet interview (EB6). Undersøgelserne har således ikke givet ham anledning til at ændre kurs, tværtimod føler han, at han er blevet bekræftet i de holdninger, han hele tiden har haft (EB20). Fraværet af den rationelt instrumentelle styring efter rapporten kunne således forklares pga., at den linje, som undersøgelsesresultaterne indikerer, er i overensstemmelse med den politik man allerede fører i kommunen.

Det lærende perspektiv

Med hensyn til den imageproblematik, der blev omtalt under det rationelle perspektiv, så kunne det antyde, at man ikke ønsker at tage ved lære af undersøgelserne. At områdets negative resultater udelukkende skulle skyldes et imageproblem, kunne således være en kollektiv meningsstruktur, der hindrer organisationen i at tage ved lære. Det viser sig dog at være en ufuldstændig forklaring, hvilket herunder.

Det politiske perspektiv

Under gennemgangen af det rationelle perspektiv, blev det påpeget at ressourceprioriteringen ikke er foregået udfra undersøgelserne. Grunden hertil finder vi i Lars Munksøs udsagn om de politiske tilhørsforhold. Her nævner han, at politikernes holdning til ressourceprioriteringen i høj grad hænger sammen med, at man, i kraft af sit politiske tilhørsforhold, har politiske holdninger, som ikke lader sig ændre af resultater fra undersøgelsen (LM28). Her kan der, refereres tilbage til indlejringen af kommunen, i den organisationsteoretiske ramme. Her blev det påpeget, at byrådspolitikernes handlinger, i nogen grad er påvirket af deres medlemskab af landsdækkende partimedlemsskaber.

Lars Munksøs udtalelser tyder istedet på, at den brug, der har været tale om i forbindelse med undersøgelsen, er strategisk brug. Han nævnte, både i 1. og 2. interview, at politikerne bruger undersøgelsesresultaterne til at *"slå hinanden i hovedet med"* (LM12 og int.1: L1). Et af de emner han bl.a. kredser omkring er, at fritids- & kulturudvalget, hvor han selv sad i den tidligere valgperiode, fik meget god score i undersøgelserne. Han giver udtryk for, at den, da han selv sad i udvalget, blev brugt til at promovere sig selv med (LM26), og efter at han ikke har plads i udvalget længere, bruges den nu til at *"drille"* udvalget med (LM10, 13). Når han siger drille, så mener han, at udvalget ikke kan tilkomme flere ressourcer, fordi det fik så positiv kritik i undersøgelsen (LM14). Det falder i tråd med de antagelser, der ligger til grund for det politiske perspektiv om, at det er ens egne, eller ens gruppes, interesser der forfølges. Det ligger også i tråd, at han udtaler, at det vigtigste område i Silkeborg er *"hans eget"* (LM14). Da Lars Munksø selv sad i fritids- og kulturudvalget, var det således hans interesse at promovere det fine resultat (LM26), men nu, hvor han har skiftet til socialudvalget, slår han bremserne i overfor førstnævnte. Det underbygges af hans udtalelse om, at *"rapporter kan man bruge til, hvad man vil – nok mest til sjov"* (LM76). Det tyder ligeledes på, at han kun bruger undersøgelsesresultaterne til at *"drille"* med, mere end som et seriøst argument for eller imod ressourcefordelinger. Det ligger tillige i hans udtalelse om, at undersøgelsen ikke har været brugt til at fremme bestemte interesser med (LM11). På baggrund af ovennævnte tyder det således på, at undersøgelsesresultaterne til en vis grad har været brugt strategisk af politikerne imellem. Dette skal dog sammenholdes med Lars Munksø's udtalelser om, at han ikke havde kigget på rapporten, hvis vi ikke havde ringet (LM49 og 60). *"Jeg ved sgu' ikke engang, hvor jeg har den"*. Han tilføjer endvidere, at han *"heldigvis"* smider de fleste rapporter væk (LM74). Alt i alt giver han således udtryk for en vis strategisk brug, om end den hverken virker særlig omfattende eller seriøs.

Det, at han tilsyneladende ikke tager undersøgelsen seriøst, kan endvidere forklares ud fra hans kritik af konceptet. For det første har man, iflg. ham, som tidligere nævnt, spurgt de forkerte personer; nemlig borgerne, som ikke aner, hvad de snakker om (LM17,51,52,65). ”En 25-årig ovre på kollegiet, hvad helvede aner han om vores mulighed for at skaffe pladser til de ældre, altså helt ærligt. Hvorfor fanden skulle han vide det, og det interesserer jo ham heller ikke, og han svarer formentlig: Det er ikke godt nok, det kan blive bedre, det tror jeg selv jeg ville have gjort i den situation.”(LM65). Han kunne i stedet ønske sig en undersøgelse, hvor man i langt højere grad havde spurgt brugerne end ikke-brugerne; d.v.s. plejepersonalet og de ældre (LM64). Derfor kan hans personlige indstilling til brug være fordi, at han ikke fæstner lid til underøgelserne,E

Med ovennævnte kritik af rapporten, sammenholdt med den tidligere omtalte imageforklaring, giver Lars Munksø endvidere indtryk, at der *ikke* er konkrete problemer på området. Men da vi spørger nærmere ind til, at både borgere og brugere er utilfredse i undersøgelsen, fremstår hans svar ikke helt afklaret. (LM17, 18, 19). Her henviser han til reelle problemer omkring hjemmeplejen (LM19, 20). Det tyder således på, at han faktisk har en erkendelse af, at der *er* konkrete problemer på ældreområdet, som ikke blot kan bortforklares med et dårligt image. Dette underbygges af andre udtalelser i både det 1. og 2. interview. Han nævner, at ”*mange ting i rapporten ikke passer.... men at der da kan være noget om tingene – der er strammet op omkring mange ting*” (L4,5; int.1). Endvidere nævner han problemer omkring hjemmeplejen (LM19,20), og giver i øvrigt udtryk for, at han er bekymret over, at de ældre *selv* giver negative svar i rapporten (LM52). Og på spørgsmålet om, hvorvidt den negative kritik skyldes imageproblemer, svarer han ”*Ja, en del*” (LM37), hvilket indikerer, at han ikke kun ser kritikken som resultat af et dårligt image, men også som et resultat af konkrete problemer på ældreområdet. En tolkning kunne således være, at han politisk ønsker at dække over de dårlige resultater som rapporten fremstiller.

Lars Munksø mener imidlertid ikke, at problemerne kræver tilførsel af ekstra ressourcer til ældreområdet (LM21,22). Han afviser således blankt, at der skal tages ressourcer fra andre områder, og så overføre dem til ældreområdet. Han siger i stedet: ”*det er klart min overbevisning, at vi bruger pengene skævt*” (LM22). I den forbindelse nævner han, at der er ”*for mange hovedinge og for få indianere*” på ældreområdet. Det hænger godt i tråd med udtalelser fra andre respondenter. Frank Lauridsen, direktør på børne- og undervisningsområdet, nævner, at man for 2-3 måneder siden besluttede, at ældreområdets struktur skulle tages op til eftersyn, med henblik på at se, om man bruger ressourcerne rigtigt, hvilket støttes af udsagn fra Michael H. Svendsen (M35, F27), og af Jens Erik Jørgensen; medlem af børne- og undervisningsudvalget (J48, 73). Set ud fra teoriafsnittets politiske perspektiv er udtalelserne fra Lars Munksø om, at der ikke skal tilføres ældreområdet flere ressourcer fra andre forvaltningsområder, umiddelbart i strid med sektormodellen, hvor forvaltningsområderne ”*bekriger*” hinanden i et forsøg på ressourcemaksimering. Men teorien bliver alligevel nærværende, hvis man betragter konsekvenserne af Lars Munksø’s udtalelser omkring lederstrukturen på ældreområdet. Her kunne man forestille sig, at forvaltningen ikke er helt enige i, at problemerne skulle

løses vha. frigjorte ressourcer fra afskedigede områdeledere, men at man i stedet skulle finde pengene fra andre sektorer eller fra skatteborgernes lommer. Hvis dette er tilfældet, er det derimod modsætningsmodellen, som gør sig gældende, hvilket vil blive uddybet efter gennemgangen af det administrative niveau.

Under det rationelle perspektiv, blev Erling Busk taget til indtægt for en holdning om, at kommunen fører den politik borgerne ønsker. Alligevel afviser han ikke helt, at rapporten trods alt peger på nogle retninger, som man i den nuværende politik ikke følger. Her skal det dog tilføjes, at Erling Busk, som Lars Munksø, ikke mener, at konceptet i sig selv kan bruges til at styre efter, så det er nødvendigt, at man sammenholder det med andre ting, dvs. andre rapporter, undersøgelsesresultater osv. (EB30). Han nævner dog, at *"vi har taget den til efterretning, og har konstateret, at der er nogle ting vi i hvert tilfælde skal ind og gøre det bedre på"* (B14; int.1). Men samtidig giver han også udtryk for, at man måske ikke har brugt den, som man burde (EB41,49). Det kunne tyde på, at man reelt ikke har været indstillet på at tage resultaterne til efterretning. Forklaringen herpå kan, ud fra hans udsagn, findes under det politiske perspektiv. Han giver således udtryk for, at det reelt er umuligt at styre en kommune efter en undersøgelse som borger-/brugerundersøgelsen, fordi politikerne aldrig laver en entydig fortolkning af resultaterne. Det er således hans holdning, at det politiske aspekt i en kommune ikke kan overvindes, fordi hvert enkelt individ eller gruppe altid vil have sin egen interesse, som forfølges (EB37 og 37). Rapporten kan kun give nogle fingerpeg og man bruger den således ikke til at styre efter, fordi det er de politiske holdninger, der er afgørende i en beslutningssituation (EB37). I denne forklaring ligger en indikation på, at politikerne handler efter et politisk rationale, hvilket atter kan forklare den manglende instrumentelle brug. Man kunne endda forstå den manglende handling som et tegn på, at politikere sidder på en magtbase, hvor de nedtoner undersøgelsens brugbarhed for ikke at miste politisk handle- og råderum.

Personligt giver Erling Busk udtryk for, at han ikke har brugt undersøgelsesresultaterne i et særlig stort omfang. Han siger direkte, at han, i forbindelse med at vi kontaktede ham, havde sagt til sig selv: *"hvad f..... har du brugt den til"* (EB30). Hans udtalelse om, at man ikke bare skal køre videre med undersøgelseskonceptet, hvis man ikke bruger det til noget, kan ligeledes indikere, at han ikke selv har brugt det i nogen speciel grad (EB21), hvilket underbygges af, at han i EB43 hentyder til, at den er blevet sat på hylden. Endvidere var 2. interviewrunde med Erling Busk i øvrigt kendetegnet ved, at hans svar undertiden lå langt fra spørgsmålene. Dette synes at skyldes mangel på viden om de faktiske forhold der har gjort sig gældende for borger-/brugerundersøgelserne. Bl.a. havde han ikke nogen egentlig viden om hvorfor, og hvem der i sin tid ønskede og bestilte den. At vi således igennem interviewet kunne bibringe ham faktiske oplysninger (MIK 10, 13,14,15 & 41), kan yderligere have ansporet en usikkerhed i svarene, der undertiden er meget lidt konkrete. Han nævner dog to konkrete eksempler, hvor han selv har brugt undersøgelsesresultaterne, hvilket atter placerer brugen under det politiske perspektiv. Han opfatter her undersøgelserne som et slags politisk værktøj, han kan bruge strategisk overfor bl.a. de andre dele af byrådet eller overfor sine politiske modstandere (EB7). Her nævner han, at da den første undersøgelse kom, brugte han den til at argumentere

imod et tilskud på 25.000.000 til stadion. Han brugte den ligeledes i forbindelse med et bestyrelsesmøde i Socialdemokratiet, til at understøtte hans holdning om, at det var den rigtige vej man kørte (EB48). Disse eksempler kan betegnes som strategisk brug, men på baggrund af ovenstående udsagn om, at rapporten i høj grad er endt på hylden, mener vi, at den bevidste strategiske brug fra Erling Busks side har været meget begrænset.

Det ny-institutionelle perspektiv

Forklaringen på Lars Munksøs manglende instrumentelle brug kan tolkes ind i det ny-institutionelle perspektiv, i og med, at han ikke vil være med til at omprioritere fra kulturområdet. Tværtimod viser det sig, at han gerne vil promovere sig på kulturen i Silkeborg (LM63), hvilket kunne tyde på, at han, udfra identitetsforvaltningsbegrebet, gerne vil opretholde et image om Silkeborg, som han kalder kulturelt førende.

Udfra Erling Busks udsagn kan der, i det ny-institutionelle perspektiv, spores to forklaringer på, at undersøgelsesresultaterne kun er blevet brugt sparsomt. For det første mener Erling Busk, at den manglende debat om nødvendigheden og formålet med at få gennemført undersøgelserne, nok har haft en effekt og indflydelse på indstillingen til undersøgelsesresultatets brugbarhed (EB44 og 45). Det, at man *"ikke rigtig har diskuteret det her nok i kommunen – eller brugen omkring den – har en betydning for, at den ikke er blevet brugt så meget"* (EB44). For det andet giver han udtryk for, at KMD-undersøgelsen er en billig undersøgelse, som ikke er købt for at have et virkeligt stykke værktøj (EB30), hvilket har haft betydning for, at undersøgelsen i høj grad er endt på hylden (EB43). Disse udtalelser kan tolkes i retning af, at han reelt mener, at det er i orden at få lavet en rapport, som blot ender på hylden, så længe den er billig. Hvilket kunne tyde på en dekobling. Denne fortolkning bliver nærværende, når han siger, at det, at vi har taget borger-/brugerundersøgelsen op til diskussion i Silkeborg Kommune, er meget positivt for hans vedkommende (EB44). Heri kan der ligge en erkendelse af, at der forudgående gennemførelsen af sådanne undersøgelser – uanset prisen – skal være en debat. Det skal således nøje overvejes, om man reelt har brug for undersøgelsen, og hvorvidt man mangler det som værktøj (EB44). Det indikerer, at Erling Busk under interviewforløbet bevæger sig fra, måske ubevidst, at acceptere, at det er i orden at negligere sådanne undersøgelser, når blot de er billige nok, mens han senere erkender, at denne holdning reelt bør revurderes. Den teoretiske fortolkning kunne her være, at han som udgangspunkt finder at det er uproblematisk at få lavet sådanne undersøgelser udfra et legitimeringsønske, hvorved de fungerer som organisationens stødpude, hvilket er sammenhængende med hans begrundelser for at få dem lavet. Når man alligevel ikke skal have et *"virkeligt stykke værktøj"* er det fint at de tilmed er billige. Under interviewet bevæger han sig dog over mod en mere rationel eller lærende attitude, hvor de skal bruges når de laves. Han erkender således, at der må arbejdes på at reducere organisationens dekoblingstendenser i fremtiden.

Embedsmændenes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

Den manglende instrumentelle brug, som vi, ud fra det politiske niveau, analyserede os frem til, bliver bekræftet i interviewene med Niels Lomborg og Mette Jørgensen. Niels Lomborg giver således udtryk for, at resultaterne ikke er blevet brugt i styringsmæssig sammenhæng (NL52), og siger direkte, at den er blevet stillet på hylden i forvaltningen (NL23). Han tilføjer dog, at undersøgelsen er for løs til, at man *"bare kan styre efter den"* (NL60) – men derimod giver han klart udtryk for, at undersøgelsen bør bruges til at gå nærmere ind på specifikke problemområderne for at få afdækket, hvordan man skal ændre den nuværende styring (NL62). De skal bruges som grundlag til at grave et spadestik dybere (NL65). Han har således en rationel holdning til undersøgelsen, og siger direkte, at sådanne undersøgelser gerne skal føre til, at der sker handlinger i forhold til borgerne, ellers er de ikke noget værd - *"undersøgelserne skal ud i handlingsleddet, det er det borgerne betaler for"* (NL71). Grunden til, at de ikke er kommet det, er dog ifølge Niels Lomborg ikke undersøgelsesernes skyld (NL40). Han forholder sig positivt til konceptet, og tilføjer, at han gerne vil bruge en igen, hvis det er sådan, at man efterfølgende er indstillede på at handle på baggrund af resultaterne (NL 72,74).

Mette Jørgensens udtalelser falder fint i tråd med Niels Lomborgs udsagn. Hun afviser således også, at der har været tale om instrumentel brug af undersøgelsesresultaterne. Hun giver direkte udtryk for, at man overhovedet ikke har gjort noget ved hverken '96- eller '98-undersøgelsen (MJ1, 6), og tilføjer, at undersøgelserne meget hurtigt er blevet stillet på hylden (MJ26). Hun mener, som Niels Lomborg, dog ikke, at man kan styre 100% efter undersøgelsen (MJ47, 48), men efterlyser samtidig en højere grad af opfølgning og styring efter dem. Mette Jørgensen forklarer flere gange, at når man gennemfører en sådan undersøgelse, er det nødvendigt, at man, inden man spørger, gør sig klart, at man skal rette sig efter resultaterne, og at dette ikke er sket (MJ38,48). Hun siger endvidere, at undersøgelsen generelt er bedst til at vise de store tendenser; f.eks, at der omfordeles ressourcer fra kultur- til ældreområdet, hvilket kunne indikere, at hun ikke ser så mange handlingsmuligheder fra administrativt niveau. Hun tilkendegiver imidlertid en rationel tilgang i forbindelse med den tidligere nævnte imageforklaring på den negative kritik. Her udtaler hun, at hun ikke mener, at undersøgelsesresultaterne afspejler den service, der rent faktisk leveres (MJ42); f.eks *har* man ledige plejehjemspladser, selvom den negative kritik siger noget andet (MJ12). Her påpeger hun, at hun meget gerne vil ind og arbejde dybere med de imageproblemerne, som hun, i lighed med Lars Munksø, mener ældreområdet har, men synes ikke, at der har været politisk interesse for sagen (MJ13). Hun mener tillige, at undersøgelseskonceptet er i orden, og afviser, at skylden for den manglende instrumentelle brug ikke kan tillægges den.

Det lærende perspektiv

Både Niels Lomborgs og Mette Jørgensens udsagn tyder således på, at man, i kommunen, ikke har ændret adfærd eller rutiner på baggrund af undersøgelsesresultaterne. Der synes således at have været forskellige barrierer for læring, hvilket ses ud fra brugsmotivationerne. Niels

Lomborg giver udtryk for, at man, i forvaltningen, overhovedet ikke har været motiveret til at bruge undersøgelsen i '98 (NL14, 68), hvilket skyldes politikernes håndtering i forbindelse med '96-undersøgelsen. De var således ikke seriøse omkring opfølgning på den negative kritik, som ældreområdet fik (NL68, 79). Det resulterede bl.a. i, at forvaltningen, i forbindelse med muligheden for at udforme ekstraspørgsmål til 98-undersøgelsen, blankt afviste at deltage, fordi man ikke ønskede at bruge tid på noget, som politikerne alligevel ikke ville tage til efterretning (NL78, 79). Endvidere har politikernes budgetlægning i '97 ikke just fremmet motivationen. Politikerne handlede her anderledes, end de i undersøgelsen udtrykte holdninger, burde initiere. Det, som skete var, at ældreområdet, på trods af meldingen fra borgerne, blev udsat for budgetreduktioner, hvilket var en særdeles demotiverende faktor for forvaltningsmedarbejderne til at engagere sig i undersøgelsen (NL17). En anden indikation på en manglende læringsdimension i anvendelsen af borger-/brugerundersøgelsen er, at der, ifølge Niels Lomborg, overhovedet ikke har været nogen form for dialog i forbindelse med 1998-undersøgelsen (NL56). Rapporten har været tilgængelig for eventuelt interesserede, men ellers har man ikke gjort mere ihærdige tiltag for at sprede resultaterne.

Mette Jørgensen giver udtryk for samme forståelse som Niels Lomborg. Hun efterlyser generelt en seriøs holdning til undersøgelserne fra politikernes side. Hun mener ikke, at de har været interesserede i at diskutere resultaterne, og påpeger, at dette har virket hindrende for brugen af undersøgelsen (MJ1,10). Hun mener endvidere, at den måde, hvorpå undersøgelserne er blevet brugt, har givet anledning til nogle frustrationer i forvaltningen (MJ1). Det hænger sammen med, at hun hos politikerne faktisk efterlyser en instrumentel indstilling til brugen af dem (MJ1). Hun synes ikke, at politikerne har taget de dårlige resultater på ældreområdet ad notam og demonstreret en holdning til at ville løse problemerne. Hun forklarer således den manglende motivation i forbindelse med udformningen af ekstraspørgsmålene i '98-undersøgelsen som en følge af, at '96-undersøgelsen ikke blev brugt på ældreområdet (MJ6, 61). Hun henviser også til nedskæringerne på ældreområdet i '97 som en demotiverende faktor (MJ1). I forbindelse med imageproblematikken har hun dog været helt ude på institutionsniveau for at diskutere emnet med henblik på mulige løsninger (MJ56, 60). Hun føler imidlertid ikke, at der har været opbakning hos politikerne til at afhjælpe problemerne, og tilføjer, at det er svært for forvaltningen selv at gå ind og tage initiativer, uden at politikerne er med (MJ15,16,17,55). En yderligere årsag til, at der ikke er sket en organisatorisk læring på ældreområdet, kunne skyldes en konflikt mellem politikere og forvaltning, som vi finder en del tegn på. Her synes der således at være en magtkamp de to enheder imellem, hvor politikerne ikke ønsker at handle på baggrund af undersøgelsesresultaterne, da de derved mister magt over beslutningerne, mens forvaltningen omvendt kan vinde magt i forhold til politikerne, hvis der styres efter resultaterne. Denne konflikt behandles nærmere under det politiske perspektiv.

Det politiske perspektiv

At politikerne ikke har brugt undersøgelsesresultaterne instrumentelt, men derimod har handlet i strid med konklusionerne, kan, iflg. Niels Lomborg, skyldes, at man i en politisk styret

organisation aldrig vil kunne komme ud over de politiske modsætningsforhold. Som politiker vil man altid have holdninger, som ikke vil lade sig flytte af en undersøgelse som denne (NL39). Det har bl.a. haft betydning for, at politikerne, iflg. Niels Lomborg, har sagt: ”nu må vi se hvad den viser, og så kan vi jo se, hvad vi vil bruge den til” (NL40). Denne måde, hvorpå politikerne, iflg. Lomborg, har modtaget undersøgelse, og efterfølgende har brugt dem, stemmer fint overens med Erling Busks tilkendegivelser. Niels Lomborg mener således, at politikerne har konstateret, at rapporterne er kommet; at de bekræfter, hvad man godt vidste i forvejen, hvorefter de indgår i den fortløbende debat på linie med så meget andet (NL37). Men da han bliver konfronteret med et spørgsmål om, hvorvidt politikerne har brugt undersøgelse til at slå hinanden oven i hovedet, vil han imidlertid ikke bekræfte det direkte, men henholder sig til, at det nok er rigtigt, hvad udvalgsformanden har sagt (NL43,44,47,48). Niels Lomborg mener endvidere, at de fejl, og problemer, der har været med '98-undersøgelsen, har kunnet bevirke, at den har været udsat for del politisk polemik (NL28). Han er af den opfattelse, at de fejl der er blevet konstateret har passet godt ind i den politiske dagsorden i kommunen (NL30). Der kan man igen referere til de oplysninger, der er kommet fra flere sider om, at politikerne gerne vil profilere Silkeborg på det kulturelle område (Jf. indledende interview med Asger Mikkelsen, NL 39, MJ 23). Det har ikke passet ind i den politiske dagsorden, at der kunne argumenteres for, at der skulle fjernes penge fra f.eks. det kulturelle område. Niels Lomborg peger indirekte på, at det ikke kan ske fordi SF sidder på formandsposten i fritids & kulturudvalget, og at samarbejdet mellem SF og Socialdemokratiet er borgmesterens sikreste parlamentariske base (NL39). Når ældreområdet også i den sidste undersøgelse får dårlig score, så falder det i den politiske ledelses interesse at så tvivl om undersøgelsen som helhed. Det indtryk får vi bekræftet, når vi sammenholder det med oplysningerne fra Ken Engedal og Michael Hyldgaard Svendsen. Ken Engedal fortæller, at borgmesteren startede med at så tvivl om '98 undersøgelsens troværdighed, selvom de evt. troværdighedsproblemer der kunne ligge i den, beroede på en fejl (KE11). Michael Hyldgaard Svendsen kan supplere med oplysninger om, at der faktisk ikke har været grund til at så tvivl om '98 rapportens troværdighed (M47) og at borgmesteren forinden han går i pressen, faktisk var klar over at der var tale om en fejl (M50).

Mette Jørgensen giver ligeledes udtryk for, at den manglende instrumentelle brug bl.a. skyldes, at politikerne på forhånd havde bestemt sig for, hvordan man ville prioritere ressourcerne i kommunen (MJ23,24). Der mener hun i øvrigt, at der har været bred politisk enighed om, at ældreområdet ikke stod øverst på listen (MJ43), hvilket er i overensstemmelse med Lars Munksø's tidligere nævnte oprensning om prioriteringsrækkefølgen; børn, unge og ældre. Dette har også været hindrende for brug af resultaterne.

Mette Jørgensen mener endvidere, at grunden til, at undersøgelserne ikke er brugt i højere grad er, at politikerne blev skuffede over resultatet (MJ52). Dette kunne være et eksempel på, at politikerne ikke har følt, at resultaterne har kunne bidrage positivt til egen magtbasekonstituering, hvorfor man har valgt at nedtone undersøgelsen og dens brugbarhed. Det skal søges i de tilkendegivelser hun også har om, hvorfor de egentlig blev lavet, nemlig at politikerne for-

ventede ros over en bred front (MJ1,2,4). Endvidere har politikerne netop ikke markedsført og brugt den udadtil, fordi de så ville have været forpligtet til at følge op på dens resultater (MJ35).

På spørgsmålet om, hvorvidt nogen har brugt undersøgelsesresultaterne strategisk overfor hinanden, giver hun ikke et klart svar. Hun kunne forestille sig, at det har været tilfældet, specielt politikerne imellem, men giver ikke direkte eksempler herpå (MJ26,27,28). Hun har imidlertid et udsagn, som kunne henlede opmærksomheden på modsætningsmodellen. På spørgsmålet om, hvorvidt hun har brugt resultaterne overfor politikerne, svarer hun, at hun har det i det omfang, hun syntes hun kunne være det bekendt, uden at de dog har taget det til efterretning (MJ25). Endvidere giver hun klart udtryk for, at hun mener, at ældreområdet bør tildeles flere ressourcer (MJ1, 6, 23). Koblet sammen med betragtningerne angående magtforholdet mellem politikere og forvaltning, kan denne konstatering ses i sammenhæng med Munksø's, tidligere nævnte, holdning om, at ældreområdet *får* tilført en passende mængde ressourcer, de bruges bare uhensigtsmæssigt (LM24). Her kunne man forestille sig undersøgelsesresultaterne som et led i en magtkamp mellem politikerne og forvaltningen, hvor politikerne på den ene side påpeger, at det er måden, hvorpå man bruger ressourcerne, der bør ændres, mens forvaltningen på den anden side giver udtryk for, at ældreområdet bør tilføres ekstra ressourcer. Dette underbygges af direktøren for børne- og kulturområdet, Frank Lauridsen, som direkte udtaler, at han har set antydninger af modsætninger mellem administrationen og politikerne på ældreområdet. Politikerne mener, at der bliver brugt for mange ressourcer på ledelse og administration, mens administrationen *ikke* mener, at dette er tilfældet (FL36). Vi kan dog ikke sige noget om, i hvor høj grad undersøgelsesresultaterne direkte har været brugt strategisk i denne konflikt, idet Mette Jørgensen er den eneste, der henviser til, at hun har brugt den overfor politikerne (MJ25). Vi mener imidlertid, at ovenstående kan opfattes som en klassisk strid mellem politikere og embedsmænd i en politisk ledet organisation, hvor politikerne udvander brugbarheden af undersøgelserne med henblik på at fastholde deres magtbasis, mens embedsmændene kan se en fordel i at fremme en styring efter undersøgelsesresultaterne. Hvis politikerne anerkender undersøgelsesresultaterne som et styringsinstrument, bliver undersøgelserne netop et redskab, som embedsmændene kan bruge til at styre efter, hvilket kan siges at øge embedsmændenes magt. De kan således få handlingslegitimitet fra.⁹⁷

Det ny-institutionelle perspektiv.

Udfra et traditionelt nyinstitutionelt perspektiv kan Lomborgs ovennævnte udtalelse om, at undersøgelserne ikke når ud, hvor de bør – nemlig ud i handlingsleddet - udtrykke en dekobling mellem den politiske organisation og handlingsorganisationen. Her synes denne dekoblingsforståelse imidlertid at være i modstrid med den traditionelle forståelse, hvor dekoblingen har til hensigt at beskytte kerneproduktionen mod udefra kommende krav. Niels Lomborg

⁹⁷ Ved en gæsteforelæsning med Kjell-Arne Røvik d. 13-11-1998, havde et af gruppens medlemmer lejlighed til at spørge ham efter, om abstraktionen om at være en selvstændig organisation og adopteringen af moderne opskrifter, kan ses som en indikation på, at den parlamentariske styringskæde er ved at bryde sammen? Røvik svarede bekræftende herpå.

giver meget kraftigt udtryk for, at han ønsker at bruge undersøgelsen som styringsinstrument, hvilket ville indebære ændringer i forhold kerneproduktionen. Endvidere kunne man, ud fra hans udtalelser om, at undersøgelserne er endt på hylden, sammenholdt med oplysningerne om, at den bl.a. blev lavet fordi det er "in" i 90'erne, se undersøgelserne som en "stødpude", der kan tages ned fra hylden, når omgivelsernes krav trænger sig på. Ovennævnte dekoblingsforståelse kan tillige ses ud fra interviewet med Mette Jørgensen, hvor hun, som tidligere nævnt, gør det klart, at man, til en vis grad, kan – og bør – handle på baggrund af undersøgelsesresultaterne. Den dekoobling, som vi ser på ældreområdet i forbindelse med borger-/brugerundersøgelserne, kan derfor ikke forklares ud fra det klassisk ny-institutionelle perspektiv – årsagen skal nok nærmere søges under det politiske perspektiv, hvor modsætningsmodellen, som tidligere nævnt, har været nærværende for ældreområdet.

Den ny-institutionelle forklaring om identitetsforvaltning kan også gøre sig gældende ud fra Mette Jørgensen's oplysninger omkring forvaltningens indstilling til '98-undersøgelsen. Forvaltningen gjorde, i forbindelse med planlægningen af '98-undersøgelsen, politikerne opmærksomme på, at man ikke så formålet med at få gennemført endnu en undersøgelse. Man var i forvejen frustrerede over den manglende brug i '96, og forudså yderligere frustrationer hvis '98-undersøgelsen blev gennemført alligevel (MJ6). Den blev imidlertid gennemført og deres tilkendegivelser blev derfor ikke fulgt. Dette kunne ses som et eksempel på negativ identitetsforvaltning overfor forvaltningsmedarbejderne, i og med, at man ikke har taget dem alvorligt, og lyttet til deres tilkendegivelser og forudsigelser om yderligere frustration.

Opsamling på brugen indenfor ældreområdet.

På det politiske niveau finder vi overordnet, at man ikke har brugt resultaterne fra borger-/brugerundersøgelserne instrumentelt. Både Lars Munksø og Erling Busk tilskriver det for en vis del, at man, som politiker, ikke ændrer sine grundlæggende holdninger på baggrund af en undersøgelse som denne. Endvidere er de begge enige i, at konceptet i sig selv ikke er godt nok til at man direkte kan styre og prioritere efter det. De ser dog undersøgelserne som et politisk værktøj, der kan bruges strategisk overfor andre politikere, men generelt er både den instrumentelle og den strategiske brug for deres vedkommende meget sparsom, og det må tilføjes, at bevidstheden om undersøgelserne som helhed, specielt hos Erling Busk, er forholdsvis lav.

På det administrative niveau er man enige i, at undersøgelsesresultaterne ikke er blevet brugt instrumentelt. Det skyldes dog ikke, at undersøgelserne ikke kan bruges som styringsinstrument, idet både Niels Lomborg og Mette Jørgensen efterlyser en mere rationel tilgang til undersøgelserne fra politikernes side, og begge giver endda udtryk for en frustration i forvaltningen over den manglende brug. De placerer således primært ansvaret for den manglende instrumentelle brug hos politikernes og kommunens egen håndtering af undersøgelserne, og manglende villighed til at gøre sig klart, hvad man vil bruge undersøgelserne til, både før og

efter gennemførelse. Dette bevirker, at man på ældreområdet ikke har ændret adfærd og rutiner, hvilket kan ses som en manglende organisatorisk læring i forbindelse med undersøgelserne i både 96 og '98.

Sammenholder man de to niveauer; hhv. det politiske og det administrative, tegner der sig således et billede af stor uenighed omkring indstillingen til brugbarheden af undersøgelsesresultaterne. Politikernes, henholdsvis forvaltningsmedarbejdernes, holdninger indikerer en politisk magtkamp. Her forsøger politikerne, ved at så tvivl om undersøgelsesresultatets troværdighed, at minimere undersøgelsesresultatets inddragelse i beslutningsprocesserne, med henblik på at fastholde deres magtbase som dem, der udstikker rammerne for styringen i kommunen. Denne magtkamp fra politisk side kan således ses som forklaringen på, hvorfor man ikke har brugt undersøgelsen instrumentelt på ældreområdet. Forklaringen kunne imidlertid også ligge i en dekobling af undersøgelsen, men da det har vist sig, at denne dekobling ikke har til formål at beskytte kerneproduktionen, vælger vi at placere årsagen for den manglende brug under det politiske perspektiv. Endvidere finder vi, at der direkte har været tale om negativ identitetsforvaltning i forbindelse med udformningen af '98-undersøgelsen, som har medført en yderligere forstærkelse af frustrationerne i forvaltningen.

Beslutningen om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelserne

Dette sidste spørgsmål i undersøgelsen omhandler, hvorfor Silkeborg Kommune har valgt ikke at få gennemført flere borger-/brugerundersøgelser fra Kommunedata. Her er det dog, for de to politikere fra ældreområdet, en beslutning, der er foretaget andensteds, nemlig i Økonomiudvalget. De har derfor begge pointeret, at de ikke har været med til at træffe den endelige afgørelse (EB40),(LM61).

Politikernes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

Indenfor ældreområdet, synes der ikke at være rationelt instrumentelle forklaringer på hvorfor det er valgt ikke at lave flere. Konceptet forventes, af Erling Busk, kun købt som en engangsforestilling, så han udtrykker derfor overraskelse over muligheden for overhovedet at bestille flere.

Det lærende perspektiv

Lars Munksø mener, at man ikke ønsker at gennemføre flere undersøgelser, fordi man ikke kan eftervise særligt meget i dem (LM61). Man spørger de forkerte (LM64) og konceptet er for overfladisk (LM65). Erling Busk konstaterer, at det skal være et stykke værktøj som bruges, fordi det ellers ikke kan betale sig at købe det (EB41). Endvidere skal konceptet svare til pris og forventninger (EB43). Umiddelbart tyder disse forklaringer på en - i hvert fald individuel - lærende proces for politikerne, nemlig at man ikke fik et værktøj.

Det politiske perspektiv

Ovenstående udtalelser fra politikerne om undersøgelsesnes brugbarhed, kan også tolkes ud fra det politiske perspektiv, således at disse ytringer endnu engang illustrerer, at politikerne kan føle, at deres magtbase er truet, hvorfor de nedtoner brugbarheden af undersøgelsesresultaterne. Erling Busk kan imidlertid ikke forestille sig, at problematikken med fejlen omkring tilslutningen til Socialdemokratiet, ikke har haft nogen indflydelse på valget om ikke at gennemføre flere undersøgelser (EB42).

Det ny-institutionelle perspektiv

Lars Munksø afviser, at de potentielle negative signaleffekter overfor borgerne i kraft af, at undersøgelsen ikke er blevet brugt efterfølgende, har haft nogen betydning for beslutningen om ikke at gennemføre flere. ”Borgerne; de spekulerer slet ikke på sådan noget” (LM70). Til gengæld mener Lars Munksø, at borger-/brugerundersøgelserne godt kan ses som et alibi overfor eksempelvis ministerierne, når man søger økonomiske tilskud (LM74). Tolket i et traditionelt nyinstitutionelt perspektiv giver Munksø altså udtryk for at signaleffekterne overfor borgerne i lokalomgivelserne ikke har nogen indflydelse på valg og fravalg af undersøgelserne, hvorimod effekten overfor ministerier på centralt niveau godt kan have betydning.

Embedsmændenes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

Embedsmændende angiver ikke rationelle begrundelser for ikke at bestille flere undersøgelser.

Det lærende perspektiv

Lomborg siger, at der grundlæggende var overordnet enighed om, at man ikke ønskede flere kommunedataundersøgelser, men på individuelt forskellige begrundelser herfor (NL76). Dette modsiger sandsynligheden for at vi kan begrunde, at der er sket en kollektiv og fælles fortolkning af undersøgelsesnes anvendelighed.

Det politiske perspektiv

Hvad angår forvaltningsmedarbejdernes forklaring på, hvorfor man har valgt ikke at få gennemført flere undersøgelser, afviser Niels Lomborg at acceptere politikernes forklaring om, at konceptet er for dårligt. Niels Lomborg mener faktisk, at resultaterne i undersøgelserne passer meget godt (NL87) og det er derfor ikke konceptet det har været galt med, men derimod har det været kommunen, der ikke har tænkt godt nok igennem, hvorledes undersøgelsen skulle bruges (NL73). Undersøgelserne har opfyldt forventningerne, men kommunen har ikke været klar til at bruge dem efterfølgende (NL74). Holdningen har været for skeptisk og negativ (NL79). Derfor kan man ikke forklare fravalget af flere undersøgelser med, at konceptet har været for dårligt, men at politikerne i kommunen ikke har været tilpas indstillede på at bruge det. Det er en understregning af de politiske perspektiv i form af magtproblematikken mellem

forvaltning og politikere. Denne problematik kan også tolkes omvendt, forstået således, at politikerne har kunnet bruge undersøgelserne til at underbygge egne holdninger på bekostning af administrationen i forbindelse med udvikling af ledelsesstrukturen, hvor politikerne gerne vil have igangsat strukturudvikling, og hvor forvaltningen omvendt ikke ser dette som løsningen.

Det ny-institutionelle perspektiv

Mette Jørgensen mener, at undersøgelserne ikke er bestilt igen, fordi resultaterne var for skuffende for politikerne (MJ53). De havde forventet nogle bedre resultater, og var blevet grebet af situationen, da de valgte at få gennemført undersøgelserne, men blev efterfølgende lidt skuffede, da resultaterne kom (MJ56). Dette har også betydet, at der ikke har været politisk interesse for at tage op til diskussion, hvordan man skulle bruge undersøgelserne (MJ54). Endvidere ville politikerne også have haft det dårligt med, at de skulle have været nødt til at bruge dem og rette sig efter dem (MJ59). At man har valgt ikke at få gennemført flere undersøgelser, bunder altså i, at politikerne ikke har været i stand til at bruge dem til intern ros og til ekstern profilering. Her kan den ny-institutionelle forklaring om identitetsforvaltning gøre sig gældende. Kommunen satte, sin identitet på spil, fordi man forventede at få positive tilbagemeldinger fra borgerne. Satsningen holdt imidlertid ikke, og derfor ønsker politikerne måske ikke længere at gøre nytte af konceptet. Men jævnfør magtbase-diskussionen, frygter politikerne måske også, at brugen af undersøgelserne i højere grad bliver institutionaliseret som en del af beslutningsprocessen.

Sammenfatning for fravælgelse indenfor ældreområdet

Politikerne forklarer altså fravalget af, flere borger-/brugerundersøgelser fra Kommunedata, med, at undersøgelseskonceptet ikke har været tilpas anvendeligt til konkret brug. Hvis det er et stykke værktøj, som alligevel ikke bruges, kan det så heller ikke betale sig at købe det. Dette kan bl.a. tolkes som en individuel læringsproces. Forvaltningsmedarbejderne mener, at politikerne ikke har været klar til at bruge dem. Da politikerne ikke har kunnet bruge dem, er det så valgt ikke at rekvirere flere. At resultaterne ikke har levet op til forventningerne, har heller ikke motiveret til at bestille flere, hvilket er et eksempel på det ny-institutionelle perspektiv, da en positiv identitetsforvaltning ikke har kunnet varetages. Politikernes, henholdsvis forvaltningsmedarbejdernes holdning, til undersøgelsesernes brugbarhed, understreger tesen om en politisk magtbasekamp mellem politikere og forvaltning på ældreområdet.

Teoretisk profil

Vurderet i forhold til de gennemgåede organisationsteoretiske perspektiver træder en række kendetegn frem omkring Silkeborg Kommunes håndtering og brug af Kommunedatas borger-/brugerundersøgelser. De forskellige former for brug som vore interviewrespondenter har givet udtryk for i deres besvarelser - mere eller mindre bevidst - samt beslutningerne om at undersøgelserne skulle gennemføres henholdsvis fravælges, kan sammenholdes med de skitse-

rede teoretiske perspektiver, hvorved en række spændende fortolkninger er mulige. Disse vil vi, hvad angår ældreområdet, kort diskutere herunder, med henblik på at danne et overblik over den samlede teoretiske profil.

Alle respondenterne indenfor ældreområdet afviser desuden, at undersøgelserne er brugt instrumentelt efter rationelt forbillede. Lars Munksø udtrykker en rationel, instrumentel brug, via opfordringen til at søge at løse imageproblemet, men dette udsagn afvises igen gennem Mette Jørgensens udtalelse om ikke at have bemærket denne konkrete opfordring. Ellers kommer alle respondenterne med afvisende bemærkninger angående instrumentelt brug. Politikerne forklarer den manglende instrumentelle brug som en følge af, politikernes holdninger om konceptets manglende brugbarhed, da det er for overfladisk og spørger de forkerte, nemlig borgerne fremfor brugerne. Forvaltningsmedarbejderne forklarer den manglende instrumentelle brug ud fra politikernes håndtering af undersøgelserne, herunder, at politikere ikke på forhånd har gjort sig klart, hvad undersøgelserne skal og kan bruges til. Tilkendegivelserne fra respondenterne er, hvad angår læringsdimensioner, klart afvisende, så indtrykket af om der findes læringsdimensioner indenfor ældreområdet er derfor negativt. Der er således ingen tegn på, at der er foregået nogen form for organisatorisk læring. Dog synes der, igennem interviewene, at forekomme tegn på, at respondenterne erkender problemer indenfor ældreområdet, så en vis motivation for at tage ved lære kan ikke helt afvises.

Til gengæld er der mange eksempler på, at der ikke er foregået organisatorisk læring. Flere steder pointeres, eller indikeres det, at der ikke er foregået nogen form for dialog angående undersøgelserne indefor ældreområdet. Der har altså ikke været vilje og motivation til at gøre meningsstrukturer tilgængelige for andre i organisationen, hvilket er en forudsætning for, at der kan ske organisatorisk læring. Der synes også at kunne konstateres en form for kollektive meningsstrukturer, der omfatter en forestilling om, at brugerne generelt er tilfredse med ydelserne, men at dette ikke fremgår af undersøgelserne, hvorfor motivationen for læring derfor er lille, når undersøgelserne ikke afspejler realiteterne.

Der kan skitseres en lang række brud på læringscyklussen. Bl.a. kan der ikke konstateres nogen form for struktureret almen erfaringsakkumulering indenfor ældreområdet. Hvad korridorsamtalernes konklusioner har udmøntet sig i kan vi dog ikke måle, men der er ikke indikationer på en fælles og almen akkumulering af erfaring. Indenfor forvaltningen er der heller ikke foretaget nogen form for fælles fortolkning. Denne lidt bevidstløse håndtering af rapporter kan også forstås som en manglende motivation for at initiere en fælles forståelse af resultaterne, hvilket også kan tolkes som et brud på læringscirklen. Endvidere kan det klart konstateres, at der ikke er etableret institutionaliserede processer for fælles organisatorisk tolkning. Der kan mellem politikere og forvaltningsmedarbejdere konstateres forskelle i kausalforståelser omkring ressourcetilførslen til ældreområdet, hvilket også kan fungere som barriere for læring.

Forskellige former for politisk brug er til gengæld rigt repræsenteret og eksemplificeret. Der er mange eksempler på strategisk interessevaretagelse, både hvad angår mellem politikere og forvaltning og mellem politikere internt. For det første kan der konstateres en klar magtbaseskamp mellem politikere og forvaltning. Politikerne afviser undersøgelsesresultaternes brugbarhed i forhold til mere instrumentel og konkret brug, pga. konceptets struktur og indhold. Forvaltningsmedarbejderne udtrykker derimod at den manglende konkrete brug skyldes politikernes håndtering og udmeldinger omkring brugbarheden af undersøgelsesresultaterne. Denne magtbasesproblematik kan forstås således at politikere frygter en magtafgivelse, hvis der i højere grad skal styres efter sådanne undersøgelser, fremfor efter politikernes holdninger og de politiske konstellationer. Omvendt kan forvaltningsmedarbejderne forudse en klar magtudvidelse, hvis man rent faktisk tager undersøgelsesresultaterne til efterretning, fordi der i så fald skulle omprioriteres med hensyn til økonomiske midler, hvilket ville være til ældreområdet fordel. Dette er et eksempel på hvad vi teoretisk betegner som modsætningsmodellen. Der er også flere udtalelser omkring hvorledes undersøgelsesresultaterne er brugt politisk både af og mellem politikere. For det første er undersøgelsesresultaterne brugt som et politisk redskab blandt flere, dvs. som en informationskanal blandt flere andre, om hvordan virkeligheden står til. Endvidere er undersøgelsesresultaterne også brugt intern mellem politikere i den politiske kamp om ressourcer, uden dog at have givet sig udslag i konkrete målbare omprioriteringer. Endeligt kan undersøgelsesresultaterne være brugt strategisk politisk i forbindelse med profilering af resultaterne til at konstituere de siddende politikeres magtbaser og indflydelse.

I forhold til mere interorganisatoriske aspekter i forklaringerne på brugen af og hvorfor undersøgelsesresultaterne er brugt som de er, kan der konstateres en række ny-institutionelle fortolkningsmuligheder. Med hensyn til den klassiske ny-institutionelle forståelse, hvor en række institutionaliserede elementer indoptages i et løst koblet system for at fungere som stødpude overfor omgivelsernes krav, kan der konstateres en række eksempler på sådanne dekoblinger. Tilkendegivelsen om brugen af undersøgelsesresultaterne i forbindelse med ansøgning om ressourcer hos ministerierne, er et eksempel på at undersøgelsesresultaterne er indoptaget med henblik på at fungere legitimerende i forhold til kravene fra et autoritativt center. Undersøgelsesresultaterne fungerer altså som stødpude i forhold til omgivelsernes krav. Endvidere kan den manglende instrumentelle, rationelle brug af undersøgelsesresultaterne illustrere en dekobling mellem den politiske organisation og handlingsorganisationen. Denne dekobling kan vi dog ikke underbygge som bevidst og tilsigtet fra den politiske organisations side. Eksemplet kan dog heller ikke understrege, at denne dekobling skal fungere som en beskyttelse af kerneproduktionen. Der kan i højere grad argumenteres for at den har udgangspunkt i og illustrerer en politisk magtkamp mellem politikere og forvaltning.

Hvad angår den nyere ny-institutionelle forståelse, kan forvaltningsmedarbejderne tilkendegivelser om at undersøgelsesresultaterne ikke er brugt i større stil, samt beslutningen om ikke at gennemføre flere, fordi politikere blev skuffede over resultaterne, være et eksempel på at identitetsforvaltning ikke har kunnet foretages, pga. at undersøgelsesresultaterne ikke har udmøntet sig i ros til organisationen. Den manglende profilering af resultaterne kan derfor også tolkes som

en identitetsforvaltende handling fordi man ikke har ønsket at kommunikere mindre positiv omtale ud ad til. Endeligt synes påpegnings af uddannelsesmæssige kvalifikationer som forudsætning for konkret brug af undersøgelserne, at være et eksempel på en problematik omkring opskriftsoversættelser. Oversættelse af organisationsopskrifter indenfor ældreområdet, afhænger af enkeltpersoners uddannelsesmæssige kvalifikationer for at håndtere sådanne undersøgelser, og der kan ikke konstateres fælles fortolkning henholdsvis oversættelse på nogen måde.

Børnepasningsområdet

Indledning

I dette afsnit vil vi undersøge, hvorledes spørgsmålene i problemformuleringen besvares af respondenterne på børnepasningsområdet. På området har vi fire respondenter. Fra det politiske niveau; medlem og tidligere formand for børne- og undervisningsudvalget; Jens Erik Jørgensen og nuværende formand; Carl Erik Larsen. De har begge siddet i børne- og undervisningsudvalget de sidste to perioder og har begge været formand for udvalget. Jens Erik Jørgensen var således formand, da 1996-undersøgelsen blev gennemført, mens Carl Erik Larsen er nuværende formand. Carl Erik Larsens udtalelser foreligger kun i referatform.

Fra det administrative niveau social- og kulturdirektør i kommunen; Frank Lauridsen og afdelingsleder for børnepasningsområdet; Ken Engedal. Han har tidligere været afdelingsleder for ældreområdet. Han skiftede post i marts 1997, så hans kendskab til den administrative brug af undersøgelserne på børnepasningsområdet er primært knyttet til 1998-undersøgelsen.

Analysen vil, jævnfør den generelle indledning, være opdelt i tre underafsnit. I det første afsnit analyseres respondenternes opfattelse af baggrunden for beslutningen om at gennemføre borger-/brugerundersøgelser. Dernæst analyseres brugen af undersøgelserne på børnepasningsområdet, hvilket danner udgangspunkt for besvarelse af spørgsmål to i problemformuleringen. Til sidst analyserer vi respondenternes opfattelse af baggrunden for fravælgelsen af flere borger-/brugerundersøgelser.

Beslutningen om at gennemføre borger-/brugerundersøgelserne

Indledning

I dette afsnit vil vi analysere respondenternes opfattelse af baggrunden for, at man besluttede at gennemføre borger-/brugerundersøgelserne. Det er allerede blevet nævnt, at dette ikke er projektets primære spørgsmål, men det virker som et naturligt udgangspunkt i forhold til de øvrige spørgsmål. Respondenterne er også blevet udvalgt med det formål at besvare de 3 spørgsmål, hvilket bevirker, at flere af dem ikke har været i kontakt med selve beslutningen om gennemførelsen. Blandt respondenter på børnepasningsområdet har Frank Lauridsen som direktionsmedlem i 1996 været i direkte kontakt med beslutningsprocessen. Jens Erik Jørgensen angiver også at have været i forbindelse med økonomiudvalgets beslutningsproces 1996, selvom han på daværende tidspunkt ikke sad udvalget. Ken Engedal og Carl Erik Larsen har derimod kun andenhånds information omkring beslutningen om at gennemføre undersøgelserne.

Politikernes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

Flere af Jens Erik Jørgensens udtalelser tyder på, at han havde et rationelt motiv til at få lavet Kommunedatas borger-/brugerundersøgelser. Han nævner, at man på både børnepasnings- og skoleområdet havde gennemført en række ændringer, som både før, under og efter havde fået en del kritik. Man ønskede derfor at få en måling på tilfredsheden på de nævnte områder "virkede det i grunden"?, hvilket betød, at han, i kraft af sin rolle som daværende formand for børne- og undervisningsudvalget, havde kontakt med økonomiudvalget omkring undersøgelsen (J4). Jens Erik Jørgensen nævner endvidere, at direktionen kan have haft et rationelt motiv for at gennemføre undersøgelserne. I kraft af en ny direktionsstruktur var det ikke længere acceptabelt, at den enkelte direktør blot, som tidligere, tænkte områdeorienteret; direktørerne skulle nu tænke mere helhedsorienteret. Her forestiller Jens Erik Jørgensen sig, at direktørerne derfor kunne bruge borger-/brugerundersøgelserne som et udgangspunkt for deres indbyrdes diskussioner omkring prioriteringer og ressourcefordelinger, hvilket dog ikke kan tages som et udtryk for, at det reelt gjorde sig gældende, idet vi intet har i vores interviews der underbygger det. I interviewet med Carl Erik Larsen kommer det klart til udtryk, at han ikke har nogen klar opfattelse af baggrunden for beslutningen om at gennemføre undersøgelserne. Han pointerer meget klart i starten af interviewet, at *"jeg var imod det lige fra starten .. jeg synes det var spild af penge"* (Bilag 17).

Samlet set kan Jens Erik Jørgensens udtalelser om et øget behov i direktionen samt måling af effekten af indsatsen på børnepasningsområdet tolkes som rationelle begrundelser for at gennemføre undersøgelserne. I de øvrige interview er der dog intet som tyder på, at det har været motivationen for at gennemføre undersøgelserne. Endvidere tydeliggør Carl Erik Larsens udtalelser, at der på det politiske niveau ikke har været tale om en fælles organisatorisk rationalitet som foreskrevet i den rationelle organisationsforståelse. Derfor er den samlede konklusion, at set fra den politiske synsvinkel har det rationelle perspektiv begrænset forklaringskraft i forhold til gennemførelsen af undersøgelserne.

Det lærende perspektiv

Man kunne også forstå Jens Erik Jørgensens ovenstående udtalelser i et lærende perspektiv (J4). Ønsket om at undersøge tilfredsheden omkring ændringerne på børnepasnings- og skoleområdet kunne indikere et ønske om at få et grundlag for refleksioner omkring områderne. Man kunne således forestille sig, at negative tilbagemeldinger eksempelvis ville resultere i overvejelser omkring de pågældende ændringer på områderne, så som; hvorfor er de negative, skal vi lave yderligere forandringer osv.

Carl Erik Larsens udtalelser tyder imidlertid ikke på et ønske om organisatorisk læring i forbindelse med undersøgelserne.

Det samlede billede er således, at der kan ses et lærende ønske i forbindelse med undersøgelses gennemførelse, selvom dette ikke er gældende for hele det politisk niveau.

Det politiske perspektiv

I forhold til det politiske perspektiv nævner Jens Erik Jørgensen, at man i 94 lavede en budgetaftale, der satte nogle faste økonomiske rammer, hvilket ændrede de politiske prioriteringsdiskussioner. Derfor ønskede man, fra politisk side, at få en anden platform at diskutere prioriteringer udfra, hvilket Jens Erik Jørgensen så borger-/brugerundersøgelserne som et middel til. Her kunne man argumentere for, at dette udsagn burde forstås i et rationelt perspektiv. Hvis politikerne havde en fælles intention om at handle instrumentelt efter borgernes ønsker - hvilket vi sidestiller med en direkte ressourceprioritering efter borgernes ønsker - så peger det mere på en rationel instrumentel begrundelse, end på en politisk begrundelse for undersøgelsens igangsættelse. Hvis vi sammenholder det med politikernes personlige indstillinger til at lade sig styre af borgernes prioriteringsønsker - så tegner der sig imidlertid et mere politisk billede, dvs. et ikke-instrumentelt. Jens Erik Jørgensen siger direkte, at det ville være tåbeligt, hvis man som politiker lod sig styre af en sådan undersøgelse (J54,59). Dette er helt i overensstemmelse med det vi, i vores analyse af ældreområdet, erfarede var Lars Munksøs og Erling Busks holdning til undersøgelserne. Det er derfor vores tolkning, at politikerne, i forhold til budgetdiskussionerne, har haft et politisk - og ikke rationelt - motiv til at få lavet borger-/brugerundersøgelserne.

Jens Erik Jørgensen nævner indirekte, at han også ønskede undersøgelserne gennemført for at kunne legitimere sine politiske beslutninger i forhold til interesseorganisationernes ensidige betragtninger. Han mener for øvrigt, at det behov er blevet større pga. af interesseorganisationernes større og større gennemslagskraft i medierne (J12,10,11,18). Man kunne endvidere indvende, at Jens Erik Jørgensens udtalelser reelt kun viser hans egne politiske ønsker, hvilket tydeliggøres ved Carl Erik Larsen generelle modvilje mod undersøgelserne. Denne holdning havde Carl Erik Larsen også givet tilkende i den socialdemokratiske gruppe, hvilket dannede baggrund for en lang diskussion. Hans egen modstand mod undersøgelserne skyldes formentlig ikke blot ressourceforbruget, men i ligeså høj grad manglende forudsætninger for at bruge undersøgelserne i den politiske debat. Denne tolkning vil blive uddybet i afsnittet om politikernes brug af undersøgelserne.

Set i det politiske perspektiv er det samlede billede, at dele af det politiske niveau har ønsket undersøgelserne gennemført pga. strategi i forhold til budgetforhandlinger og legitimering af egne beslutninger i forhold interesseorganisationer. Der har dog ikke været tale om et fælles politisk ønske, hvilket også vil blive uddybet i afsnittet med politikernes brug af undersøgelserne.

Det ny-institutionelle perspektiv

Indenfor det klassiske ny-institutionelle perspektiv finder vi, som nævnt i teoriafsnittet, en eksternt forklaring på, hvorfor man har valgt at adoptere borger-/brugerundersøgelserne. Visse

udtalelser fra Jens Erik Jørgensen omkring undersøgelseernes gennemførelse kan også forstås som en respons på krav fra kommunens omgivelser. I den forbindelse udtaler Jens Erik Jørgensen, på det første spørgsmål vedr. grunden til, at man fik undersøgelseerne lavet, at det var "*in at gøre sådan noget*". (J4) Han mener dog ikke, at det er muligt at pege på bestemte steder, hvor det kommer fra, (J9) og afviser tillige, at det var krav fra borgerne om en borger-/brugerundersøgelse, som gjorde sig gældende. (J10)

På trods af, at han afviser, at der fra omgivelserne var et direkte krav/ønske om, at Silkeborg Kommune skulle gennemføre Kommunedata-undersøgelsen, kan argumentet om legitimitet overfor interesseorganisationerne også tolkes i et nyinstitutionelt perspektiv. Politikerne kan således sige, at krav fra interessegrupperne i Silkeborg Kommune, har givet organisationen et behov for at legitimere deres beslutninger overfor omgivelserne, hvor borger-/brugerundersøgelseerne kan ses som et middel til at opfylde det behov. Ønsket om undersøgelseerne kan således ses forårsaget af et meget specifikt legitimeringsbehov i forhold til nyinstitutionelle organisatoriske legitimering.

Jens Erik Jørgensen ved ikke om nogen har spekuleret i undersøgelseernes identitetsforvaltende effekt - han har ikke selv haft det i tankerne, da han overvejede undersøgelseerne. Han nævner dog, at han kunne forestille sig, at administrationen - specielt direktionen - kan tænkes at havde haft dette motiv, hvilket vil blive uddybet i næste afsnit.

Embedsmændenes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

I forhold til det rationelle perspektiv svarer begge respondenter klart, at det ikke var specifikke problemer, der var baggrund for at gennemføre undersøgelsen. Der bliver nævnt nogle specifikke problemer på ældreområdet, men disse synes kun at være baggrund for igangsættelse af en PLS-consult rapport (KE2, F3), der tidsmæssigt ligger før beslutningen om borger-/brugerundersøgelsen (F1). Hverken Ken Engedal eller Frank Lauridsen nævner noget om skabelse af et nyt behov for prioritering pga. indførelse af den ny direktionsmodel, hvilket vi tolker som en afkræftelse af Jens Erik Jørgensens spekulationer omkring temaet. Set i forhold til det administrative niveau har det rationelle perspektiv således ingen forklaringskraft i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelseerne.

Det lærende perspektiv

Frank Lauridsen angiver i stedet et mere bredt ønske om at blive *klogere på* borgernes generelle tilfredshed på en række områder (F1), hvilket, i et læringsperspektiv, kunne tolkes som et ønske om organisatorisk læring. Spørgsmål er dog, hvor dybt dette læringsønske stikker i organisationen. Ken Engedal angiver, at der ikke på hans ledelsesniveau har været en diskussion forud for beslutningen om at gennemføre borger-/brugerundersøgelseerne. Administratio-

nen giver således udtryk for et generelt ønske om læring, der dog ikke kan tolkes som et samlet ønske om læring i hele den administrative organisation.

Det politiske perspektiv

I forhold til det politiske perspektiv er vi i første omgang interesserede i at afgrænse aktørerne bag beslutningen. Ken Engedal angiver i forbindelse med ovenstående, at undersøgelserne, ifølge hans opfattelse, er genereret af Michael Svendsen i dialog med ”*hans chef osv.*”. (KE2), hvilket peger på Borgmesterkontoret. Imidlertid er Frank Lauridsens opfattelse, at der ikke var nogle bestemte personer eller bestemte grupperinger, der ”*specielt advokerede for det*” (F4). Til gengæld angiver han, at ”*vi synes generelt, at det var en god ide...*” (F4). Hvorvidt dette henviser til Silkeborg Kommune som helhed, eller mere specifikt til direktionen, er uklart, men i forhold til Ken Engedals og Mikael Svendsens udtalelser kunne det meget vel henvise snævert til direktionen. Fra den administrative synsvinkel var det således ikke bestemte personer eller grupper udenfor direktionen, der forsøgte at få gennemført undersøgelserne. Hvorvidt direktionsens ønske skyldtes et ønske om skaffe sig autonomi i forhold til det politiske system, vil blive analyseret i afsnittet om brugen af undersøgelserne.

Det ny-institutionelle perspektiv

Ken Engedal giver meget klart udtryk for en opfattelse af, at ny-institutionelle faktorer har spillet en afgørende rolle. På det første brede spørgsmål om motivationen bag undersøgelserne svarer han ”*trend*” (KE1). Han uddyber det svar med, at det kan handle om at legitimere, at man gør det *rigtige*, eller det kan være et velment ønske om at lære noget nyt. Han tilføjer, at man (formentlig direktionen) måske ikke har gjort sig forskellen klar (KE1). Dermed antyder han allerede i første besvarelse, at der kunne være tale om en klassisk ny-institutionel legitimering. Han fastholder denne hovedforklaring i de uddybende spørgsmål, hvor han bl.a. henviser til moder og luner i organisationspolitik (KE5). Der henvises således nærmest direkte til ny-institutionalismens begreb om et organisatorisk felt. Lauridsen angiver ikke sådanne ydre faktorer som direkte begrundelse, men afviser ikke, at ”*vi sådan efterhånden var blevet sovset ind i alle de der tilkendegivelser om, at man burde lave sådan nogle tests på sig selv*” (F5).

Denne lidt tøvende tilkendegivelse synes dog ikke at udlukke en ny-institutionel forklaring, da det netop er et af teoriens kendetegn, at aktørerne ikke har klare eksplicite præferencer. Begge respondenter afviser dog rimeligt klart, at undersøgelserne er blevet adopteret på baggrund af tilkendegivelser fra borgerne (K5, F6). I forhold til legitimeringsdelen svarer Lauridsen direkte afkræftende på, at undersøgelsen blev gennemført for at signalere et bestemt image ud ad til (F7). Denne blanke afvisning står i kontrast til Engedals meget detaljerede beskrivelser af, hvorledes, i hvert tilfælde, den første undersøgelse var ufarlig og med sikkerhed ville give politisk goodwill (KE6). Denne difference kan skyldes en misopfattelse hos Engedal af den faktiske motivation bag undersøgelserne, men det kunne også skyldes en større bevidsthed i forhold til de institutionelle omgivelser. En sådan bevidsthed kunne skyldes Ken

Engedals tidligere arbejde i kommunens udviklingsafdeling, hvor man, ifølge Røviks ny-institutionelle forklaring, netop er beskæftiget med at indoptage og oversætte opskrifter. En tredje forklaring på denne difference kan være, at Lauridsens funktion som direktør netop er at vise organisationens fernis frem for omgivelserne. Den legitimerende effekt er jo netop kun funktionel, når omgivelserne ikke opfatter adoptionen af opskriften som en legitimerende handling, dvs. vi bliver som observatører eventuelt fanget i spillet mellem organisationen og omgivelserne.

De to respondenter forholder sig dog rimeligt entydigt til spørgsmålene om identitetsforvaltning i forhold til de interne medarbejdere. Lauridsen angiver, at signalet til medarbejderne om at være opmærksom på borgernes tilfredshed ikke er eksplicit begrundet, *"men der er overhovedet ingen tvivl om, at det var med i vores baggrund for den. Det er helt sikkert"* (F8). I forlængelse heraf er det Ken Engedals opfattelse, at undersøgelserne også er blevet lavet for at sende et signal til medarbejderne om, at man er en moderne organisation, der har til opgave at yde service på linie med private firmaer (KE7).

Sammenfatning

På børnepasningsområdet tegner der sig et samlet billede af, at undersøgelsernes gennemførelse ikke var motiveret af specifikke problemer. Vi kan dog ikke afvise, at ønsket om læring specielt i forhold til de iværksatte initiativer på børnepasningsområdet har spillet en rolle. Det er administrationens opfattelse, at grupperinger udenfor direktionen ikke har presset på for at få undersøgelserne gennemført. Ikke desto mindre giver Jens Erik Jørgensen klart udtryk for et personligt engagement i forbindelse med at få undersøgelserne gennemført, hvilket bl.a. bundes i et politisk ønske om argumenter i forbindelse med budgetteringsdebatten. Endvidere har ønsket om et legitimeringsgrundlag, i forhold til interesseorganisationer, været en begrundelse for Jens Erik Jørgensen. Ken Engedal henviser også til en legitimeringsbegrundelse, hvilket dog skal forstås bredere end Jens Erik Jørgensens opfattelse af legitimering. Frank Lauridsens benægter direkte en legitimeringsbegrundelse, men siger klart, at den identitetsforvaltende effekt i forhold til medarbejderne spillede en rolle. Dette er i overensstemmelse med Ken Engedals og Jens Erik Jørgensens opfattelse, selvom det ikke spillede en rolle for Jens Erik Jørgensens personlige motivation. Alle respondenterne er ligeledes enige om, at trend i organisationens omgivelser har haft indflydelse på beslutningen. Som det ses ud af ovenstående, er det altså den ny-institutionelle forklaring, der byder sig mest til.

Brugen af borger-/brugerundersøgelserne

Indledning

I forlængelse af analysen af beslutningen om at gennemføre undersøgelserne vil vi i dette afsnit analysere, hvordan undersøgelserne efterfølgende er blevet anvendt på børneområdet, og hvorfor de er blevet anvendt som de er. I dette afsnit ønsker vi således at besvare spørgsmål to i problemformuleringen for børnepasningsområdets vedkommende.

Overordnet tegner der sig et billede af, at man på børnepasningsområdet, på baggrund af de generelt dårlige undersøgelsesresultater i '96, iværksatte en række tiltag. I forbindelse med den negative kritik vedrørende pladsanvisningen på daginstitutionsområdet i '96, igangsatte man personaleudvikling i samarbejde med en psykolog, og man valgte at ændre på personalebemandingen og på nogle arbejdsrutiner. Tiltagene i forbindelse med den stadige, men mindre, negative kritik i 98-undersøgelsen var mere begrænsede, men Ken Engedal nævner dog, at resultaterne har været brugt som grundlag for en nedprioritering af en planlagt fleksibilisering af åbningstiderne på daginstitutionsområdet. Endvidere har den begrænsede fremgang i tilfredshed med pladsanvisningen og informationen omkring pasningsmuligheder, medført en beslutning om at etablere et tast-selv-system.

Politikernes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

I interviewene med Jens Erik Jørgensen og Carl Erik Larsen er der ikke noget, der tyder på, at undersøgelserne har været brugt rationelt instrumentelt på det politiske niveau. Der kunne imidlertid være antydningen af en fælles rationalitet i Jens Erik Jørgensens udtalelser (JE6) om borger-/brugerundersøgelsesrolle i forbindelse med budgetaftaler, herunder diskussioner om prioriteringer og ressourcetildeling. Som nævnt i analysen af, hvorfor man fik undersøgelserne lavet, mener Jens Erik Jørgensen, at man ønskede et fælles udgangspunkt eller platform at diskutere udfra. Man havde på forhånd aftalt en udgiftsramme. Og der var efterfølgende opstået behov for en sådan fælles platform. Det handler med andre ord om at prioritere bredt og ikke indenfor sit eget område. Antydningen af den fælles rationalitet underbygger Jens Erik Jørgensen endvidere i hans svar på spørgsmålet om hvorvidt, det er hans indtryk, at man brugte den i nogle budgetforhandlinger. Hertil svarer han, at man har brugt den; at den har haft en effekt, men at det ikke er muligt at se henvisninger til den i budgettet (JE7). Hvis man imidlertid holder ovenstående op imod Jens Erik Jørgensens personlige indstilling til brugen af undersøgelsesresultaterne, så tyder det, som nævnt i analysen af spørgsmål 1 på, at der i højere grad, fra hans side, er tale om strategisk brug udfra et politisk rationale.

Denne fortolkning passer godt sammen med den udtalelse Jens Erik Jørgensen har senere i interviewet, hvor han siger "Det du sidder og forlanger ... det er at politikere skulle handle rationelt altid. Det får du aldrig opfyldt!" (J83).

Alt i alt er det vores tolkning, at det politiske niveau ikke har brugt undersøgelsesresultaterne rationelt instrumentelt.

Det lærende perspektiv

Der er ligeledes ikke meget i interviewene med Jens Erik Jørgensen og Carl Erik Larsen, der kan tolkes som værende lærende brug. Jens Erik Jørgensen mener dog, at undersøgelsen kan bruges til at få skabt en konstruktiv kommunikation mellem børnefamilierne og det politiske system (J18). Han fortæller her, at de har etableret et kommunikationssystem, dvs. holdt møder hvert kvartal, med repræsentanter for forældrebestyrelserne og alle lederne på dagsinstitutionsområdet, hvor undersøgelsen er blevet brugt som udgangspunkt for den debat, der var på disse møder. Begge steder kan det tolkes som et tegn på, at Jens Erik Jørgensen er modtagelig overfor meningsstrukturer, samt at han gør hans meningsstrukturer tilgængelige overfor dem. Spørgsmålet er dog, hvor dybt dette ønske stikker. For hvis vi imidlertid nærlæser hans udsagn (J18), tyder det på, at hans ønske i højere grad bunder i et behov for at kunne legitimere nogle beslutninger, der tager hensyn til helheden. Dette kan forstås indenfor en politisk eller ny-institutionel forståelse.

Den efterfølgende analyse, af det administrative niveau, vil imidlertid vise, at der, specielt i forbindelse med 1996-undersøgelsen har været tale om organisatorisk læring. Her har politikerne helt givet spillet en vigtig rolle, i kraft af deres fuldstændige opbakning bag de administrative tiltag. Set i forhold til læringsteoriens udsagn om vigtigheden af "samme bølgelængde" i læringscirklen udtaler Jens Erik Jørgensen, at samarbejdet på børnepasningsområdet er foregået uden blokerende modsætningsforhold, pga. at politikerne "... snakker samme sprog som forvaltningen gør, når vi snakker om sådan noget" (J49). I forhold til det lærende perspektiv er det således vores tolkning, at der ikke er sket en selvstændig, organisatorisk læring på det overordnede politiske niveau. De to politikere har imidlertid deltaget i en organisatorisk læring på børnepasningsområdet, hvor de har givet fuld opbakning til en række tiltag.

Det politiske perspektiv

De fleste af Jens Erik Jørgensens udtalelser tyder på en strategisk brug af undersøgelserne. Han udtaler således, at han, som politiker, har taget udgangspunkt i undersøgelsen i tilfælde, hvor han skal argumentere for noget specielt. Han ser det som helt naturligt, at man, som politiker, altid vil bruge den i overensstemmelse med det, man gerne vil fremme; det kan han ikke forestille sig et politisk system, som ikke vil. (J7 og 8) Han ser det ligeledes som noget helt naturligt, at rapporten har været brugt til "at slå hinanden oven i hovedet med" på det politiske niveau. Det hænger godt sammen med hans personlige indstilling til brugen af sådanne undersøgelser, som han udtrykker ved at sige, at: "enten bruger du den til at understøtte din argumentation eller også jorder du den" (J18). Jens Erik Jørgensen mener endvidere-

re, at denne, hvad han kalder, usaglige måde at bruge undersøgelserne på, også gør sig gældende for de øvrige politikere (J22, 23). Han ser imidlertid den fordel, at rapporten, i forhold til den politiske argumentation, også kan medvirke til at forhindre, at man kommer til det, han kalder en *"..det kan du selv være argumentation"*(J67). Jens Erik Jørgensen ser dog samtidig en forskel i de teoretiske forudsætninger, som de forskellige politikere har for at anvende et sådan talmateriale i den politiske debat (J22). Han ser her sin uddannelse og sine erfaringer fra sit daglige arbejde som lektor i matematik, som en klar fordel i en situation, hvor de sidder to og diskuterer, og den anden ikke besidder samme kvalifikationer. Der kan han, som han siger i (J23), *".. tage de der tal, og sådan billedligt talt slå folk oven i hovedet ...og samtidig, hvis den anden ser noget, som jeg ikke vil se, så er det nok nemmere for mig at argumentere, jamen det kan du jo ikke fordi sådan og sådan"*. Ovenstående viser klart, at Jens Erik Jørgensen har været meget bevidst i sin brug af undersøgelserne i forhold til det at skabe en politisk diskussion, der er til hans fordel. Det er så åbenbart det han kalder "sagligt".

Dette kommer også til udtryk i interviewet med Carl Erik Larsen, der flere gange har erfaret disse forskellige i uddannelsesmæssige forudsætnings betydning for, hvordan man bruger undersøgelserne. Carl Erik Larsen nævner således, at han kun har gået 9 år i skole, hvilket gør det svært for ham at gennemskue indviklet talmateriale. Selvom han giver udtryk for et godt politiske samarbejde med Jens Erik Jørgensen, nævner han konkrete situationer, hvor han føler sig en smule snydt pga. Jens Erik Jørgensens brug af statistikker og beregninger. Hans opfattelse af uddannelse, og dens betydning for brugen af undersøgelserne, deles af Michael Svendsen og Lars Munksø, jvf. analysen af ældreområdet. Samlet set tyder dette på en udpræget strategisk brug af undersøgelsen i den politiske debat. Dette passer meget godt med vores tidligere tolkning af, at Carl Erik Larsen, bl.a. af politiske strategiske årsager, ikke ønskede undersøgelserne gennemført.

Jævnfør den tidligere analyse og interviewet med Jens Erik Jørgensen, ser vi, at han bruger undersøgelserne til at legitimere, at han, i sine beslutninger, tager hensyn til helheden. Han bruger således undersøgelserne til at få de forskellige interessegrupper til at indse, at andre borgere måske ønsker noget andet end lige præcis det interessegruppen ønsker, og han kan, som følge deraf, legitimere, at han tager beslutninger, som varetager helhedsinteressen. Det gør, ifølge Jens Erik Jørgensen, politikernes situation og deres argumentation lidt anderledes. Denne brug kan ses som en måde, hvorpå han forener "uforenelige" krav fra forskellige interessegrupper – og han giver selv udtryk for, at han netop så undersøgelsen som et middel til legitimering af helhedsbeslutninger (J12).

I forhold til det politiske perspektiv kan det sammenfattende siges, at Jens Erik Jørgensen klart har brugt undersøgelsen strategisk internt i organisationen og legitimerende eksternt i forhold til omgivelserne. Carl Erik Larsen har derimod slet ikke brugt undersøgelsen. Denne difference kan først og fremmest forklares ved politikernes forskellige teoretiske forudsætninger.

Det ny-institutionelle perspektiv

Jævnfør tidligere analyser kan Jens Erik Jørgensens brug af undersøgelserne overfor interesseorganisationerne ud fra det ny-institutionelle perspektiv også tolkes som en legitimerende brug, hvor opskriften fungerer som en stødpude i forhold til uforenelige krav i omgivelserne. Hvorvidt denne legitimering skal tolkes i forhold til hans egen interesse eller i forhold til beskyttelse af organisationens kerneproduktion er ikke til at afgøre. Begge politikere giver dog udtryk for en meget klar arbejdsdeling i forhold til forvaltningen, der i det ny-institutionelle perspektiv kan forstås som handlingsorganisationen. Der er således ingen tegn på, at politikere har brugt undersøgelsen identitetsforvaltende i forhold til organisationens medarbejdere.

Embedsmændenes synsvinkel

Rationelle perspektiv

I forbindelse med 96-undersøgelsen kan man argumentere for, tidligere nævnte tiltag, med hensyn til bl.a. visitationspersonalet, kan ses som et udtryk for en rationel instrumentel brug af undersøgelsesresultaterne. Det viste sig imidlertid i analysen af spørgsmål 1, at Frank Lauridsen afviser, at undersøgelsen blev gennemført på baggrund af specifikke problemer. Derfor kan tiltagene bedre forstås i et organisatorisk læringsperspektiv, idet det netop giver plads til at opdage, og handle, i forhold til *nye* problemområder og sætte nye målsætninger.

Den samlede konklusion er således, at den administrative brug af undersøgelserne, kun i begrænset omfang, kan forklares indenfor det rationelle perspektiv.

Det lærende perspektiv

Generelt gav 1996-rapporten, som nævnt, meget dårlige karakterer til børnepasningsområdet, og specielt fik personalet fra pladsanvisningen på daginstitutionsområdet bundkarakterer. Den måde, man, iflg. Frank Lauridsen, forholdt sig til det på var, at man i forvaltningen "*tænkte på vores rolle i det her*" (F15)- og erkendte, "*at nogle gange er der vel nogle, der bliver snappet af og ikke får så god en behandling*" (F15). Derfor iværksatte man en række foranstaltninger for at forbedre den service, som forældrene fik, når de havde kontakt med pladsanvisningen. Personalet var på det tidspunkt meget hårdt pressede - de fik skældud af forældrene, havde travlt osv., og derfor satte man dem til at "arbejde med sig selv" i samarbejde med en psykolog - og man forsøgte at skabe en bevidstliggørelse omkring rollen som "udskældt servicemedarbejder"; man ændrede på personalebemandingen, og man ændrede nogle arbejdsrutiner. Endvidere etablerede man permanent supervision til medarbejderne (F13+14+15+16, og interview 1: L4+5+6). Ud fra det organisatoriske læringsperspektiv kan man således sige, at ovenstående viser en refleksion i organisationen - man har sammenholdt undersøgelsens "virkelighed" med de normer og standarder, som hersker i organisationen, dvs. man har fungeret som direktor. Dette kan ses som en proces, hvor man har gjort de kollektive og private meningsstrukturer tilgængelige, og som har resulteret i en ændret adfærd og i ændrede arbejdsrutiner. Denne "effektor" skal muligvis ses som et resultat af, at medarbej-

derne har taget den tilgængelige meningsstruktur om et serviceproblem til sig, og dermed har gjort den kollektiv. I det organisatoriske læringsperspektiv kan man således se en organisatorisk læring hos forvaltningen på børnepasningsområdet på baggrund af den negative kritik i 96-undersøgelsen.

Selve den, i 1996 påbegyndte, udbygning af børnepasningsområdet synes også at være forløbet i fuld forståelse med politikerne, der, ifølge Lauridsen, *"ikke har brokket sig over, at der blev brugt for mange penge og de ordninger vi lavede, har fået opbakning"* (F21). Han mener således, at der har været et enestående fodslag administration og politikere imellem (F36). Der synes tillige at være en klar og accepteret arbejdsdeling, idet Frank Lauridsen, i det første interview, giver udtryk for, at der er områder, som naturligt sorterer under politikerne og områder, som sorterer under forvaltningen (F12; int. 1) Denne accept af arbejdsdeling finder vi endvidere hos Jens Erik Jørgensen, der udtaler, at han holder et skarpt skel mellem administrative og politiske opgaver (J33,34). Der har således ikke været konflikt omkring opgavevaretagelserne. Der synes endvidere at have været en fælles forståelse imellem politikerne og administrationen om, at der *var* store problemer på børnepasningsområdet, men også omkring de ordninger, som forvaltningen har igangsat, hvilket formentlig har været en vigtig forudsætning for den ovennævnte lærende brug af 1996-undersøgelserne.

I forbindelse med 98-undersøgelsen var resultatet, at børnepasningsområdet generelt havde bevæget sig i en positiv retning, om end området stadig figurerer med en samlet lav tilfredshedsscore på linje med ældreområdet. Man fik således stadigvæk en del negativ kritik på bl.a. pladsanvisningsområdet. Det havde man, iflg. Frank Lauridsen, ikke forventet, set i lyset af de mange tiltag man i '96 havde lavet på området (F25,33). Også Jens Erik Jørgensen giver udtryk for en tilsvarende overraskelse (J19,30, og J4 i int. 1). Frank Lauridsen siger således, at man stillede sig uforstående overfor resultaterne – *"vi synes faktisk vi (i '96) gjorde rigtig meget på flere fronter"* (F33)- *"medarbejderne er nu så serviceorienterede som det overhovedet er muligt"* (F25,27) - *"vi har efterhånden varerne på hylden"* (F25,27). Man forsøgte derfor at få belyst den stadigt lave tilfreds med børnepasningsområdet på et af de kvartalsmøder, hvor børne- og undervisningsudvalget mødes med repræsentanter for forældrebestyrelserne og alle lederne på daginstitutionsoverområdet. Her bad man forældrene om nogle tilbagemeldinger på undersøgelsesresultaterne, men de kunne imidlertid hverken genkende eller uddybe den negative kritik (F30).

På baggrund af ovenstående har man derfor, iflg. Frank Lauridsen, valgt at forklare kritikken med, at den skyldes et vedhængende dårligt image, som børnepasningsområdet har fået pga. de store problemer man havde på området tidligere (F33). Man mener således, at både de tiltag, som man igangsatte på baggrund af 96-undersøgelsen, men også den generelle udbygning af børnepasningsområdet, ikke har slået igennem på forældrenes og borgernes opfattelse af området endnu (F33, J19, 20, 21, 30, 31). Da vi spørger ind til, hvordan man så forholder sig til det dårlige image, så er svaret, at man mener, at det er utrolig vanskeligt at ændre. *"Det ville kræve mange ressourcer, som man vurderer kunne bruges bedre på andre forhold – det*

er en decideret prioritering,” som Jens Erik Jørgensen siger (J30,31). Samlet kan man således sige, at 98-undersøgelsen, ikke i nær samme grad som 96-undersøgelsen, har resulteret i konkrete tiltag. Frank Lauridsen udtaler direkte, at oplysningerne fra 98-undersøgelsen *”i hvert tilfælde ikke har været så relevante, at vi har lavet nogle adfærdsændringer på dem”* (F32). Organisationen kan således ikke siges at have ændret adfærd eller rutiner i nær samme omfang som i ’96, og derfor kan man, indtil videre sige, at den organisatoriske læring, om ikke helt, så i høj grad har været fraværende i ’98. Årsagen til dette fravær kunne skyldes, at kritikken opfattes som værende udtryk for imageproblemer. Man kunne her sige, at der i organisationen hersker en kollektiv meningsstruktur om, at nu har man løst de problemer, som blev skitseret i 96-undersøgelsen, og at der derfor ikke er grund til dybere refleksioner over kritikken i ’98.

Det skal dog tilføjes, at Frank Lauridsen endvidere henviser til, at man har fået lavet bedre foldere med oplysninger omkring pasningsmulighederne, netop fordi forældrene i 98-rapporten var utilfredse på området (F28, 29). Hans svar var dog noget tøvende, og da vi stillede Jens Erik Jørgensen det samme spørgsmål, afviste han, at den ændrede information til forældrene var sket på baggrund af undersøgelsesresultaterne. Som et led i den store omlægning på børneområdet var også kommunikationen med forældrene blevet ændret - og det er tiltag, som ville være sket, uanset om Kommunedata-undersøgelsen havde været lavet eller ej (J29, 20). Da heller ikke Ken Engedal nævner tiltagene som et resultat af 98-undersøgelsen, så vælger vi at konkludere, at den ændrede information til forældrene omkring pasningsmuligheder ikke kan ses foranlediget af rapporten, og at der derfor ikke har været tale om instrumentel brug.

Den kollektive meningsstruktur, eller konsensus, om ikke at igangsætte tiltag på baggrund af 98-undersøgelsen, synes ikke at gælde for Ken Engedals vedkommende. Hvor Frank Lauridsen og Jens Erik Jørgensen giver udtryk for, at den forholdsvis lave tilfredshedsscore på børnepasningsområdet ikke skyldes problemer med serviceniveauet, men derimod er et resultat af imageproblemer, så giver Ken Engedal således udtryk for, at utilfredsheden også skyldes reelle serviceproblemer (KE21, 22). Han nævner i den forbindelse et tiltag, som sker både på baggrund af den stadig eksisterende utilfredshed med informationen omkring pasningsmuligheder, men som også sker pga. de oplevelser, som personalet har, hvor man *”ikke kan servicere ordentligt”*. (KE22) Han er derfor i gang med at etablere et tast-selv-system, hvor forældrene kan få information omkring deres barns placering på ventelisten; hvor de kan rekvirere diverse ansøgningsskemaer og få forskellige andre oplysninger (KE21, 22). I den forbindelse har han forelagt den negative kritik, bl.a. omkring pladsanvisningen, for børne- og undervisningsudvalget for generelt at høre, om de havde nogle ideer til løsninger af problemet, uden at politikerne gav ham nogen særlige input (KE26).

I det organisatoriske læringsperspektiv kan man således sige, at han har gjort sine meningsstrukturer tilgængelige ved at rejse problematikken omkring serviceringen af borgerne overfor medarbejderne/politikerne. I forlængelse heraf kan man endvidere sandsynliggøre, at da tast-

selv-systemet kan siges at få betydning for personalets adfærd, kan det forstås som et tegn på en vis form for organisatorisk læring i forbindelse med 98-undersøgelsen, på trods af den ovenstående "image-beslutning" om ikke at gøre noget ved kritikken, som Frank Lauridsen og Jens Erik Jørgensen giver udtryk for.

Man ser endvidere et grundlag for organisatorisk læring i forbindelse med Ken Engedals information gennem den månedlige lederinformation, som han sender ud i organisationen. Her informerede han om 98-undersøgelsens resultater, hvor han bl.a. også beskrev problemerne med at vide, hvad folk svarer på i en kvantitativ undersøgelse (KE27, 28). Vi kan dog ikke tillade os at konkludere, at der har fundet en organisatorisk læring sted, idet vi, jf. vores snævre tilgang til læringsbegrebet, ikke kan identificere forandringer på baggrund af informationen – men vi kan sige, at han har gjort sine meningsstrukturer tilgængelige for andre medlemmer af organisationen.

På baggrund af ovenstående tegner der sig således et billede af, at der i forbindelse med 98-undersøgelsen, ikke helt har været "fælles fodslag" internt i forvaltningen. Ken Engedal synes i langt højere grad at være indstillet på at handle på baggrund af resultaterne end Frank Lauridsen. Ken Engedal giver således udtryk for, at han på forhånd var meget positivt indstillet til at bruge resultaterne. (KE9). Denne indstilling finder vi dog også hos Frank Lauridsen i forbindelse med 96-undersøgelsen (F10, 14, 15), hvilket imidlertid ændrer sig markant i forhold til 1998-undersøgelsen. Denne forskel kunne skyldes, at Ken Engedal er "ny" på området – han har kun været ansat i 1½ år, og har måske en mere entusiastisk holdning til at lave flere ændringer i forvaltningen. Endvidere har han ikke været involveret i de omfattende ændringer på børnepasningsområdet, som blev påbegyndt allerede i '95, og han oplever måske ikke den samme skuffelse over den stadig negative kritik i 98-undersøgelsen, som personer, der har været med i hele forløbet, eventuelt gør. Der er imidlertid en udtalelse, som indikerer, at Frank Lauridsen ikke helt afviser, at der stadigvæk er problemer på området. I F33 udtaler han således, at *"vi har valgt den der bekvemme løsning at sige, at det er sgu også fordi, nu har vi fået sådan et image"*. Udtrykket "bekvem løsning" tyder på, at han reelt anerkender, at der stadigvæk er problemer, men alligevel vælger at negligere dem. Dette kunne, udfra det organisatoriske læringsperspektiv, forklares med, at han, pga. den negative kritik i '98, føler sig demotiveret. Som nævnt i teoriperspektivet, så er det vigtigt, at direktor tror på, at det hjælper at igangsætte en effektor, men da man i stor udstrækning har handlet og igangsat effektorer i '96, uden at det gav sig udslag i bedre karakterer, så kan det tænkes at man "opgiver" – det nytter ikke noget alligevel.

Alt i alt konkluderer vi udfra det lærende perspektiv, at der, specielt i forbindelse med 1996-undersøgelsen, er sket en organisatorisk læring. Denne lærende brug i 1996 kan forstås udfra en kollektiv meningsstruktur om, at man havde problemer, som man ønskede at løse, og man var derfor motiveret til at handle på baggrund af undersøgelsen. Dette skifter i forhold til 1998-undersøgelsen, hvor der er tegn en kollektiv meningsstruktur, der opfatter den relativt dårlige kritik som værende udtryk for image-problemer. Dette kan således have blokeret for

en organisatorisk læring i forbindelse med 1998-undersøgelsen. Ken Engedal bryder dog med den kollektive meningsstruktur omkring imageforklaringen, og forsøger at etablere en organisatorisk læring på baggrund af 1998-undersøgelsen.

Det politisk perspektiv

I det politiske perspektiv blev det, i forhold til beslutningen om at gennemføre undersøgelse, antydning, at direktionen kunne ønske at skabe autonomi i forhold til det politiske system. Her afviser Frank Lauridsen, at der har været modsætningsforhold mellem forvaltning og politikere, og han nævner, at undersøgelsen ikke har været brugt til at fremme bestemte forhold (F21,22). Denne konsensus blev etableret på baggrund af et markant politisk skifte, hvor *"politikere allerede inden resultatet kom... havde taget skeen i den anden hånd"* (F11). I hele byrådet var der således blevet etableret en fuldstændig konsensus om udbygningen af børnepasningsområdet, der resulterede i den såkaldte "blanco-check". Frank Lauridsen udtaler således, at: *"forvaltningen fik carte blanche til bare at køre løs"* (F35). I forbindelse med 96-undersøgelsen kunne man således sige, at forvaltningen, pga. den på forhånd politisk truffe beslutning om flere ressourcer til børnepasningsområdet, ikke har oplevet et behov for at bruge undersøgelsen strategisk som en magtbasis for større ressourcetildeling. Med hensyn til 98-undersøgelsen har der, iflg. både Frank Lauridsen og Jens Erik Jørgensen, igen været enighed om, at kritikken ikke havde grund i reelle problemer, men var et resultat af et vedhængende dårligt image. Det kunne således være en grund til, at modsætningsmodellen, ud fra Frank Lauridsen's udsagn, ikke synes på færde, hverken i forbindelse med 96- eller 98-undersøgelsen.

Ken Engedal bryder dog med denne konsensus, i forhold til 1998-undersøgelsen, og kritiserer politikere for at: *"de ikke har taget noget særligt ansvar for at følge op på den"* (KE13). Han virker endvidere noget fortørnet over borgmesterens udmelding i pressen og pointerer *"men jeg har altså brugt den alligevel vil jeg gerne sige"* (KE31). Ud fra Ken Engedals tiltag omkring åbningstiderne på daginstitutionsoverområdet, tyder noget endvidere på, at den fraværende strategiske brug forvaltning og politikere imellem i forbindelse med 1996-undersøgelsen, ikke gør sig gældende for Ken Engedal. Her bliver modsætningsmodellen i højere grad nærværende end tidligere beskrevet ud fra Frank Lauritsens udsagn omkring 1996-undersøgelsen. Man havde tidligere haft diskussioner i børne- og undervisningsudvalget, og havde, bl.a. på baggrund af pres fra HK/Socialdemokratiet, besluttet at bevillige ressourcer til udvidede åbningstider på børnepasningsområdet. (KE26) Det betød, at man, i forvaltningen, i 1½ år havde haft et stående tilbud om udvidede åbningstider på daginstitutionerne, men da ingen havde efterspurgt det, så mente Ken Engedal, at det var relevant at undersøge behovet nærmere. Derfor udformede han en række spørgsmål omkring de udvidede åbningstider (KE13+14), og undersøgelsen viste efterfølgende, at der stort set ikke var behov for det (KE14+26). Det forelagde han for politikere i børne- og undervisningsudvalget, hvor politikere så efterfølgende "drillede" hinanden med, *"at nu har vi faktisk bevilliget pengene.....men der er ingen der vil have det alligevel"* (KE26).

Ovenstående kunne tolkes i retning af, at Ken Engedal ikke, som i Webers rationelle model, har handlet som den neutralt implementerende embedsmand, i kraft af, at han så tvivl om den politiske målsætning om, at man ønsker at tilbyde udvidede åbningstider på daginstitutionsområdet i Silkeborg Kommune. Man kunne derimod sige, at han på forhånd kendte svaret ud fra erfaringen i forvaltningen, men havde brug for et slagfast argument, der kunne "undergrave" den politiske beslutning. Dette kan således, som nævnt, placeres ind i det politiske perspektivs modsætningsmodel, hvor politikere og forvaltning har en konkurrence om magt i forhold til de førte politikker. Her kan man endvidere sige, at det tyder på, at han har en særdeles god basis for at anvende undersøgelsesresultaterne slagkraftigt overfor politikerne. Under interviewet demonstrerede han således en dybdegående indsigt i både Kommunedataundersøgelsen, men også i andet statistisk materiale, som han præsenterede for os. Endvidere bliver han, af Frank Lauridsen, betegnet som kommunens dygtigste mand til "sådan noget her" –han er en trænet statistiker, (F31 og i interview 1 F16, 17) og han bliver af Michael Svendsen betegnet som "teknisk "minded" og ekstremt fokuseret på sådan noget her" (M32). Både Lars Munksø (LM78) og Carl Erik Larsen giver udtryk for en tilsvarende opfattelse. Ken Engedal må derfor betegnes som særdeles trænet i analyse, og evner således at bruge dem underbyggende overfor politikerne i forhold til sine og forvaltningens interesser.

I forhold til det politiske perspektiv er den samlede konklusion, at der har været en udpræget konsensus mellem forvaltningen og politikerne i forbindelse med begge undersøgelser. Denne fraværende magtkamp mellem enhederne mener vi har været af afgørende betydning for den observerede organisatoriske læring i 1996. I forbindelse med 1998-undersøgelsen bryder Ken Engedal dog med denne overordnede konsensus, hvor nedprioriteringen af fleksible åbningstider kan tolkes som en selvstændig politisk handling fra administrationens side.

Det ny-institutionelle perspektiv

Den fraværende organisatoriske læring i '98 kan også fortolkes ud fra det klassisk ny-institutionelle perspektiv om beskyttelse af kerneproduktion. I kraft af, at Frank Lauridsen vælger imageforklaringen, kan man sige, at han bruger retorik som stødpude mod nye erfaringer – han taler sig ud af problemerne. Hans tolkning af de fortsatte halvdårlige resultater for visitationspersonalet som værende et image-problem kan således tolkes som en beskyttelse af en effektiv kerneproduktion. Han sender med imageforklaringen det budskab, at de er "gode nok", og at han ikke er enig i den dårlige kritik. Hvis han havde valgt en yderlige fokusering på problemerne, kunne det være et kraftigt slag mod de allerede hårdt prøvede medarbejdere, som eventuelt kunne medføre, at de helt ville resignere overfor opgaven. I den klassiske ny-institutionelle forståelse kan det tolkes som, at effektiviteten i kerneproduktionen dermed bliver beskyttet mod opskriftens forsimplede og kontekst-uafhængige anvisninger.

Denne beskyttelse af kerneproduktionen, hvor man retorisk "afværger" indkorporeringen af opskriften i organisationen, ser man imidlertid ikke i forbindelse med 96-undersøgelsen. Frank Lauridsen giver da også selv udtryk for, at undersøgelsesresultaterne ikke har været brugt til at legitimere Silkeborg Kommune i forhold til omgivelserne (F49), hvilket stemmer

meget godt overens med hans opfattelse af baggrunden for adopteringen af opskriften. Her kan de tiltag, som man iværksatte i '96 bedre forstås i Røviks identitetsforvaltende perspektiv. Man kunne således sige, at tiltagene var et kraftigt signal til pladsanvisningspersonalet om, at Silkeborg Kommune ønsker at være responsiv overfor borgerne. Signalet var, at "vi er en moderne effektiv organisation, men vi tager samtidig vare på vores medarbejder ved hjælp de mest moderne metoder, f.eks. løbende psykologhjælp". Dette kan ses som en identitetsforvaltende handling internt i forhold til medarbejderne. Forståelsen omkring identitetsforvaltning kan endvidere underbygges ud fra Frank Lauridsen's svar på, hvorvidt man kan se undersøgelserne som en måde at signalere en bestemt identitet indadtil i kommunen (F8, 49). Her svarer Frank Lauridsen bl.a., at man uden tvivl har villet signalere til medarbejderne "at det er din opgave atvære opmærksom på, om borgerne er tilfredse med det du laver" (F8). Også Ken Engedal giver udtryk for en tro på, at beslutningen om undersøgelsernes gennemførelse var influeret af et ønske om at signalere en bestemt identitet indadtil i kommunen (KE8). Endvidere kæder begge respondenter signalet fra borger-/brugerundersøgelserne sammen med et stort såkaldt kompetenceudviklingsprogram for alle ledere på børnepasningsområdet (F49, KE8). Ud fra Røviks teori om oversættelse kunne man endvidere konkludere, at opskriften, i hvert tilfælde i forhold til 1996-undersøgelsen, ikke har mistet det styringsmæssige aspekt i den interne oversættelsesprocedure.

I forhold til det ny-institutionelle perspektiv er billedet, at den eksterne legitimering ikke har spillet nogen væsentlig rolle i forhold til den interne identitetsforvaltende effekt. Man kan således ikke tale om en dekobling i forhold til 1996-undersøgelsen, hvilket kunne skyldes en intern oversættelse, der ikke har mistet styringsaspektet. Til gengæld kan 1998-undersøgelsen godt siges at være dekoblet, hvilket endda kunne være udtryk for en beskyttelse af kerneproduktionen.

Opsamling

Der tegner sig det samlede billede, at brugen af undersøgelserne indenfor børnepasningsområdet vanskeligt kan forstås indenfor det rationelle perspektiv. Der er forskellige ansatser til rationel instrumentel brug, hvor sagen om fleksible åbningstider er den mest markante. Vi mener dog, at den konkrete brug af undersøgelserne først og fremmest kan forstås indenfor det lærende perspektiv. Specielt i forhold til 1996-undersøgelsen kan man tale om organisatorisk læring på børnepasningsområdet. Dette kan forklares ved, at der igennem hele forløbet har været en konsensus mellem det administrative og politiske niveau, hvor både politikere og administrationen har haft en positiv indstilling overfor undersøgelsen.

Dette billede ændrer sig i forhold til 1998-undersøgelsen, der generelt ikke har initieret en organisatorisk læring på området. I det lærende perspektiv kan denne forskel skyldes en manglende motivation, der primært bunder i en kollektiv meningsstruktur om, at de fortsatte negative tilbagemeldinger er udtryk for et imageproblem, hvilket man for øvrigt heller ikke har

tænkt sig at gøre noget ved. Ken Engedal bryder dog med denne kollektive meningsstruktur, hvilket kommer til udtryk i beslutningen om et tast-selv system samt en nedprioritering af fleksible åbningstider. Specielt den sidste beslutning kan forstås indenfor det politiske perspektiv, da Engedal bryder med rollen som den neutralt implementerende embedsmand. Nedprioritering af fleksible åbningstider på baggrund af rapporten kan nærmest opfattes som en selvstændig politisk handling af Ken Engedal, der er i modstrid med en tidligere truffen udvalgsbeslutning.

Endvidere fremgår det klart, at Jens Erik Jørgensen har brugt undersøgelserne strategisk f.eks. under budgetforhandlinger og i legitimering overfor interesseorganisationerne. Carl Erik Larsen har derimod ikke brugt undersøgelserne i den sammenhæng. Den difference mener vi primært skal forklares ud fra de to politikeres uddannelsesmæssige forudsætninger for at bruge sådanne undersøgelser.

Jens Erik Jørgensens legitimering overfor interesseorganisationerne kan endvidere, i et ny-institutionelt perspektiv, tolkes således, at undersøgelserne bliver brugt som stødpude mod uforenelige krav i omgivelserne. Der ligger ikke yderligere direkte konkrete eksempler på ekstern legitimering, mens vi, bl.a. jævnfør Frank Lauritzens udsagn, mener at kunne spore en identitetsforvaltende effekt i forhold til de interne medarbejdere. Den organisatoriske læring i forhold til 1996-undersøgelsen markerer klart, at man ikke kan tolke opskriften som værende dekoblet fra produktionskernen. Dette kan dog siges at være tilfældet i forhold til 1998-undersøgelsen, hvor den manglende handling endda kan tolkes som en beskyttelse af en effektiv kerneproduktion.

Beslutning om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelse

Indledning

I dette sidste afsnit om børnepasningsområdet vil vi analysere, hvorledes respondenterne opfatter baggrunden for fravælgelsen af flere borger-/brugerundersøgelser. Her skal det igen gøres opmærksom på, at respondenterne ikke har været lige tæt knyttet til beslutningsprocessen. Frank Lauridsen har, som direktionsmedlem, været med til at indstille beslutningen til Økonomiudvalget, hvor Jens Erik Jørgensen sidder repræsenteret. Hverken Ken Engedal eller Carl Erik Larsen har haft direkte kontakt til beslutningsprocessen.

Politikernes synsvinkel

Det rationelle perspektiv

Jens Erik Jørgensen starter med at tage forbehold for beslutningen om ikke at gennemføre flere borger-/brugerundersøgelser; ”Altså jeg tror Silkeborg Kommune vil gøre sådan noget igen – helt sikkert” (J61). Beslutningen dækker, ifølge Jens Erik Jørgensen, over, at man blot ikke

ønsker at køre undersøgelserne med kun to års mellemrum, hvilket han bl.a. forklarer ved, at man nu har fået opfyldt behovet for et pålideligt statistisk grundlag om, hvordan borgerne vurderer ydelserne i Silkeborg Kommune (J61). Dette kan fortolkes som en rationel forklaring. Vi har dog ikke hørt denne forklaring fra andre respondenter, hvilket tyder på, at det først og fremmest er udtryk for en personlig holdning.

Det lærende perspektiv

Jens Erik Jørgensen underbygger også beslutningen af fravælgelse med, at selv kraftige ændringer i kommunens service kun giver begrænsede udsving i forhold til en toårig periode – ”der skal simpelthen gå noget længere tid før den generelle opfattelse ude hos borgerne slår igennem” (J64). Dette udsagn henviser helt klart til den begrænsede effekt af udbygningen på børnepasningsområdet, hvor man, ifølge Jens Erik Jørgensen, har erfaret, at to år er for kort tid til at måle effekten af tiltag. Det centrale for Jens Erik Jørgensen er, at en ny undersøgelse, i år 2000, formentlig ikke vil resultere i ny viden (64), hvilket man i øvrigt tilslutter sig fra økonomiudvalgets side (J62, 63). Dette kan tolkes ind i det organisatoriske læringsperspektiv. Her kan man argumentere for, at Silkeborg Kommune, i kraft af, at man ikke blot fortsætter med at få lavet borger-/brugerundersøgelsen med to års interval, har reflekteret over behovet for den. Denne refleksion har resulteret i fravalget af flere borger-/brugerundersøgelser, hvor fravalget altså kan siges at være et udtryk for en forandring i organisationens rutiner for dataindsamling. Udover det korte interval mener Jens Erik Jørgensen ikke, at der på nogen måde er noget i vejen med KMD-konceptet (J65). Carl Erik Larsen har i store træk den samme opfattelse af baggrunden for beslutningen om ikke at få lavet flere undersøgelser på nuværende tidspunkt som skitseret ovenfor. Den toårige periode er for kort, og han opfatter beslutningen som en fravælgelse af konceptet på længere sigt.

Det politiske perspektiv

I forhold til det politiske perspektiv angiver Jens Erik Jørgensen, at der ikke var specielle personer eller grupper, der argumenterede for ikke at gennemføre flere undersøgelser (J62). Det var således et enigt økonomiudvalg, der traf beslutningen. Det fremgik heller ikke i interviewet med Carl Erik Larsen, at han havde argumenteret mod flere undersøgelser - på trods af hans negative indstilling overfor undersøgelserne.

Det ny-institutionelle perspektiv

I forhold til en ny-institutionel synsvinkel kan det konstateres, at Jens Erik Jørgensen ikke mener, at kravet om responsivitet i forhold til borgerne er blevet mindre. Endvidere har dårlige resultater i undersøgelserne på børnepasnings- og ældreområdet, ifølge Jens Erik Jørgensen, heller ikke haft indflydelse på beslutningen. Det er således ikke pga. af en reducere i den legitimerende eller identitetsforvaltende effekt, at man på nuværende tidspunkt har fravalgt undersøgelsen. Denne opfattelse kunne dog hænge sammen med Jens Erik Jørgensens brug, hvor han, som tidligere gennemgået søger at legitimere hans helhedsbeslutninger i forhold til interessegruppernes snævre egeninteresser. Denne legitimerende effekt bliver jo ikke nødvendigvis reduceret via gentagne undersøgelses negative resultater. Han udtaler således,

at "selv, hvis rapporten er meget kritisk kan den fremme ... en diskussion" - den kan kvalificere diskussionerne. (J67). Han frygter heller ikke, at borgerne begynder at stille spørgsmålstegn ved politikernes lydhørhed, hvis en tredje undersøgelse igen viste utilfredshed med ældre- og børnepasningsområdet (J70). Det hænger sammen med, at Jens Erik Jørgensen faktisk mener, at man handler i overensstemmelse med undersøgelsernes resultater. Endvidere kunne denne afslappede holdning overfor eventuelle kritiske røster fra borgerne, igen skyldes Jens Erik Jørgensens gode forudsætninger for at håndtere materialet.

Embedsmændenes synsvinkel

Det overordnede billede, der tegner sig er, at begge respondenter, Frank Lauridsen og Ken Engedal, ikke har en afklaret opfattelse af beslutningen om ikke p.t. at gennemføre flere borger-/brugerundersøgelser. I overensstemmelse med det politiske niveau tager Frank Lauridsen det forbehold, at det godt kunne tænkes, at Silkeborg Kommune på et senere tidspunkt gennemførte yderligere borger-/brugerundersøgelser. Holdningen er, at man "ser tiden an og ikke sætter noget nyt i gang" (F41).

Det rationelle perspektiv

Som forklaring på fravælgelse af undersøgelserne, angiver ingen af respondenterne direkte rationelle forklaringer, om at specifikke problemer eller behov er blevet opfyldt.

Det lærende perspektiv

Selvom undersøgelsen, ifølge respondenterne, ikke blev igangsat for at løse specifikke problemer, kan det ikke afvises, at den kraftige udbygning af børnepasningsområdet har indflydelse på Frank Lauridsen's holdning om, at problemerne er kraftigt reduceret på børnepasningsområdet, og "*det er ikke det, der holder mig vågen om natten længere*" (F45). I et lærende perspektiv kunne man således argumentere for, at motivationen for yderligere at måle tilfredsheden på børnepasningsområdet er blevet mindre. Denne argumentation bliver ikke nævnt eksplicit af de to respondenter, men Ken Engedal og Frank Lauridsen nævner, at den nye information, som 1998-undersøgelsen giver, er begrænset i forhold til 1996-undersøgelsen (F40, KE47). Disse udtalelser kan ligeledes tolkes ind i en læringsproces, hvor Silkeborg Kommune har lært, at borger-/brugerundersøgelserne ikke giver de relevante resultater. Frank Lauridsen siger dog klart, at der ikke noget i vejen med konceptet. Ikke desto mindre mener begge respondenter, at 1998-undersøgelsen ikke afspejler virkeligheden, når den kraftige udbygning af området tages i betragtning (KE5, F33), hvilket kunne danne baggrund for en opfattelse af et "detektor-problem", dvs. KMD undersøgelsen ikke viser "virkeligheden". Lauridsen siger dog klart, at en manglende afspejling af deres virkelighedsforståelse "*faktisk ikke har været nævnt som begrundelse...*" (F47).

Det politiske perspektiv

Ken Engedal hælder mere til en politisk forklaring, der har baggrund i borgmesterens negative udmelding i forhold til 1998-undersøgelsen. Engedal undrer sig dog over borgmesterens baggrund for at så tvivl om undersøgelsen, da man i Silkeborg, ifølge Engedal, ikke har noget at være flove over i forhold til resultaterne i netværkskommunerne (KE44). Dette er dog et meget teknisk ræsonnement, som ikke nødvendigvis har samme betydning for henholdsvis andre forvaltningsmedarbejdere, politikere og vælgere. Det ligger således implicit i Ken Engedals svar, at beslutningen måske kan henføres til borgmesteren (KE41,42). Dette divergerer imidlertid med Frank Lauridsens udsagn om, at der ikke har været nogle, der har argumenteret direkte for at stoppe undersøgelserne. Ifølge Frank Lauridsen skal forklaringen snarere findes i, at ingen har argumenteret *for* flere undersøgelser (F41). Denne difference kunne skyldes, at Frank Lauridsen ikke rubricerer borgmesterens udtalelser som en argumentation imod flere undersøgelser. Vores tolkning er således, at borgmesterens udtalelser stadig kan have haft indirekte indflydelse på beslutningen.

Det ny-institutionelle perspektiv

Set i et ny-institutionelt perspektiv benægter begge forvaltningsmedarbejdere, at kravene fra omgivelserne har ændret sig i forhold til tidligere (KE46, F42). På et uddybende spørgsmål svarer Lauridsen dog, at de nuværende signaler i høj grad fokuserer på besparelse og hård prioritering, hvilket gør undersøgelserne mindre relevante. Argumentet lyder, at den tilladte realvækst på 1% allerede bliver opbrugt ved den naturlige tilgang til Folkeskolen (F44). Dette kan både være et argument for ikke at gennemføre flere undersøgelser, da det ikke længere er så relevant at diskutere prioriteringer pga. ændringer i de institutionelle krav til organisationen. Dette bekræftes også af Asger Mikkelsen generelle opfattelse af, at det kommunale selvstyre bliver klemmt af meget håndfaste anvisninger fra centraladministrationen. I stil med Michael Svendsens udsagn om, at målstyring er blevet en populær opskrift, angiver Frank Lauridsen også at *"lige nu er der nogle andre ting – og mere noget benchmarking – vi ofrer nogle ressourcer på"*, hvilket kunne tolkes som ændrede moder i det organisatoriske felt (F39). I øjeblikket sender "benchmarking" måske et mere "moderne" signal end borger/brugerundersøgelserne.

Frank Lauridsen mener ikke, at vedvarende dårlige resultater på ældreområdet, og den begrænsede stigning på børnepasningsområdet, har haft indflydelse på beslutningen om ikke at gennemføre flere undersøgelser (F45). Ken Engedal er mere tvivlende, men han tror heller ikke, at det har haft den store betydning – *"jeg tror faktisk, at det også hænger sammen med, at man ikke synes, at man får så meget nyt"* (KE52). Dermed vender Engedal tilbage til en lærende forklaring på beslutningen. Indflydelsen fra dårlige resultater kalder han et yndlings-svar for os (KE52), men erkender selv, at undersøgelserne bliver farligere og farligere jo flere man gennemfører. *"Man kan ikke få klø i første omgang, man kan få det på sigt ...hvis man ikke retter op på det ... så ligger man lidt ligesom man har redt"* (KE6).

Opsamling

Samlet set har respondenterne på børnepasningsområdet rimeligt overensstemmende opfattelser af baggrunden for at fravælge borger-/brugerundersøgelserne. Alle respondenter tager således det forbehold, at borger-/brugerundersøgelser absolut ikke er utænkelige i fremtiden. Respondenterne angiver en lærende forklaring på beslutningen om ikke at få gennemført flere. Man mener således ikke, at undersøgelsen, på nuværende tidspunkt, kan give ny viden, men Frank Lauridsen afviser dog ikke, at man om 3-4 år vil gennemføre endnu en. Dette er dog også vores fortolkning, at borgmesterens negative udtalelser, om 1998-undersøgelsen, har haft indflydelse på afgørelsen. Respondenternes udtalelser danner også et grundlag for en ny-institutionel forklaring om ændrede krav og moder i organisationens omgivelser, hvilket respondenterne dog selv er afvisende overfor.

Set i et politisk perspektiv mener vi stadig, at borgmesterens negative udtalelser om 1998-undersøgelsen formentlig har haft en indirekte indflydelse på beslutningen.

Teoretisk profil

I dette afsluttende afsnit vil vi samle ovenstående analyse i en teoretisk profil for børnepasningsområdet. Vi går således ikke i detaljer med de enkelte respondenter, men forsøger derimod at skabe et overblik i forhold til de teoretiske perspektiver.

Den gennemførte analyse viste, at det samlede forløb omkring borger-/brugerundersøgelsen på børnepasningsområdet vanskeligt kan forstås indenfor det rationelle perspektiv. Ifølge respondenterne var det således ikke et specifikt problem, der var baggrunden for at få undersøgelserne gennemført i Silkeborg. Dette bevirker også, at det er svært at opfatte den efterfølgende brug som værende af rationel instrumentel karakter. Forløbet omkring fleksible åbningstider, i forbindelse med 1998-undersøgelsen, kunne være en undtagelse fra dette generelle billede. Endelig mener vi heller ikke, at det rationelle perspektiv kan forklare fravælgelsen af flere borger-/brugerundersøgelser.

Det viste sig derimod, at det lærende perspektiv på en række områder kunne forklare det samlede forløb på børnepasningsområdet. I forbindelse med selve beslutningen om gennemførelse af undersøgelserne viste der sig et lærende ønske hos Frank Lauridsen og delvist hos Jens Erik Jørgensen. I forlængelse heraf viste analysen, at der på baggrund af 1996-undersøgelsen, skete en organisatorisk læring i kraft af, at man værksatte en række tiltag på baggrund af ”opdagede” problemer. Der var her en fuldstændig konsensus politikere og embedsmænd imellem, som bl.a. kunne skyldes, at begge niveauer havde en positiv indstilling overfor konceptet.

Dette billede ændrede sig dog i forbindelse med 1998-undersøgelsen, hvor man kun kan tale om en meget begrænset organisatorisk læring i forbindelse med etableringen af et "tast-selv-system". Den difference i brugen af undersøgelsen kan, ud fra læringsteorien, forklares ved nogle brud på læringscirklen i 1998. Frank Lauridsen og Jens Erik Jørgensen var således langt mindre motiverede til at handle på baggrund af 1998-undersøgelsen, og henviste til, at man havde gjort, hvad man kunne. Der synes således at være en blokerende kollektiv meningsstruktur, der forklarer negative resultater som værende udtryk for et imageproblem, hvilket man i øvrigt heller ikke har tænkt sig at reagere på. Ken Engedal deler dog ikke denne kollektiv meningsstruktur, og han prøver at justere organisationen i forhold til "detektorens" budskab til børnepasningsområdet. Det samlede billede tyder således på, at det har været vanskeligt at opretholde en vedvarende læringsproces i forbindelse med den samme problemstilling. Det er således værd at bemærke, at det er en "ny" mand, der forsøger at initiere fortsatte tiltag på området.

Dette forhindrer imidlertid ikke, at læringsperspektivet stadig giver nogle relevante forklaringer i forhold til fravælgelsen af undersøgelserne. Alle respondenterne giver således udtryk for, at man formentlig stadig vil gennemføre borger-/brugerundersøgelser, men 1998-undersøgelsen viste, at en toårig periode er for kort til at bibringe organisationen ny viden.

Ud fra det politiske perspektiv viste det sig, at beslutningen om at gennemføre borger-/brugerundersøgelserne primært kunne henføres til direktionen. Jens Erik Jørgensen gav dog også udtryk for et ønske om et redskab til strategisk brug overfor andre politikere og interessegrupper. Der er dog intet, der tyder på, at børne- og kulturdirektøren efterfølgende har brugt undersøgelserne strategisk i forhold til det politiske niveau. Der tegner sig derimod et billede af udpræget konsensus imellem det politiske og administrative niveau. Dette er specielt udpræget i 1996, hvor man var enige om målet om og midlerne til at forbedre børnepasningsområdet. Dette har formentlig været af afgørende betydning for den observerede organisatoriske læring. Billedet er mere nuanceret i forbindelse med 1998-undersøgelsen, hvor Ken Engedal forsøger at bryde den politiske og administrative konsensus om "imageproblematikken". I forlængelse heraf kan Engedals adfærd, i sagen om fleksible åbningstider, forstås i et politisk perspektiv. Meget tyder på, at han bryder med rollen som en neutralt implementerende embedsmand og i stedet forsøger at føre en selvstændig politik ud fra undersøgelsens resultater, hvilket er i konflikt med allerede truffne beslutninger i det politiske udvalg.

Det politiske perspektiv kan også forklare brugen af undersøgelsesresultaterne på det politiske niveau i organisationen. Det fremtræder således, at Jens Erik Jørgensen, meget bevidst, har prøvet at fremme sine politiske interesser på baggrund af rapporten, f.eks. i forbindelse med budgetforhandlingerne og overfor interesseorganisationer. En sådan strategisk og legitimerende brug findes ikke hos Carl Erik Larsen, der har sat undersøgelsen på hylden. Forklaringen på denne difference mener vi, først og fremmest, skal findes i respondenternes forskellige indstilling til brugen af undersøgelserne, som i høj grad synes at være påvirket af deres uddannelsesmæssige baggrund.

I forhold til fravælgelsen af flere borger-/brugerundersøgelser giver det politiske perspektiv ikke mange forklaringer. Respondenterne angiver, at ingen personer eller grupperinger specielt har argumenteret for *ikke* at gennemføre flere undersøgelser, hvilket peger på bred enighed bag beslutningen. Udfra respondenterne på børneområdet fastholder vi dog den fortolkning, at borgmesterens negative udtalelser, i forbindelse med 1998-undersøgelsen, kan have haft indflydelse på beslutningen. Dette åbner op for den videre fortolkning, at undersøgelserne er blevet fravalgt pga. den begrænsede legitimerende værdi for den politiske ledelse.

Endelig kan dele af det samlede forløb på børnepasningsområdet også forstås udfra et ny-institutionelt perspektiv. Alle respondenterne er således enige om, at trend i organisationens omgivelser har spillet en væsentlig rolle i forbindelse med beslutningen om at gennemføre undersøgelserne. Det kommer specielt til udtryk hos Ken Engedal, der samtidig angiver motivet om at legitimere organisationen i forhold til udefrakommende krav. Denne motivation bag gennemførelsen afvises af Frank Lauridsen, der til gengæld vægter undersøgelsernes identitetsforvaltende rolle. Ny-institutionalismens bud på den efterfølgende konkrete brug af undersøgelsen er svær direkte at spore. Jens Erik Jørgensen legitimerende brug overfor interesseorganisationer er den mest konkrete handling, hvor undersøgelserne, med ny-institutionelle briller, kan opfattes som en stødpude mod uforenelige krav i organisationens omgivelser. Generelt må man dog sige, at den observerede organisatoriske læring i forbindelse med 1996-undersøgelsen absolut indikerer, at opskriften ikke har været dekoblet fra handlingsorganisationen. I forhold til den nyere ny-institutionalisme tyder dette på, at opskriften har gennemgået en oversættelsesprocedure, hvor konceptets styringsmæssige aspekt ikke er gået tabt. Det modsatte kan dog siges at være tilfældet i 1998, hvor opskriften netop kan siges at være dekoblet fra kerneproduktionen. Dette skyldes formentlig ikke en uintenderet forkert oversættelse af opskriften, da dette ikke var tilfældet i 1996. Til gengæld kan den manglende handling fra Frank Lauridsens og Jens Erik Jørgensens side kan tolkes som en beskyttelse af kerneproduktionen.

I forhold til fravælgelsen af borger-/brugerundersøgelserne er respondenterne meget skeptiske overfor ny-institutionelle forklaringer, hvilket står i kontrast til deres vægtning af ny-institutionelle forklaringer i forbindelse med adopteringen af opskriften. Udfra respondenterne på børnepasningsområdet tyder det således på, at det ny-institutionelle perspektiv kun har begrænset forklaringskraft i forhold til udskillelsesprocessen, der i stedet må forstås i et lærende intra-organisatorisk perspektiv.

Sammenlignende analyse

Beslutning om at gennemføre borger-/brugerundersøgelser

Den rationelle forklaring er, ret entydigt, blevet afvist af respondenterne. Det har ikke været nogens opfattelse, at undersøgelserne er blevet bestilt med en specifik problemløsende funktion for øje. Kun på det politiske niveau, på børnepasningsområdet, gives der indtryk af en rationel indstilling. Men den må betegnes som personafhængig, og den er ikke, når der sammenlignes med svar fra de øvrige områder, udtryk for en fælles rationalitet indenfor organisationen. I det hele taget er der uenighed om, hvorfor man har anskaffet sig undersøgelserne, og hvis de vitterligt er fremskaffet som et teknokratisk styringsredskab, har det altså ikke formået at skabe den fælles rationalitet som foreskrives i det rationelle perspektiv.

Derimod kan forklaringen, om fælles organisatorisk læring, ikke helt afvises som begrundelse for at gennemføre undersøgelserne. Det politiske niveau, på ældreområdet, hæfter sig ved, at man vel ønskede en slags fælles information, hvilket er en forklaring der støttes, af både politikere og embedsmænd, på børnepasningsområdet. Men den afvises af borgmesterkontoret, idet det herfra hedder, at hvis det skulle have været en motivation, ville den efterfølgende informationsindsats være grebet helt anderledes an. Dette kan tolkes som manglende motivation, for at tilvejebringe en fælles meningsstruktur, hvilket forfølges i næste afsnit. Vi afviser dog ikke forklaringen entydigt.

Der kan ikke umiddelbart findes tegn på, at organisationen tilvejebragte undersøgelserne med politiske bagtanker. Men fortolkningsmæssigt kan det heller ikke afvises, at direktionen, som bannerfører, ønskede at fremskaffe et grundlag for handlingslegitimitet ved siden af den parlamentariske. På det politiske niveau, på børnepasningsområdet, er der dog tegn på, at man har ønsket undersøgelserne, som et redskab, til legitimering af helhedsbeslutninger; et ønske som dog synes personafhængigt.

Når svarene, på spørgsmål 1, skal placeres teoretisk, kan det ret entydigt foregå i forhold til den ny-institutionelle synsvinkel, hvor man har adopteret en moderne organisationsopskrift. Her giver alle respondenter, både politikere og embedsmænd, således, at det var "in" og "trendy" at gennemføre undersøgelserne. Med andre ord gennemspillede man den ritualiserede evalueringsmyte. Men der er også variationer i den ny-institutionelle forklaring. På borgmesterkontoret gives der indtryk af, at man har adopteret den, fordi det var passende i forhold til de institutionelle omgivelser. Og det er kommet frem, at det både kan handle om legitimering, overfor omgivelserne, samt identitetsforvaltning. Den tolkning kan også foretages, i forhold til det politiske niveau, på ældreområdet, hvor man, ifølge embedsmændene, satte sin identitet på spil i forventning om at få en buket roser fra borgerne. Den fik man imidlertid ik-

ke entydigt, hvorfor undersøgelserne ikke fik den store opmærksomhed efterfølgende. På børnepasningsområdet var man heller ikke afvisende overfor, at det kan have handlet om at sende et signal, til kommunens medarbejdere, om at man er en responsiv kommune.

I forhold til denne sammenlignende analyse, skal man igen bemærke, at de fleste respondenter ikke har været direkte involveret i beslutningsprocessen, hvilket giver en risiko for omvendte slutninger. Vi har således haft en fornemmelse af, at visse respondenter slutter fra efterfølgende brug til baggrunden for at få undersøgelserne lavet. Denne effekt kan forklare, en del af, den divergerende opfattelse mellem respondenterne på henholdsvis børnepasnings- og ældreområdet. På ældreområdet støtter man op om en "alibi-forklaring", om ekstern legitimering, hvilket kunne skyldes den generelle manglende brug på området. Rationalet er, at når undersøgelserne ikke er blevet brugt, købte man dem nok heller ikke, fordi de skulle bruges. Derimod er respondenterne fra børnepasningsområdet, mere åbne overfor den lærende og internt identitetsforvaltende forklaring, hvilket kunne bunde i, at undersøgelserne faktisk er blevet brugt instrumentelt. Selv disse metodiske forbehold ændre ikke den overordnede konklusion, at den primære forklaring skal findes indenfor det ny-institutionelle perspektiv.

Brugen af borger-/brugerundersøgelser

Indledning

I dette afsnit vil vi sammenligne, brugen af borger-/brugerundersøgelsen, områderne imellem. Det er vores håb, at denne analyse kan udkrystallisere de vigtigste forklaringslementer, ved at finde forskelle og ligheder, imellem ældre- og børnepasningsområdet. Afsnittet vil være opbygget i tre underafsnit. I det første sammenligner vi politikerne fra de to området. Herefter sammenlignes de to administrationer, og endelig laves en sammenfatning, hvor resultaterne opsummeres.

Politisk niveau

Analyserne viste, at politikerne hverken på ældre- eller børnepasningsområdet kan siges, at have brugt undersøgelserne rationelt instrumentelt. Dette forhold hænger formentlig nøje sammen med ovenstående konklusion om, at undersøgelserne ikke blev gennemført for at løse specifikke problemer i organisationen.

På det overordnede politiske niveau har der ikke været udtryk for organisatorisk læring, idet de ikke har ændret ressourceprioritering pga. resultaterne. På de enkelte forvaltningsområder tegner der sig et blandet billede mht. organisatorisk læring. På ældreområdet kommer den lærende holdning imidlertid ikke til udtryk, i deres efterfølgende handlinger. Dvs. det politiske niveau har ikke, på baggrund af undersøgelserne, initieret nogen form for organisatorisk læ-

ring. Indenfor læringsteorien kan dette fraværende instrumentelle brug forklares ved en række brud på den organisatorisk læringscirkel. Indenfor ældreområdet kan dette forklares ved en kollektiv meningsstruktur, hos politikerne, om, at utilfredsheden er udtryk for imageproblemer, og brugerne er langt mere tilfredse end borgerne. Den kollektive meningsstruktur, om image-problematik, har dog ikke været fuldstændig på ældreområdet, da politikerne til tider erkender reelle problemer på området.

Først og fremmest viste det sig, at undersøgelserne, i høj grad, slet ikke var present i politikernes meningsstruktur. Dette kan skyldes, at undersøgelserne slet ikke er, blevet gjort til en tilgængelig meningstruktur for politikerne. Det har således været op til politikerne selv at tilægge sig undersøgelserne, hvilket har givet udslag i en difference politikkerne imellem. Dette kan netop forklare, hvorfor visse politikere, indenfor børnepasningsområdet, havde en anden, og meget bevidst, holdning til undersøgelserne, hvor uddannelsesmæssige faktorer må siges, at have spillet en rolle. Her så vi netop en organisatorisk læring, for det politiske niveau, på selve børnepasningsområdet, i kraft af de mange tiltag i 1996. I 1998 så vi imidlertid en kollektiv meningsstruktur, om imageproblem, som grund til den fortsatte negative kritik, hvilket har en meget begrænset organisatorisk læring.

I forhold til det politiske perspektiv tegner der sig det billede, at politikerne, på begge områder, har brugt undersøgelserne strategisk i det begrænsede omfang de er blevet brugt. Der er således enkelte udsagn om, at politikere har brugt resultater strategisk, overfor andre politikere, sektorer og i begrænset omfang, overfor interesseorganisationer. Denne strategiske brug viste sig også at være meget politiker-afhængig. Dette, mener vi igen, kan tilskrives uddannelsesmæssige faktorer. Vi har også den tolkning i analysen, at politikerne kan have brugt undersøgelserne strategisk overfor forvaltningen. Men specielt på ældreområdet synes den taktisk manøvre, først og fremmest, at have bestået i ikke, at tage undersøgelserne alvorligt, på det politiske niveau. Her er der en klar forskel til børnepasningsområdet, hvor politikerne har været enige, med forvaltningen, i tolkningen af undersøgelserne, samt i de generelle midler og mål indenfor området.

Det ny-institutionelle perspektiv har ikke meget forklaringskraft i forhold til politikernes brug af undersøgelserne. På børnepasningsområdet er der dog et enkelt eksempel på, at en politiker kan have brugt undersøgelserne, som en stødpude, mod uforenelige krav i omgivelserne. Vi hælder dog til den tolkning, at der er tale om en individuel strategisk handling og ikke en ny-institutionel legitimerende handling. Selvom opskriften kan siges, at være dekoblet indenfor ældreområdet. I 1998, også indenfor børnepasningsområdet, er der ingen eksempler på, at politikerne har forsøgt at beskytte organisationens kerneproduktion. Indenfor ældreområdet mener vi, at fraværende politiske handling nærmere skyldes den strategiske magtkamp på området. Der er heller ingen tegn på, at politikerne har forsøgt at anvende undersøgelserne til intern identitetsforvaltning. I forhold til teorien, om oversættelse af opskrifter, gør det sig gældende, at undersøgelserne kun, i meget begrænset omfang, er blevet oversat på det politiske niveau. I

det omfang det er sket er oversættelsen foregået indenfor det politiske rationale, hvilket umuliggør en fælles organisatorisk oversættelse. Her er det dog bemærkelsesværdigt, at der på børnepasningsområdet synes at være en overensstemmelse i politikernes og det administrative niveaus, oversættelse af opskriften, hvilket absolut ikke har været tilfældet, på ældreområdet.

Administrativt niveau

I forhold til det administrative niveau fandt vi heller ingen tegn på, at undersøgelserne er blevet anvendt rationelt instrumentelt. De administrative tiltag, på børnepasningsområdet, kunne være udtryk herfor, men vi vælger at forstå handlingerne indenfor det lærende perspektiv, da man ikke på forhånd havde specifikke problemer. Ikke desto mindre giver forvaltningsmedarbejderne på begge områder indtryk af en rationel indstilling overfor undersøgelserne. På ældreområdet har den manglende instrumentelle brug ligefrem skabt frustration hos administrationen. En sådan frustration er fraværende i forhold til 1996-undersøgelsen på børnepasningsområdet, men er derimod dukket en smule op i forbindelse med 1998-undersøgelsen.

Indenfor det lærende perspektiv er det således også karakteristisk, at forvaltningsmedarbejderne har en lærende indstilling til undersøgelserne, selvom om det kun er kommet til udtryk i organisatorisk læring på børnepasningsområdet. Den manglende organisatoriske læring på ældreområdet skyldes, ifølge det administrative niveau, manglende handling fra det politiske niveau. Specielt i forhold til 1998-undersøgelsen angiver administrationen at være meget lidt motiveret. Der har således ikke været nogen fælles dialog om undersøgelsen eller forsøg på at sprede resultaterne rundt i organisationen. Dette har imidlertid ikke gjort sig gældende for børnepasningsområdet, hvor forvaltningen generelt har haft en meget positiv indstilling overfor begge undersøgelser. Udover forholdet til det politiske niveau kunne forskellen mellem områderne også skyldes, at der også på det administrative niveau har været forskellige meningsstrukturer. Hos administrationen på børnepasningsområdet kan der spores en opfattelse af, at problemerne skyldes et dårligt image, hvilket ikke gjorde sig gældende for administrationen på børnepasningsområdet i 1996. Til gengæld findes denne opfattelse i dele af administrationen på børnepasningsområdet i 1998, hvilket formentlig har været medvirkende til den manglende organisatorisk læring.

Det er specielt indenfor det politiske perspektiv, at de administrative områder skiller sig ud fra hinanden. På ældreområdet er der, som tidligere nævnt, klare tegn på en fortløbende magtkamp, mens børnepasningsområdet har været præget af en udbredt konsensus mellem politikere og administrationen. Vi mener, at denne forskel kan have haft afgørende betydning for forskellen i de respektive administrationernes brug af undersøgelser. Billedet er dog ikke så entydigt i forbindelse med 1998, hvor det tyder på, at dele af administrationen har brugt undersøgelserne imod politikernes beslutninger.

Set i det ny-institutionelle perspektiv kan man således tale om en dekopling af opskriften indenfor ældreområdet. Der er dog intet som tyder på, at det administrative niveau har forsøgt at beskytte kerneproduktionen imod opskriften. Derimod angiver forvaltningen på ældreområdet selv et ønske om at bruge undersøgelserne instrumentelt. Derfor tolker vi nærmere dekoplingen som forårsaget af en klassisk magtkamp mellem det politiske og administrative niveau. Den fraværende dekopling på børnepasningsområdet i 1996 kan således forklares ved den udbredte konsensus, hvor administrationen ligeledes har været parat til at ændre på kerneproduktionen. Den eneste tolkningsmulig for teorien om beskyttelse af kerneproduktionen er således i forhold til håndteringen af opskriften på børnepasningsområdet i 1998. Det er også svært at finde tegn på ekstern legitimering på baggrund af undersøgelserne. På børnepasningsområdet kan dog spores en intern identitetsforvaltende effekt, hvor undersøgelserne har været et signal til medarbejderne om responsivitet. Den direkte modsatte effekt kan siges at have gjort sig gældende for ældreområdet, hvor vedvarende dårlige resultater og fraværende handling fra politikerne har givet forvaltningsmedarbejderne en opfattelse af, at Silkeborg Kommune netop ikke er responsiv. Med hensyn til oversættelse har vi intet belæg for at konkludere, at oversættelseskapaleten i forvaltningen har været større på børnepasningsområdet end på ældreområdet. Det er snarere et spørgsmål om, at man på børnepasningsområdet har kunnet skabe en slags fælles oversættelse af opskriften, mens ældreområdet er uenige om undersøgelsesernes formål. Der kunne dog argumenteres for, at oversættelseskapaleten på det politiske niveau har været større på børnepasningsområdet, hvilket kan have været en forudsætning for den etablerede konsensus.

Opsamling

Der tegner sig det samlede billede, at ingen af områderne har brugt undersøgelserne rationelt instrumentelt. Til gengæld har det administrative niveau på børnepasningsområdet initieret en organisatorisk læring på baggrund af 1996-undersøgelsen, hvilket ikke har været tilfældet på ældreområdet i forhold til nogle af undersøgelserne. Forskellen mellem forvaltningerne kan tilskrives forskellige kollektive meningsstrukturer, men vi vægter specielt det meget forskelle forhold mellem det politiske og administrative niveau. På børnepasningsområdet har der således været en udpræget konsensus, mens der på ældreområdet er tegn på indbyrdes magtkamp.

Politikerne har kun i begrænset omfang anvendt undersøgelserne strategisk, og uddannelsesmæssige faktorer har været udslagsgivende. En strategisk brug af undersøgelserne mellem politikere og forvaltning er ikke usandsynlig på ældreområdet. På børnepasningsområdet har der været generel konsensus, men i 1998 kan ses et enkelt eksempel på, at administrationen anvender undersøgelsen strategisk overfor politikerne.

Det overordnet billede på ældreområdet er, at man hverken i 1996 eller 1998 har brugt undersøgelserne rationelt- eller lærende instrumentelt. Dette mener vi skyldes, at det politiske niveau ikke har været indstillet på at handle på baggrund af resultaterne. Dette tolker vi over i

et politisk perspektiv, hvor der er tegn på magtkamp imellem det politiske og administrative niveau. På børnepasningsområdet er det overordnede billede derimod, at 1996-undersøgelsen har givet udslag i organisatorisk læring. Grunden til denne forskel mener vi primært skal findes i politikernes holdning til undersøgelserne, idet begge forvaltninger er enige om, at undersøgelserne skal bruges instrumentelt. Den negative holdning overfor undersøgelserne på det politiske niveau på ældreområdet har således formentlig forhindret, at der er sket ændringer på baggrund af resultaterne. I modsætning her til har politikernes opbakning på børnepasningsområdet i 1996 været motiveret til at medvirke til den organisatoriske læring på området. I 1998 har der til gengæld været enighed om, at de fortsatte negative resultater var udtryk for et imageproblem. Derfor har der sammenlignet med situationen i 1998 ikke været særlig høj grad af instrumentel brug. De omfattende ændringer i '96 synes således ikke at skyldes en mere gennemgående lærende holdning på børnepasningsområdet. Måske er den organisatoriske læring i høj grad udtryk for et tilfældigt sammenfald i tid - og af interesser mellem det administrative og politiske niveau, idet der på det tidspunkt var fuldstændig politisk enighed om, at børnepasningsområdet skulle forbedres.

I de ny-institutionelle termer kunne man sige, at undersøgelserne har været dekoblet på ældreområdet og delvist dekoblet på børnepasningsområdet i 1998. Generelt tyder det dog ikke på, at forvaltningerne eller politikerne har forsøgt at beskytte en kerneproduktion. Dekoblingen skyldes således snarere faktorer, der kan forklares i et lærende- og politiske perspektiv. I forhold til oversættelsesbegrebet kunne man sige, at der ikke har været en fælles oversættelsesprocedure. Oversættelsen er således sket uden et internt autoritativ center og i forhold til vidt forskellige rationaler. Ikke desto mindre finder vi et sammenfald i politikernes og administrationens oversættelse af opskriften, hvilket formentlig har været af afgørende betydning for en organisatorisk læring.

Beslutning om fravælgelse af borger-/brugerundersøgelser

Som ved beslutningen om at gennemføre borger-/brugerundersøgelserne, gør det sig også gældende ved fravalget af flere undersøgelser, at beslutningen om indstillingen er foretaget på direktionsniveau. Derfor tillægger vi svarene fra direktørerne stor gyldighed. Det skal dog understreges, at næsten alle respondenter udtrykker, at de ikke vil afvise, at man vil gennemføre lignende undersøgelser i fremtiden, hvorfor en afvisning af undersøgelsesformen som sådan ikke kan konstateres.

Alt i alt synes der ikke at være forklaringer fra hverken politikere eller forvaltningsmedarbejdere, der placerer sig indenfor det rationelle perspektiv. Til gengæld viser en række udtalelser, at der er sket læring, i form af erfaringsdragelse ved gennemførelserne af undersøgelserne. Fra borgmesterkontorets side, hvorfra kontakten til Kommunedata er varetaget, nævnes de dårlige erfaringer med Kommunedata gentagne gange, fx. manglende professionalisme og samarbejdsvillighed, samt at konceptet ikke lever op til det lovede. Fra politisk niveau nævnes, at

to år er for kort tid til en ny informationsindhentning. Denne opfattelse deles af forvaltningen, der på baggrund af erfaringer med 1998-rapporten vurderer, at en gennemførelse om to år ikke ville give ny information til kommunen. Endvidere nævner det politiske niveau også undersøgelsernes begrænsede brugbarhed, da undersøgelser ikke leverer relevante resultater bl.a. fordi respondenterne er borgere og ikke brugere. Vi mener disse forklaringer skal forstås indenfor det lærende perspektiv.

Det politiske perspektiv viste sig at have begrænset forklaringskraft i forhold til fravælgelsen af flere borger-/brugerundersøgelser. Vi har dog den tolkning stående åben, at politikerne frygter for vedvarende negative resultater og samtidig en indskrænkning af deres indflydelsessfæren, hvis undersøgelserne i højere grad institutionaliseres som styringsredskab.

Hvad angår det nyinstitutionelle perspektiv, er der en række indikationer fra nogle politikere og forvaltningsmedarbejdere, der går på, at der kan være sket et skift i omverdenens krav hvad angår moder og organisationsopskrifter, men respondenterne er skeptiske overfor om dette har haft indflydelse på fravalget. Vi forventede i problemformuleringen, at fravalget af flere undersøgelser var en direkte udskilning og afvisning af organisationsopskriften. Respondenternes udtalelser tyder dog klart på, at fremtidig gennemførelse af borger-/brugerundersøgelser absolut bliver betragtet som en sandsynlig mulighed. Det leder tanker hen på Røviks teori om, at moderne organisationer er i stand til at lagre organisationsopskrifter⁹⁸.

Overfor ovenstående ræsonnement skal man igen tage det forbehold, at visse respondenter eventuelt slutter direkte fra undersøgelsernes brug til baggrunden for fravalget af undersøgelserne. Respondenterne børnepasningsområdet er således mere indstillede på en mulig reaktivering af opskriften, hvilket kunne skyldes den faktiske brug af undersøgelserne på området. Modsat peger respondenterne på ældreområdet på konceptets manglende kvalitet og er åbne overfor bagvedliggende strategisk handling, hvilket kunne bunde i den faktiske brug af undersøgelserne på området. Hvis vi tager udgangspunkt i de direkte implicerede respondenter tegner det billede sig, at det er den toårige periode samt problemerne med Kommunedata, der er de vigtigste argumenter.

⁹⁸ Dvs. opskriften bliver ikke udskilt, men bliver lagt på lager og kan dermed senere reaktiveres, se evt. Røvik, 1998.

7 Konklusion

Indledning

I analyse 1, som baserede sig på den første eksplorative interviewrunde, blev det konstateret, at borger-/brugerundersøgelserne kun i begrænset omfang blev anvendt instrumentelt i Silkeborg Kommune, som det idealtypisk foreskrives i teorien om den rationelle organisation. Efter denne umiddelbare konstatering gennemførtes den anden interviewrunde med udgangspunkt i de fire teoretiske perspektiver. Denne havde til formål at indkredse forklaringer på problemformuleringens tre spørgsmål, hvilke vi nu kort vil replicere.

Hvorfor fik Silkeborg Kommune gennemført borger-/brugerundersøgelserne fra Kommunedata?

Ud fra respondenternes udsagn tegner der sig et billede af, at baggrunden for at gennemføre Kommunedatas borger-/brugerundersøgelser skal findes i det nyinstitutionelle perspektiv. Slutningen om at gennemføre undersøgelserne kan således beskrives som en adoption af en moderne organisationsopskrift. Silkeborg Kommune har, via inspiration fra det organisationelle felt, optaget borger-/brugerundersøgelserne som en institutionaliseret opskrift i henhold til ”passendehedslogikken”. Dette både med et organisatorisk handlingsrationale rettet mod hhv. ekstern legitimering og mod intern identitetsforvaltning. Muligvis kan der, fra direktions side, spores en indflydelse af et politisk rationale, ved at indførelsen af et styringsredskab kan udvide forvaltningens selvstændige handlefrihed overfor det politiske niveau. Et læringsaspekt i form af undersøgelserne som fælles informativt element kan heller ikke afvises. Til gengæld har der ikke været tegn på rationelt instrumentelle begrundelser.

Hvordan er borger-/brugerundersøgelserne blevet anvendt i Silkeborg Kommune, og hvorfor er de blevet anvendt således?

Billedet af, hvorledes undersøgelserne og undersøgelsesresultaterne er blevet anvendt, er divergerende og komplekst. De forskellige niveauer og dele i organisationen, både hvad angår fagområder, og hvad angår kompetence- og professionsniveauer, har håndteret og anvendt undersøgelserne med udgangspunkt i forskellige rationaler, og derfor med forskellige logikker og formål. Overordnet kan det dog konstateres, som analyse 1 også indikerede, at den rationelle instrumentelle brug af undersøgelserne er så godt som fraværende i Silkeborg Kommune. Til gengæld kan der, i enkelte dele af Silkeborg Kommune konstateres organisatorisk læring. I andre dele er undersøgelserne brugt som redskab i forbindelse med magtkamp og interessevaretagelse internt i organisationen, både på politisk niveau og mellem forvaltningsniveau og politisk niveau. Endvidere kan der konstateres dekobling mellem den politiske organisation og handlingsorganisationen på et område og identitetsforvaltende brug på et andet

område. Hvad der dog er kendetegnende for hele kommunen og for alle delområderne, er at en fælles oversættelsesprocedure af borger-/brugerundersøgelserne er fraværende. Ikke desto mindre så vi en sammenfaldende oversættelse mellem forvaltning og politikere på et enkelt område. Disse meget forskellige former for anvendelse skyldes en række interessante struktur- og aktørforskelle områderne og niveauerne imellem. For det første kan der blandt forskellige forvaltningsområder konstateres forskellige kollektive meningsstrukturer, hvilke udmønter sig i forskellige holdninger og håndteringer af undersøgelserne. For det andet kan der blandt forskellige forvaltningsområder konstateres forskellige relationsforhold mellem det politiske niveau og det administrative niveau, hvilket udmønter sig i overvejende konsensus omkring håndtering af anvendelsen af undersøgelserne på et område, og magtkamp og underliggende konfliktforhold omkring håndtering af undersøgelserne på et andet område. For det tredje kan det konstateres, at uddannelsesniveau for individer, er afgørende for indstillingen til undersøgelserne og evnen til at forholde sig til og anvende undersøgelserne efterfølgende. Dette gør sig gældende, hvad enten man befinder sig i en position som politiker eller som forvaltningsmedarbejder, og hvad enten det er på et ledende eller på et udførende niveau. Meget tyder således på, at den rationelle og lærende tankegang uvilkårligt bliver brudt af det politiske rationale, der ligger indbygget i den politisk ledede organisation.

Afslutningsvis vil vi konkludere i forhold til Kommunedatas, i problemformuleringen nævnte, fokusering på undersøgelserne som et instrument, der både kan vurdere den kommunale virksomhed; der kan virke som prioriteringsredskab samt skabe dialog. Vurderingen af den kommunale service er, til en vis grad, blevet brugt i forbindelse med 1996-undersøgelsen, men synes fraværende i 1998. Dernæst tyder intet på, at undersøgelserne har været brugt som resourceprioriteringsredskab i forbindelse med ressourcefordelingen i Silkeborg Kommune. Endelig har den dialogskabende effekt været yderst begrænset – og nærmest fuldstændig fraværende i forbindelse med 1998-undersøgelsen.

Hvorfor ønsker Silkeborg Kommune ikke flere borger-/brugerundersøgelser?

Baggrunden for, at det er besluttet ikke at gennemføre flere borger-/brugerundersøgelser fra Kommunedata foreløbigt, placerer sig overvejende på de erfaringer, man har gjort sig med gennemførelsen af de to undersøgelser fra 1996 og 1998. Kommunen har herved både gjort sig erfaringer med konceptet, med samarbejdet med Kommunedata, og med behovet for at indhente og besidde den slags informationer fra borgere og brugere. Resultatet af disse erfaringer fra forskellige niveauer og områder har, samlet set udmøntet sig i, at kommunen for nuværende ikke synes at have yderligere behov for indhentning af disse informationer, både på grund af manglende udvikling og relevans, samt at kommunen ikke er tilpas indstillet på at bruge dem og at samarbejdet med Kommunedata ikke har været tilfredsstillende. Koblet sammen med magtbaseproblematikken mellem politikere og forvaltning kan en baggrund for fravalget af flere undersøgelser også forstås som et initiativ fra politisk niveau for at fastholde omfanget af den aktuelle indflydelsessfære.

Endeligt kan vi ikke tale om en direkte udskillelse af borger-/brugerundersøgelser. Fravælgelsen kan nærmere forstås som en midlertidig lagring af organisationsopskriften, med henblik på muligheden for senere reaktivering på et, for kommunen, opportunt tidspunkt.

8 Teoretisk perspektivering

I denne afsluttende perspektivering vil vi knytte nogle kommentarer til de valgte teoretiske perspektiver udfra vores casestudie. Jævnfør metoden er der nogle betydelig metodiske begrænsninger for vores mulighed for at lave generaliseringer. Derfor skal det efterfølgende først og fremmest betragtes som løse betragtninger, der kan virke som refleksion i forhold til valgt teori og eventuel inspiration til videre teoriudvikling.

Det viste sig, at den rationelle organisationsforståelse stort set ikke havde nogen som helst forklaringskraft i forhold til håndteringen af borger-/brugerundersøgelserne i Silkeborg Kommune. Dette er ikke et slående resultat i forhold til samfundsvidenskabelig forskning, der i det meste af efterkrigstiden har fremhævet denne pointe. Det mere overraskende er derimod, at på trods af disse samfundsvidenskabelige erkendelser, ligger den rationelle organisationsforståelse stadig indbygget i offentlige politikker. Finansministeriets fokusering på borger-/brugerundersøgelser som rationelt styringsinstrument er netop udtryk en sådan tankegang, der virker naiv i forhold til samtlige resultater fra den moderne samfundsforskning. Paradokset bygger formentlig ikke på manglende erkendelse, men derimod på ”klamring” til et gammelt, velkendt og legitimt ideal. I selve casestudiet kom det ligeledes til udtryk, at den offentlige organisation stadig følte et krav om at fremstå som en rationel organisation. I forhold til Røviks termer kunne sige, at der stadig er et institutionaliseret krav om at fremtræde i overensstemmelse med den bureaukratiske megastandard.

Måske er den lærende organisation i øjeblikket et af de bedste bud på at udskifte den rationelle megastandard. I forbindelse med casestudiet har vi dog måtte sande, at der er tale om meget et ”flyvsk” ideal, der kan tolkes i utallige retninger i forhold til den velafgrænsede rationelle megastandard. Selve læringsteorien viste sig specielt at være brugbar i forbindelse med forklaringer på manglende instrumentel brug af undersøgelserne. Det vidste sig dog, at mange af bruddene på læringscirklen dybest set bundende i politiske uoverensstemmelse, der kunne forstås mere klart indenfor den politiske organisationsforståelse.

Det politiske perspektiv var således specielt egnet til at forstå spillet mellem det politiske og administrative niveau i forbindelse med anvendelse af undersøgelserne. På ældreområdet var der således tegn på en magtkamp, der blokerede for en instrumentel udnyttelse af undersøgelserne. Endvidere vidste det sig, at undersøgelsernes indbyggede rationelle logik blev bevaret på det administrative niveau, men blev omformet til en politisk strategisk logik af politikerne. Det politiske perspektiv tydeliggjorde således, at der ikke findes et autoritativt center i en politisk ledet offentlig organisation, der kan etablere en fælles organisatorisk rationalitet.

Det ny-institutionelle perspektiv viste sig at have stor forklaringskraft i forhold til selve adopteringen af borger-/brugerundersøgelserne. Teoriens fokusering på den ”passende logik” kan forklare de manglende rationelle begrundelser for at gennemføre undersøgelserne. I case-studiet var det svært at finde empirisk belæg for et legitimeringsbehov, således som det fremtræder i den klassiske ny-institutionalisme. Derimod kunne vi finde antydninger af den identitetsforvaltende effekt fra opskrifterne. Man skal dog ikke bygge for meget på denne observation, da muligheden for at finde den eksternt legitimerende effekt er stærkt begrænset pga., at vores empiri kun stammer fra det intra-organisatoriske perspektiv. Casestudiet viste også, at ny-institutionalismen kunne i meget begrænset omfang kunne forklare selve brugen af undersøgelserne. Dekoblingsbegrebet kunne beskrive noget af organisationens interne adfærd, men det var stort set ikke muligt at observere en beskyttelse af kerneproduktionen. Den fundne de-kobling skyldes snarere den klassiske magtkamp mellem forvaltning og politikere samt den manglende fælles organisatoriske oversættelse af opskriften. Dette lægger op til de-koblingsforklaringer, der bedst kan forstås indenfor det lærende- og politiske perspektiv. Man kunne endvidere hævde, det er disse unikke interne forhold i en politisk ledet organisation, der umuliggør en fælles organisatorisk oversættelse af opskriften. Her kunne ligge en præcisering af Røviks teori om intern oversættelse, der postulerer, at oversættelsen foregår i specielt oprettede stillinger i organisationen. Vores casestudie viste, at der ikke var et autoritativt center for oversættelse, og rationalet i oversættelserne var vidt forskellige. Udfra det ræsonnement kan vi anfægte ny-institutionalismens antagelse om, at offentlige organisationer de-kobler hyppigere end andre organisationer pga. uforenelige krav fra omgivelserne. Vores casestudie kunne tyde på, at denne de-koblingstendens, i højere grad, skyldes unikke interne forhold for politisk ledede offentlige organisationer.

Til sidst vil vi forsøge med nogle løse betragtninger at forholde disse organisationsteoretisk forklaringer til den generelle samfundsudvikling. Her tager vi udgangspunkt i sociologiens teori om et skifte fra en simpel modernitet til en reflektiv modernitet.

Det rationelle perspektiv vil vi således klassificere under den simple modernitet, der i forlængelse af oplysningstiden pga. af menneskets rationalitet opererer med en evolutionær fremtidsoptimisme. De tidlige ny-institutionalister beskriver netop spredningen af den bureaukratiske megastandard, som et institutionaliseret krav om modernitet i organisationer. Det var netop udtryk for spredning af ”one best way of organizing”, hvilket foranledigede de tidligere ny-institutionalister til at introducere teorien om isomorfi, dvs. organisationer blev mere og mere ens efterhånden som de tilpassede sig i forhold til en omsiggribende rationalitet.

Teorien om isomorfi blandt organisationerne viste sig dog ikke at holde stik, hvilket kan forstås på baggrund af skiftet til en reflektiv modernitet. Nedbrydningen af den bureaukratiske megastandard kunne forklares i stil med forestilling om nedbrydning af ”de store fortællinger”. Den reflektive modernitet nedbryder tanken om en omsiggribende fælles rationalitet, og introducerer den mere begrænsede reflektive rationalitet, f.eks. er diskussionen om risikosamfundet dybest set en rationel refleksion over modernitetens rationalitet. På linie med debatten

om menneskets identitetsproblematik i den refleksive modernitet kan man hævde, at organisationer tvinges til at reflektere over sin egen organisationsform.

I den forbindelse kan man opfatte evaluering som udtryk for reflektiv rationalitet. Forstået på den måde, at man dropper tanken om, at en organisation en gang for alle kan opbygges og handle rationelt, men i stedet løbende bliver nødsaget til at reflektere over sine handlinger. Det leder tankerne hen på idealet om den lærende organisation, der måske ligeledes er en afspjuling af overgangen til den refleksive modernitet. Man kunne endda hævde, at bureaukratiet var modernitetens megastandard og den lærende organisation er et spinkelt bud på en megastandard i den refleksive modernitet. Ideen om en megastandard i den refleksive modernitet er måske i sig selv håbløs. Man kan sige, at i den refleksive modernitet er organisationen tvunget til at reflektere over sin egen organisationsform, hvilket umuliggør, at en standard vil kunne få monopol. Den eksplosive stigning i organisationsopskrifter som Røvik empirisk har påvist underbygger dette ræsonnement.

Til sidst kunne man rejse det centrale spørgsmål om den refleksive rationalitet, på trods af nedbrydningen af de store fortællinger, er i stand til at skabe et fælles udgangspunkt for samfundsudvikling. Her viste vores casestudier, at den refleksive proces, i forbindelse med borger-/brugerundersøgelserne, blev foretaget i forhold til vidt forskellige rationaler, hvilket nedbryder ”den store fortælling” om en samlende reflektiv rationalitet for samfundsudviklingen.

”... vi er blevet et sjovt samfund. Jeg har jo i hundredvis af rapporter. Jeg smider heldigvis de fleste væk”.

(Politiker Silkeborg Kommune)

9 Litteraturliste

Albæk, E., *"Fra sandhed til information"*, Akademisk Forlag, 1988

Albæk, E., *"Evalueringsforskning i Norden"*, Politica nr. 1 1993

Albæk, E., *"Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making"*, Policy Science nr. 28, 1995

Albæk, E. & Winther, S., *"Evaluering i Danmark: Rationalitet eller politisk våben"*, Politica nr. 1, 1993

Andersen, H., *"Introduktion til videnskabsteori og metodelære"*, bind 1, Samfundslitteratur, 1994

Andersen, H., *"Sociologi – en grundbog til et fag"*, Hans Reitzels Forlag, 1992

Andersen, H. og L.B. Kaspersen, *"Klassisk og moderne samfundsteori"*, Hans Reitzels Forlag, 1996

Andersen, I., *"Valg af organisationssociologisk metode"*, Samfundslitteratur, 1990

Andersen, Johannes; Dalsgaard, Lene & Torpe Lars, *"Borgerne og Kommunalpolitikken – En undersøgelse af borgernes holdninger til den kommunale politik."* Aalborg Universitet: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, 1994

Andersen, Vibeke Normann, *"Udbredelsen af nye styringsinstrumenter i de danske kommuner"*, Aalborg Universitet: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, 1996

Beck Jørgensen, T. og P. Melander, *"Livet i offentlige organisationer"*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1992

Bogason, P., *"Forvaltning og stat"*, Systime, 1995

Buch-Jensen, R.; Andersen, V. N.; Berg, R.: *"Omstillingsbølger i det kommunal demokrati."* Odense Universitet, 1997.

Dahler-Larsen, P., *"Den rituelle refleksion"*, Odense Universitetsforlag, 1998a

Dahler-Larsen, P., Nordisk Administrativt Tidsskrift 3/1998b

Dixon, N., *"The Organizational Learning Cycle: How We can learn Collectively"*, McGraw-Hill, 1998

- Enderud, H., "*Beslutninger i organisationer – i et adfærdsteoretisk perspektiv*", Fremad, 1983
- Esping-Andersen, G., "*Three Worlds of Welfare Capitalism*" Polity Press, 1990
- Finansministeriet, "Brugerne i fokus, Værktøj til velfærd", 1996
- Finansministeriet, "*Borgernes syn på den offentlige sektor*", December, 1996
- Finansministeriet, "*Administrationspolitisk status*", 1998
- Føllesdal, D., "*Politikens bog om moderne videnskabsteori*", Politikens Forlag, 1997
- Giddens, A., "*The Constitution of Society*", Polity Press, 1984
- Greve, C., Andersen, K.V., Torfing, J.: "*Reorganizing the Danish welfare state*" 1982-93 Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 1993
- Hiim, H. m.fl., "*Læring gennem oplevelse forståelse og handling*", Oslo Universitetsforlag 1996
- Hirschman, A.O., "*Exit, voice and loyalty*." Harvard University Press 1970
- Hogwood, B.W. og L. A. Gunn, "*Policy Analysis for The Real World*", Oxford University Press 1984
- Hulgård, Lars, *Politica* 3/1995
- Kjær, M., "*Kvalitative metoder i anvendt samfundsforskning*" Socialforskningsinstituttet, 1. udg., 1991
- KMD dialog, 1996
- Knudsen, Tim "*Dansk statsbygning*", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1995
- Kommunedata, "*Borgernes syn på kommunen*", 1995
- Kristensen, N.N., "*Felt studier; Metodiske og videnskabsteoretiske overvejelser...*", Institut for Økonomi, Politik og forvaltning, Aalborg Universitet, 1996
- Lomborg, B., "*Nordisk Administrativt Tidsskrift*", 1/1998
- Maaløe, E., "*Case-studier af og om mennesker i organisationer*", Akademisk Forlag, 1996
- March og Olsen., "*Rediscovering Institutions*", New York Free Press, 1989
- Mintzberg, Henry, "*Structures in fives – designing effective organisations*" Prentice Hall, 1983

- Meyer, J.W. og B. Rowan 1977 "*Institutionalized Organizations*" i DiMaggio og Powell 1991 (Eds.) "*The New Institutionalism in Organizational Politics*" The University of Chicago Press
- Morgan, G. "*Organisationsbilder*", Oslo Universitetsforlag, 1991
- Nielsen, P., "*Produktion af viden*", Samfundslitteratur, 1996
- Rothstein, Bo, (red.), 1991 "*Politik som organisation*" SNS-forlaget, 1991
- Røvik, K.A., "*Moderne Organisasjoner*" Fakkboksforlaget, 1998
- Starring, B. m.fl., "*Kvalitativ metod och vetenskapsteori*", Studentlitteratur, 1994
- Torpe, Lars, "*Samfundsøkonomen*", 1996/8
- Vedung, Evert, "*Utvärdering i politik och förvaltning*", Studentlitteratur, 1991
- Winther, S. "*Implementering og effektivitet*" Systime, 1994
- Yin, R.K., "*Case Study Research*" Sage Publications, 1993