Kandidatspeciale
Institut for Statskundskab

Kan de styre sig?

- Et casestudie af systemisk evalueringsstyrings påvirkning på det kommunale selvstyre

Anne Bech Kokkenborg & Theis Greve Hansen

Vejleder: Hanne Foss Hansen

Februar 2010
Abstract
Recently, evaluation steering has been given much academic attention, but mainly with a focus on evaluation steering within organizations. This thesis sets out to investigate the use of evaluation as a foundation for sector wide steering between organizations, named systemic evaluation steering, specifically between the state and local government. Systemic evaluation steering is examined with regard to local self-government, and how this form of steering might serve as an alternative to detailed state regulation. Therefore, it will be examined how systemic evaluation steering affects local self-government.

The research question will be investigated through a qualitative single case study of the municipality of Faaborg-Midtfyn, based on interviews with key respondents at both state and local level. The case study will focus on two instruments of systemic evaluation steering: “Jobindsats” as an example of goal-steering of local employment politics and “Kvalitetsrapporten” as an example of process steering of local school politics. To analyze the steering, two different theoretical perspectives are applied. The sociological new institutionalism is used to analyze how the state and the local government adopt, construct and practice the systemic evaluation steering. To supplement this approach, Foucault’s concept of governmentality is used to analyze the different technologies of power inside the instruments, and how they subjectivate the state and the local government into certain roles, thus affecting local self-government.

The analysis shows that the two examples of systemic evaluation steering affect local government in very different ways and it is, therefore, not possible to come to a unified conclusion about the effect on the principle of local government. While Jobindsats heavily restricts local employment initiatives, Kvalitetsrapporten leaves considerably more room for local school initiatives. This is due to the fact that the technologies of power in Jobindsats are less focused on self-steering in comparison with Kvalitetsrapporten, and because the two sectors leave a very different amount of room for the dynamics of evaluation steering to work. The systemic evaluation steering is largely marginalized when it comes to the area of employment, but is allowed to unfold its dynamics when it comes to the area of local schools. Based on these results, we discuss to what extent systemic evaluation steering might be an alternative to detailed state regulation of local government.
Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 - INDLEDNING ................................................................. 6
1.1 Problemformulering og afgrænsning ........................................... 9
1.2 Begrebsafklaring og operationalisering ....................................... 10
1.3 Specialets struktur .......................................................................... 16

KAPITEL 2 - METODE ................................................................. 17
2.1 Casestudiet som undersøgelsesmetode ...................................... 17
  2.1.1 Valg af case - Faaborg-Midtfyn kommune .................................. 20
  2.1.2 Valg af Jobindsats og kvalitetsrapporten .................................. 21
2.2 Valg af teori .................................................................................... 22
  2.2.1 Valg af sociologisk nyinstitutionalisme ...................................... 23
  2.2.2 Valg af en foucaultiansk styringsoptik ........................................ 24
2.3 Valg af empiri .................................................................................. 25
  2.3.1 Interview ..................................................................................... 26
  2.3.2 Afgrænsning som følge af empirien ........................................... 27

KAPITEL 3 – TEORETISK FORSTÅELSESRAMME .................. 29
3.1 Sociologisk nyinstitutionalisme .................................................... 29
  3.1.1 Organisationer i institutionelle omgivelser ................................. 29
  3.1.2 Oversættelse af organisationsopskrifter .................................... 30
  3.1.3 Fasemodellen som analytisk redskab ......................................... 32
3.2 Governmentality – en foucaultiansk styringsoptik ....................... 34
  3.2.1 Governmentality som ny styringstænkning .................................. 35
  3.2.2 Subjektivering og selvstyring ..................................................... 40
3.3 Analyseramme .............................................................................. 42

KAPITEL 4 – ANALYSEDEL I: PÅVIRKNING AF STAT OG KOMMUNE ....................................................... 45
4.1 Prolog - Systemisk evalueringsstyring som organisationsopskrift ......................................................................... 45
4.2 Jobindsats - Evalueringsstyring på beskæftigelsesområdet .......... 48
  4.2.1 Statens konkretisering af systemisk evalueringsstyring .................. 49
  4.2.2 Kommunens oversættelse af Jobindsats ...................................... 62
  4.2.3 Opsamling på jobindsats ............................................................. 74
4.3 Kvalitetsrapporten - Evalueringsstyring på folkeskoleområdet ........................................................................... 75
  4.3.1 Statens konkretisering af systemisk evalueringsstyring .................. 75
  4.3.2 Kommunens oversættelse af kvalitetsrapporten ............................ 87
  4.3.3 Opsamling på kvalitetsrapporten ................................................. 96
4.4 Sammenligning og delkonklusion

KAPITEL 5 – ANALYSEDELI: PÅVIRKNING AF
STYRINGSRELATIONER

5.1 Styringsteknologier i evalueringsredskaberne
5.1.1 Jobindsats - et moderne it-panoptikon på beskæftigelsesområdet
5.1.2 Kvalitetsrapporten – en refleksiv bekendelsesproces på folkeskoleområdet
5.1.3 Opsamling

5.2 Subjektivering af stat og kommune
5.2.1 Statens rolle
5.2.2 Kommunalpolitikernes rolle
5.2.3 Kommunalforvaltningens rolle
5.2.4 Opsamling

5.3 Delkonklusion

KAPITEL 6 - DISKUSSION

6.1 Diskussion af teoretisk tilgang til systemisk evalueringsstyring
6.2 Diskussion af generaliserbarhed
6.3 Diskussion af systemisk evalueringsstyring som alternativ til detailstyring

KAPITEL 7 - KONKLUSION

LITTERATURLISTE

OVERSIGT OVER VEDLAGTE BILAG
“Den kommunale frihed, som er så vanskelig at indføre, er også den, som er mest udsat for overgreb fra statsmagtens side.”

Alexis de Tocqueville, Democracy in America (1840)
Kapitel 1

Indledning

Ugebrevet Mandag Morgen bragte i begyndelsen af 2008 en artikel med overskriften: "Detailstyring er ved at knække den offentlige sektor" (Stokholm 2008). Artiklen indeholdt refleksioner fra Tænketank for ledelse, der blev nedsat samme år. I artiklen udtaler medlem af tænketanken, professor Steen Hildebrandt fra Aarhus Universitet, bl.a.:


At der er en tendens til overdreven detailstyring af den kommunale sektor bakkas op af Kommunernes Landsforening (KL), der i Danske Kommuner udtaler, "at de statslige regler bliver for specifikke", og "at en øget central regulering har negative konsekvenser" for kommunernes arbejde (Bukdahl 2007: 41).

Centralt for forståelsen af styringsforholdet mellem stat og kommune står det kommunale selvstyre. Det kommunale selvstyre udgør en slags gordisk knude, idet der eksisterer et evigt styringsdilemma i forhold til, hvor meget vægt hhv. central statslig styring og decentral kommunal styring bør have. Således er staten på den ene side nødt til at kontrollere, at kommunerne lever op til det ansvar, de er tildelt, og at borgerne får de ydelser, de har krav på. På den anden side er kommunerne også nødt til at have et vist frirum til selv at bestemme, hvordan serviceringen af borgerne foregår i lige præcis deres kommune. Som citatet fra KL illustrerer, giver kommunerne ofte udtryk for, at retten til selvstyre begrænses og ligefrem true af den statslige indblanding i form af detailstyring. En detailstyring der via specifik lovgivning og regler hæmmer det kommunale selvstyre. Der er således, ifølge medlemmerne i Tænketank for ledelse, "brug for et opgør om styringen af den offentlige sektor" (Stokholm 2008: 1).

Det er muligt at argumentere for, at kommunalreformen af 2004 netop var et forsøg på et sådant opgør. Med en reduktion af landets kommuner fra 275 til 98 og overførslen af en række opgaver til det kommunale niveau er det således statens opfattelse, at det kommunale selvstyre er styrket (IM
Den statslige udmelding var ellers, at reformen skulle skabe en højere grad af decentralisering. I aftalerne om kommunernes økonomi fra 2007 skrives det, at

“etableringen af større og mere bæredygtige kommuner bør føre til en større frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigtighed om resultater og opfyldelse af aftalte målsætninger” (FM 2006a: 1)


Tanken om at måle og dokumentere resultater ifm. decentralisering er dog ikke et nyt fænomen, men har været en del af den mål- og ramme styring, som er været fremherskende siden 1980’erne.1 Hvad der imidlertid ikke tidligere har været lagt vægt på, er inkorporeringen af evalueringsaspektet i den statslige styring.

Dette nye fænomen ses eksempelvis i regeringens Kvalitetsreform (Regeringen 2007), der retter sig mod kommunale serviceområder. Her står evaluering centralt som et redskab til at forbedre og udvikle disse serviceområder bl.a. i skikket af brugertilfredshedsundersøgelser og akkrediteringsmodeller. Finansministeriet skriver følgende om Kvalitetsreformens evalueringstiltag på sin hjemmeside:

“Kvalitetsudviklingsredskaberne bygger på den grundlæggende præmis, at dokumentation af indsatsen er en forudsætning for at

---

1 Man således læse i Schützer-regeringens "Program for moderniseringen af den offentlige sektor” fra 1983: "De centrale myndigheder i stat og kommuner skal indskrænke sig til at fastsætte rammer for de udførende institutioners og myndigheders virke. (...) Planlægningsansvaret decentraliseres og indsatsen afpasses efter de lokale behov” gengivet i (Rasmussen 2004: 74).


Forskningsmæssig relevans
Selvom der gennem den seneste årrække har været gennemført utallige evalueringstudier, har mange af disse studier været centreret om en anden form for evalueringstyring, end den vi har beskrevet ovenfor. Oftest har fokus enten været på evaluering anvendt som konkret værktøj inden for en organisation, f.eks. LEAN eller balanced scorecard, eller på evaluering på organisatorisk niveau i skikkelse af f.eks. performance management eller kontraktstyring (Foss Hansen 2008: 56).


Dette fænomen er særligt interessant i relation til kommunernes opgaveansvar, fordi der her ikke er tale om en direkte regulering af kommunale sektorområder, men at ressortområder styres gennem en ændring af rammerne for kommunernes handlinger (Foss Hansen 2008: 55). Styringen retter sig derfor, ideelt set, ikke mod at styre i detaljen, men mod at påvirke rammebetingelser for kommunernes styring. Det er vores vurdering, at denne systemiske form for evalueringstyring og dens konsekvenser er underbelyst inden for evalueringssforskningen, og at det er nødvendigt at sætte fokus på, hvis man vil forstå de nyeste styringstendenser mellem stat og kommune.
1.1 Problemformulering og afgrænsning

Foranlediget af ovenstående motivation lyder opgavens problemformulering:

**Hvordan påvirker systemisk evalueringstyring det kommunale selvstyre?**

Den systemiske evalueringstyring udøves gennem forskellige evalueringssredskaber, og vi har valgt at fokusere på to konkrete eksempler på systemisk evalueringstyring, ét på beskæftigelsesområdet og ét på undervisningsområdet. Det ene redskab er Jobindsats, som er en offentlig tilgængelig webside, der indeholder store mængder statistik relateret til jobcentre-nes arbejde. Det andet evalueringssredskab er kvalitetsrapporten, der er en rapport, som de enkelte kommuner hvert år skal udarbejde. Her skal kommunerne vurdere kvaliteten af deres folkeskoler ud fra en række parametre. Vi afgrænser således til at undersøge ‘systemisk evaluering’ ud fra de to redskaber.

I forhold til det kommunale selvstyre afgrænser vi os til kun at se på de to mest centrale aktører, staten og kommunen. Vi betragter her ”staten” som regeringen og centraladministration, da det for dette speciale ikke pladsmæssigt er muligt at inddrage den politiske proces. Vi skelner således ikke mellem det politiske niveau og embedsmandsapparat og heller ikke mellem de enkelte niveauer i centraladministrationen som f.eks. styrelser og departementer. Fokus for dette speciale er ikke at se på det interne spil, der kan være inden for staten, men at se på det centrale (staten) overfor det decentrale (kommunen). Vi har således i vores opgave valgt at samle staten til én aktør.

Som modspiller til staten betragter vi ligeledes ”kommunen” som én samlet enhed her, og vi har her valgt Faaborg-Midtfyn kommune (valg af case er begrundes senere). Når vi ser på påvirkningen i kommunen, vil vi dog skelne mellem henholdsvis kommunalpolitikere og kommunalforvaltning, hvilket uddybes nedenfor i operationaliseringen af det kommunale selvstyre. Denne skelnen mellem det politiske og det administrative niveau i kommunen er central, fordi den åbner op for en eventuel forskel i den påvirkning, de statslige evalueringssredskaber kan have på henholdsvis kommunalpolitikere og på de kommunale embedsmænd. Med ’kommunalforvaltning’ mener vi den centrale kommunalforvaltning på kommunens rådhus, og vi afgrænser os derfor fra at analysere det kommunale institutions niveau. Vi er fuldt udbredt bevidste om, at både Jobindsats og kvalitetsrapporten
i høj grad påvirker henholdsvis kommunens jobcenter og folkeskoler, men har valgt at fokusere på de parter, der er ansvarlige for brugen af redskaberne. Vi afgrænser os derfor fra at analysere, hvordan praktikerne eller såkaldte "street level bureaucrats" i kommunen påvirkes af evalueringsstyringen.

1.2 Begrebsafklaring og operationalisering

I dette afsnit vil vi først begrebsafklare 'systemisk evalueringsstyring' nærmere, idet det er et kernebegreb i opgaven. Dernæst vil vi operationalisere opgavens andet kernebegreb, 'det kommunale selvstyre', som kan forstås på flere måder og derfor kræver udspecifikation.

Begrebsafklaring af systemisk evalueringsstyring

Begrebet 'systemisk evalueringsstyring' er udviklet af Hanne Foss Hansen i en artikel om forskellige former for evaluering (Foss Hansen 2008). Vi afklarer først hendes forståelse af evalueringsstyring, herunder forståelsen af begreberne evaluering og styring, for derefter at præcisere, hvori det systemiske aspekt består.

Foss Hansen definerer evalueringsstyring som “styring, hvori dokumentation og evaluering systematisk indgår som betydningsfulde elementer” (Foss Hansen 2008: 54). Evalueringsstyring er således et samlebegreb for en række forskellige former for styring, som har det til fælles, at de benytter dokumentation og evaluering.


“en systematisk retrospektiv vurdering af organisering, gennemførelse, præstation og udfald af offentlig politik, som tiltænkes at spille en rolle i praktiske handlingssituationer.” (Vedung 1997: 3)²

Evaluering forstås derved som en bagudskuende vurdering ud fra fastlagte og systematiske kriterier, og kan således både udgøre en vurdering af en proces eller et resultat. Ordet "systematisk" i definitionen må dog ikke forveksles med den 'systemiske' del af evalueringsstyring.

² Oversat til dansk i (Dahler-Larsen & Krogstrup 2001: 14).
Indeholdt i begrebet evalueringsstyring er desuden ordet ‘styring’. Ligesom evaluering defineres forholdsvis bredt, tager vi også afsæt i en bred definition af styring, idet vi forstår det som ”påvirkning, der fører til ændret adfærd” (Foss Hansen 2007: 6). Koblingen mellem evaluering og styring ekspllicerer altså, at evaluering spiller en rolle i den forstand, at den ændrer adfærd. Med afsæt i en så bred definition kan styring antage mange forskellige former, og evalueringsstyring er her blot én ud af mange former for styring. At styring udgør en påvirkning, der ændrer adfærden, forklarer dermed også, at vi i vores analyse sætter fokus på den praktiske håndtering af redskaberne (og dermed adfærden) i henholdsvis staten og kommunen for derudfra at kunne vurdere, hvordan styringsrelationen mellem staten og kommunen påvirkes.

Centralt er dog det systemiske aspekt i evalueringsstyringen. At evalueringsstyringen er systemisk betyder, at den ”retter sig mod flere organisationer i et organisationsfelt f.eks. en sektor” (Foss Hansen 2008: 57). Mens evalueringsstyring ”traditionelt” har én organisation eller et bestemt element inden for en organisation som analytisk genstandsfelt, så har den systemiske evalueringsstyring i stedet flere organisationer som sit genstandsfelt. I relation til vores analyse er der derfor tale om systemisk evalueringsstyring, når beskæftigelsesområdet eller folkeskoleområdet styres vha. redskaber som Jobindsats og kvalitetsrapporten, hvori netop evaluering og dokumentation indgår som betydningsfulde elementer.

**Operationalisering af det kommunale selvstyre**

I modsætning til systemisk evalueringsstyring, som er et specifikt begreb hentet fra evalueringslitteraturen, er ’det kommunale selvstyre’ i højere grad et flertydig og ateoretisk begreb, som kræver operationalisering. At der ikke findes én åbenbar teoretisk operationalisering af begrebet hænger sammen med, at det kommunale selvstyre snarere skal betragtes som en historisk udvikling end en egentlig teori (Grønnegård Christensen, Munk Christiansen, & Ibsen 2006: 59).

Hvis der anlægges et teoretisk perspektiv på selvstyre, er det som oftest normativt funderet i begreber som nærdemokrati og lokale kollektive goder (Søndergård 1984: 14+16), men uden fokus på den reelle styring. Det er derfor nødvendigt at afklare, hvad vi i denne opgave forstår ved begrebet, for at kunne analysere og vurdere, hvordan selvstyre påvirkes af den systemiske evalueringsstyring. Dette gør vi ved først at afklare, hvordan vi ser selvstyre som en styringsrelation mellem to parter, staten og kommunen. Derefter viser vi, hvordan vi forstår styringsrelationen vha. rollebegrebet, dvs. at analysere selvstyre som en kommunal positionering i forhold til staten. Til sidst fremdrager vi nogle idealtypiske roller, som sta-
ten og kommunen kan siges at indtage i styringsrelationen, idet vi senere vil bruge disse idealtyper til at forstå de konkrete roller, vi finder frem i sidste del af vores analyse.

**Det kommunale selbstyre som en styringsrelation mellem stat og kommune**

For at forstå, hvad der menes med det kommunale selbstyre, er det nødvendigt først at forstå, hvad en kommune er. Ser man på kommunen fra et statsligt top-down perspektiv, så er kommunen en administrativ enhed, der på statens vegne udfører opgaver i lokalsamfundet. Et sådant perspektiv understøttes f.eks. af Grundlovens § 82, hvor det står skrevet, at "kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov" (STM 1953: §82). Her fastlægges det, at kommunerne ikke har selvstændig lovgivningskompetence og derfor kan anses som administrative organer og som en del af den udøvende magt (Fischer-Nielsen 2005: 115).

Ser man derimod på kommunen fra et bottom-up perspektiv, har kommunerne en 'kommunalfuldmagt', som betyder, at de har lov til at tage egne initiativer på områder, hvor der ikke er lovgivet. Samtidig er kommunerne ikke underlagt den ministerielle instruktionsbeføjelse, hvorved ministeren ikke kan tage beslutninger på et konkret område i en specifik kommune (KL 2005: 1). Dvs. at selvom Grundloven indikerer, at der er tale om en hierarkisk relation, hvor kommunerne kan ses som udførende serviceproducerende enheder, så medfører kommunalfuldmagten på den anden side, at kommunerne samtidig kan betragtes som selvstændige enheder med selvbestemmelse inden for den lovgivning, de er underlagt. At vi derfor ikke entydigt kan tildele den ene part 'magten', gør det relevant at analysere forholdet mellem stat og kommune som en styringsrelation, der opererer i spændingsfeltet mellem central styring og decentral styring (Lundquist 1992: 115).

måde er det ikke muligt at få indsigt i den løbende praktiske styring, der sker.

En anden tilgang til selvstyre er at se på aftalesystemet mellem stat og kommune, hvor regeringen og KL hvert år forhandler en ikke-bindende økonomiaftale på plads (Pedersen 1999: kap. 15). Aftalesystemet er et eksempel på, at selvom det kommunale selvstyre formelt er forankret i lovgivning, er der en væsentlig del, som bliver reguleret uden om lovgivningen via mere eller mindre frivillige aftaler. Aftalesystemet fastlægger de økonomiske rammer for kommunerne og har dermed afgørende indflydelse på prioriteringen og mulighederne i kommunen.


### Styringsrelationen forstået som roller

For at forstå karakteren af en styringsrelation, finder vi det anvendeligt at inddrage rollebegrebet og analysere henholdsvis statens og kommunens rolle i styringsrelationen. Rollebegrebet åbner op for, at vi kan analysere selvstyre som en dynamisk rolledannelsesproces i stedet for blot at lægge vægt på graden af selvstyre. Vores analyse af, hvordan selvstyre påvirkes af evaluering, bliver dermed en analyse af, hvordan evalueringen skaber nogle roller for staten og kommunen og derved positionerer dem på en bestemt måde i forhold til hinanden.

Vi anlægger et socialkonstruktivistisk perspektiv på rollebegrebet, hvilket indebærer, at vi i lighed med Birgit Jæger ser "*roller som konstrueret af sociale aktører, der indgår i et løbende samspill med andre aktører*" (Jæger 2003: 72). I vores tilfælde udgør aktørerne ikke individer, men organisationer, i skikkelse af staten og kommunen. For at have en referenceramme for forståelsen af de roller, vi senere skal analysere, vil vi først op-

Desuden skal det ikke forstås på den måde, at staten eller kommunerne kun har én rolle. blot lægger vi kun vægt på den rolle, som de indtager i forhold til hinanden, og ser ikke på de roller som staten og kommunen indtager i andre sammenhænge.

**Idealtypiske roller i det kommunale selvstyre**

Hvad angår den rolle, som **staten** idealtypisk set indtager i forhold til kommunerne, så betegner vi den her som en *tilsynsrolle*. Dette skyldes, at selvom principippet om kommunernes selvstyre anerkendes i Grundloven, så kræver selvstyre et *samtidig et vist statsligt tilsyn* (IM 1997: afsnit 1.2).

Tilsynet med kommunerne indebærer bl.a., at staten, som det står skrevet i den kommunale styrelsenslov, generelt kan pålægge kommunerne at "tilvejebringe og meddele vedkommende minister de oplysninger, som denne måtte forlange" (VFM 2009: §63). Alt efter hvordan staten udøver tilsynet, kan det dermed påvirke kommunerne på forskellig vis. Det centrale er dermed, *hvordan* staten, typisk på styrelsesniveau, udfylder denne tilsynsrolle, idet det netop er den måde, tilsynet håndteres på i praksis i staten, som medvirker til at give staten en særlig rolle i forhold til kommunerne. Denne orientering mod praksis gør også, at vi fravælger at se på statens som politikformulerende og målfastsættende.

I forhold til at opstille en idealtypisk rolle for den position, som **kommunen** indtager i forhold til staten, anser vi det for givet at tale om ikke én, men to kommunale roller - en politisk rolle for de folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer og en administrativ rolle for de ansatte i den centrale forvaltning (Grønnegård Christensen, et al. 2006: 62-64).

Hvis vi først betragter rollen som kommunalpolitiker, så udgør den idealtypisk set en *politikformulerende rolle*. Traditionelt opfattes politikere som dem, der skal fastlægge de overordnede principper og visioner, for så at overlade den konkrete udmøntning til embedsmændene (Grønnegård Christensen, et al. 2006: 69). At vi kan betragte denne rolle som idealtypisk for kommunalpolitikeren i dagens Danmark understreges af, at der med indførelsen af kommunalreformen og de større kommunale enheder, som reformen medførte, netop er lagt op til, at politikerne nøjes med at forholde sig til de overordnede visioner og politiske målsætninger, frem for at gå i detaljen og sagsbehandle (Hjelmar & Pedersen 2009: 22). Dette er desu-

Kommunalforvaltningens idealtypiske rolle står i kontrast til politikerens. Mens politikernes rolle er at fastlægge den overordnede politik, er forvaltningens rolle at servicere og rådgive politikerne ud fra politikformuleringen (Grønnegård Christensen, et al. 2006: 70). Kommunalforvaltningens idealtypiske rolle kan således betegnes som en serviceringsrolle. To forhold er centrale for denne serviceringsrolle. For det første indbefatter den, at forvaltningens embedsmænd i lighed med det klassiske weberske embedsmansideal agerer somloyale, neutrale administratorer og sagsbehandlere (Weber 1971: 107). For det andet skal nutidens kommunalforvaltning også kunne udfylde rådgiverrollen på en mere professionel vis. At professionel ledelse er centralt for kommunalforvaltningens rolle i dag, understreges af forsker Henrik Christoffersen fra AKF, der har undersøgt denne professionaliseringstendens (Christoffersen 2006). Han udtaler, at

“de centrale forvaltningsenheder er kommet til at betone funktioner som analysearbejde, strategi og projektudvikling langt stærkere, mens løbende drift er kommet til at fylde mindre” (Christoffersen 2007: 33).

Dette understøttedes desuden af ideen bag kommunalreformen, hvor formålet bl.a. var at professionalisere forvaltningen (Deloitte 2008: 1). Der er således en forventning om, at forvaltningen både agerer faglige administratorer og professionelle ledere i deres serviceringsrolle overfor politikerne.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabel 1.1 - Idealtypiske roller for stat og kommune</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Niveau</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Staten</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommunen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ovenfor har vi i tabel 1.1 opsummeret de idealtypiske roller, som udgør vores referenceramme, når vi til sidst i opgaven analyserer, hvilke roller henholdvis staten og kommunen indtager i relation til Jobindsats og kvalitetsrapporten. Vores analyse af roller binder vi desuden op på Foucaults subjektiveringsbegreb, som senere vil blive introduceret.
1.3 Specialets struktur

Efter at have tydeliggjort vores forståelse af opgavens mest centrale begreber, vil vi kort skitseres specialets videre forløb.

I kapitel 2 gennemgås de **metodiske refleksioner** som ligger til grund for opgaven, herunder valg af teori og empiri.

I kapitel 3 introducerer vi opgavens **teoretiske forståelsesramme**. Her redegøres for de teorier, der anvendes i opgaven. Formålet er at opbygge et begrebsapparat, som vi kan tilgå analysen med. De to teorier er hhv. sociologisk nyinstitutionel teori og Foucaults styringsoptik. Til slut opstilles en ramme for den videre analyse.

I kapitel 4 (**første delanalyse**) analyseres det, hvordan systemisk evalueringssstyring påvirker staten og kommunen som separate aktører via sociologisk nyinstitutionel teori. Hensigten er at forstå praksis i de to organisationer.

I kapitel 5 (**anden analysedel**) analyserer vi, på baggrund af forståelsen af praksis, styringsrelationen mellem stat og kommune vha. Foucaults styringsteori. Vi ser på det rolleforhold, der skabes mellem staten og kommunen som følge af evalueringssstyringen for derved at drage konklusioner om påvirkningen af det kommunale selvstyre.

I kapitel 6 **diskuterer** vi de resultater, som vi er nået frem til ud fra en teoretisk, metodisk og empirisk vinkel.

I kapitel 7 **konkluderer** vi på det samlede speciale.
I følgende afsnit redegøres der for de metodiske valg i specialet. Vi viser her den fremgangsmåde, vi har valgt til at besvare vores problemstilling. Valgene betyder samtidig, at vi har foretaget en række fravalg for at strukturere, fokusere og indsnævre den videre analyse. Nedenfor vil vi først beskrive og reflektere over den overordnede undersøgelsesmetode, vi har valgt til at afdække problemstillingen. Dernæst vil vi reflektere over den teori, vi anvender, for til sidst at fremlægge vores overvejelser om, hvordan vores valg af empiri er med til at indsnævre analysens spændvidde.

### 2.1 Casestudiet som undersøgelsesmetode


Casestudiet er valgt af to grunde. For det første, fordi genstandsfeltet – systemisk evalueringsstyrings påvirkning på det kommunale selvstyre – ikke er undersøgt før. Da der ikke er meget forhåndskendskab på området, er det dermed hensigtsmæssigt at anvende et eksplorativt casestudie (Yin 1994: 4). For det andet anser vi konteksten for den styring, der sker i relationen mellem stat og kommune, for utrolig vigtig, og vi har derfor valgt en undersøgelsesmetode, der er meget kontekst-sensitiv (Yin 1994: 13). Særligt i de tilfælde, hvor konteksten ikke blot er vigtig, men også meget svær at adskille fra det undersøgte fænomen, er casestudiet en god metode. Dette mener vi gør sig gældende både i statsligt regi, og i den udvalgte kommune, hvor det er vanskeligt at skelne tydeligt mellem den diffuse evalueringssstyring og konteksten. Ved at konstruere analysens design med kon-
teksten in mente, er det vores håb at opnå en højere validitet af vores resultater sammenlignet med andre undersøgelsesmetoder (Yin 1994: 13).

Et af de grundlæggende elementer i casestudiet (såvel som i andre metoder) er analyseenheden, dvs. hvad selve casen er. En case kan f.eks. være en person, en institution eller, som i vores tilfælde, en organisation. Case-studieforsker Robert K. Yin opdeler endvidere casestudiet i to parametre for klassificering af casestudier: antallet af casestudier (single-case vs. multiple-case) og antallet af analyseenheder (holistisk vs. indlejret). Til dette speciale har vi valgt et indlejret single-case design (se figur 2.1).

Figur 2.1 – Indlejret casestudie

Kilde: Tilvirkning af Yin 2009: 46

Først og fremmest har vi valgt single-case studiet, idet et komparativt studium med flere kommuner ville betone forskelle mellem kommunerne og ikke forskelle i den systemiske evalueringssstyring i kommunerne. Dette skyldes også, at vi mener, at der endnu ikke er forsket nok i systemisk evalueringssstyring til at kunne lave en entydig identificering i forskellige kommuner. Ved valget af én kommune som case afskriver vi os fra at drage konklusioner om betydningen af f.eks. kommunens størrelse, borgmesterens partifarve, eller at kommunen er sammenlagt som følge af kommunalreformen.

Beklager, men jeg kunne ikke restrukturerer teksten til en naturlig læsning. Det er en forudsætning for at læse hele teksten, hvilket er ikke muligt her.
tivt element i casestudiet af en enkelt kommune, hvilket et single-case design med kun én analyseenhed (holistisk) ikke ville kunne indfange.

Den oftest frembragte kritik af casestudiet er, at resultaterne ikke kan generaliseres. Hertil må vi først og fremmest svare, at hovedformålet i dette speciale ikke er at generalisere i ordets kvantitative forstand, idet vi først og fremmest ønsker at opnå en kvalitativ forståelse for et bestemt fænomen, nemlig hvordan de to redskaber påvirker en bestemt kommune. Casestudiet er således valgt med det formål at forstå denne case i dybden, og på den måde frembringe ny viden (Flyvbjerg 2006: 226). Ambitionen er således ikke at generalisere vores konklusioner fra Faaborg-Midtfyn kommune til det kommunale landskab mere generelt.

Man kunne da passende spørge, hvilken relevans et enkelt casestudie som vores så har, hvis ikke vi kan generalisere til det kommunale selvstyre mere generelt. Relevansen består i, at det – selvom det ikke er muligt at generalisere i statistisk forstand – alligevel er muligt at drage visse analytiske generaliseringer. Inden for teorien om casestudiet er der nemlig fremført forskellige forsøg på at besvare kritikken omkring manglen på generaliserbarhed inden for casestudiet. Ifølge Bent Flyvbjerg er det forkert helt at afskrive casestudiet som ikke generiserbare, idet generalisering ikke kun handler om antallet af cases, men også om den strategi, der bruges til udvælgelse af cases (Flyvbjerg 2006: 226). Det er således en klassisk fejl at omtale casestudiet som et "small sample"-studie, da dette leder tankerne hen på en form for statistisk generalisering. Yin beskriver således, hvordan generalisering i stedet bør opfattes som analytisk generalisering: "In analytic generalization, previously developed theory is used as a template against which to compare the empirical results of the case study" (Yin 2009: 38). Generalisering kan således ske ved analytisk at tage afsæt i teori.

Strategien for valg af case er derfor lagt an på, at casen skal være så relevant som muligt i forhold til at afdække mekanismerne i den systemiske evalueringstyring, og hvordan den kan påvirke en kommunes selvstyre. Selvom vi afholder os fra at generalisere vores konklusioner i analysen, vil vi dog i diskussionen se på, hvorvidt det er muligt at trække nogle linjer fra Faaborg-Midtfyn til selvstyretil på nationalt plan. I næste afsnit uddybes vores strategi i forhold til at vælge Faaborg-Midtfyn som case, og valget af Jobindsats og kvalitetsrapporten som indlejrede analyseenheder.
2.1.1 Valg af case - Faaborg-Midtfyn kommune


Et fænomen som systemisk evalueringsstyring vil angiveligt være vanskeligt at analyseres i en kommune, hvor systemisk evaluering knap har nogen betydning. Valget faldt derfor på Faaborg-Midtfyn kommune. Dette skyldtes dels, at kommunen placerede sig blandt de fem kommuner med mest evalueringskapacitet i Rambøll-rapporten, og dels fordi evaluering også er synlig i dens organisation, idet der er oprettet en decideret evalueringsenhed i den centrale kommunalforvaltning.

Ved nærmere eftersyn viste det sig samtidig, at Faaborg-Midtfyn kommune har en lidt særlig styringsmodel, idet kommunen har fået dispensation fra styrelsesvedtægten til at afprøve en anderledes styringsmodel (KL 2009). Modellen hedder ’dialogbaseret aftalestyring’ (FMK 2007a) og kan betragtes som en form for intern kontraktstyring.4 Således er alle godt 100 institutioner, 11 fagsekretariater og fem stabe i kommunen ”på kontrakt” med kommunens direktion, som ligeledes har en ”kontrakt” med kommunalbestyrelsen (FMK 2007a: 4). Det særegne ved denne måde at styre på er, at forvaltningsansvaret er rykket fra forvaltningen til den enkelte institution, som selv er ansvarlig for drift og budget (FMK 2007a: 3).

3 Evalueringskapacitet er således en sammenfatning af dels evalueringsmålsætninger, evalueringsstrukturer, evalueringsteknologi og evalueringskompetencer (Rambøll Management 2008: 2).
4 Der er dog ikke tale om en kontrakt i almindelig aftaleretlig forstand, da kommunalbestyrelsen, uanset at ansvaret uddeleges, altid vil have det overordnede ansvar for den kommunale opgavevaretagelse (FMK 2007a: 4).
Fagforvaltningerne har således skiftet navn til ’fagsekretariater’ for at gøre det klarere, at forvaltningens rolle er at servicere kommunalbestyrelsen. Alt i alt fremstår kommunen moderne og meget bevidst omkring styring, hvilket gjorde, at vi opfattede den som et godt sted at undersøge statslig styring.

I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på casestudiets tendens til at bekræfte egne teser som følge af forskerens bias mod at vælge cases og empiri, der passer til teserne (Flyvbjerg 2006: 234). Dette er en relevant kritik i forhold til vores casestudie, idet casen netop er valgt pga. sin høje evalueringskapacitet og dermed må siges at være atypisk i det kommunale landskab. Til vores forsvær afhængighed, at vi ikke opererer med teser eller forudgående antagelser om, hvilken betydning det har, at Faaborg-Midtfyn kommune er atypisk. Det er derfor vores overbevisning, at vores valg af case ikke er biased, og at casen derfor ikke er selvbekræftende.


2.1.2 Valg af Jobindsats og kvalitetsrapporten

Inden for vores case har vi, som tidligere omtalt, afgrænset os til at analysere to indlejrede analyseenheder i form af to evalueringsstyringsredskaber: Jobindsats på beskæftigelsesområdet og kvalitetsrapporten på folkeskolområdet. Mens udvælgelsen af kommunen blev foretaget ud fra, at det skulle være en illustrativ case, så er udvælgelsen af de indlejrede cases, Jobindsats og kvalitetsrapporten, foretaget ud fra en ” mest forskellig” strategi (Hellevik 1999: 127).

Redskaberne adskiller sig først og fremmest ved at være rettet mod forskellige kommunale ansvarsområder, henholdsvis beskæftigelsesområdet og folkeskolområdet. Selve karakteren af redskaberne er også markant forskellig. Vi har taget afsæt i Foss Hansens artikel om systemisk evalueringsstyring og afgrænset os til at beskæftige os med de to underkategorier af systemisk evalueringsstyring, som er benævnt ”interorganisatorisk evalueringsstyring” og “evalueringsstyring via proceskrav” (Foss

At netop disse to redskaber er valgt inden for de to kategorier skyldes desuden, at vi ønsker at fokusere på redskaber, der er fastlagt ved lovgivning, idet alle kommuner derved skal arbejde med redskaberne, hvilket gør det muligt at tale om et ”systemisk” aspekt ved redskaberne. Forskelligheden i redskaberne form som hhv. offentlig dataportal og klassisk rapportformat har ligeledes haft betydning for valget, idet vores forventning er, at der kan ligge forskellige tankegange bag formvalget. Formålet med at vælge to forskellige redskaber er at afdekke forskellige former for systemisk evalueringsskylding for på den måde at få et mere nuanceret perspektiv på, hvad der karakteriserer systemisk evalueringsskylding, og hvordan denne på forskellig vis kan påvirke det kommunale selvstyre.

Vi er dog opmærksomme på, at det ved analyse af to forskellige ressortområder kan være vanskeligt at adskille, hvorvidt påvirkningen på selvstyre skyldes redskabet, eller om det kan tilskrives det specifikke ressortområde. Dette har vi forsøgt at imødegå ved at analysere både redskaberne og deres kontekst, for på den måde bedre at kunne skelne mellem påvirkningen fra redskabet og fra ressortområdet.

### 2.2 Valg af teori

Valg af teori har til formål at fokusere vores analyse i en bestemt retning. Teorierne fungerer således som de analytiske ”briller” vi bruger til at stille skarpt på empirien med, og vi har i den forbindelse valgt sociologisk nyinstitutionalisme (SNI) og en foucaultiansk styringsoptik som vores to teoretiske udgangspunkter.

De to teorier befinder sig inden for samme konstruktivistiske grundfelt, men adskiller sig dog også på en række videnskabsteoretiske punkter. Deres fællesmængde består i, at de begge afviser den naturalistiske videnskab, hvor viden og erkendelse er en direkte afspejling af virkeligheden. De ser i stedet viden og erkendelse som socialt konstrueret (Fuglsang og Bitsch 2004 s. 351). Teorierne har således nogle ontologiske og epistemologiske ligheder, da begge teorier i deres grundsubstans retter sig mod at forstå *mening*, og hvordan denne mening konstrueres. Teorierne står derfor ikke i direkte opposition til hinanden rent videnskabsteoretisk, hvilket
gør det muligt at anvende dem supplerende frem for at teste dem mod hin-
anden.

Selvom begge teorier således grundlæggende udspringer af social-
konstruktivismen, er de dog i praksis meget forskellige. Deres forskellige
fokus gør, at de kan bidrage med to forskellige perspektiver på vores pro-
bлемstilling. Teorierne er i højere grad valgt pga. deres forskellighed end
pga. deres ligheder. Forskellen består først og fremmest i, at de orienterer
sig mod forskellige forhold. Den sociologiske nyinstitutionalisme ser på
cultur og normer i form af institutioner, og hvordan de påvirker organi-
sationer (Antonsen, Greve, & Beck Jørgensen 2000: 38). Foucault har der-
imod intet organisationsbegreb (Villadsen & Mik-Meyer 2007: 183), men
orienterer sig mod at analysere relationer mellem individer og den magt,
der opstår i disse relationer (Fogh Jensen 2005: 25).

Vi har således valgt teorierne ud fra, at vi først vil se på systemisk
evalueringsstyrings påvirkning på organisationerne (stat og kommune)
med SNI, for derefter at forstå dens påvirkning på relationen mellem dem i
et Foucault-perspektiv. Foucaults styringsoptik bringer således analysen
videre end blot at analyseres organisationens, da han lægger vægt på
styring i relationer (vi skal nedenfor vende tilbage til, hvorfor vi mener at
kunne anvende Foucaults teori på organisationens). De to teoretiske
perspektiver bidrager således til, at vi kan besvare problemstillingen om,
hvordan systemisk evalueringsstyring påvirker styringsrelationen mellem
stat og kommune.

Formålet med at anvende teorierne supplerende er derved et forsøg
på at opnå større indsigt i vores case. Således nævner bl.a. Yin, at brugen af
forskellige teorier kan være med til at højne validiteten af en undersøgelse,
fordi belysningen af casen fra flere forskellige teoretiske indgangsvinkler
medfører en teoretisk triangulering (Yin 2009: 116), som i vores tilfælde
betyder en mere dækkende beskrivelse af det fænomen, vi undersøger. Vi
vil nedenfor uddybe vores valg af teori, og senere i teorikapitlet præsent-
ere de dele af teorien, som vi vil bruge i analysen.

2.2.1 Valg af sociologisk nyinstitutionalisme
Først og fremmest har vi valgt sociologisk nyinstitutionel teori (SNI), fordi
denne teori giver os et begrebsapparat, der er egnet til at analysere, hvor-
dan et redskab påvirker en organisation. Teorien har som formål at forstå
påvirkninger og dynamikker inden for organisationer som f.eks. en kom-
mune eller en statslig styrelse. Det giver derfor god mening at tage teore-
tisk afsæt i SNI, når vi skal undersøge den måde, hvorpå evalueringersred-
skaberne i praksis udvikles og håndteres i staten og efterfølgende påvirker
det daglige arbejde i Faaborg-Midtfyn kommune. Endelig har teorien den

Mens SNI har en force i forhold til at forstå den indre dynamik i organisationer, der udsættes for udefrakommende fænomener, mangler teorien et mere eksplicit magt- eller styringsperspektiv, som gør det muligt for os at analysere døt, der ligger udenfor de organisatoriske enheder, stat og kommune. Denne pointe understreges også af forsker i offentlig administration og styring Birgitte Poulsen, som skriver, at nyinstitutionel teori ikke giver "de analytiske redskaber til at diskutere flertydighed, som en mere grundlæggende betingelse og som noget der kan udspringe af forhold, der ligger udenfor, eller som overskrider, den organisatoriske enhed" (Poulsen 2005: 40-41). Man kunne argumentere for, at man kunne have betragtet hele den offentlige sektor som én enhed og på den måde havde kunnet nøjes med at bruge SNI. I det tilfælde ville vi dog samtidig have afskåret os fra at forstå det særlige ved det kommunale selvstyre.


2.2.2 Valg af en foucaultiansk styringsoptik
For at forstå det komplekse styringsforhold mellem stat og kommune, som evalueringsstyring er udtryk for, har vi fundet det nødvendigt at bevæge os væk fra forvaltningslitteraturens klassiske magtforståelser baseret på aktører. I stedet har vi anvendt Foucaults styringsforståelse, der kan give indsigt i den form for styring, vi ønsker at afdække. Hos Foucault er magt og styring til stede i relationer mellem aktører, hvilket står i modsætning til de klassiske magtopfattelser, hvor magt tilskrives bestemte aktører (eller Bachrach & Baratz 1962; f.eks. Dahl 1957). Med vores operationalisering af
det kommunale selvstyre som omhandlende relationen mellem stat og kommune synes inddragelsen af dele af Foucaults begrebsapparat derfor hensigtsmæssigt. Anvendelsen af Foucault har således primært til formål at føre analysen videre fra at handle om organisationer til at handle om magt og styring mellem organisationer.

At anvende Foucault til at analysere styringsforhold mellem organisationer er dog atypisk, idet hans begreber er udviklet mhp. at analysere styring af individer. En relevant indvendig er derfor, at vi applicerer Foucaults begrebsapparat på et analyseniveau, hvor det ikke er tiltænkt anvendt. Til det vil vi understrege, at vi ikke har en intention om at udføre en decideret Foucault-analyse, men blot anvender nogle af hans mange analytiske begreber til at få indsigt i vores empiri. Et eksempel på, at Foucaults begreber meningssøgende kan overføres fra individ- til organisationsniveau findes også andre steder i forskningen. Et eksempel er forvaltningsforsker Peter Triantafillou, der i sin artikel "Benchmarking som normaliserende styrings- teknologi" har anvendt Foucaults begrebsapparat på en lignende måde til at analysere, hvordan en specifik form for evalueringsstyring, benchmarking, påvirker sygehussektoren (Triantafillou 2006). På lignende måde anvender vi Foucaults begreber til at analysere evalueringsstyring i forhold til to konkrete evalueringsredskaber på beskæftigelses- og folkeskoleområdet.

Som det fremgår af ovenstående, er vores brug af hhv. SNI og Foucaults magtopfattelse meget anvendelsesorienteret. Idet vi supplerer en nyinstitutionel analyse med Foucaults styringsopfattelse, kunne man dog foranlediges til at tro, at formålet med vores opgave er teoriudvikling. Målet er dog ikke at syntetisere de to teorier til en ny teori, men snarere ud fra en udfyldelsesstrategisk tankegang at sikre, at casestudiet kommer dybt nok ned i empirien.

2.3 Valg af empiri


2.3.1 Interview

Hvad angår valget af interviewpersoner, har vi på det statslige niveau interviewet de to styrelser, der konkret sidder med de valgte redskaber. For Jobindsats er det Arbejdsmarkedsstyrelsen og for kvalitetsrapporten er det Skolestyrelsen. Vi har interviewet den person, der ved mest om styrelsens daglige arbejde med redskabet. På det kommunale niveau har vi interviewet både politikere og embedsmænd, idet vi ser, at de begge har en central funktion i forhold til kommunens selvstyre. På forvaltningssiden har vi både gennemført interviews med den øverste kommunale ledelse for at forstå kommunens overordnede styrelse, samt interviews med fagchefer mhp. at afdække praksis i forbindelse med de to evalueringsredskaber. På den politiske side har vi interviewet den daværende borgmester om den overordnede prioritering i kommunen og et medlem af hvert af de to fagudvalg, som er relevante ift. vores evalueringsredskaber. Tabel 2.1 viser et overblik over de interviewede personer. Spørgeguaides og transskriberinger er vedlagt på cd-rom (se oversigt over vedlagte bilag sidst i specialet).

Tabel 2.1 - Oversigt over respondenter

<table>
<thead>
<tr>
<th>Analyseniveau</th>
<th>Organisation</th>
<th>Respondent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Staten</td>
<td>Arbejdsmarkeds-styrelsen</td>
<td>1. Speciaalkonsulent, Kontor for Statistik for Arbejdsmarkedet</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Skolestyrelsen</td>
<td>2. Fuldmægtig, Kontor for Kvalitetssikring og Kvalitetsudvikling</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommunen (Faaborg-Midtfyn)</td>
<td>Kommunalbestyrelsen</td>
<td>3. Borgmester&lt;sup&gt;5&lt;/sup&gt;</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>4. Formand for børne- og undervisningsudvalget</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>5. Medlem af Beskæftigelses- og Arbejdsmarkedsudvalget</td>
</tr>
<tr>
<td>Forvaltning</td>
<td></td>
<td>6. Kommunaldirektør</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>7. Evaluerings-, Strategi- og Organisationschef (EPO)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>8. Social- og Arbejdsmarkedschef</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>9. Undervisningschef</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<sup>5</sup> Bo Andersen blev interviewet få dage efter kommunalvalget d. 11. november 2009, hvor han mistede borgmesterposten til socialdemokratiets Hans Jørgensen. Dette vurderes dog ikke at have indflydelse på vores resultater.
Som det ses i tabellen, kan næsten alle interview betragtes som eliteinterviews. Ved eliteinterviews er der stor sandsynlighed for, at respondenterne er vant til at tale om deres tanker og holdninger (Kvale 2007: 70), og de formodes derfor at have visse betragtninger forud for interviewet. Vi har således forventet, at interviewpersonerne har en tendens til efterrationaliserende at skabe en mening, der får alle delene af virkeligheden til at passe sammen (Gilje & Grim 2002: 175). Derfor har vi dels gennem det semi-strukturerede interview forsøgt at forfølge udsagn fra respondenten med opfølgningsspørgsmål for at afdække, om respondenten havde modstridende synspunkter, dels gennem dokumenter forsøgt at relatere deres udsagn til andre hændelser.

Det har desuden været et bevidst valg fra vores side, at spørgesguiderne kun skulle fungere som guidelines, og at der dermed var stor fleksibilitet og åbenhed under interviewene (Bryman 2004: 325). Årsagen til dette er, at vi for flere af respondenterne ikke på forhånd vidste, hvor stor en viden de besad om de enkelte evalueringsredskaber. Eksempelvis var det vanskeligt forinden at vide, hvor meget kommunalpolitikerne er involveret i håndteringen af evalueringsredskaberne, og dermed hvor detaljeret vi havde mulighed for at spørge. Her var vi nødt til i højere grad at følge politikernes interesseområder, idet det i sig selv har relevans for vores problemstilling hvilke områder og problemstillinger, som særligt interesserer politikerne, og hvilke de ikke interesserer sig for, og dermed ikke har viden om. Når der i analysen henvises til interviews, gøres dette ved angivelse af initialer på respondenten samt linjenummer i transskriberingen.

2.3.2 Afgrænsning som følge af empirien
Mens valget af empiri, dokumenter såvel som interviews giver os stof til at analysere vores problemstilling, afgrænser det os samtidig fra at kunne drage konklusioner om en række ting.

Undervejs i skriveprocessen erfarcede vi, at det kunne have været hensigtsmæssigt at supplere interviewet i Arbejdsmarkedsstyrelsen med et interview med Beskæftigelsesregion Syddanmark. Beskæftigelsesregionen er den statslige enhed, der har den konkrete kontakt med kommunen. Ligeledes kunne det have været relevant at supplere interviewet med beskæftigelseschefen i kommunen med et interview med jobcenteret i Faaborg-Midtfyn. Det har dog ikke været muligt at tilføje disse interviews til vores empiri. Selvom vi dog vurderer, at konklusionerne ville have været de samme, har det afgrænset os fra at gå i dybden med netop denne del af staten.

Det faktum, at vores empiri på kommunalt niveau ikke dækker institutionsniveauet som f.eks. lærere på skolerne og sagsbehandlere i jobcent
Kapitel 3

Teoretisk forståelsesramme

Som nævnt i metodeafsnittet udgøres den teoretiske forståelsesramme af henholdsvis sociologisk nyinstitutionel teori (SNI) samt en foucaultiansk styringsoptik. Vores fremstilling har ikke til formål at beskrive teorierne fuldstændigt, men at skitsere den overordnede tilgang og fremhæve de dele af teorierne, som vi finder anvendelige i forhold til vores problemstillning. I SNI er det teoriens fokus på normer og institutioner samt begrebet 'organisationsskrifter' og deres rejse ind i organisationer, som vi vil introducere. Foucaults begrebsapparat inddrages, som tidligere nævnt, fordi det åbner op for en mere eksplicit betoning af styring og relationen mellem aktørerne, som vi anser for central for vores problemstillning. Vi lægger særlig vægt på styringsforståelsen 'governmentality' samt subjektivering og selvstyring.

3.1 Sociologisk nyinstitutionalisme

Vi vil bruge SNI til at forstå, hvordan de systemiske evalueringsredskaber påvirker de interne forhold i hhv. stat og kommune. Teorien bidrager først og fremmest med en forståelse af organisationers praksis ved at sætte begreber på, hvordan organisationer påvirkes af redskaber, som dem vi har valgt. Derudover stiller teorien også en konkret analytisk fasemodel til rådighed, som vi vil bruge til at strukturere vores tilgang til empirien. For denne fasemodel kan introduceres, er det nødvendigt at præsentere øvrige udvalgte begreber inden for teorien, da de er væsentlige for at forstå den grundlæggende institutionelle tankegang. I det følgende skitseres derfor teoriens begreber om normer, institutioner og organisationsskrifter, hvorefter den analytiske fasemodel introduceres.

3.1.1 Organisationer i institutionelle omgivelser

Den nyinstitutionelle teori er en retning inden for organisationsteorien, som lægger vægt på, at kultur og socialt konstruerede normer er afgørende.

3.1.2 Oversættelse af organisationsopskrifter

en sådan institutionaliseret organisationsopskrift, hvilket vi vil vende tilbage til i begyndelsen af analysen (afsnit 4.1).

Hvis vi betragter opkrifternes indoptagelsesproces i organisationer, så fokuserer traditionelle nyinstitutionelle teoretikere på, at indoptagelsen af opkrifter fører til enliggørelse, fordi der opstår et pres på organisationer for at efterligne andre organisationer inden for samme felt. Ifølge DiMaggio og Powell kan denne enliggørelse (isomorf) bære præg af at være hhv. tvangsmæssig, mimetisk eller normativ (DiMaggio & Powell 1983: 150). Mens mimetisk og normativ isomorf handler om, at organisationer frit vælger at tage en opskrift til sig, enten som følge af usikkerhed (mimetisk) eller fordi det opfattes som legitimt inden for et bestemt fagfelt (normativ), så er tvangsmæssig isomorf, som navnet antyder, ikke nær så frit. 


Denne nyinstitutionelle retning er derved godt egnet til at se på, ikke bare hvordan organisationsopkrifter spredes, men også hvordan organisationer som f.eks. en kommune tolker og oversætter statslige opkrifter. På den måde træder begrebet om isomorf lidt i baggrunden, da det bliver mere relevant at se på oversættelsen af opkrifterne.7

7 Ydermere er isomorfibegrebet oftest relevant i spredningsstudier, hvor spredningen af en organisationsopskrift til et helt organisationsfelt analyseres. Vores opgave udgør, som tidligere nævnt, en caseanalyse, og derfor er den konkrete oversættelse mere relevant for dette speciale, end begreberne om spredning på tværs af cases.
3.1.3 Fasemodellen som analytisk redskab

Efter ovenstående introduktion af det nyinstitutionelle begrebsapparat vendes blikket nu mod den fasemodell, som vi vil bruge til at strukturere vores første delanalyse. En fasemodell er en måde, organisationsopskriftere rejsing ind i organisationer kan tilgås, dvs. en fasemodell kan gennem fastsættelsen af konkrete analytiske faser bidrage med struktur.


8 Hansen & Petersen har siden hen udvidet den tredelte fasemodell med endnu en fase, evaluering. På trods af, at begrebet ’evaluering’ også er at finde i vores problemstilling, er den dog ikke rettet mod at analysere en sådan evalueringssåge som beskrevet af Hansen & Petersen, og vi har derfor fravalgt denne mere udbyggede model (Foss Hansen & Pedersen 2006: 5).


Ud fra fasemodellen er det muligt at forstå, hvordan en organisationopskrift trænger ind i en organisation. Det skal pointeres, at faserne skal betragtes som idealtypiske, da overlap eller sammenflydninger mellem dem sagtens kan forekomme i ”den virkelige verden”. Der er derfor tale om analytiske kategorier, som kræver indholdsudfyldelse.

Vores fokus retter sig ikke alene mod én, men to organisationer, staten og kommunen, og vi har i den forbindelse anset det for nødvendigt at indholdsudfyldde faserne forskelligt på de to organisatoriske niveauer. Dette skyldes for det første, at der er forskel på den opskrift, som adopteres i hhv. stat og kommune, idet kommunen ikke adopterer den generelle organisationopskrift ’systemisk evalueringsstyring’, men i stedet adopterer de delopskrifter, som staten udvikler, dvs. Jobindsats og kvalitetsrapporten. For det andet er der den svaghed ved teorien, at dens begrebsapparat i udgangspunktet ikke er gearet til at rumme organisationsopskrifter, der som i vores tilfælde indebærer en form for tvang. Kommunen vælger ikke selv aktivt, om den vil tage opskriften til sig, idet de er tvunget til det pga. lovgivning.


---

1998: 113). Man kan således argumentere for, at der er en mangel i teori-
en, og vi er derfor nødt til at indholdsudfylde adoptionsfasen for staten og
kommunen forskelligt. For staten handler det om, hvordan systemisk eva-
lueringsstyring fremstilles som løsningen på en række problemer, idet den
frivilligt kan tage opskriften til sig. For kommunen handler adoptionen i
stedet om, hvorvidt den løsning, staten stiller til rådighed (Jobindsats og
kvalitetsrapporten), vurderes at kunne løse de problemer, som kommunen
ser på området, eller om de hellere så en anden løsning. Tilsvarende hand-
ler konstruktionen på statsniveau om, hvordan staten konstruerer nogle
specifikke systemiske evalueringsstyringsredskaber i skikkelse af Jobind-
sats og kvalitetsrapporten, mens det på kommunalt niveau handler om,
hvordan disse redskaber konstrueres som en del af den lokale kontekst.
Praktiseringsfasen handler dog for både staten og kommunen om, hvordan
de konstruerede redskaber anvendes i praksis.

Hvad angår vores faseopdeling på statsniveau mellem adoption af syste-
misk evalueringsstyring og konstruktion af de konkrete redskaber, skal det
her understreges, at der udelukkende er tale om en analytisk opdeling, som
ikke kan genfindes 'i virkeligheden'. Staten har næppe først besluttet, at
den ønsker at tage et abstrakt koncept som 'systemisk evalueringsstyring'
til sig for derefter at udtænke de konkrete redskaber. Der er snarere tale
om, at adoptionfasen og konstruktionsfasen er sammenfaldende i 'den
virkelige verden' forstået på den måde, at det under konstruktionen af red-
skabet samtidig blev besluttet, at redskabet skulle indeholde systemiske
evalueringsstyringselementer. Omend det derfor kan synes lidt bagvendt
at analysere statens konkretisering af den generelle opskrift, adskilt fra
udviklingen af de konkrete redskaber, mener vi dog, at den analytiske op-
deling kan skabe en klarhed omkring brugen af redskabet. Ved at opret-
holde faseopdelingen opnår vi en forståelse for, præcis hvordan en løsning,
der indbefatter evaluering, kan løse problemerne på området.

Ud fra det ovenstående kan vi se, at SNI giver os et indblik i den organisa-
toriske praksis, idet fasemodellen giver os mulighed for en dybdegående
analyse af de enkelte etaper i statens og kommunens indoptagelse af den
systemiske evalueringsstyring.

### 3.2 Governmentality – en foucaultiansk sty-
ringsoptik

Til at analysere styringsrelationen mellem stat og kommune, benytter vi
Foucaults forståelse af styring. Idet Foucault ikke kan siges at have én
sammenhængende teori, og det heller aldrig har været hans hensigt at udvikle en sådan (Kristensen 1987: 145), vil vi i denne fremstilling nøjes med at fokusere på hans styringsoptik, som benævnes ’governmentality’. Styringsforståelsen ’governmentality’ indbefatter en bestemt styringsrationalitet, der kan anvendes til at analysere styringsrelationen mellem stat og kommune. Vi afgrænser os fra at benytte Foucaults genealogiske tilgang til styring (Dean 2006: 85), idet vi ikke anlægger et historisk perspektiv på vores problemstilling.

I afsnittet nedenfor vil vi først forklare, hvad der forstås ved *governmentality som ny styringstænkning*, og derefter gå i dybden med begreberne *subjektivitet og selvstyring*, som er relevante i forhold til governmentality, og som vi vil trække på i analysen.

### 3.2.1 Governmentality som ny styringstænkning


Som udtryk for en styringstænkning handler governmentality om koblingen af magtformer rettet mod det enkelte individ og befolkningen, idet Foucault skriver, at den moderne statsmagt *“is both an individualizing and a totalizing form of power”* (Foucault 1982: 213). Foucault analyserede, hvordan de individrettede magtformer med den moderne statsmagt også får et befolkningsrettet sigte (Foucault 2008: 117). Derfor vil vi i denne opgave anvende begreberne totaliserende og individualiserende styring, mens begrebet ’governmentality’ vil spille en mindre fremtrædende rolle.

---
^{10} Governmentality-begrebet dækker ifølge Foucault over tre forskellige ting: en ny styringstænkning, en tendens som har givet en bestemt magttype forrang (den moderne statsmagt) og en bestemt historisk udvikling mod en ”governmentalisering” af staten (Foucault 2008: 116-117). Vi skal ikke komme nærmere ind på detaljerne i de forskellige fremstillinger her, men blot nøjes med at opfatte governmentality som en ny styringstænkning.

^{11} Foucault ser dog ikke magten som centreret ét sted (i staten), men ser, at magten er mange steder som følge af social interaktion (Foucault 1982: 224). Vores empiri og den måde, hvorpå vi bruger Foucaults begrebsapparat, er rettet mod staten, og derfor vil staten have betydelig vægt i dette speciale.
Det er gennem analysen af individualiserende og totaliserende styring, at vi afdækker 'governmentality'.

Som tidligere nævnt bruger vi i vores speciale Foucaults styringsbegreber på organisationsniveau, hvorved "individet" her udgør den enkelte kommune (Faaborg-Midtfyn), mens "befolkningen" udgør alle 98 danske kommuner som en samlet totalitet. For at forstå denne dualitet i magtudøvelsen mellem individualiserende og totaliserende styring er det nødvendigt at forstå i hvilken sammenhæng Foucault udvikler begreberne. Dette ser vi nærmere på nedenfor.

**Individualiserende styring**


Disiplineringen udøves via instrumenter som hierarkisk overvågning og normaliserende sanktioner (Foucault 2003: 186), som korrigerer ved at styre langt mere i detaljen end den suveræne styreform. Den disci-
plinære styreform vurderer og klassificerer således individet (i vores tilfælde Faaborg-Midtfyn kommune) ud fra en fastsat norm og ud fra en antagelse om, at det anormale kan tilpasses og korrigeres (Kristensen 1987: 15). Styringen får således karakter af en form for selvstyring, idet kommunen disciplineres til at indoptage og efterleve disse fastsatte normer.

Endelig så Foucault også fremkomsten af en helt tredje form for magtudøvelse i den pastorale magt. Foucault fremlægger i sit første bind af Sekualitetens historie, hvordan kirken brugte bekendelsen som styreform (Foucault 1978). Formålet var for præsten at få kendskab til individets indre tanker for på den måde at kunne udøve meget specifik, individualiserende styring. Individet fik til gengæld lovning på frelse i det hinsides (Foucault 1978: 27ff). Kernene i denne styreform er, at i modsætning til disciplineringen, så er det individet selv, der leverer informationerne, der kan styres på. Individet anspores således til at være refleksiv omkring sit eget liv, hvis det ønsker frelse.

Foucaults kendte pointe om, at magt og viden implicerer og forudsætter hinanden (Foucault 2003: 42) fremstår således tydelig i den pastorale magt, hvor den fysiske undertrykkelse helt er afskaffet til fordel for en selvstyring. Ligesom den suveræne og den disciplinære magtform lever denne bekendelsesstyring ifølge Foucault videre i en moderne form i nutidens statsmagt (Foucault 1982: 214). I relation til Faaborg-Midtfyn kommune er der således tale om pastoral magt, hvis kommunen gennem jobbindsats og kvalitetsrapporten anspores til at bekende og reflektere over sine egne ‘synder’ (dårlige resultater) og derved ikke styres gennem undertrykkelse, men bliver pålagt at tage ansvaret for styringen af sig selv gennem den viden, der frembringes i evalueringssedskaberne.

Totaliserende styring

I governmentality indgår også totaliserende styring. Således er pointen inden for governmentality-tænkningen, at den individualiserende styring og så bliver totaliserende. De individualiserende styreformer, der i udgangspunktet retter sig mod at straffe eller afrette individet, får i den moderne statsmagt et totaliserende element ved at rette sig mod befolkningen (Foucault 2008: 116-117).12 Måden, hvorpå der styres totaliserende, er ved at gøre hele befolkningen til genstand for eksempelvis obligatorisk skoling.

---

12 Foucaults governmentality-begreb er dermed i høj grad sammenkædet med hans begreb om biomagt eller biopolitik, hvilket er betegnelsen for de mekanismer, der gør det muligt at inddrage menneskets biologiske træk i magtrategier (Foucault 2008: 7). Eftersom vi anvender Foucault på organisationsniveau og ikke individniveau, inddrager vi ikke dette begreb, da det ikke vil være meningssvarende i den måde, hvorpå vi anvender Foucaultsbegreber.
diverse nationale programmer eller ved at opdele befolkningen i kategorier som fx arbejdsløse, pensionister osv. (Villadsen & Mik-Meyer 2007: 17).

Den totaliserende styring skaber en objektivering, idet befolkningen gøres til kategoriserede 'genstande', som kan måles og bearbejdes statistisk. Da "befolkningen" i vores speciale udgøres af de danske kommuner samlet set, udøves der derfor totaliserende styring, når alle kommuner underkastes bestemte programmer el.lign. eller kategoriseres på måder, som gør kommunerne til genstand for måling og statistisk bearbejdning med et overordnet sigte.


**Styringsudøvelse gennem teknologier**

Styringsudøvelse sker gennem magt- eller styringsteknologier som f.eks. bekendelse eller disciplinering (Foucault 2000: 225). Det er netop sådanne styringsteknologier vi skal undersøge for at kunne lokalisere den styring, der sker i relationen mellem stat og kommune, og for at kunne besvare vores problemstilling om, hvordan systemisk evalueringsstyring påvirker denne relation.

Styringsteknologier er de procedurer og taktikker, som gør det muligt at udøve styring (Dean 2006: 340). Nikolas Rose definerer teknologi som
"afgrænsede komplekser af viden og teknik, der er strategisk rettet mod at frembringe bestemte mål" (Rose 1999: 51). En styringsteknologi er derved en samling af viden og teknik, som synliggør bestemte ting, kategoriserer ud fra bestemte principper og trækker på bestemte ekspertener. Et eksempel er teknologier inden for lægevidenskaben, hvor lægen er eksperten, menneskekroppen er det, der synliggøres, og der kategoriseres i patienter/ikke-patienter, mere/mindre alvorlige, smitsomme sygdomme og forskellige behandlinger.

Styringsteknologier er, ud fra Roses definition, rettet mod et mål i den forstand, at teknologier er tiltænkt at forme os i en bestemt retning, dvs. i vores tilfælde at forme Faaborg-Midtfyn kommune i en bestemt retning. Kommunen kan skoles i at internalisere disse teknologier og tage dem på sig, hvorved de benævnes selvteknologier. Teknologier og selvteknologier handler dermed om, at individet (kommunen) skal gøre bestemte ting, fordi individet (har lært at) synes, at det er rigtigt (Otto 2003: 3). Teknologierne fokuserer på det, som vi frivilligt påtager os at gøre med os selv: vi tilegner os viden, vi påtager os ansvar i samfundet og vi lægger planer for, hvordan vi vil udvikle os (Otto 2003: 3). At kommunerne frivilligt tilegner sig viden, påtager sig ansvar og søger at udvikle sig kan bekendelsen og disciplinen være medvirkende til.

3.2.2 Subjektivering og selvstyring

Subjektivering er den proces, der gør individer til subjekter. Foucault beskriver processen som, at man er henholdsvis

“subject to someone else by control and dependence, and tied to [ones] own identity by a conscience or self-knowledge. Both meanings suggest a form of power which subjugates and makes subject to” (Foucault 1982: 212).

Subjektiveringsprocessen handler både om at have en relation til andre, som man er kontrolleret og afhængig af, og at have en relation til sig selv i form af egen identitet, selvforståelse og viden om en selv. Ifølge Foucault er det ikke styring i sig selv, der er det interessante at studere, men tværtimod subjektets tilblivelse (Foucault 1982: 208). Det er i denne subjektivering, både overfor andre og overfor én selv, at styringen opstår. Brugen af subjektiveringsbegrebet i dette speciale kommer således til at handle om, hvordan Jobindsats og kvalitetsrapporten giver Faaborg-Midtfyn kommune en bestemt relation til staten og dermed også en bestemt relation til sig selv, dvs. en bestemt selvforståelse eller rolle.


Når styring på denne måde kobles til dannelsen af subjektet, behøver styringen ikke nødvendigvis at indebære en konfrontation, idet den i højere grad kommer til at handle om hvilke muligheder og handlerum, der åbnes op for i selve subjektiveringsprocessen. Foucault skriver herom:

“Basically power is less a confrontation between two adversaries or the linking of one to the other than a question of government ...
Styring består i at forme og strukturere mulighedsrum og handlingsudfølgelse. Styring handler dermed mere om hvilken styringsrelation, der opstår mellem aktører, og hvilke rammer, der sættes for handlingsudfølgelse i denne relation, end det handler om, at én aktør besidder magt og undertrykker andre aktører. Omend dette speciale også kommer til at beskæftige sig med staten som aktør, så retter problemstillingens fokus sig dog mod at afdække *relationen* mellem stat og kommune.

Når styring udøves gennem subjektivering, sker det ved at transformere individet til at have en særlig rolle eller selvførtståelse, der som førnævnt placerer individet i forhold til andre og sig selv. Dette kan eksempelvis ske ved, at individet betegnes som arbejdsløs, pensionist eller på anden vis kategoriseres ud fra nogle samfundsnormer. I relation til vores speciale kunne et eksempel være, at en kommune udnævnes som foregangskommune på et bestemt område.


Vi har nu redegjort for, hvilke indholdsmæssige begreber fra de to teorier, henholdsvis SNI og Foucaults styringsoptik, som analysens to dele tager afsæt i. Nedenfor kobles teorierne mere direkte til problemstillingen og den empiri, der ligger til grund for specialet. Analyserammen nedenfor har til formål at illustrere 'den røde tråd' for det samlede speciale, inden analysen påbegyndes.
3.3 Analyseramme

Vores formål med dette afsnit er at beskrive, hvordan vi bruger teorierne til at analysere den valgte empiri, og dermed hvilken analyseramme vi bruger til at svare på specialets problemstilling. Centralt for vores analyseramme er operationaliseringen af det kommunale selvstyre, som *en styringsrelation mellem to aktører*, stat og kommune - i vores tilfælde Faa-borg-Midtfyn kommune. Det er netop denne operationalisering af selvstyre, som gør, at vi tager afsæt i de to teoretiske perspektiver.

Vi ser, at problemstillingen besvares mest fyldestgørende ved at tage afsæt i et teoretisk perspektiv, som fokuserer på *organisationer og praktisering* (sociologisk nyinstitutionel teori), og et teoretisk perspektiv, der fokuserer på *relationer og magtpåvirkning* (Foucaults styringsoptik). Analysen vil derfor bestå af to delanalyser.

**I den første delanalyse** (kapitel 4) tages udgangspunkt i sociologisk nyinstitutionel teori. Formålet er at afdække de selvfølgeliggjorte praksisser, der eksisterer i forbindelse med statens og kommunens håndtering af de to konkrete evalueringsredskaber. Først indledes med en prolog for analysen, der afklarer, hvordan systemisk evalueringsstyring kan forstås som en organisationsopskrift. Med baggrund i denne forståelse, analyserer vi herefter de to konkrete redskaber, Jobindsats og kvalitetsrapporten. Analysen af redskaberne er, som nævnt i teoriafsnittet om SNI, opsplittet i to organisationer, stat og kommune. Nedenfor i tabel 3.1 er opsamlet den forskel på fasemodellens indholdsudfyldning i stat og kommune, som vi redegjorde for i teoriafsnittet, og som vi vil følge i analysen.

**Tabel 3.1 - Fasemodellen i hhv. stat og kommune**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th><strong>Stat</strong></th>
<th><strong>Kommune</strong></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Adoption</strong></td>
<td>Adoption af problemer og løsning</td>
<td>Opfattelse af problemer og løsning</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Konstruktion</strong></td>
<td>Konstruktion af de specifikke delopskrifter</td>
<td>Oversættelse af specifikke delopskrifter til lokal kontekst</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Praksitisering</strong></td>
<td>Håndtering i staten</td>
<td>Håndtering i kommunen</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Stat** fra systemisk evalueringsstyring til Jobindsats og kvalitetsrapporten

**Kommune** fra Jobindsats og kvalitetsrapporten til den kommunale kontekst

I den anden analysedel (kapitel 5) tager vi udgangspunkt i Foucaults forståelse af moderne styring som ’governmentality’. Formålet er her at afdække hvilket styringsmæssigt rolleforhold, de to evalueringsredskaberne skaber mellem aktørerne. I modsætning til første analysedel har anden analysedel ikke en fast analytisk opdeling, som udspringer af teorien. Her lader vi i stedet to centrale begreber fra Foucaults ’governmentality’-styringstænkning udgøre analyseafsnittets struktur. Analysedelen vil således være opdelt i en styringsanalyse og en subjektiveringsanalyse.

I styringsanalysen vil vi se nærmere på Foucaults sondring mellem totaliserende styring, forstået som styring, der standardiserer, og individualiserende styring, forstået som styring, der differentierer. Som beskrevet i specialets metodeafsnit om valg af teori (afsnit 2.2.2), anvender vi Foucaults begrebsapparat på organisationsniveau og ikke individniveau. I vores analyse vil landets kommuner derfor udgøre ”befolkningen” for statens styring, mens Faaborg-Midtfyn kommune vil være vores fokus for den individualiserende styring.

I subjektiveringsanalysen ser vi dernæst på, hvordan både staten og kommunen subjektiveres som følge af de individualiserende og totalise-
rende styringselementer. I forhold til dette speciale bliver governmentality til en forståelse af, hvordan staten styrer kommunens kapaciteter og rammer for at styre sig selv ved at subjektivere kommunen ind i en bestemt identitet eller rolle.

De to delanalyser, som vores problemstilling besvares gennem, er således:

**Første delanalyse**  
*Analyse af praktiseringen af systemisk evalueringsstyring i stat og kommune*

**Anden delanalyse**  
*Analyse af styringselementerne i praktiseringen, og hvordan de subjektiverer stat og kommune ind i et bestemt rolleforhold*

Vores teoretiske kobling mellem en nyinstitutionel tilgang og Foucaults styringsoptik giver os således mulighed for at få indsigt i både praktiseringen i stat og kommune samt indsigt i den styringsrelation, praktiseringen skaber. Derved kan vi besvare vores problemstilling ved at vurdere det styrings- eller rolleforhold, der skabes imellem stat og kommune som følge af brugen af evalueringsredskaberne.
Påvirkning af stat og kommune

Formålet med dette afsnit er at undersøge, hvordan brugen af systemisk evalueringsstyring påvirker praksis i stat og kommune. Hensigten er til sidst at sammenholde Jobindsats og kvalitetsrapporten for at se, hvorvidt og hvordan de repræsenterer to forskellige udtryk for systemisk evalueringsstyring, og på hvilken måde de påvirker staten og kommunen. Forståelse af praksis er nødvendig for at forstå, hvordan de to aktører påvirkes. Praksis danner desuden udgangspunkt for den videre analyse af, hvordan selve styringsrelationen mellem stat og kommune bliver påvirket, dvs. hvordan vi ser, at det kommunale selvstyre påvirkes af systemisk evalueringsstyring. Som nævnt i analyserammen, anvendes begrebet 'det kommunale selvstyre' derfor ikke eksplicit her i første analysedel, da formålet er at forstå evalueringsredskaberne påvirkning på aktørerne isoleret set.

Første delanalyse består af tre hovedafsnit: Afsnit 4.1 er en prolog til denne første analysedel. Her viser vi, hvordan systemisk evalueringsstyring kan ses som en organisationsopskrift. Afsnittet danner derved udgangspunkt for de to følgende afsnit. Afsnit 4.2 fokuserer på **Jobindsats i staten og kommunen**. Her analyseres det, med afsæt i den nyinstitutionelle fasemodel, hvordan staten adopterer systemisk evalueringsstyring, konstruerer det i redskabet Jobindsats, og hvordan det praktiseres. Herefter analyseres det, hvordan kommunen adopterer Jobindsats, og hvordan det konstrueres og praktiseres lokalt. Afsnit 4.3 fokuserer på **kvalitetsrapporten i staten og kommunen**, som - i lighed med afsnit 4.2 - først ser på adoption, konstruktion og praktisering i staten, for derefter af se på de samme faser i kommunen.

**4.1 Prolog - Systemisk evalueringsstyring som organisationsopskrift**

Vi vil her indledningsvis fastslå det overordnede rationale i at analysere systemisk evalueringsstyring som en organisationsopskrift. På den måde får vi en bedre forståelse for, hvordan Jobindsats og kvalitetsrapporten kan ses som konkrete eksempler på det, vi kunne kalde metaopskriften 'systemisk evalueringsstyring'. Behovet for at begrunde forståelsen af systemisk


Evalueringsstyring fremstår således legitim, idet den indbefatter evaluering, der benytter sig af videnskabelige metoder. Evalueringens styrke be-

"Evalueringens legitimitet har stået og faldet med, at den kunne understøtte politiske og administrative beslutninger ved hjælp af stringente videnskabelige metoder og resultater, og [...] der har været en enorm tiltro til, at man ved hjælp af videnskabelig tankegang kunne rationalisere og bedre politikdannelsen" (Dahler-Larsen 2006: 31).

Idet evaluering har en indbygget legitimitet, bliver det derved meningsgivende for f.eks. staten at inkorporere evaluering som en del af styringen, da det medvirker til at afstive legitimiteten af styringen. På den måde bliver det lettere at styre f.eks. hele sektorområder, idet brugen af evalueringstyring gør det sværere for dem, der styres, at modsætte sig styringen, da de derved vil komme til at fremstå som modstandere af 'det rationelle' og 'fornuftige'.

Der findes en del eksempler på, at systemisk evalueringstyring som organisationsopskrift inkorporeres som legitim og naturligt grundlag for styring af sektorer. Et eksempel er oprettelsen af de to evalueringstitter EVA13 og KREVI14 (Det kommunale og regionale evalueringstit, oprettet 2005). De har som formål at evaluere henholdsvis uddannelsessektoren og de sektorområder, som er placeret i kommunalt regi (UVM 2005: §1; VFM 2005: §1). Begge har de til formål at fungere som 'vidensproducenter' med udgangspunkt i evaluering. Et andet eksempel på brugen af evaluering som styringsredskab på systemisk niveau er "Kvalitetsreformen" fra 2007, hvor der lægges op til, at styringen af en lang række velfærdsområder ba-

---

13 Danmarks Evalueringstit (forkortet EVA) blev oprettet i 1999 som et selvstændigt statsligt institut, med det formål at sikre og udvikle kvaliteten af undervisning hjemhørende under undervisningsministeren (UVM 2005: §1).
14 Det kommunale og regionale evalueringstit (forkortet KREVI) blev oprettet i 2005 i kærlig udbredelse under kommuner og regioner. Instituttet har til formål at kvalitetsudvikle og bedre ressourceanvendelsen i kommuner og regioner ved brug af bl.a. evalueringstyper og benchmarking (KREVI 2009).

Eksemplerne viser, at evaluering anses for at være en legitim basis for styring af hele sektorområder. Systemisk evalueringsstyring kan dermed forstås som, hvad James G. March kalder en ”protected discourse” (Dahler-Larsen 2003: 7). Styring via evaluering ophøjes til noget, som man vanskeligt kan være imod. Dermed får det status af at være en legitim og naturlig måde at styre på, hvilket netop er, hvad der forstås ved en organisationsopskrift. Fordi legitimiteten i systemisk evalueringsstyring fremstår som en beskyttet diskurs, er det relevant at analysere den ud fra et nytinstitutionelt perspektiv, hvor fokus netop er at afdække og forstå selvfølgelig gjorte praksisser, som i udgangspunktet opfattes som naturlige og normativt ’rigtige’, for at se, hvordan de påvirker organisationer.

Med en bevidsthed om, hvordan systemisk evalueringsstyring kan ses som en legitimeret organisationsopskrift, vil vi i følgende vise, hvordan organisationsopskriften gives et konkret udtryk på beskæftigelsesområdet og folkeskoleområdet, og hvordan den oversættes til en kommunal kontekst.


### 4.2 Jobindsats - Evalueringsstyring på beskæftigelsesområdet

I dette afsnit analyseres evalueringsstyring inden for beskæftigelsesområdet. Først analyseres i afsnit 4.2.1, hvordan organisationsopskriften ’systemisk evalueringsstyring’ adopteres af staten og gives et konkret udtryk i form af Jobindsats. Herefter analyseres i afsnit 4.2.2, hvordan Faaborg-Midtfyn kommune oversætter den specifikke opskrift, som Jobindsats kan siges at udgøre, til den lokale kommunale kontekst.
4.2.1 Statens konkretisering af systemisk evalueringsstyring

Statens adoption af systemisk evalueringsstyring på beskæftigelsesområdet


Problemer på beskæftigelsesområdet


I 2001 italesætter staten eksistensen af en demografsk udfordring på beskæftigelsesområdet, som kræver politisk handling. Udfordringen bestod i, at mens der før havde været tilstrækkeligt med folk i den erhvervsdygtige alder til at forsøge den ældre generation, var befolkningsudviklingen på dette tidspunkt ved at vende (BM 2002: 3). ’Ældrebyrde’ blev et ofte anvendt udtryk, som politikerne var nødt til at forholde sig til. For at velfærdssamfundet kunne hænge sammen på sigt, var det nødvendigt at udvide arbejdsstyrken. Da ledigheden samtidig var historisk lav, var det ikke tilstrækkeligt kun at satse på at få de resterende ledige i arbejde. Regeringen tilkendegav, at det også var nødvendigt at forsøge at få de personer,
der stod helt uden for arbejdsstyrken, til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet (f.eks. modtagere af sygedagpenge, folk i aktivering, matchgruppe 4 og 5).

Da efterspørgslen efter arbejdskraft var stor, fremstod tidspunktet som gunstigt for politiske reformer og initiativer, der kunne få disse grupper ind i arbejdsstyrken (BM 2002: 5). Problemet med den såkaldte 'demografiske modvind' og det deraf følgende behov for at få flere i arbejde blev italesat i regeringens arbejdsmarkedsreform "Flere i arbejde" fra 2002:

"Gennem de sidste 20 år har der populært sagt været demografisk medvind på arbejdsmarkedet. I de kommende år vender vinden. Der bliver færre hænder til at producere det, vi alle sammen skal leve af. Derfor er det afgørende, at vi får mange, flere personer ind på arbejdsmarkedet og i beskæftigelse. Ellers kan vi blive nødt til at slække på velfærden." (BM 2002: 3).


Regeringen betonede, at den daværende konstruktion af beskæftigelsessystemet, hvor ansvaret for indsatsen var delt mellem stat og kommune, ikke i tilstrækkelig grad sikrede en effektiv og fokuseret indsats, og dermed heller ikke udgjorde de bedste rammer for at løse det demografiske arbejdsmarkedsproblem. Kommunerne havde på daværende tidspunkt ansvaret for de ikke-forsikrede ledige, mens 14 statslige Arbejdsformidlingsregioner tog sig af de forsikrede ledige (IM 1998: kap. 10). Da de lediges tilbud afhæng af, om de var forsikrede eller ej, vurderede regeringen, at systemets opdeling forhindrede en indsats, der var målrettet den enkelte, for "ligesom der er kontanthjælpsmodtagere, der er arbejdsmarkedsparate, er der også forsikrede ledige, som ikke umiddelbart er parate til at tage et arbejde" (BM 2002: 9).


Dobbeltadministration og manglende koordinering modvirkede, at ressourcerne blev udnyttet optimalt, og der var endog risiko for en negativ effekt. Regeringen havde således lagt sig fast på, at det var systemets todeling, der var hovedproblemet i forhold til at få flere i beskæftigelse. Det var derfor naturligt og legitimt, at løsningen blev orienteret mod at ændre systemets konstruktion mhp. at få en mere fokuseret og effektiv indsats.

Systemisk evalueringsstyring som løsning

Som løsning på de nævnte problembeskrivelser omorganiserede staten således beskæftigelsesområdet hen imod et enstrenget system, hvilket medførte en række styringsmæssige problemer. Det er i forbindelse med disse styringsproblemer, at systemisk evalueringsstyring gøres til en del af løsningen. Styringsproblemerne opstod, fordi beskæftigelsesindsatsen ved omorganiseringen blev decentraliseret til kommunerne, hvilket gjorde det sværere for staten at fastholde en fælles national linje i indsatsen. Dette krævede en langt mere aktiv statslig styring end førhen (BM 2008).

Som en del af Strukturreformen blev den statslige og den kommunale del af indsatsen rent organisatorisk samlet i en lang række lokale jobcentre i 2007 (BM 2005), hvorefter ansvaret for de forsikrede ledige i august 2009 blev endeligt overdraget fra staten til kommunerne (BM 2009d). Regeringen legitimerede denne beslutning ved at italesætte samlingen af de to enheder som den eneste rigtige måde at imødekomme manglen på arbejdskraft, idet denne konstruktion ifølge regeringen gav bedre forudsætninger for at tage udgangspunkt i den enkelte lediges behov, uanset om vedkommende var forsikret eller ej. Derved var regeringens forventning, at vejen til job blev kortere, hvilket kunne medvirke til at løse problemet. Som det blev nævnt i fremsættelsestalen af loven i Folketinget:

“Et enstreget kommunalt system vil gøre det muligt at fokusere beskæftigelsesindsatsen og ressourcerne. Det vil samtidig gøre det lettere for kommunalbestyrelsen og jobcenteret at planlægge og udføre en sammenhængende og målrettet beskæftigelsesindsats over for borgere og virksomheder. Det foreslås, at det fremtidige beskæftigelsessystem indrettes som et enstreget kommunalt system med en stærk statslig styring, der sikrer en sammenhængende national beskæftigelsesindsats.” (Folketinget 2009)
Selvom det fremhæves, at en samtænkning af de to systemer vil skabe fokus og målrette indsatsen, fremgår det dog ikke direkte, hvorfor regeringen anså kommunerne for de rette til at varetagе opgaven. Det fremstilles blot som det naturlige valg, idet omorganiseringen af beskæftigelsessystemet kobles til Strukturreformen, der netop sigtede mod at styrke kommunerne ved at lægge flere opgaver ud decentralt (IM 2004a: 5). Derved blev det ’passende’ og legitimit, at løsningen var at samle systemet i kommunalt regi. Uddraget fra fremsættelsestalen tydeliggør dog også, at staten ikke blot kunne overdrage ansvaret til kommunerne for så at regne med, at problemet var løst. Tværtimod krævede en decentralisering af opgaven en mere markant statslig styring og opfølgning end tidligere - og også en anden form for statslig styring end tidligere (FM 2008: 58).

Hvor den statslige Arbejdsformidling førhen kunne styres meget direkte, blev beskæftigelsesindsatsen nu rykket et forvaltningsled længere ud. Dette nødvendiggjorde en mere indirekte styring af de kommunale jobcentre, da en direkte styring ville være at bevæge sig ind på kommunalt ’territorium’. Løsningen på dette styringsproblem blev, at for at staten kunne holde et ’vågent øje’ med indsatsen, blev det anset for nærliggende at inddrage evalueringselementer i styringen af beskæftigelsesområdet. Ved at bruge systemisk evalueringstyring kunne staten sikre kontinuerlig opfølgning og fokus.


\(^{15}\)Da alle arbejdsmarkedsrelaterede ydelser på social- og beskæftigelsesområdet i forbindelse med regeringsskiftet i 2001 blev overført til Beskæftigelsesministeriet (FM 2006b: 27), kom det derved bag på ministeriet, at man ikke havde større kendskab til, hvad der foregik på det kommunale niveau (TM 263-264).

For at styre hele beskæftigelsesområdet var det tilmed vigtigt, at evalueringssredskaberne favnede alle 98 kommuner, da det ellers ikke var muligt for staten at skabe sig overblik over området og tilrettelægge en koordineret national indsats. Det var derfor nødvendigt, at styringsproblemerne blev løst ved at inddrage et evalueringsredskab, der ikke blot evaluerede f.eks. enkelte kommuners indsatser på organisatorisk niveau, men som var rettet mod hele sektoren og alle kommuner i sin styring. Kommunerne blev således opfattet som tilnærmelsesvis ens organisationer, med tilnærmelsesvis ens beskæftigelsesmæssige problemer, hvorfor det også var mest hensigtsmæssigt med en national løsning. Denne løsning fremstår da som et eksempel på systemisk evalueringstyring, idet redskabet dels rettede sig mod at styre hele beskæftigelsessektoren og alle kommuner under ét, og dels inkorporerede evaluering som grundlag for styringen. Vi skal i næste afsnit se, hvordan dette redskab mere konkret er konstrueret til at styre den kommunale beskæftigelsesindsats, da den statslige konstruktion kan have betydning for kommunens praksis ifm. redskabet.

**Statens konstruktion af Jobindsats – Data som grundlag for al styring**


**Konstruktion af styringselementer**

For at Jobindsats kan anvendes som styringsredskab på beskæftigelsesområdet, indbygges i konstruktionsfasen to måder, hvorpå redskabet kan anvendes til styring. For det første er portalen konstrueret til en løbende styring, idet både stat, kommuner og andre aktører til enhver tid kan hente opdateret statistik, for at vurdere udviklingen på området.16 For det andet konstrueres der, med afsæt i portalens data, to styringselementer i form af to lovpligtige indrapporteringer, som kommunen skal udfærdige til staten én gang årligt (BM 2009b: kap. 3). Vi analyserer nedenfor hhv. den løbende styring og de årlige indrapporteringer for at afdække den betydning, de har for kommunens mulighed for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen.

For at muliggøre løbende styring, er det en forudsætning, at der i konstruktionen af redskabet sikres en vis ensartethed i kommunernes datagrundlag. Tidligere var der stor forskel på, hvor meget data kommunerne offentliggjorde, og der var stor diversitet i opgørelsesmåder og indberetningssystemer, hvilket gjorde det vanskeligt for staten at danne sig et reelt overblik over udviklingen på området (TM 343-346). I konstruktionen af portalen stilles der derfor krav til kommunerne om karakteren og hyppigheden af dataindberetningerne (BM 2009b).

At dataene i sig selv udgør en form for styring skyldes, at de er med til at definere, hvad der måles på. Da al statslig styring på området tager afsæt i portalens data, kan kommunernes indsatser udelukkende vurderes ud fra de mål, der fremgår på portalen. Jobindsats kan således være med til at skærpe mål- og resultattanketanken i kommunerne, når kommunerne er bevidste om, at de bliver målt på disse data. Hensigten er bl.a., at lokalpolitikerne sikres brugbar information og dokumentation, der kan bruges som beslutningsgrundlag mhp. at fokusere indsatsen (TM 286). For at portalen kan anvendes til løbende styring, både for stat og kommuner, kræves dog stor aktualitet i dataene. I konstruktionen sikres det derved, at de fleste

16 Det har netop været hensigten at konstruere redskabets form på en måde, som muliggjorde, at aflægerne ikke blot var specialister, men at politikere, a-kasser og fagforeninger også kunne gå ind og bruge portalen og dataene (555-558).
data på Jobindsats opdateres månedligt (og de resterende enten kvartalsvis eller årligt) (TM 1129-1130), så det er muligt hurtigt at opdage en negativ udvikling i en kommune, og dermed gribe ind for at vende den (TM 1069).


Figur 4.1 - Resultatrevisionens fire hovedmål

Resultatoversigten udgør en komprimeret oversigt over kommunens udvikling inden for det seneste år (AMS 2009: 1). Oversigten, der består af én A4-side, viser de data, staten vurderer kommunerne skal have overblik over.

Besparelsespotentialet angiver, hvor meget kommunen potentielt vil kunne spare, hvis den på forskellige områder var lige så effektiv, som den mest effektive kommune inden for den sammenlignelige klynge. Målingen af besparelsespotentialet er konstrueret for, at kommunerne skal blive bevidst om de økonomiske gevinster, der kan være ved at få folk i arbejde (TM 766-782). Staten er af den opfattelse, at hvis der skal sikres politisk
opbakning til noget, er det først, når der sættes nogle beløb på, at kommunalpolitikerne kan forholde sig til det (TM 948-950).

Ministermålene er nogle få beskæftigelsespolitiske mål, som ministeren hvert år vælger ud som det nationale fokus i beskæftigelsesindsatsen. De udmeldte mål er p.t. at få nedbragt antal personer i arbejdskraftreserven, antal sygedagpengemodtagere og ungeledigheden (AMS 2010a).

Endelig omhandler målingen for rettidighed, hvorvidt kommunerne overholder lovgivningens rettidighedskrav i forhold til samtaler og aktiveringstilbud til de ledige. Konstruktionen af disse fire parametre, der udgør portalens ’resultatrevision’, har altså til hensigt at muliggøre løbende styring, så indsatserne i kommunerne fokuseres og målrettes mod de områder, der er anset for vigtigst.

Udover, at konstruktionen muliggør en løbende styring, er der i forbindelse med Jobindsats også konstrueret to lovpligtige indrapporteringer, som kommunerne hvert år skal udarbejde til den. Dette er henholdsvis en resultatrevision og en beskæftigelsesplan, der skal sikre, at fokus på resultater og effekter forankres i kommunerne (BM 2009a: kap. 3).

Resultatrevision omfatter naturligt nok de fire hovedmål, dvs. resultatoversigten, besparelsespotentialet, ministermålene og målene for rettidighed, som vi så ovenfor. Disse mål vil skabe indgå i rapporten, og kommunen eller jobcenteret skal så følge loven reflektere over tallene og kommentere på dem i en rapport (AMS 2009: 1). Resultatrevisonen danner udgangspunkt for formuleringen af beskæftigelsesplanen, der er den anden lovpligtige rapport.


For at Staten kan sikre sig, at lokalpolitikerne er opmærksomme på kommunens udvikling på området og er bevidste om det nationale fokus, skal de to rapporteringer godkendes i kommunalbestyrelsen (TM 752-753).
Den politiske forankring er nødvendig for at de lokale problemer på beskæftigelsesområdet kan løses, for som Tine Mercebach fra Arbejdsmarkedstilsynet siger, er der "ingen tvivl om, at hvis der er noget, der skal ændres, så skal man have politikerne med. Det er dem, der sætter dagsordenen, og det er også dem, der prioriterer" (TM 766-767). Det opfattes derfor som afgørende, at kommunalpolitikerne konfronteres både med sidste års resultater (resultatrevisionen) og med målene for det kommende år (beskæftigelsesplanen), så de forpligtes til at tage del i den evalueringsproces, redskaberne initierer.

Konstruktionen af styringselementerne i portalen udgør således en form for indirekte styring af jobcentrene, der ved at trække på evalueringsmekanismer, "i højere grad flytter fokus fra styring af indsatsen til styring på baggrund af resultater og effekter af indsatsen" (original fremhævning) (AMS 2007: 1). Til sammen giver dataportalen og de to rapporter

"mulighed for at definere nogle mål for beskæftigelsesindsatsen med udgangspunkt i en faktuel viden om de historiske effekter og at monitorere indsatsen med henblik på at foretage løbende justeringer, der kan bidrage til en højere effekt. En sådan proces kaldes som bekendt resultatstyring" (AMS 2007: 3-4)

Citatet understreger, hvordan statens konstruktion af portalen og de årlige opfølgningsrapporter har til formål at skabe en evalueringstankegang i kommunen ved at sikre, at den fremadrettede styring tager afsæt i de foregående års erfaringer og resultater. Jobindsats knytter resultater sammen med mål, og giver staten mulighed for at styre indsatsen med et langt mere markant evalueringsskyde på mål og resultater og samtidig sikre lokalpolitisk forankring. Selve konstruktionen af styringselementerne står dog ikke alene, men suppleres af en incitamentsstruktur, som skal medvirke til at påvirke kommunerne. Dette analyserer vi nedenfor.

**Konstruktion af incitamentsstruktur**

En del af konstruktionen af Jobindsats er også de incitamentsstrukturer, der fungerer til at sikre, at kommunen efterlever de statslige målsætninger. Incitamentsstrukturerne kan, ved at tilskynde kommunerne til at handle på en bestemt måde, påvirke kommunens beskæftigelsesindsats i en bestemt retning. Vi analyserer nedenfor de tre incitamerter, som er centrale for Jobindsats. Det er henholdsvis synliggørelse af data, sammenligning i form af benchmarking og økonomiske sanktioner.

**Synliggørelsen** af data i Jobindsats sker, idet dataene offentliggøres på hjemmesiden og kan tilgås af alle. Denne synliggørelse skal anspore kom-
munerne til at opprioritere beskæftigelsesområdet. Tanken er, at når dårlige resultater stilles til skue, skaber det en form for ’shaming’ af visse kommuner, som ønsker at forbedre sig, og som derfor opprioriterer indsatsern. Førhen, da mange af indberetningerne var frivillige, var det muligt for kommunerne kun at offentliggøre data på områder, der viste fremgang (TM 348-351). Staten bruger derfor webportalens mulighed for at skabe synlighed, gennemsigtighed og åbenhed som en måde at styre på, da det forventes, at ’dårlige’ kommuner ikke ønsker at blive ”hængt ud” på nettet.


Staten har i forbindelse med benchmarkingen konstrueret en række sammenligningsklynger, hvor kommunerne sammenlignes med andre kommuner med samme rammevilkår (AMS 2006). Sammenligningskonstruktionen beror ikke kun på én enkelt faktor som f.eks. kommunestørrelse, men bygger på en lang række faktorer med relevans for beskæftigelsesområdet, for derved at øge muligheden for læring på tværs af kommuner (AMS 2006: 1). Benchmarkingen har derved også til formål at medvirke til en indirekte styring af kommunerne forstået på den måde, at sammenligningerne både kan motiverer til vidensdeling på tværs af kommunerne, mens de også kan medvirke til selvkontrol via ”shaming”. Dette sker, idet kommuner, der kan se, at de falder dårligt ud i deres sammenlignelige klynge, vil gøre en ekstra indsats for at opprioritere området (TM 1016-1031).

Styringsdynamikken i Jobindsats er desuden suppleret med økonomiske incitamenter. Disse incitamenter vedrører rettidighedsmålene, som staten anser for et af de vigtigste parametre på beskæftigelsesområdet (TM

---


Det står hermed klart, at de styringsproblemer, som det nye enstrengede beskæftigelsessystem skaber, søges adresseret ved at konstruere Jobindsats som et styringsredskab for det samlede beskæftigelsesområde. Som forudsætning for, at portalen kan bruges som styringsredskab, stilles der krav til kommunerne om dataindberetning mv., så resultater og effekter måles ud fra et ensartet grundlag. Portalen konstrueres både med øje for løbende vurdering og opfølgning, samt en årlig evaluerende opfølgning og plan for næste års indsats, der er forankret i kommunalbestyrelsen. Disse styringselementer suppleres af en incitamentsstruktur, der skal motivere kommunerne til at arbejde fokuseret og målrettet med beskæftigelsesindsatsen.

Det nye er således, at der med Jobindsats lægges op til mere end blot almindelig regelstyring af kommunerne, da styringen sker via evalueringsdynamikker som selvrefleksivitet i resultatrevisionen, shaming, best practice og benchmarking, som har til formål at få kommunen til at reagere på en bestemt måde. Portalen er desuden suppleret med et økonomisk incitamentssystem, som ydermere har til formål at påvirke kommunen i retning mod de statslige mål. Hvorvidt og hvordan kommunen påvirkes, afhænger dog i høj grad af, hvordan staten i praksis håndterer redskabet og opfølgningen i praksis. Det analyseres nedenfor.

Statens praktisering – Tæt og løbende opfølgning


Beskæftigelsesregionerne har derimod ansvaret for den tætte og opfølgende kontakt til kommunerne inden for regionen. Oprettelsen af fire regionale enheder giver mulighed for i højere grad at forankre opfølgningen lokalt, da de fungerer som en slags statslige 'følehorn' ude i landet som talerør og repræsentant overfor kommunerne (TM 54-55). Det giver styringen en meget konkret karakter for kommunerne, da regionerne hele tiden kan holde et vågent øje med den lokale udvikling, fordi de kun skal følge op på kommunerne inden for regionen. Samtidig har regionerne antage lig også mere kendskab til erhvervssituationen i området og derved mere viden om, hvor der kan sættes ind for at øge beskæftigelsen.

Filosofien bag beskæftigelsesregionernes opfølgning overfor kommunerne er, at "jobcentre med gode resultater får stor frihed til at udføre og tilrette-lægge beskæftigelsesindsatsen, mens jobcentre med mindre gode resultater vil opleve en tættere opfølgning" (AMS 2007: 1). Der lægges dermed op til en differentiering af, hvor tæt der følges op, alt efter hvor gode resultater, de enkelte kommuner har. Beskæftigelsesregionerne skal dog afholde dialogmøder med hver enkelt kommune fire gange årligt (BM 2009e: pkt. 5). Ved fastlæggelsen af møderne skeltes regionerne til, hvornår der kommer nye data på Jobindsats (TM 691-694), hvilket understreger, at styrin-


Vi har nu vist, hvordan udfordringen mht. at få flere ledige i arbejde, resulterer i en omstrukturering og decentralisering på beskæftigelsesområdet. Vi ser, at udlægningen af ansvaret til kommunerne kræver en ny form for styring, der tillægger evaluering stor vægt, og som forankres i redskabet Jobindsats. Evalueringsstyringen sker ved, at portalen muliggør en form for shaming som følge af åbenheden omkring data, samt at kommunen skal forholde sig refleksivt til årets resultater og næste års målsætninger i to lovbestemte rapporter. Redskabet indeholder desuden benchmarking ved at fokusere på resultater ift. en klynge af andre kommuner, samt et økonomisk incitamentssystem for rettighedsområdet. Ved samtidig at have oprettet et regionalt 'tilsynslag', er der lagt op til en meget tæt og omfattende styring af kommunerne. Vi skal nedenfor se, hvorvidt og hvordan denne oversættelse og brug af systemisk evalueringsstyring i staten påvirker Faaborg-Midtfyn kommune ved at analysere kommunens oversættelse og praktiske håndtering af Jobindsats.
4.2.2 Kommunens oversættelse af Jobindsats

Kommunens adoption af Jobindsats – Tvangsmæssig isomorfi


Enighed om problemer – uenighed om løsning

Som vi har set, har staten har udråbt manglen på arbejdskraft til at være hovedudfordringeren på beskæftigelsesområdet. Det er svært at se, hvordan kommunen skulle kunne være uenig i, at flere skal i arbejde, idet det må siges at være en almen beskæftigelsespolitisk målsætning. Det samme gælder de ministermål, der er i Jobindsats (nedbringelse af arbejdskraftreserven, sygedagpengeforløbene og ungeledigheden), som staten ønsker, at kommunen orienterer deres beskæftigelsesindsats mod. Kommunalpolitiker Henning Andersen (citeret HA) fra Faaborg-Midtfyn kommunes beskæftigelses- og arbejdsmarkedssudvalg bekræfter, at disse mål er svære at være uenige i (HA 766-781). Selvom der således er enighed om, at de statslige målsætninger er relevante at opnå, er der derimod ikke enighed om midlet til at opnå målene.

Som vi tidligere har vist, betragter staten kommunerne som organisationer med ens problemer, og staten anvender derfor et nationalt redskab som Jobindsats, der kræver ens indberetning og forholdsvis ens opfølgning i kommunerne. I kommunerne vurderes adoptionen af Jobindsats dog ikke at udgøre den bedste styringsmæssige ramme for at løse problemerne. Henning Andersen udtaler om Jobindsats' påvirkning på udvalgets arbejde, at "det løser os i vores måde at arbejde på" (HA 1223-1224). Selvom staten betragter beskæftigelsesproblemerne som en 'kronisk folkesygdom', der

---
20 Vi benævner heretter beskæftigelses- og arbejdsmarkedssudvalget i Faaborg-Midtfyn kommune som 'beskæftigelsesudvalget'.
kan holdes i skak ved kontinuerlig opfølgning gennem Jobindsats, ser Henning Andersen ikke en lovbunden ’universalløsning’ som Jobindsats som den ideelle løsningsmodel. Nedenfor viser vi, hvorfor løsningen ikke anses som den mest hensigtsmæssige for kommunen.

**Marginalisering af socialindsatsen**

For at få flere i arbejde anses det i Faaborg-Midtfyn kommune for essentiel, at beskæftigelsesindsatsen kan samtænkes med den sociale indsats i kommunen (JF 631-639). Ifølge social- og arbejdsmarkedschef i Faaborg-Midtfyn, Jan Frederiksen (citeret JF), giver adoptionen af Jobindsats ikke mulighed for denne samtænkning, men skaber snarere afstand mellem de to områder (JF 646). Kommunens indsats bliver i stedet orienteret mod opfyldelsen af statsligt udvalgte parametre som bl.a. ministermål og rettidighed. Her medvirkter særligt de økonomiske sanktioner til, at kommunerne føler sig nødsaget til at fokusere på rettidighed, fordi der ikke er ressourcer til andet (JF 613-631). Når Jobindsats marginaliserer socialindsatsen, er ulempen ifølge beskæftigelseschefen, at man ikke kan opnå en heldenhedstænkning i forhold til den lediges problem (JF 2642-646):

"Kæden er hoppet af, for de store brede kommunale målgrupper har aldrig nogensinde været dem man kunne [...] behandle maskinet, per automatisme i et regelkontrolsystem. Det er en proces omkring deres problemstilling osv., der skal afhjælpe det. Og det er gået af fløjen i det her." (JF 647-648, 666-670)

Fordi kommunens ressourcer primært målrettes opfyldelsen af rettidighedsmålene i Jobindsats, føler kommunen sig tvunget til at marginalisere socialindsatsen. Adoptionen af Jobindsats hæmmer derved beskæftigelseschefens mulighed for at tilrettelægge indsatsen på den måde, han vurderer som mest hensigtsmæssig.

Selvom kommunen kun kan være enig i de problemer og mål, som staten opstiller på beskæftigelsesområdet, betragtes den tvungne adoption af Jobindsats og de styringselementer, der ligger heri, ikke som den ideelle løsning på problemerne på området. Adoptionen har ifølge Faaborg-Midtfyn kommune understøttet en dekobling mellem beskæftigelsesindsatsen og den sociale indsats, hvilket hæmmer muligheden for at tilrettelægge en tilfredsstillende indsats kommunalt. Når kommunen ikke er tilfreds med den løsning, statsen har inkorporeret i lovgivningen, bliver det derfor afgørende,

---

21 Vi benævner herefter social- og arbejdsmarkedschef Jan Frederiksen som ’beskæftigelseschef’.
22 Jan Frederiksen betragter Jobindsats som en videreførelse af en statslig tankengej om at udskille det sociale aspekt fra beskæftigelsesindsatsen, der allerede tog sin begyndelse tilbage i 2001, hvor en række kommunale beskæftigelsesopgaver, som tidligere nævnt, blev overført fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet (JF 60-72)
hvorvidt kommunen har mulighed for og frirum til at oversætte redskabet til den lokale kontekst, og hvordan Jobindsats spiller sammen med den måde, kommunen i øvrigt har konstrueret sin beskæftigelsesindsats på. Dette analyseres nedenfor.

**Kommunens konstruktion af Jobindsats – Begrænset mulighed for kommunal oversættelse**

Da Faaborg-Midtfyn kommune ikke kan ændre på eller undvige de statslige lovkrav, der er i relation til Jobindsats, består kommunens mulighed for at præge konstruktionen ikke i at ændre ved dét, staten allerede har konstrueret, men i at tilføje yderligere kommunale elementer eller vinkler til brugen af redskabet. Kommunens mulighed for selvstændig konstruktion skal ske gennem det, Røvik benævner addering, dvs. at kommunen fremhæver eller tilfører elementer til opskriften, som ligger uover det, staten har konstrueret (Røvik 2007: 312). Dette skyldes, at subtrahering (nedtoning eller udeladelse af dele af opskriften) ikke er mulig i Jobindsats, da statens opskrift er bundet op på lovgivning.

**Begrænset mulighed for kommunal addering**

For at vurdere adderingsmulighederne har vi anset det for hensigtsmæssigt at skelne mellem addering i forhold til *outputelementer* og addering i forhold til *proceselementer*. Hermed menes, at addering både kan ske ved at præge fastlæggelsen af mål og resultater inden for redskabet (output) eller måden, hvorpå resultaterne opnås (proces). Nedenfor analyserer vi Faaborg-Midtfyns mulighed for at konstruere output- og proceselementer inden for redskabet, og hvordan disse adderingsmuligheder eller mangel på samme påvirker kommunen.

Hvis vi betragter fastlæggelsen af mål og resultater, som kommunens beskæftigelsesindsats vurderes ud fra (outputelementer), er det vanskeligt at se nogen mulighed for, at Faaborg-Midtfyn kan addere noget til redskabet. Årsagen er, at Jobindsats er en færdigkonstrueret portal, der i vidt omfang allerede er indholdsudtænkt af staten, da statens formål netop har været at fastlægge nationale mål og resultater. Data, indberetning og opfølgnings er fastlagt ved lov, og det er derved specifiseret, hvordan der skal måles, og hvad der skal måles på. Dette må kommunen acceptere, da den ikke har ressourcer til at fokusere på andet. Jobindsats har, i overensstemmelse med statens ønsker, derfor medført mere fokus på mål og resultater i kommunens styring, både i sagsbehandlingen og den politiske behandling (HA 957-961, 988-998). At statens konstruktion er så detaljeret, at der ikke er mulighed for addering mht. outputmål, understreges af flere interview-
personer i kommunen. I sammenligning med de øvrige kommunale svarsområder udråber daværende borgmester Bo Andersen (citeret BA) beskæftigelsesområdet som det "suverænt mest regulerede område" (BA 488), og beskæftigelseschef Jan Frederiksen betragter det som en "driftsopgave", der er lagt ud til kommunerne (JF 926). Pga. statens mål- og resultatfokus, som er udmøntet i lovgivning, føles muligheden for at oversætte og præge redskabet derfor som ikke-eksisterende, hvad outputdimensionen angår.

Kommunen har en potentiel mulighed for at oversætte redskabet til lokale behov i forhold til det procesmæssige, dvs. tilrettelæggelsen af konkrete indsatser og tilbud til de ledige. Da statens fokus er rettet mod mål og resultater, er der ikke konstrueret lovkrev til selve indholdet af indsatserne. Det er derfor op til kommunen selv at fastlægge, hvordan resultaterne opnås. Fagchefen mener, at netop kvaliteten og indholdet i kommunens tilbud må være essentielt for en god beskæftigelsespolitik, og han er derfor forarget over, at der fra statslig side ingen interesse er for dette aspekt, men kun er øje for resultaterne (JF 548-549). Udtalelsen er paradoksal, idet det netop er statens manglende indblanding i indholdet af kommunens tilbud, der åbner op for en potentiel mulighed for, at kommunen selvstændigt kan konstruere og derved præge en del af indsatsen på beskæftigelsesområdet. Så længe kommunen opnår tilfredsstillende mål og resultater, er der principielt frit spil, hvad angår indholdet af indsatserne.

Årsagen til, at fagchefen alligevel frustreres over manglende statslig interesse i det indholdsmæssige og kvalitative aspekt ved indsatsern er, at han ser, at det resultatorienterede og kvantitative aspekt kommer til at dominere indsatser i en sådan grad, at der ikke er ressourcer til at koncentrere sig om det kvalitative. Det er her særligt de førnævnte rettidighedsmål, der vurderes at være så vanskelige og ressourcekrævende at opfylde, at det ifølge beskæftigelseschefen bliver det eneste fokus i kommunens beskæftigelsesindsats (JF 235-236).

Da rettidighedsmålene er suppleret med økonomiske sanktioner – eller "dummebøder" som beskæftigelseschef Jan Frederiksen udtrykker det - føler kommunen sig nødsaget til at sætte alle ressourcer ind på kun at opfylde disse mål (JF 223, 236-239). Bøderne opfattes som hæmmende for kommunens frihed til at arbejde med området, hvilket både politiker og beskæftigelseschef i kommunen giver udtryk for, idet de siger: "Fokus bliver jo altid rettet dér, hvor vi kan blive hængt op på økonomi" (HA 969-970) og "det vil primært være dér, hvor man kan sige, at økonomien løber, at man vil have en indsats" (JF 815-816). Der er blandt respondenterne flere ek-
sempler på, at økonomiske overvejelser er afgørende for den måde både politikerne og forvaltningen i kommunen tænker prioriteringen i beskæftigelsesindsatsen på (JF 145-146, BA 210-213). Henning Andersen siger også, at “med mindre det kommer til at koste penge for kommunen, så bliver der ikke gjort så frygtelig meget ved beskæftigelsesområdet” (HA 179-180).

Det er nemlig langt vanskeligere at synliggøre og få bevilget penge til beskæftigelsesområdet end andre områder, da blødere velfærdsområder som børne- og ældreområdet i højere grad er i centrum (HA 177-178).


I udgangspunktet er det dog ikke problematisk, at muligheden for at præge og tilpasse redskabet til den lokale kontekst er minimal. Problemet opstår, når kommunen ønsker at håndtere beskæftigelsesområdet anderledes end staten. Det er derfor problematisk, at statslige lovkrav ifølge kommunen dominerer så meget, at der ikke er ressourcer til at koble beskæftigelsesområdet til socialindsatsen og arbejde kvalitativt med indsatser og tilbud til de ledige. Fhv. Borgmester Bo Andersen siger:

“Hvis du skal bruge alle dine ressourcer på at evaluere nogle udmeldte standarder fra staten, så bliver der ikke overskud [...] til at gå ud og tænke nyt og kreativt på områderne. For alle ressourcerne til det administrative bliver brugt på at evaluere det, som er lovgivet” (BA 560-562)

Den statslige konstruktion kvæler, ifølge den daværende borgmester, ny- tænknings og innovation og muligheden for selv at udvikle nye tiltag.

Evaluerings- og opfølgningstankegangen i redskabet betragtes altså ikke som noget, der kan medvirke til at nytænke og udvikle kommunens beskæftigelsesindsats. Tværtimod anses statens konstruktion for dominerende og hæmmende for, at kommunen selv kan oversætte redskabet til den lokale kontekst. Beskæftigelsesindsatsen kommer ifølge kommunalpo-
litiker Henning Andersen derved til at handle mere om symptombehandling end egentlig problemløsning (HA 1009-1010). Han siger:

“det største problem er, at vi hele tiden er på bagkant i stedet for at være på forkant. Vi arbejder hele tiden defensivt i stedet for at arbejde offensivt. Vi forsøger hele tiden at reparere i stedet for at bringe os selv i en mere offensiv position.” (HA 282-285)

Det er kun, såfremt kommunen kan bringe sig i en offensiv position, hvad angår opfyldelsen af de statslige krav på bl.a. rettidighedsområdet, at Henning Andersen anser det for muligt selvstændigt at konstruere nogle tilfredsstillende indsatser for derved at præge beskæftigelsesindsatsen.

Vi har nu set, hvordan statens konstruktion af Jobindsats dominerer og hæmmer kommunens mulighed for at viderekonstruere redskabet og tilpasse det den lokale kontext. Nedenfor analyserer vi, hvordan redskabet påvirker kommunens samlede tilrettelæggelse af den kommunale beskæftigelsespolitik

**Jobindsats’ kobling til kommunal kontekst**


Ifølge de interviewede fra Faaborg-Midtfyn kommune har Jobindsats rent organisatorisk indskrænket størrelsen på beskæftigelsesforvaltningen i kommunen. Kommunaldirektør Benny Balsgaard (citeret BB) udtales, at Faaborg-Midtfyn har valgt at have et forholdsvis lille fagsekretariat på beskæftigelsesområdet, idet

“det hele ligger mere eller mindre beskrevet og dikteret fra Beskæftigelsesministeriet om, hvordan man rent faktisk skal forholde sig [...]. Der er ikke den store mulighed for faktisk at manøvrere rundt i det. Det hele er mere eller mindre styret fra statsligt hold.” (BB 87-90).

Hvis man ser bort fra jobcenteret og ydelseskontoret, som er de driftsorienterede kommunale enheder på området, består beskæftigelsesforvaltningen kun af én person, beskæftigelseschefen (JF 113-114). Dette valg er truffet ud fra en ressourcebetrægtning, og beskæftigelseschefen udtaler, at
de i den forbindelse har "valgt drift til frem for overordnede visioner og egentlig også på bekostning af noget styring." (JF 120-121). Prioriteringen skyldes, at rettidigheden er nødvendig at fokusere på pga. de økonomiske sanktioner, som er forbundet med dette mål (JF 620-621). Kommunen er derfor nødt til at sikre sig, at rettidigheden "er i orden, inden man kan gå ud og prøve nogle ting af eller lave noget spændende arbejde", som han udtrykker det (JF 620-621). Ressourcerne skal bruges på 'driftsorienteret' personale, som kan være med til at sikre, at samtaler afholdes til tiden etc. Dette understøttes også af kommunalpolitiker Henning Andersen, der siger, at størstedelen af de ressourcer, der tilføres beskæftigelsesområdet, er låst fast, og at han ikke kan erindre, at der er brugt penge på andet end de statsligt opstillede mål (HA 818-819, 831-834). Udtalelserne tydeliggør, at statens tilrettelæggelse af styringen på området har medvirket til 'slank' beskæftigelsesforvaltning i Faaborg-Midtfyn kommune.

Centralt for kommunens styring mere generelt er det dialogbaserede aftalesystem, som blev introduceret i metodeafsnittet (afsnit 2.1.1). Aftalesystemet udgør den generelle styringsmæssige ramme i kommunen - også på beskæftigelsesområdet. Selvom der i princippet ikke er noget til hinder for, at Jobindsats og aftalesystemet kan integreres, er der dog ikke tale om, at de statslige mål kombineres med den dialogbaserede aftalestyring på beskæftigelsesområdet. De statslige mål kopieres blot ind i jobcenterets aftale, således at det i praksis er ministermålene, der udgør de kommunale målsætninger i aftalen. Kommunaludtale Benny Balsgaard stiller derfor spørgsmålstegn ved, om man overhovedet kan tale om en selvstændig kommunal beskæftigelsespolitik, for

"hva er det egentlig, der skal ligge i en dialogbaseret aftale dør?
Ja, det er strenget taget de regler, der ligger i den statslige styring.
Derudover er det jo ikke ret meget andet." (BB 414-423).

Kommunens praktisering – Hurtig tilkobling og dekobling på én og samme tid


Hurtig tilkobling påvirker praksis i forvaltningen

At opskriften hurtigt tilkobles kommunens praksis sker som følge af den statslige lovgivning på området. Fordi vi har at gøre med en tvungen adoption, hvor kommunen ikke aktivt har tilvalgt Jobindsats, skal kommunen (forstået som fagforvaltningen) inkludere en række obligatoriske elementer i sin praksis for at overholde loven. Når der er lovgivet om både indberetning, opfølgning mv. i forhold til Jobindsats, gøres opskriften hurtigt til en del af det praktiske arbejde i kommunens forvaltning i det øjeblik, loven træder i kraft.


"bliver så [...] bearbejdet og omsat. Så er der måske nogle lokale forhold, der spiller ind, hvor man har en dræftelse med typisk beskæftigelsesregionen, hvor de kan sige, at der er nogle ting, man bør have andreledes. Det kan være på baggrund af den løbende opfølgning, der er hvert kvartal” (JF 469-473).

Forvaltningens praksis præges derved af redskabets udformning, dels fordi ministermålene fra portalen initierer forvaltningens arbejdsproces, og dels fordi kvartalsmåderne mellem regionen og kommunen lader data fra por-
talen udgøre grundlaget for en vurdering af kommunen (JF 206-210). Beskæftigelseschef Jan Frederiksen beskriver sammenhængen mellem de statslige ministermål og den kommunale beskæftigelsesindsats således:

“Det er også med en anbefaling fra de folk ude i beskæftigelsesregionerne, at det er i samarbejde med dem, at vi finder ud af, hvad vi har fokus på. Og det relaterer sig selvfølgelig til dør, hvor de sidder i systemet, til de anvisninger de får fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, indirekte på basis af ministerens mål osv.” (JF 324-326).

Citatet understreger, at det for beskæftigelseschefen er tydeligt, at kommunens styring på området er påvirket af den relativt klare styringskæde, der eksisterer mellem det statslige og kommunale niveau. De fokusområder, forvaltningen arbejder med, udspringer af en tæt dialog med beskæftigelsesregionerne, og er således bundet op på de statsligt udmeldte mål. Dette er i udgangspunktet ikke problematisk, men bliver det, da kommunen ikke har ressourcer til andet.

Beskæftigelsesforvaltningen anvender i vidt omfang regionens kvartalsrapporter og resultatoversigten, der kan trækkes fra portalen, til at følge op på beskæftigelsesindsatsen (JF 359-363, 311-312). Kvartalsrapporterne anvendes eksempelvis, hvis der er sket en negativ udvikling, som skal undersøges nærmere (JF 599-602). Dette understreger, at Jobindsats og den opfølgning, beskæftigelsesregionen foretager med baggrund i tal fra portalen, er en indarbejdet del af den kommunale praksis.

Samtidig giver beskæftigelseschef Jan Frederiksen udtryk for, at kommunesammenligninger, som staten har indarbejdet som en motivationsfaktor for at kommunerne skal anspores til at forbedre sig, også i nogen grad anvendes. Han nævner, at såfremt kommunen placerer sig dårligt inden for sin klynges, kan det ske, at det undersøges hvorfor, og om andre kommuner i klyngen skulle have fået bedre idéer, som Faaborg-Midtfyn kan tage ved lære af (JF 723-724). Kommunen reflekterer således over deres klynges, og har f.eks. rettet henvendelse til Sorø Kommune om en sådan sag. Det sammenlignende element i Jobindsats fungerer på den måde som udviklingsredskab, ved at tilskynde en vis vidensdeling kommunerne imellem. Selvom vi kan se, at kommunen bruger benchmarkingen, udgør sådanne sammenligninger dog en meget lille og nærmest betydningsløs del af redskabet, idet de økonomiske sanktioner dominerer. Der vurderes ikke at være overskud på det årlige budget til at opprioritere denne vidensdeling.

De to årlige rapporter, resultatrevisionen og beskæftigelsesplanen, er også tilkoblede forvaltningens praksis, da de er lovpligtige, og der skal derfor af-

**Hurtig tilkobling påvirker praksis i beskæftigelsesudvalget**

Udover at redskabet påvirker forvaltningens praksis, påvirker det også arbejdet i kommunens beskæftigelsesudvalg. For det første flytter det udvalgets fokus til de nationale fokusområder, idet drøftelserne på de cirka 6-7 årlige udvalgsmøder tager afsæt i bl.a. ministermålene (HA 496-497, 536-539). For det andet påvirker det ved, at udvalget ifølge både udvalgsmedlem Henning Andersen og kommunaldirektør Benny Balsgaard får en mindre rolle at spille på beskæftigelsesområdet. Det understøttes af, at der i kommunen har været overvejelser om, hvorvidt der overhovedet var behov for et beskæftigelsesudvalg pga. den centrale styring (BB 485-486). Kommunaldirektør Benny Balsgaard mener således ikke, at udvalget reelt har noget at agere på:

”[Vi] hører jo tydeligt fra formanden for udvalget og i det hele taget fra udvalget, at de har meget få opgaver, som de ser det, hvor de rent faktisk kan udøve politik, for det hele er styret fra Beskæftigelsesministeriet.” (BB 133-137)  


---

23 Da interviewet er gennemført inden kommunalvalget d. 17. november 2009, er det ikke længere samme person, der er formand for beskæftigelses- og arbejdsmarkedsudvalget. Kommunaldirektøren omtaler her den tidligere udvalgsformand.
Ifølge Henning Andersen afkobler styringen ifm. Jobindsats i praksis udvalget fra den kommunale beskæftigelsesindsats (HA 1242ff). Han nævner, at kommunens styreform, dialogbaseret aftalestyring, tidligere var opbygget på en måde, der gjorde dette problem endnu mere udtalt. Tidligere skulle alle aftaler (herunder aftaler på beskæftigelsesområdet) godkendes af rektionen og ikke af udvalget.²⁴ Politikerne følte derfor, at ”de var ved at blive overflødige” (HA 1274-1275), fordi de fik rollen som dem, der blot kunne sidde og ”udstikke retningslinjer, og så kunne embedsmændene styre resten” (HA1267-1268). Selvom aftalesystemet gøres til en del af forklaringen på denne politiske ’afkobling’, så mener Henning Andersen, at den statslige styring har en stor del af skylden. Ifølge ham vil udvalget fortsat have en marginaliseret rolle, uanset at der ændres på kommunens styrringskonceopt, så længe den statslige styring er så markant, som han vurderer, der er på nuværende tidspunkt (HA 1293-1294).

At politikerne føler sig marginaliseret kan både hænge sammen med, at der ikke er reel mulighed for at præge beskæftigelsesindsatsen, og at Jobindsats betragtes som et driftsredskab, der er henvendt til forvaltningen (HA 1130-1134). En anden grund til marginaliseringen kan også være, at den lovgivning, Jobindsats ud Springer af, er demotiverende for politikerne. Daværende borgmester Bo Andersen siger, at ”flere af [udvalgs]politikerne, set fra sidelinjen, har haft meget svært ved at overskue de mange lovkomplekser, der er på området” (BA 800-801). Henning Andersen siger desuden, at det er sjældent, at politikerne efterspørger informationer og uddybninger til det materiale, som forvaltningen præsenterer dem for. Dette kan skyldes en generel tilfredshed med forvaltningens arbejde, som han selv udtrykker (HA 525-533), men det er også muligt, at opfattelsen af området som præget af stor kompleksitet, kan have indvirkning på dette.

**Dekoblingstendenser**


²⁴ Dette er for nyligt ændret, så udvalget skal godkende aftalerne (FGJ 207).
eller ej. Beskæftigelseschefen nævner f.eks. at han foretrækker at bruge det kommunale økonomisystem til opfølgning, da økonomisystemet er mere overskueligt. I modsætning hertil opfattes Jobindsats som yderst komplekst (JF 300-302).


sultatrevisioen, der bl.a. har til formål at sikre den politiske forankring af ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, bliver ifølge Jan Frederiksen til "et nødvendigt onde" for både forvaltningen og politikerne, som kun bruges, når der stilles lovkrav om det (JF 587-591). Kommunalpolitiker Henning Andersen siger endvidere, at sammenligning og samarbejde mellem kommuner, som vi jo så eksempler på blev brugt i forvaltningen, ikke er noget, politikerne hverken drøfter eller kender til (HA 325).

Vi nu har set, at der eksisterer en række dekoblingstendenser mellem den kommunale praksis og Jobindsats. Redskabet udgør dog en integreret del af langt størstedelen af kommunens praksis. At tendensen til 'hurtige tilkobling' dominerer mere end tendensen til dekobling skyldes, at området er meget lovreguleret, og både de økonomiske incitamenter og den tætte statslige opfølgning tvinger kommunen til at medtage redskabet i langt størstedelen af deres praktiske håndtering af beskæftigelsesindsatsen. Statens ønske om at konstruere et redskab, der via løbende og årlig opfølgning skulle holde kommunen 'til ilden' er derved lykkedes.

4.2.3 Opsamling på Jobindsats

På kommunalt niveau påvirker den statslige evalueringsstyring ved at orientere den kommunale tankegang mere mod mål og resultater. Økonomi og rettidighed sættes i centrum for kommunens beskæftigelsesindsats som følge af den økonomiske incitamentsstruktur der ligger i redskabet. De statslige krav levner desuden minimalt rum for kommunal oversættelse. Samtidig bibringer redskabet en kompleksitet, som i praksis medfører en form for afstandtagen til redskabet for både politikere og forvaltning.

Denne indsigt i, hvordan evalueringsredskabet påvirker statslig og kommunal praksis skal vi senere anvende til at analysere styringsrelationen mellem stat og kommune, for dermed at forstå redskabernes påvirk-
ning på det kommunale selvstyre. Først analyserer vi dog folkeskoleområdet for at se, hvordan den systemiske evalueringsstyring her gives et helt andet udtryk og resulterer i en anden praksis i staten og kommunen.

4.3 Kvalitetsrapporten - Evalueringsstyring på folkeskoleområdet

Efter først at have analyseret beskæftigelsesområdet og Jobindsats, vil vi nu analysere vores anden indlejrede case, kvalitetsrapporten. Her tager vi ligeledes afsæt i fasemodellen. Først analyseres i afsnit 4.3.1, hvordan organisationsopskriften 'systemisk evalueringsstyring' adopteres af staten på folkeskoleområdet og gives et konkret udtryk i form af kvalitetsrapporten. Herefter analyseres i afsnit 4.3.2, hvordan Faaborg-Midtfyn kommune oversætter kvalitetsrapporten til den lokale kommunale kontekst.

4.3.1 Statens konkretisering af systemisk evalueringsstyring

I dette afsnit analyseres det, hvordan staten oversætter organisationsop

skriften systemisk evalueringsstyring til det specifikke redskab kvalitetsrapporten. Dette gøres ved først at afdække, hvordan idéen om systemisk evalueringsstyring adopteres af staten som en løsning på nogle problemer inden for folkeskoleområdet. Dernæst analyseres, hvordan staten giver den systemiske evalueringsstyring et konkret udtryk ved at konstruere kvalitetsrapporten. Endelig analyseres det, hvordan den praktiske håndtering af redskabet foregår på statsligt niveau, dvs. hvordan staten anvender redskabet som en del af det statslige tilsyn med kvaliteten i folkeskolen.

Statens adoption af systemisk evalueringsstyring på folkeskoleområdet

Problemer på folkeskoleområde

I begyndelsen af det nye årtusinde medvirkede forskellige internationale undersøgelser til at igangsætte en debat om folkeskolen. I undersøgelserne blev den danske folkeskole fremstillet som langtfra velfungerende.


Mens den danske stat på udgiftssiden havde sammenlignet sig med andre lande i en længere periode, så havde man ikke noget systematisk indtryk af, hvor god folkeskolen var. Derfor besluttede Undervisningsministeriet i 1997, at Danmark skulle deltage i OECDs PISA-undersøgelse med det formål at få en international vurdering af, hvor forberedte danske 15-årige folkeskoleelever var til at møde fremtidens udfordringer (DPU 2006).


"Det er ikke meget, den danske folkeskole har at glæde sig over i den internationale konkurrence. På et område er den dog helt i top. Den er den dyreste i verden..." (Weis 2004).

---

25 PISA-undersøgelserne blev gennemført første gang i år 2000 (DPU 2006)
26 F.eks. har professor Christen Sørensen fra Syddansk Universitet kritiseret Undervisningsministeriet for at tolke direkte forkert på PISA 2003 undersøgelsen (Sørensen 2005), ligesom professor Erik Jørsen Hansen fra Danmarks Pædagogiske Universitet har kritiseret undersøgelsens metodiske grundlag (Folkeskolen.dk 2005).
PISA-undersøgelserne var således statens baggrund for at problematisere den faglige kvalitet i folkeskolen, og var i høj grad medvirkende til, at der blev sat lighedstegn mellem faglighed og kvalitet.27

Årsagerne til problemet

Udover resultaterne, blev der naturligt nok fokuseret på årsagerne til, at fagligheden var såmiddelmådig. Fra statslige side blev der taget vægt på, at der dels manglede en evalueringsskultur i undervisningen, og at der var et fravær af kommunal styring (vi vil, jf. vores grænsefald, primært fokusere på sidstnævnte). Evaluering (eller mangel på samme) blev derved omdrejningspunktet for diskussionen om kvaliteten i folkeskolen. Fraværet af kommunal styring af folkeskolen blev fremhævet af OECD, der ikke mente, at kommunerne levede op til deres ansvar. Man kunne i OECD-reviewet om den decentrale styring af folkeskolerne læse:


Problemet på folkeskoleområdet, og den manglende kommunale styring som en væsentlig årsag, blev på denne måde italesat af en række forskellige rapporter. At netop rapporternes konklusioner blev retningssvivende for løsningen, kan ifølge Røvik forklares ved, at de var videnskabelig stort set gældende lovgivning ikke nærmere beskrev kommunernes tilsynsforskydning, var tilsynet mange steder utilfredsstillende (EVA 2005: 5).

Problemet på folkeskoleområdet, og den manglende kommunale styring som en væsentlig årsag, blev på denne måde italesat af en række forskellige rapporter. At netop rapporternes konklusioner blev retningssvivende for løsningen, kan ifølge Røvik forklares ved, at de var videnskabelig stort set gældende lovgivning ikke nærmere beskrev kommunernes tilsynsforskydning, var tilsynet mange steder utilfredsstillende (EVA 2005: 5).

Netop denne måde at forenkle mange problemer til én årsag er, ifølge Røvik, en god forklaring på, hvorfor problembeskrivelserne accepteres og adopteres (Røvik 1998: 126). Regeringen havde således, set

27 Det understreges også af den senere ændring af folkeskolens formålsparagraf fra et blødt fokus på elevernes evner til at lære ("af fremme elevernes tilgængelighed af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer") til et mere hårdt fokus på at give viden og faglighed til eleverne ("give eleverne kundskaber og færdigheder") (Regeringen 2006: §1; UVM 1993: §1).
med institutionelle briller, adopteret en ekstern skabt problemdefinition (Røvik 1998: 123) ved at reducere konklusionerne i rapporterne til ét ”simpelt” problem, at den dårlige kvalitet i folkeskolen skyldtes en manglende evalueringskultur. Som vi skal se nedenfor, valgte regeringen bl.a. at løse problemet ved at indføre kvalitetsrapporten mhp. at fremme en evalueringskultur i den kommunale styring af folkeskoleområdet (Undervisningsministeriet 2006).28

Systemisk evalueringsstyring som løsning

Som vi kort var inde på, indeholdt de internationale rapporter også en række løsninger på, hvad der kunne gøres for at forbedre kvaliteten/fagligheden. OECD-reviewet fremhævede bl.a. i sine anbefalinger forbedringer, at der burde fastsættes standarder for fagligheden på de enkelte klassetrin, og at elevernes fremskridt burde overvåges (OECD 2004: 129). For at ministeren og centraladministrationen blev holdt fast på at udvikle kvaliteten, foreslog OECD, at de elevorienterede tiltag blev fulgt op af en national vurdering af kvaliteten:

”Så vidt vi kan vurdere, ville den nationale vurdering indebære, at ministeriet overvåger kommunernes vurderingsprogrammer snarere end at forsøge at inspicere deres skoler. Modellen skulle som udgangspunkt have det synspunkt, at hvis kommunerne udførte en kompetent overvågning, ville de træffe foranstaltninger til at forbedre de skoler, der ikke levede op til standarderne.” (OECD 2004: 133)

Grundtanken i ovenstående anbefaling er en form for indirekte evaluering af kvaliteten i folkeskolen. Ved at overvåge, om kommunerne udfører deres tilsyn på et systematisk grundlag, er det hensigten, at den kunne sikre fokus på kvaliteten. Dvs. at den ikke styrer de enkelte skoler via reelle tilsyn, men i stedet styrer, hvordan kommunerne håndterer området og udøver tilsyn med deres skoler. Det er altså rammerne for styringen og selve styringsprocessen, der forsøges påvirket.

Styringen antager desuden en systemisk karakter, idet hele sektoren (folkeskoleområdet) styres ud fra en standardløsning, som skal anvendes af alle organisationer. Staten opererer derved ud fra en præmis om, at alle kommuner er ens og har samme styringsmæssige problemer på folkeskoleområdet. Der skabes derved et billede af en organisatorisk ”folkesygdom” i kommunerne - at de er dårlige til at styre deres folkeskoler. Når ”sygdommen” eksisterer i alle kommuner, er det derfor nærliggende, (for at

28 For at indføre en evalueringskultur på de enkelte skoler blev obligatoriske tests og elevplaner desuden indført. Da vi har afgrænset os fra at beskæftige os med institutionsniveaum, analyserer vi ikke dette nærmere.
blive i Røviks metafor) at anvende en "universalmedicin" for hele folkeskoleområdet. Løsningen antager derfor systemisk karakter.


Både OECDs forslag til en statslig indirekte styring og EVAs forslag om at styrke tilsynsforpligtelsen har tydeligvis inspireret regeringens forslag til ændring af Folkeskoleloven. Daværende undervisningsminister Bertel Haarder sagde i sin fremsættelsesstale for lovforslaget om bl.a. en kvalitetsrapport:

"Lovforslaget udgør næste led i den fornyelse af folkeskolen, som ønskes iværksat for at forbedre det faglige niveau i folkeskolen. [...] Lovforslaget har til hensigt at præciserer kommunalbestyrelsernes ansvær for folkeskolen, [...] ved at kommunalbestyrelsen i en årlig kvalitetsrapport skal tage stilling til status for kommunens skolevæsen." (Folketinget 2006)

Ændringen af Folkeskoleloven betød således bl.a. en indførsel af kvalitetsrapporten. Det er dog bemærkelsesværdigt, at mens EVA anbefalede, at kvalitetsrapporten udarbejdes hvert fjerde år, så bliver resultatet, som det fremgår af citatet ovenfor, at rapporten i stedet skal udarbejdes hvert år. Ændringen er interessant, idet en årlig rapport kan medføre en risiko for, at kvalitetsrapporten får en mere standardiserende karakter. Kvalitetsrapporten følger dog anbefalingerne fra rapporterne i den henseende, at den netop er et redskab, der fastsætter, hvordan kommunen skal arbejde med kvalitetsudvikling, som det blev foreslået i OECD-rapporten, og ligeledes et redskab til systematisk indsamling af data til vurdering, sådan det blev foreslået i EVAs rapport.

Adoptionen af kvalitetsrapporten kan således betragtes som adoptionen af et procesevalueringskoncept, hvor der stilles overordnede krav til kommunernes arbejde med kvalitetsforbedringer på området, og hvor dette så skal udmøntes i en rapport med en række indholdsmæssige krav. Kommunerne tvinges derved til at reflektere over de data, der indsamles, og de forventes at ville arbejde på at forbedre kvaliteten, dér hvor den halter.

Statens har således adopteret en løsning, der fordrer kontinuerlig opmærksomhed på folkeskoleområdet ved at stille krav om systematiske vurderinger. Løsningen på folkeskolens problemer kan således ses som et udtryk for systemisk evalueringstilgang, idet staten styrer rammerne for kommunernes evaluering og kvalitetssikring af folkeskolerne, dvs. evalueringstilgang af undervisningssektoren som helhed. Nedenfor vil vi analyse- re statens konstruktion af et kvalitetsrapportkoncept ved at se på indholdet og dynamikken i redskabet.

**Statens konstruktion af kvalitetsrapporten – En årlig kommunal refleksion**

Ovenfor så vi, hvordan der blev stillet spørgsmålsteget ved folkeskolens kvalitet og styring, og hvordan løsningen kunne beskrives som et udtryk for organisationsopskriften 'systemisk evalueringstilgang'. Systemisk evalueringstilgang er dog en organisationsopskrift, der kræver indholdsudfyldelse (Røvik 1998: 161). Vi ser derfor i dette afsnit på de enkelte dele af konstruktionen af kvalitetsrapporten og vi viser, hvordan opskriften konstrueres som en kvalitetsrapport, med det formål at knytte ansvaret for kvaliteten på skolerne tættere på politikerne i kommunerne. Ligesom for Jobindsats’ vedkommende, er det nødvendigt at se på denne konkretisering af systemisk evalueringstilgang, for at forstå, hvordan den kan påvirke kommunen.

Kvalitetsrapporten er konstrueret som en årlig rapport om kommunens skolevæsen, der skal godkendes i kommunalbestyrelsen. Typisk vil det være kommunens fagforvaltning, der står for at udarbejde rapporten i sin helhed, med forskellig grad af inddragelse af de enkelte folkeskoler. Folkeskoleloven skriver således om kvalitetsrapporten, at den:

"skal beskrive kommunens skolevæsen, skolernes faglige niveau, de foranstaltninger, kommunalbestyrelsen har foretaget for at vurdere det faglige niveau, og kommunalbestyrelsens opfølgning på den seneste kvalitetsrapport." (UVM 2009: §40a stk. 41)

I bekendtgørelsen om kvalitetsrapporten (UVM 2007) er der yderligere defineret en række elementer, som skal indgå i rapporten, og som kommu-

Centralt for, hvordan evalueringsredskabet påvirker praksis i kommunerne, er, hvordan det specifik et konstrueres og konkretiseres af staten. Indholdet i kvalitetsrapporten kan her analytisk opdeles i tre elementer: redegørende elementer med det formål at skabe dokumentation, vurderende elementer med det formål at evaluere resultaterne på baggrund af dokumentationen og opfølgende elementer med det formål at planlægge og justere det kommende års indsatser. Konstruktionen af disse elementer skal tilsammen skabe en evalueringskultur, både på skoleniveau og på rådhuset, for derved at forhøje kvaliteten og fællesskabet i folkeskolen. Vi belyser nedenfor konstruktionen af de tre elementer i rapporten.

**Redegørende elementer**

De redegørende elementer udgør dokumentationsdelen i kvalitetsrapporten. Denne dokumentation har til formål at give et billede, både af hver enkel skole og af skolevæsenet som helhed, for på den måde at danne grundlag for en vurdering af kvaliteten i kommunen. Der stilles her krav om, at der i rapporten angives [rammebetingelser](#) for hver skole, indberettes [resultater](#) i form af karakterer og tests, og at de [pædagogiske processer](#) beskrives. Det varierer dog, hvor detaljert indholdet af de tre elementer er specificeret på forhånd. F.eks. har den foruddefineret 20 obligatoriske kvantitative variable for rammebetingelserne, som kommunen skal medtage (UVM 2007: §7), mens der er lagt op til mere kommunalfrihed i forhold til kvalitativt at beskrive de pædagogiske processer i kommunens skoler. Det nærmere indhold i de tre redegørende elementer i kvalitetsrapporten er beskrevet nærmere i tabel 4.1.
### Tabel 4.1 – De redegørende elementer i kvalitetsrapporten

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rammebetingelser</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• Kvantitativ beskrivelse af hver enkelt skole</td>
</tr>
<tr>
<td>• Skal beskrive 20 obligatoriske variable</td>
</tr>
<tr>
<td>o Klassekvotienter</td>
</tr>
<tr>
<td>o Antal linjeuddannede lærere</td>
</tr>
<tr>
<td>o Antal computer pr. elev.</td>
</tr>
<tr>
<td>o ...</td>
</tr>
<tr>
<td>• Kommunen bestemmer selv hvordan de vil opgøre variable</td>
</tr>
<tr>
<td>• Skal give kommunalpolitikerne viden og indblik</td>
</tr>
<tr>
<td>• Fungere som basis for vurdering af resultater</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Pædagogiske processer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• Kvalitativ beskrivelse af de pædagogiske værktøjer og projekter</td>
</tr>
<tr>
<td>• Skal indeholde beskrivelser af:</td>
</tr>
<tr>
<td>o Den løbende evaluering i skolen og elevernes inddragelse i undervisningen</td>
</tr>
<tr>
<td>o Skole-hjem-samarbejdet</td>
</tr>
<tr>
<td>o Den specialpædagogiske indsats</td>
</tr>
<tr>
<td>o Undervisning i dansk som andetsprog</td>
</tr>
<tr>
<td>• Det er op til kommunen at definere, hvordan de vil beskrive processerne</td>
</tr>
<tr>
<td>• Fungere som udgangspunkt for dialog og nye indsatser</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Resultater</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• Kvantitativ beskrivelse af de opnåede resultater</td>
</tr>
<tr>
<td>• Skal indeholde:</td>
</tr>
<tr>
<td>o Skolen gns. for afgangskarakter</td>
</tr>
<tr>
<td>o Skolens gns. for nationale tests</td>
</tr>
<tr>
<td>o Overgangsfrekvens til ungdomsuddannelse</td>
</tr>
<tr>
<td>o Resultater for specialeklasselever</td>
</tr>
<tr>
<td>o Resultater for elever med dansk som andetsprog</td>
</tr>
<tr>
<td>o Antallet af klager</td>
</tr>
<tr>
<td>• Kan suppleres med selvvalgte test og prøver</td>
</tr>
<tr>
<td>• Fungere som vurdering af skolens kvalitet</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Sammenhængen mellem de redegørende elementer kan forstås ved en klassisk model for mål- og effektstyring (Binderup 2008: 26), jf. nedenstående figur 4.2. Således viser figuren de analytiske elementer, der indgår i en målstyringskæde fra formulering af en målsætning til vurdering af opnåelsen af effekten. De tre redegørende elementer i kvalitetsrapporten kan her forstås som henholdsvis input, indsats og output. På den måde udgør de tre dele grundlaget for at evaluere den enkelte skole og hele skolevæsenet ved at tage input, indsats og output i betragtning. I figuren tydeliggøres også hvordan kvalitetsrapporten ikke indeholder en effektvurdering, men
kun en outputvurdering. Dog kan man diskutere om f.eks. overgangsfrekvens ikke er en effekt i denne sammenhæng.

Figur 4.2 – Sammenhæng mellem de redegørende elementer


De tre redegørende elementer kan ses som et udtryk for en evalueringstankegang, idet de afdækker tre vigtige aspekter til brug for en vurdering af kvaliteten på de forskellige skoler. Mens fokus på input og output er udtryk for en klassisk performanceevaluering (Hess, Jakobsen, & Holmsgaard 2009: 150), tilfører indsatsinformationerne også mulighed for at vurdere processerne, hvilket i højere grad end input- og outputfokuseret evaluering muliggør læring og udvikling.

Vi har således vist, hvordan statens konstruktion af redegørende elementer i kvalitetsrapporten har til hensigt at oparbejde systematisk og ensartet information om de enkelte skoler og det kommunale skolevæsen som helhed. Kvalitetsrapporten er således tiltænkt at anspore kommunalbestyrelsen og andre aktører til dels at vurdere om kvaliteten står mål med inputtet, og dels at få kendskab til den konkrete kvalitetsproces på de enkelte skoler. På den måde er kendskabet til processerne også med til at muliggøre en dialog mellem skolen, politikeren og forvaltningen.

Vurderende element

Vurderingselementet kan betragtes som en slags tvungen refleksion over, hvorfor de ovenfor nævnte resultater er, som de er, både for hver enkelt skole og for alle skolerne som helhed. Vurderingen laves på baggrund af rammebetingelserne og har til formål at identificere skolens styrker og svagheder i forhold til deres elevsammensætning (UVM 2007: §5). Tilføjelsen af et vurderende element muliggør, at det kan det identificeres, hvor i

**Opfølgende elementer**


Vi har nu vist, hvordan systemisk evalueringsstyring bliver konstrueret som et konkret redskab, kvalitetsrapporten. Ved at se kvalitetsrapportens elementer som redegørende, vurderende og opfølgende, blev det tydeliggjort, hvordan redskabet baserer sig på en evalueringstankegang. Redskabskonstruktionen muliggør ikke blot en evaluering af skolevæsenet, men fordrer også en refleksiv proces hos både skoler, fagforvaltning og po-
litikere. På trods af, at der stilles krav om, at en lang række statistiske indikatorer skal indgå i redskabet, er formålet ikke, at kommunen skal sammenligne sig med andre kommuner, men med sig selv. Årsagen er, at det er op til kommunen selv at indholdsudfylde, hvordan de vil opgøre de enkelte indikatorer. Redskabet påvirker således kommunen både ressourcemæssigt, men også ved at påføre kommunen en selvrefleksiv proces. Kvalitetsrapporten er således konstrueret som en slags indirekte styring fra statens side. Som vi skal se i næste afsnit om praktisering, ligger dette i god tråd med den form for tilsyn, som staten, via Skolestyrelsen, udøver.

**Praktisering – Mindst mulig indblanding**

Da ansvaret for folkeskolerne er placeret kommunalt (UVM 2009: 2), er statens praksis rettet mod at sikre, at kommuner lever op til det ansvar, de er tildelt. Skolestyrelsen arbejder her med kvalitetsudvikling og -tilsyn og i forbindelse med dette arbejde anvender og beskæftiger de sig derfor også med kvalitetsrapporten som redskab. Vi vil her vise, hvordan staten praktiserer tilsynet ifm. kvalitetsrapporten, da tilsynet kan påvirke, hvordan redskabet håndteres i kommunen.

Selvom kvalitetsrapporten formelt set er et statsligt redskab, er Skolestyrelsens tilgang til redskabet i praksis, at de ønsker at "blande [sig] så lidt som muligt" i den kommunale brug (CLI 520-521). Dette skyldes, at for stor indblanding fra styrelsens side forventes at underminere idéen om, at redskabet er et kommunalt udviklingsredskab (CLI 277). Ifølge Christine Lindrum Iversen (citeret CLI), der arbejder med kvalitetsrapporten i Skolestyrelsen, blander styrelsen sig f.eks. ikke i, hvordan kommunen opgør de obligatoriske variable for rammebetingelser, eller hvordan de beskriver de pædagogiske processer. Christine Lindrum Iversen udtrykker det således:

"I udgangspunktet blander vi os ikke meget i, hvordan de arbejder med dem derude [...] Det er en lokal rapport og det tænker vi den virkelig meget som" (CLI 108-109+591-592).

At Skolestyrelsen ikke blander sig i indholdet af rapporten understøttes bl.a. af, at kommunerne ikke har pligt til at indsende kvalitetsrapporten, men at den blot skal være offentlig tilgængelig på kommunens hjemmeside (UVM 2009: §40a stk. 44).

Selvom styrelsen ikke blander sig i indholdet af rapporten, har Undervisningsministeriet stadig ansvar for at føre et "ulovbestemt sektortilsyn", som går ud på "at følge med i, hvorledes lovgivningen inden for ministeriets område administreres, og om lovgivningen generelt overholdes" (IM 1997: afsnit C). Christine Lindrum Iversen fra Skolestyrelsen fortæller, at styrel-
sen varetager en del af dette tilsyn ved at tjekke, om loven for kvalitetsrapporter overholdes. Skolestyrelsen nøjes dog med at ”se, om kvalitetsrapporterne er lavet til tiden og om de overhoved er lavet” (CLI 553-554). Desuden følger styrelsen med i, om kommunerne har adgang til de rigtige informationer i forhold til at udforme rapporterne. Praksiseringen af det ulovbestemte tilsyn bærer således præg af, at staten ønsker at blande sig mindst muligt i kommunernes arbejde med kvalitetsrapporten.

Et af de områder, hvor Skolestyrelsen udfører en tættere opfølgning, er i forhold til kvaliteten på den enkelte skole. Her indgår kvalitetsrapporten ikke direkte, men fungerer som en slags baggrundsinformation. Mens kommunen har ansvaret for driften af deres skoler, har ministeren lov til, ”i tilfælde af vedvarende dårlig kvalitet på en folkeskole...[at] pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan” (UVM 2009: §57d), og har dermed ansvar for at overvåge kvaliteten. Skolestyrelsen følger således med i kvaliteten på alle skoler ved at screene en række kvalitetsindikatorer.

Christine Lindrum Iversen beskriver Skolestyrelsens nuværende tilgang således:

”Vi screener på indikatorerne afgangskarakterer og overgang til ungdomsuddannelser ud fra de seneste fire år. For afgangskarakterer ser vi på den del af skolerne som i to eller flere år har ligget helt i bunden.” (CLI 371-374)

Ifølge Skolestyrelsens hjemmeside er der planer om i fremtiden at screene på flere ”kvalitetsindikatorer” (Skolestyrelsen 2009). I tilfælde af, at en skole i flere år har ligget blandt de allerdårligste, undersøger styrelsen om f.eks. elevernes sociale baggrund eller antallet af elever, der modtager specialundervisning, kan forklare resultaterne. Her bruges kvalitetsrapporten af styrelsen til at danne sig et overblik over de ’dårlige’ skoler for at ”se, om der allerede er aktiviteter i gang på skolerne” (CLI 398-399). Kvalitetsrapporten fungerer på den måde som baggrundsinformation for at gøre dialogen mellem styrelsen og kommunen mere fokuseret og relevant. Indtil videre har der kun været få tilfælde, hvor styrelsen har henvendt sig til en kommune for at bede dem redegøre for de gentagne lave resultater. På trods af, at Skolestyrelsens screening af resultater går tættere på den enkelte skole end deres overordnede tjen af kvalitetsrapporten, er det ifølge Christine Lindrum Iversen stadig med henblik på at blande sig relativt lidt i kommunernes og skolernes arbejde.

Sammenfattende kan man beskrive statens praksisering som et forsøg på at blande sig mindst muligt og overlade kvalitetsrapporten som redskab mest muligt til kommunerne. Redskabet er således ikke fra statens side et forsøg
på at overtage ansvaret for folkeskolerne, eller bestemme hvordan den enkelte skole skal køre undervisningen. Den statslige praktisering er bundet op på, at redskabet skal fungere som et selvkørende evalueringsredskab for kommunen, og at staten derfor kun skal føre tilsyn med, om denne proces udføres. Der bliver ført tilsyn med kvalitetsrapporten og med kvaliteten på skolerne, men kun med det formål at fange de helt grelle tilfælde, f.eks. hvis en kommune slet ikke laver kvalitetsrapporten, eller at en skole gentagne gange får de dårligste resultater.


4.3.2 Kommunens oversættelse af kvalitetsrapporten

Kommunens adoption af kvalitetsrapporten - Tvangsmæssig isomorfi

Accept af problemdefinition

Som vi så i afsnittet om adoption i staten, blev kvalitetsrapporten til på baggrund af en problematisering af kvaliteten i folkeskolen. Baggrunden for problemet bygger således på, at kvaliteten (forstået som faglighed i folkeskolen) er dårlig og skal forbedres. At være imod kvalitet i sig selv er nærmest umuligt; en pointe Peter Dahler-Larsen beskriver i sin bog ”Kvalitets beskaffenhed” (Dahler-Larsen 2007: 12). Det er derfor svært for kommunen at argumentere imod den italesættelse af problemerne, som staten har lagt for dagen, da kommunen i så fald ville være imod (bedre) kvalitet.

Et andet aspekt, der gør det svært at være uenig i problemdefinitionen er, at problemet fremstår som legitimt og reelt qua dets fundering i videnskabelige rapporter. Som vi så tidligere, var tests og rapporter fra OECD og EVA med til at ”videnskabeliggøre” problemerne i folkeskolen og blev med regeringens italesættelse et ”objektivt faktum”. Kommunen beskriver ligeledes i deres ”Skolestrukturanalyse”, hvordan PISA-undersøgelserne førte til indførelsen af kvalitetsrapporten:

”[PISA] har været med til at sætte fokus på det faglige niveau i folkeskolen og har været medvirkende til ønsket om en øget faglighed i folkeskolen...Desuden er kommunerne nu forpligtet til at udarbejde en kvalitetsrapport hvert år, som skal beskrive folkeskolernes faglige niveau.” (FMK 2007b: 52)


Uenig om løsning

Mens den statslige problemdefinition er svær at være uenig i, er kvalitetsrapporten som løsning mere konkret og angribelig. Kommunen er ikke uenig i det overordnede perspektiv i løsningen, dvs. at kvaliteten skal forbedres via et stærkere fokus på kommunalt styringsansvar for folkeskolen. Undervisningschef Tonni Leicht Jørgensen (citeret TLJ) ser, at den generelle udvikling på skoleområdet med stor decentralisering til skolebestyrer m.v. og små fagforvaltninger har medført en meget ukoordineret udvikling af folkeskolen:
Undervisningschefen er således enighed i, at det har været svært at sikre kvaliteten på skolerne, idet mange forvaltningsopgaver var lagt ud til skolerne selv, og der blev sparet på medarbejderne i den centrale forvaltning.


I modsætning til kommunalbestyrelsen kan forvaltningen godt se, at redskabet kan bruges til nogle ting. Holdningen er, at når man alligevel er tvunget til at lave rapporten, kan man ligeså godt forsøge at få noget værdi ud af den (TLJ 137). Undervisningschefen uddyber:

"Vi kan ikke se ud fra rapporten, hvilke skoler der er dårlige...men vi kan bruge den til at få et overblik over, hvor man har nogle spændende ting i gang, og hvilke ting man har i gang ...[og] til at bestemme et fokus og sige at på et bestemt område skal vi have mere i gang, da der ikke sker ret meget der." (TLJ 381-386)

Dog fremhæver han også, at der en række ting som f.eks. gennemsnitsudgift pr. elev og karaktergennemsnittene, der "ikke giver mening" og er et udtryk for, "at når det væsentlige er vanskeligt målbart, så gør man det målbare til det væsentlige" (TLJ 460-462). Udtaleslen indikerer, at undervisningschefen ser, at kvalitetsrapporten medvirker til en form for målforskydelse. Samlet set kan kommunens adoption af løsningen kvalitets-

---

29 Vi benævner herefter børne- og undervisningsudvalget for 'undervisningsudvalget'.

---
rapporten bedst betegnes som en kølig, men ikke afvisende modtagelse, idet kommunen ikke ville have adopteret redskabet, hvis det var frivilligt, men accepterer det, nu hvor det er tvunget.

**Kommunens konstruktion af kvalitetsrapporten**

Hvor adoptionen af kvalitetsrapporten i kommunen er tvungen, er der flere frihedsgrader i forhold til, hvordan kommunen ønsker at konstruere redskabet, dvs. hvordan den lokale kvalitetsrapport udformer med afsæt i statens generelle koncept. Her vil vi først analyse, hvordan selve *den lokale kvalitetsrapport* konstrueres i kommunen. Dernæst vil vi analysere, hvordan redskabet konstrueres *i sammenhæng med kommunens øvrige styringsredskaber.*

**Lokal oversættelse af kvalitetsrapporten**


For at få redskabet til at give mening, understreger både undervisningschef og udvalgsformand, at det er nødvendigt at fokusere mere på dialog med skolerne. Begge har svært ved at se, hvordan kvalitetsrapporten i sin grundform, som beskrevet i bekendtgørelsen, skal kunne føre til bedre kvalitet i folkeskolen (TLJ 238-240 + JH 128-129). Kommunen har derfor valgt i 2010 at udvikle kvalitetsrapporten, ved at tilføje et dialogkonceopt. Dette gøres for at sikre, at redskabet rent faktisk kan bruges til kvalitetsudvikling. I aftalen for undervisningssekretariatet står, at udviklingen af et dialogkonecept sker

"med henblik på i højere grad at omsætte resultater, erfaringer og konklusioner fra kvalitetsrapporterne til konkrete handlinger og evt. ændret praksis på undervisningsområdet (= kvalitetsudvikling)." (FMK 2009: 11)

Der skrives endvidere, at formålet med dialogkoneceptet i kommunen er, at kvalitetsrapporten "af alle parter opleves som et brugbart redskab på de enkelte skoler og i det samlede skolevæsen". Forvaltningens addering af et dialogkonecept skal således sikre, at redskabet ikke blot bliver set som en statusrapport, men i højere grad anvendes som en kvalitetsfremmende rapport (TLJ 286).

**Kvalitetsrapportens kobling til kommunal kontext**

Den kommunale konstruktion handler ikke alene om at oversætte redskabet til en lokal kontext, men drejer sig i ligeså høj grad om at skabe sammenhæng mellem redskabet og den styringskontekst, det skal indgå i. Fra den første kvalitetsrapport skulle udarbejdes har undervisningsforvaltningen i Faaborg-Midtfyn valgt at integrere kvalitetsrapporten i kommunens overordnede styringsmodel. Udfordringen med at få forskellige organisationsopskrifter til at hænge sammen er ifølge Røvik typisk for kommunerne, idet de ofte bliver udsat for modsatrettede koncepter og redskaber (Røvik 1998: 282).

Integrationen af kvalitetsrapporten i kommunens dialogbaserede aftalesystem sker ved, at de anbefalinger, der hvert år sammenfattes i kvalitetsrapporten, overføres til skolernes aftaler med direktionen. Undervisningschefen beskriver:

"Det vi konstaterer i kvalitetsrapporten af problemer, spejler sig over i aftalerne...Men der kan godt i vores indsatsområder være yderligere ting, som kvalitetsrapporten ikke har været anledning til. Så der kan være flere ting i aftalerne end der er i kvalitetsrapporten." (TLJ 330-332)
Kommunen sikrer, at alle anbefalinger fra kvalitetsrapporten er at genfinde i de aftaler, der laves med den enkelte skole. Derved omsættes anbefalingerne, der ud springer af kvalitetsrapporten, til konkrete handlinger og det sikres, at skolene ikke skal leve op til modsatrettede krav, men kan nøjes med at fokusere på ét dokument. Citatet fremhæver også, at kvalitets rapporten er med til at sætte fokus på nye områder, som nok ikke ellers var blevet en del af kommunens aftalesystem. Dette bevidner, at forvaltningen oprigtigt har adopteret redskabet, om end aftalesystemet dog stadig frem står som kommunens primære styringsredskab til at sikre kvalitetsudvik ling på området.

Opsummerende kan vi se, at kommunens konstruktion er præget af et behov for at tilpasse og indpasse redskabet i den lokale kontekst. Først og fremmest sker dette ved adderingen af et dialogkoncept, da kvalitets rapporten i kommunens øjne ellers ikke reelt ville kunne bidrage til kvalitetsudvikling. Derudover konstrueres kvalitetsrapporten som en integreret del af kommunens overordnede styringsmodel for at sikre, at der er overensstemmelse mellem de forskellige styringsredskaber i kommunen. Nedenfor vil vi analyse, hvordan kommunen har indrettet deres praktisering ift. kvalitets rapporten, og dermed vil vi også vise, hvordan rapporten indvirker på henholdsvis forvaltningens og politikernes arbejde i praksis.

Kommunens praktisering af kvalitetsrapporten

Langsom tilkobling i forvaltningen
Forvaltningens praktisering af kvalitetsrapporten kan bedst karakteriseres som en langsom tilkobling til redskabet. Den langsomme tilkobling skal ikke forstås på den måde, at kommunen ikke allerede fra første år udarbej dede en kvalitetsrapport. Men fordi kvalitetsrapporten er et redskab, som kan indholdsudfyldes lokalt, er der mulighed for, at tilkoblingen til praksis sker over længere tid. Kvalitetsrapporten tilkobles derfor langsomt ved, at forvaltningen over et stykke tid "installerer" kvalitetsrapporten i sin praksis.
Som vi så i statsafsnittet, var det første år med kvalitetsrapporten udnævnt til et indkørringsår. Der var fra statens side en bevidsthed om, at redskabet krævede en del arbejde for kommunerne, bl.a. fordi de selv skulle tage stilling til, hvordan variable skulle opgøres, og fordi rapporten krævede en del samarbejde mellem skoler og forvaltning. For Faaborg-Midtfyn kommune var tilkoblingen til praksis det første år noget nær en umulighed ifølge undervisningschefen, da kommunen samme år var ved at forberede sammenlægning af deres fem kommuner som følge af Kommunalreformen. Undervisningschefen understreger, at tilkoblingen til redskabet det første år var svær, da kommunen "lå med arme og ben i vejret pga. kommunalreformen, og kvalitetsrapporten skulle så være færdig inden en bestemt dato, hvilket var fuldstændig umuligt" (TLJ 624-625). Kommunen havde ikke mulighed for at gøre rapporten meningsfuld fra start og måtte det første år fokusere på at få styr på alle bekendtgørelsens krav til indholdet. Tonni Leicht Jørgensen siger om processen:

"Det var et kæmpe arbejde første år, andet år skulle vi rette lidt til, men så havde vi hele skabelonen for, hvad vi skal sende ud, og hvordan vi trækker tal over fra et system til et andet. Så alle de tekniske og slaviske ting kan vi gøre mere effektivt nu, så vi kan fokusere på det, der rykker kvaliteten." (TLJ 940-944)

Citatet understreger dels, at kommunen opfatter det som nødvendigt med en lokal forankring, før redskabet kan medvirke til at skabe kvalitetsforbedringer, og dels at forvaltningen først ser mulighed for at forankre det, når tilkoblingen til redskabet når ud over arbejdet med de "tekniske ting" som definering og udtræk af talmateriale.

Forvaltningens langsomme tilkobling udstreges også af, at det fra starten blev tilstræbt, at skolerne skulle anvende færrest mulige medarbejderressourcer på redskabet. Undervisningschef Tonni Leicht Jørgensen forklarer:

"...vi [ville] forsøge at lave mindst mulig administration, forstået som at alle de tal vi i forvaltningen kan trække fra andre administrative systemer, dvs. alle de indberetninger vi skal lave til ministeriet igennem UNI-C, der gør vi [i fagsekretariatet] det og lægger det ind i rapporten, sådan at hver enkelt skole ikke skal bruge en masse tid på de data, de allerede har indberettet." (TLJ 138-142)

I første omgang var forvaltningens praktiseringsnaturalisering i forbindelse med redskabet derfor rettet mod at skabe sammenhæng mellem eksisterende krav om indrapportering og kvalitetsrapportens krav om dokumentation. I samarbejde med undervisningsudvalget besluttede forvaltningen derfor, at den til at starte med ville lave en "kvalitetsrapport light" (JH 274). Det bliver
således tydeligt, at praktiseringen i begyndelsen var motiveret af at tilfredsstille "statslige krav" (JH 329-330).

Hvis praktiseringen på forvaltningsniveau udelukkende var rettet mod at tilfredsstille eksterne krav og redskabet samtidig ikke påvirkede kommunens interne processer, ville praktiseringen få karakter af en dekobling. Det er dog ikke tilfældet, da forvaltningen efter de første opstartsår har lagt stor vægt på at udvikle værktøjet, så det bidrager til lokal kvalitetsudvikling. Vi så tidligere i analysen af konstruktionsfasen, at forvaltningen i kommunen havde valgt at bygge et dialogkoncept ind i kvalitetsrapporten. Denne addering kan ses som den kommunale forvaltnings forsøg på at koordinere de interne styringsredskaber, for at kvalitetsrapporten i højere grad spiller sammen med kommunens dialogbaserede aftalesstyring.

Et andet eksempel på, at der er tale om tilkobling til praksis, er specialundervisningsområdet, som er et af kommunens fokusområder. Her valgte kommunen, at da kvalitetsrapporten skulle indeholde en beskrivelse af de pædagogiske processer, kunne man ligeså godt udnytte dette til at få et større kendskab til specialundervisningen på de mange nye skoler (TLJ 183-196). Den viden forvaltningen fik fra beskrivelserne i kvalitetsrapporten er således blevet brugt til at formulere en indsats på specialundervisningsområdet i de aftaler, der er mellem skoleledere og direktion i kommunen. På den måde er kvalitetsrapportens tvungne beskrivelser af nogle områder koordineret med kommunens behov for at lave indsatser på disse områder. Denne praksis stemmer i øvrigt godt overens med den evaluering som EVA har lavet af brugen af kvalitetsrapporterne. Her understreges det netop, at der er et behov for at tilpasse rapporterne til den lokale kontekst (EVA 2009).

Alt i alt kan vi sammenfatte, at der sker en langsom tilkobling af redskabet til forvaltningens praksis. Hvor der først var fokus på at opfylde de eksterne krav, er kvalitetsrapporten siden hen forankret lokalt gennem en tilkobling til kommunens aftalesystem.

### Dekoblingstendenser i udvalget

Mens forvaltningen oversætter kvalitetsrapporten, for at den skal give mening i den lokale styringskontekst, er der indikationer på, at udvalget i stedet dekobler rapporten fra sin praksis. Mens dekobling i Røviks terminologi forstås som en forskel mellem tale og praksis, dvs. man siger ét og gør noget andet (Røvik 1998: 149), kan begrebet i dette tilfælde bedst forstås som en forskel mellem den ritualiserede praksis og den meningsfyldte praksis. Dekoblingen kommer til udtryk ved, at kvalitetsrapporten på den ene side er en del af udvalgets praksis, idet den ifølge loven skal godkendes
i både udvalg og kommunalbestyrelser, men at rapporten på den anden side ikke er en integreret del af praksis, idet den primært opfattes som noget ”som skal laves og som ingen læser” (JH 142). Udvalgsformand Jakob Holm beskriver, at udvalgsbehandlingen af kvalitetsrapporten sjældent udløser hverken debat eller spørgsmål. Han siger:

”Vi siddes og blader lidt i den og siger ’ok, det ser sådan ud’. Og det er jo os i kommunalbestyrelsen som er ansvarlig, så selvfølgelig læser vi i den, men jeg tror ikke der er nogen der læser den fra ende til anden.” (JH 150-152).

Jakob Holm understreger således, at udvalgsbehandlingen af rapporten er noget, der skal gøres, men som ikke aktivt bruges af politikerne.

Selvom man vil kunne hævde, at kommunalpolitikerne næppe læser nogen former for rapporter fra ende til anden, er der dog flere ting, der understøtter, at den politiske forankring af kvalitetsrapporten i kommunen udelukkende har en rituel og symbolsk karakter. Dekoblingen understøttes bl.a. af, at der ifølge udvalgsformanden kun har været debat om indholdet i rapporten i de tilfælde, hvor ”avisen har skrevet om den. Så forholder vi os til det, og så går vi ind og læser i rapporten” (JH 175-176). I de tilfælde handler det for politikerne primært om at forklare, hvordan tallene i rapporten kan forklares (JH 161-169). Det fremgår derfor, at udvalgets brug af kvalitetsrapporten i dets praksis er et udtryk for en dekobling, hvor de har fraværet aktive i arbejdsredskab til rapporten.

Baggrunden for, at udvalget ikke anvender rapporten som aktivt arbejdsredskab er, at den ikke opleves som et meningsfuldt redskab til at forbedre kvaliteten på kommunens skoler. Først og fremmest fordi der i forvejen er tillid til, at skolelederne og de andre, der til dagligt arbejder med undervisningen, kan leve op til deres ansvar (JH 287-288). Kvalitetsrapporten bliver i den forstand opfattet som en slags ”mistillidsrapport” overfor skolelederne (JH 316). Udvalgsformand Jakob Holm ser desuden heller ikke, at kvalitetsrapporten passer til den måde, som udvalget ønsker at bedrive politik på. Som han ser det, skal udvalget

”tage de overordnede beslutninger om hvilken retning vi vil, og så har vi folk til at udføre det [...]. Det er der slet ikke lagt op til [i kvalitetsrapporten, og det synes jeg er gammeldags. Det er noget med tal i lange kolonner. Det er jo ikke spor abstrakt [...]. Og så lidt udviklingsorienteret som noget kan være.” (JH 91-92 + 452-454).

Kvalitetsrapporten opleves primært som en statistikrapport, som ikke siger meget om virkeligheden, og som dårligt kan bruges som baggrund for politiske målsætninger. På trods af, at rapporten med statens øjne netop er
et forsøg på at få de lokale politikere til at tænke mere abstrakt og fjerne fokus fra enkeltsager, er det ikke udvalgsformandens opfattelse. Han nævner i stedet, at kommunalpolitikerne primært bruger dialogmøder med skolelederne til at lave nye politiske målsætninger, ligesom der årligt holdes nogle temadage (JH 128-130). Ligesom vi så det hos forvaltningen, er udvalgets fokus rettet mod dialog som kvalitetsudviklingsredskab, og i den henseende opfattes kvalitetsrapporten som overflødig.

Mens der i det øjeblikksbillede, som dette speciale kan indfange, kan lokaliseres dekoblingstendenser i udvalgets praktisering af kvalitetsrapporten, er det dog muligt, at dekoblingen med tiden vil aftage. Ifølge Røvik er dekobling oftest en midlertidig tilstand, da de sproglige og rituelle praksisser over tid kan nedfælles i de meningsfyldte praksisser (Røvik 1998: 149). Det er derfor muligt, at kvalitetsrapporten vil spredes sig som “virus” og derved blive en del af udvalgets praksis med tiden.

Udvalgsformanden indikerer dog, at der er en politisk modstand mod kvalitetsrapportkonceptet, som vil kunne vanskeliggøre og forsinke processen med at få integreret redskabet i udvalgets praksis. Han giver udtryk for, at han politisk er imod den form for kvantificering af undervisningen, som tests og kvalitetsrapporten er et udtryk for (JH 193-195), og han vurderer ikke, at han er ene om den holdning:

“Når jeg nævner sådan nogle ting, så er der sympatitilkendegivelser... jeg kan dog godt komme tanke om nogen i kommunalbestyrelsen, som synes, min holdning er for galt. Men dem, der sidder [i udvalget] og ved lidt om det, de gør ikke.” (JH 205-210)

Citatet tydeliggør, at flere medlemmer i udvalget ikke ser kvalitetsrapporten som noget, de ønsker at integrere i deres praksis. Ifølge Jakob Holm er holdningen, at den kvantitative tilgang som oftest fører til udlarhed og misforståelser, hvilket bakkes op af undervisningschefen (JH 161-169, TLJ 709). Den politisk funderede modstand kan derved indikere en begrænset mulighed for at få integreret kvalitetsrapporten i det kommunale udvalgsarbejde i Faaborg-Midtfyn.

4.3.3 Opsamling på kvalitetsrapporten

Vi har nu analyseret de forskellige faser i kvalitetsrapportens rejse fra problemdefinition på statsligt niveau til konkret praktisering i Faaborg-Midtfyn kommune. I statsafsnittet viste vi, hvordan problemdefinitionen på folkeskoleområdet blev videnskabeliggjort af en række rapporter, og at staten adopterede og reducerede problemerne til at handle om én ting: manglende evaluering.

Vi viste desuden i analysen af statens praksisforbering af kvalitetsrapporten, at der i Skolestyrelsen lægges stor vægt på, at redskabet er kommunens redskab, og at staten derfor lægger op til, at de indtager en mere rådgivende frem for styrende rolle på området. Der er således lagt op til, at kvalitetsforbedringen er en decentral proces, og at ansvaret for kvaliteten derfor skal forankres lokalt i kommunen. Mens staten ser kvalitetsrapporten, som en måde at forankre ansvaret for styringen hos kommunalpolitiske, er praksis i kommunen dog, at redskabet pt. kun er tilkoblet forvaltningen. Kommunalpolitiske i Faaborg-Midtfyn har i stedet dekoblet redskabet og tager kun afsæt i kommunens eget dialogbaserede aftalesystem.

Efter nu at have analyseret to specifikke udtryk for systemisk evalueringssstyring, konkluderer vi nedenfor på analyserne af de to redskabet samlet set. Målet er at forstå, hvad den nyinstitutionelle analyse har bidragt os i forhold til besvarelsen af vores problemstilling, og hvordan vi videre kan nærme os en vurdering af den systemiske evalueringssstyrings påvirkning af det kommunale selvstyre.

4.4 Sammenligning og delkonklusion

Vi har nu analyseret to konkrete udtryk for systemisk evalueringssstyring, Jobindsats på beskæftigelsesområdet og kvalitetsrapporten på folkeskoleområdet. Gennem disse to nyinstitutionelle case analyser har vi fået indblik i, hvordan hhv. staten og kommunen håndterer de to redskaber. Ud fra denne delanalyse kan vi udlede en række fællestæk for de to redskaber og måden, de håndteres på, samt nogle markante forskelle. Denne komparative indsigts giver os et nuanceret billede af, hvordan redskaberne påvirker staten og kommunen. Derved opnår vi den nødvendige ballast til i næste analysedel at analysere styringsforholderet mellem stat og kommune.

Fællestæk på tværs af de to redskaber

Hvis vi ser på fællestækkene mellem de to redskaber, står det systemiske element naturligvis centrat. Begge redskaber er rettet mod at styre en hel sektor ud fra en statslig forventning om, at alle kommuner har ens problemer, og at disse problemer kan løses ved at gøre brug af én universalløs-
ning. På beskæftigelsesområdet vurderer staten, at alle kommuner har en udfordring i forhold til at få de ledige i arbejde, og at Jobindsats kan afhjælpe dette. Selvom kvalitetsrapporten åbner op for, at kommunen kan tilpasse rapporten til specifikke lokale problemer, vurderer staten også på dette område, at alle kommuner har en udfordring i forhold til at reflektere over deres indsatser på skoleområdet, og dette ser man, at kvalitetsrapporten kan bidrage til.

Centralt for styringen inden for begge redskaber er også, at der styres ved at stille krav om dokumentation og evaluering. Vi så i analyse af Jobindsats, hvordan indberetning af beskæftigelsesdata og kommunens evaluering af deres egen indsats i resultatrevisionen blev brugt af staten til at følge op og som grundlag for at udpege nationale fokusområder. Tilsvarende så vi i analyse af kvalitetsrapporten, hvordan staten lagde kommunal dokumentation i form af bl.a. afgangskarakterer til grund, når de ringeste kommuner skulle udpeges og 'opdrages'. Disse krav om dokumentation og opfølgning medfører på både beskæftigelsesområdet og undervisningsområdet en form for tvungen refleksion i Faaborg-Midtfyn kommune, om end refleksionen har meget forskellig karakter.

Ud fra disse fællestreæk mellem redskaberne kan vi se systemisk evalueringssstyring som en styringsform, der giver staten mulighed for at base sin styring på systematisk indsamlede data. Analysen af de to redskaber indikerer, at den systemiske evalueringssstyring beror på et ideal om, at statslig styring foregår på et særligt grundlag, nemlig et systematisk dokumentationsgrundlag. Til dette styringsideal hører også idealet om en mere rational og objektiv styring, jf. evalueringens tætte kobling til viden-skab, som vi så i afsnit 4.1.

**Forskelle mellem de to redskaber**

På trods af visse ligheder, viser analysen også, at der er markante forskelle i styringen inden for de to redskaber. Centralt for at forstå forskellen på redskaberne, og hvordan de påvirker, er forskelle i forhold til regularitet, primære modtager, orientering mod central/decentral, incitamenter, intensitet og handlingsrum.

Først og fremmest er **regulariteten** for opfølgning inden for de to redskaber meget forskellig, idet der på beskæftigelsesområdet følges op hyppigt og løbende, mens der på folkeskoleområdet kun følges op én gang årligt ifm. udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Derudover er der forskel på den **primære modtager**, som opfølgningen retter sig mod i hhv. Jobindsats og kvalitetsrapporten. Selvom staten ønsker, at dataene fra Jobindsats anvendes af kommunen, er de dog i særdeleshed rettet mod, at staten (i skikkelse af beskæftigelsesregionen) skal kunne danne sig et overblik over be-
skæftigelsesområdet og styre det. Staten er dermed den primære modtager af dataene fra Jobindsats. For kvalitetsrapporten er det derimod meningen, at det er kommunen selv, som er den primære modtager, idet der er tale om et form for selvevalueringsskabel.

Jobindsats og kvalitetsrapporten har derved også en forskellig orientation, idet de trækker i hver sin retning, hvad angår centraliserings- og decentraliseringsstendenser. Mens Jobindsats kan siges at lægge sig op af en centraliseringsstækkegang, idet den kontinuerlige opfølgning skal give staten viden på området, så kan kvalitetsrapporten derimod ses som et udtryk for en mere decentral styringstækkegang, idet den årlige rapport som nævnt primært tænkes anvendt af kommunerne selv.

Deraf er der tydelige forskelle i forhold til incitamentsstrukturen i de to redskaber. Inden for Jobindsats viste vi i analysen, at der blev gjort brug af økonomiske incitamenter, samtidig med at benchmarking imellem kommuner også blev anvendt som motivationsfaktor. På folkeskoleområdet var incitamentet derimod, at udarbejdelsen af kvalitetsrapporten skulle få kommunen til at reflektere over egne data. Synliggørelsen af dørglade resultater for kommunens folkeskoler skulle motivere kommunen til at forbedre sig fra år til år, dvs. en form for selvsammenligning. Sammenligningsaspektet går derved igen i begge redskaber, men hvor kommunen på beskæftigelsesområdet sammenligner sig med andre, sammenligner kommunen sig på folkeskoleområdet løbende med sig selv. På beskæftigelsesområdet træder sammenligningsaspektet dog i baggrunden pga. den økonomiske incitamentsstrukturs dominans.

Presset på økonomien medfører, at styringens intensitet i Faaborg-Midtfyn føles markant forskelligt på de to områder. Risikoen for økonomiske ’bøder’ ved overskridelse af rettidighedsmålene i Jobindsats gør, at kommunen opfatter styringen på beskæftigelsesområdet som meget intensiv og som adfærdspåvirkende og gennemgribende for fagsektariatets arbejde. På skoleområdet er der derimod tale om en mindre intensiv styring, idet staten her i højere grad udstikker en ramme for kommunernes arbejde via kvalitetsrapporten og ellers kun blander sig i kommuner, der skiller sig markant negativt ud. Dette ses ved, at kommunen på en række punkter har mulighed for at indholdsudfyldte og tilpassede redskabet til de lokale problemstillinger, blot de hvert år reflekterer over deres egen indsat. Vi kan derfor se, at incitamentet om selvsammenligning i kvalitetsrapporten udgør en mindre gennemgribende og mere ’overfladisk’ styring af skoleområdet sammenlignet med Jobindsats.

På baggrund af dette kan vi udlede, at vi har at gøre med to redskaber, der efterlader et meget forskelligt handlingsrum til kommunerne. Jobindsats levner næsten intet handlingsrum for kommunal tilpasning, mens
kvalitetsrapporten derimod levner et vist rum for tilpasning. Således kan vi opsummere redskaberne forskelligheder, som udledt fra første analysedel, som i tabel 4.2 nedenfor.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabel 4.2 - Forskelle mellem jobindsats og kvalitetsrapporten</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Regularitet</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Løbende opfølgning</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Primær interessent</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Orientering</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Incitamenter</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Intensitet</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Handlingsrum</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Komparativt set repræsenterer Jobindsats og kvalitetsrapporten to meget forskellige udtryk for systemisk evalueringssstyring. Vi havde dog også en forventning om, at det ville være tilfældet, eftersom vi valgte redskaberne ud fra en antagelse om, at de udgjorde to forskellige former for systemisk evalueringssstyring, hhv. interorganisatorisk evalueringssstyring (Jobindsats) og evalueringssstyring via proceskrav (kvalitetsrapporten) (Foss Hansen 2008: 57). Analysen viser dog, at redskaberne langt fra passer så godt ind i disse ’kasser’, som først antaget. Mens rationalet inden for interorganisatorisk evalueringssstyring er, at god praksis kan udbredes via sammenligning mellem organisationer, så ser vi, at benchmarkingincitamentet nedtones i brugen af Jobindsats, fordi de økonomiske incitamenter tillægges stor vægt. Samtidig ser vi, at det ikke blot er kvalitetsrapporten, der udgør styring via proceskrav, men at også Jobindsats indeholder proceskrav, idet beskæftigelsesplanen i lighed med kvalitetsrapporten har til formål at igangsætte en refleksivitet i kommunen.

Ved at analyse adoption, konstruktion og praktisering af to udtryk for systemisk evalueringssstyring i henholdvis staten og i kommunen har vi fået et indblik i karakteren af systemisk evalueringssstyring, hvilke forskelligartede udtryk denne styring kan gives, og dermed også hvordan den på forskellig vis kan påvirke Faaborg-Midtfyn kommunes styringspraksis. Dermed har vi også nærmet os svaret på vores problemstilling, der var rettet mod at forstå, hvordan den systemiske evalueringssstyring påvirkede det kommunale selvstyre, alias styringsrelationen mellem stat og kommune. Den nyinstitutionelle analyse har nemlig bibragt en forståelse af de to aktører, som er en del af denne styringsrelation, og hvordan evalueringsstyringen påvirker praksis på i hhv. stat og kommune.
Disse konklusioner vil vi nu i anden analysedel koble til et mere eksplicit styringsorienteret teoriapparat. Vi vil derfor, med afsæt i Foucaults begrebsapparat analysere, hvordan den statslige og kommunale praksis er et udtryk for den moderne statsstyring, som benævnes ‘governmentality’. Herudfra vil vi udlede, hvordan staten og kommunen som følge af styringen subjekteres ind i nogle bestemte roller i forhold til hinanden. Da vi ser det kommunale selvstyre som en styringsrelation, som kan afdækkes gennem en analyse af rolleforholdet mellem stat og kommune, kan vi derved besvare vores problemstilling om, hvordan evalueringsredskaberne påvirker styringsrelationen, det kommunale selvstyre.
Kapitel 5
Analysedel II

Påvirkning af styringsrelationen

For at kunne besvare vores problemstilling mangler vi altså at forholde indsigten i de to redskaber fra første delanalyse til en mere relationsorienteret analyse, som i højere grad sætter styringsaspektet i centrum. En relationsorienteret tilgang til udøvelsen af styring er kernen i Foucaults magtbegreb, og vi vil derfor trække på hans governmentality-optik i denne analyse ved at gøre brug af begreberne totaliserende og individualiserende styring.

Vi analyserer først den *styring*, der udøves (afsnit 4.1) og går i forlængelse heraf videre til at analysere, hvordan styringen *subjektiverer* staten og kommunen til at indtage nogle bestemte roller (afsnit 4.2). I afsnit 4.1 om styring vil vi fastholde opdelingen i redskaber således, at vi først ser på styringsudøvelsen inden for Jobindsats og derefter inden for kvalitetsrapporten. I afsnit 4.2 om subjektivering vil vi derimod forlade opdelingen i redskaber til fordel for en opdeling i subjektivering af henholdsvis stat, lokalpolitiske og lokalforvaltning i Faaborg-Midtfyn kommune. Endelig vil vi i afsnit 4.3 trække på de indsigter, som vi har fået i afsnittene, med det formål at forstå styringsrelationen mellem stat og kommune i forhold til de to redskaber.
5.1 Styringsteknologier i evalueringsredskaberne


5.1.1 Jobindsats - et moderne it-panoptikon på beskæftigelsesområdet

Vi vil i dette afsnit analysere, hvorvidt Jobindsats kan ses som udføelsen af både totaliserende og individualiserende styring, og i givet fald hvordan denne styring udføres. Først ser vi nærmere på de statslige målsætninger for hele beskæftigelsesområdet, og i hvilken grad det kan forstås som totaliserende styring. Dernæst ser vi på de elementer i Jobindsats, som retter sig mod den enkelte kommune gennem disciplinære styringsteknologier som hierarkisk overvågning og normaliserende sanktioner, og i hvilken grad det kan forstås som individualiserende styring.

Statsligt fastlagte målsætninger og fokus i indsatsen

Som vi tidligere har set, er Jobindsats et redskab beregnet til at indsamle og systematisere en lang række statistik på beskæftigelsesområdet, som gør det muligt for staten at fastlægge og styre den nationale indsats på afstand. Denne tilgang til styring af kommunerne kan ses som totaliserende, idet Jobindsats betinger kommunernes mulighedsrum ved at standardisere rammerne for styring, hvorved kommunen er tvunget til at rette sig efter de statsligt fastlagte målsætninger.
Totaliserende styring handler om, at individet ikke længere styres som individ, men i højere grad styres som en del af en større gruppe. Styringen tager afsæt i f.eks. nationale statistikker for på den måde at kategorisere individet i forhold til en større gruppe. En af forudsætningerne for, at der kan styres på denne måde er, at statistikken kan aggregeres til et nationalt niveau. Tine Mercebach fra Arbejdsmarkedsstyrelsen understreger netop det aggregerende sigte i indsamling af data til Jobindsats, idet hun påpeger vigtigheden af, at dataene er forholdsvis ensartede, så de kan bruges til at fastlægge nationale mål ud fra (TM 550-551). Hun siger endvidere:

"Hvis vi skulle prøve at styre en indsats, så var det jo også vigtigt, at vi gjorde det på et ensartet grundlag. Og der er det, at Jobindsats kommer ind og spiller en rimelig vigtig rolle, fordi der har man simpelthen taget de data, der nu er i kommunerne, samlet dem ét sted, og opgjort dem på akkurat samme måde." (TM 345-348)

Det er således væsentligt, at dataene er opgjort på samme måde, så man derudfra kan fastlægge en national indsats. Styringen tenderer derved standardisering, idet meningen er, at alle kommuner skal 'skubbes' i samme retning ved at ændre alle kommuners mulighedsrum. At dette er hensigten ses desuden af Tine Mercebachs udtalelse om, at staten "sætter nogle mål, der siger, at der er nogle kvoter, der skal opfyldes, og der er nogle mål, der skal nås. Og det melder vi så ud til både regioner og jobcentre" (TM 55-56).

Fra statslig side har man således fokus på nogle overordnede målsætninger for statistikken, som man ønsker at målrette alle kommunerne mod gennem ministermålene. De målsætninger, som staten ønsker, at kommunerne skal styre efter, tager bl.a. udgangspunkt i de rettigheder for de ledige, som er fastsat ved lov. Aggregeringen og standardiseringen af de statistiske data gør det muligt at skabe en national styring på trods af, at området er en kommunal opgave. Dette understreges af Tine Mercebach, der udtaler, at "de data, vi henter, det er de data, vi ønsker, at kommunerne skal styre efter" (TM 400-401; hendes fremhævning). Der er derfor en forventning om, at kommunen ikke blot styrer efter de statslige målsætninger, men også bruger opgørelsesmåderne i Jobindsats som udgangspunkt for styringen i kommunen.

Det er på denne baggrund muligt at kategorisere indsamlingen, defineringen og standardiseringen af data som et totaliserende styringselement i Jobindsats. Styringen baserer sig på den produktion af viden, som redskabet skaber, og fastsættelsen af hvilken karakter denne viden skal have er kerneren i den totaliserende styring. Styringen af viden bliver der-

**Disciplinering gennem hierarkisk overvågning og normaliseringe sanktioner**


det centrale og det decentrale niveau langt mindre, hvorved det bliver muligt at udføre discipliner styre gennem hierarkisk overvågning.

At overvågning har været statens intension med Jobindsats understreges af, at Tine Mercebach påpeger, at det er nødvendigt med et styringsredskab som Jobindsats, hvor det hele tiden er muligt at følge op og overvåge, da kommunerne geografisk er placeret langt væk (TM 98-99, 104). Staten ønsker altså at have overblik over de kommunale indsatser, selvom ansvaret er lagt ud decentralt. Samtidig er det tydeligt, at Faaborg-Midtfyn også betragter statens styring som hierarkisk overvågning. Dette ses ved, at kommunens beskæftigelseschef Jan Frederiksen nævner, at beskæftigelsesregionen har en "overvågningsopgave" i forhold til kommunerne, og at beskæftigelsesregionen samtidig har nogen, "der kigger dem i korte", dvs. Arbejdsmarkedsstyrelsen (JF 197-198).

Det er dog ikke interessant i sig selv, at Jobindsats medvirker til hierarkisk overvågning. Hvad der gør det interessant i forhold til at vurdere styringsrelationen mellem stat og kommune er, at denne overvågning har en disciplinerende effekt. Dette ses bl.a. ved, at kommunen udfører en ekstraordinær indsats på områder, der overvåges af beskæftigelsesregionerne, og hvor kommunen har dårlige resultater (JF 600). Fagchefen udtaler:

"Der har vi bl.a. oplevet på sygedagpenge[området], at det ikke er fandens godt, selvom vi har lavet den ekstraordinære indsats [...] Og det gør selvfølgelig, at vi kigger ekstra på, hvad vi kan gøre omkring varighed" (JF 600-601).

Den hierarkiske overvågning medfører derved, at kommunen disciplineres, idet den forsøger at 'normalisere' sig selv på de punkter, hvor den ikke betragtes som god nok. Disciplinen er virksom, fordi den netop formår at styre i detaljen (Foucault 2003: 155), idet der, som vi så i første analysedel, ikke er tale om en enkelt årlig overvågning af Faaborg-Midtfyn, men derimod en løbende opfølgning. Det faktum, at Jobindsats er en offentligt tilgængelig dataportal, muliggør, at der hele tiden kan 'holdes øje'. Tine Mercebach fra Arbejdsmarkedsstyrelsen understreger, at muligheden for at gå i detaljen netop er en af pointerne med Jobindsats: "jo længere man er nede i tallene, jo nemmere er det selvfølgelig at give den rigtige indsats. Og det har du mulighed for, hvis du går i databanken" (TM 132-133). Dermed bliver den hierarkiske overvågning disciplinerende for kommunen, fordi det kendetegnende ved disciplinen som styringsteknologi netop er, at den med et enkelt blik tillader at se alting hele tiden (Foucault 2003: 189), hvilket præcisk er, hvad Jobindsats muliggør.

Selvom beskæftigelsesregionerne ikke nødvendigvis overvæger alle nye beskæftigelsesdata fra Faaborg-Midtfyn, har de til enhver tid mulighed
for at kigge Faaborg-Midtfyn ’over skulderen’ på beskæftigelsesområdet. På den vis kan Jobindsats betragtes som en form for ’moderne panoptikon’. Mens Foucaults forestilling om det panoptiske fængsel var knyttet til en særlig arkitektur, hvor ’overvågerne’ kunne observere alle fanger uden at de vidste, om de blev overvåget eller ej (Foucault 2003: 217), udgør panoptikon i vores tilfælde en it-portal, der muliggør, at staten kan være en ’usynlig alvidende’ og derigennem disciplinere Faaborg-Midtfyn kommune.

Udover at den hierarkiske overvågning disciplinerer ved at styre i detaljen, foregår disciplineringen også gennem normaliserende sanktioner. Dette sker ved at påpege fejl og afvigelser fra de standarder, der er fastsat for ’passende’ adfærd, og som korrigerer og disciplinerer individet til at nærmere sig ’normalen’ (Foucault 2003: 196). Inden for Jobindsats er der to former for normaliserende sanktioner, som understøtter hinanden, hhv. benchmarking og økonomiske sanktioner på rettidighedsområdet. Hvor vi i første analysetid analyserede incitamentsstrukturen i redskabet, er fokus i dette afsnit at se, hvorledes disse elementer bliver led i en disciplinær styresteknologi.


At en dårlig placering udgør en normaliserende sanktion for kommunen skyldes, at beskæftigelsesregionernes overvågning, som vist i første analysetid, differentieres alt efter, hvor gode/dårlige resultater kommunen opnår på beskæftigelsesområdet (Arbejdsmarkedssygelsen & Rambøll Management 2007b: 1). Samtidig indikerer den kommunale fagchefs udtalelser, at han har internaliseret denne normtankgang om ’gode’ og ’dårlige’ kommuner. En dårlig placering betragtes også af ham som en ’afvigelse',
Der bør bringes tættere på ‘normen’, som er at arbejde sig hen mod den bedst placerede kommune. Dette ses ved, at han - efter at have fortalt hvordan kommunen sidste forår fik en dårlig placering i forhold til de sammenlignelige kommuner - skynder sig at stille spørgsmålsteven på lideligheden af dataene, der ligger til grund for sammenligningen (JF 711-716). Selvom der er tale om en datafejl, og at Faaborg-Midtfyn muligvis fik en uretnæssigt dårligt placering, indikerer denne prompte problematisering af datasikkerheden, at det betragtes som upopulært at blive kategoriseret som ‘dårlig’. Den disciplinære styring udøves således ved, at fagchefen internaliserer eller indlærer opfattelsen af ’det normale’, som kommer til at udgøre udgangspunktet for kommunens adfærd og håndtering af beskæftigelsesindsatsen.


Årsagen til, at denne sanktion er disciplinerende og ikke blot et udtryk for suveræn afstraffelsesmagt er, at den har til formål at afrette kommunen ved gentagne bøder hver gang, reglerne overskrides. At dette har en disciplinerende effekt på kommunen ses ved, at fagchefen for beskæftigelsesområdet, Jan Frederiksen, udtaler, at "dér, hvor der er store omkostninger ved det, vil vi jo sætte et fokus. Det bliver jo et eller andet sted økonomien, som kommer til at styre utroligt meget af det her" (JF 287-289). Samtidig understreges den disciplinerende styring ved, at fagchefen er bevidst om, at det er en vedvarende sanktion, som fortsætter indtil kommunen har 'makket ret'. Han påpeger, at han er nødt til at fokusere på rettidigheden

"for ikke at miste hovedet, når nu jeg kommer den ene gang efter den anden til kommunalbestyrelsen, og siger: ’Vi var sgu ikke dygtige nok. Nu skal vi betale en dummebøde på en halv million i forhold til fleksjobbere’“. Jeg gruer jo for de forsikrede ledige, hvor der er en korensperiode til næste år på 18 uger, og hvor man ikke går ind og giver dummebøder det første år. Men hvad nu, hvis ledigheden stiger, og loven kommer i fuld drift, som den oprindeligt var tiltænkt?” (JF 287-294)

Der er tydeligvis en bekymring i kommunen over, at man er nødt til at tilpasse sig de statslige krav for ikke at blive sanktioneret gang på gang. De økonomiske sanktioner fungerer som en gentagen afretningsmekanisme, der træder i kraft hver gang kommunerne overskriver samtalefristerne.
Derved påvirkes kommunens adfærd, idet påpegningen af fejl og avigelser i forhold til rettidighedsmålingerne ansporer Faaborg-Midtfyn til at blive lydig ved at efterleve de standarder, der er fastsat på området.


Vi kan derfor se Jobindsats som et evalueringsredskab, der både indeholder totaliserende styringselementer og individualiserende styringselementer. Der styres totaliserende gennem fastsættelsen af den viden og kategorisering, som staten kræver indberettet, og der styres individualiserende ved at disciplinere Faaborg-Midtfyn kommune til at agere på en bestemt måde. Begge dele påvirker beskæftigelsesområdet ved at præge rammerne for kommunernes indsats. Selvom visse af opfølgningselementerne i Jobindsats er nedfældet i love, fungerer styringen dog primært ved indirekte at prøve de betingelser, som kommunerne har for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen.

5.1.2 Kvalitetsrapporten – en refleksiv bekendelses-proces på folkeskoleområdet

I dette afsnit vil vi, på samme måde som for Jobindsats, analysere, om kvalitetsrapporten kan ses som både udøvelsen af totaliserende og individualiserende styring, og i givet fald hvordan denne styring udøves. Først vil vi se, hvordan kvalitetsrapporten påtvinger kommunen en standardiseret ’skabelon’ for selvstyring, og i hvilken grad den kan ses som udtryk for totaliserende styring. Dernæst analyserer vi, hvordan kvalitetsrapporten orienterer mod at styre ”individet” Faaborg-Midtfyn kommune. Anden del af afsnittet fokuserer derfor på, hvorvidt der gennem kvalitetsrapporten udøves individualiserende styring, og hvorvidt den selvstyring, der skabes
Kvalitetsrapporten som standardiseret skabelon for kvalitetsudvikling

Som vi viste i første delanalyse, indeholder bekendtgørelsen om kvalitetsrapporter en række dokumentationskrav, idet der bl.a. opgøres en række rammevariable og resultater (f.eks. afgangskarakterer og nationale tests) med det formål at skabe de rette betingelser for kvalitetsudvikling. Vi skal her først se, hvordan disse krav fungerer som en standardiseret skabelon for kvalitetsudvikling, og hvordan de derved kan siges at fungere som totaliserende styring.


Umiddelbart synes ideen med kvalitetsrapporten derfor at være noget nær det modsatte af totaliserende styring. Her peger særligt den indbyggede fleksibilitet i redskabet mht. at kommunen selv kan beslutte, hvordan den vil opgøre eksempelvis elevers fravær, og at kommunen må udvide rapporten med flere informationer, i retning af, at redskabet ikke indeholder totaliserende styringselementer.

Visse forhold gør dog, at kvalitetsrapporten alligevel kan siges at udgøre en totaliserende styring. Først og fremmest fastlægger rapporten, hvordan kommunen skal tilgå kvaliteten ved at definere hvilke en række variable, som skal være en del af rapporten. Tanken i kvalitetsrapporten er, at "at det er relevant for kommunerne at få noget viden på området, hvis de skal kunne agere på området" (CLI 316-317), og staten har således valgt at fastlægge en lang række af disse variable. Meningen med kvalitetsrapporten er, som vi har set det, at kommunen skal sammenholde rammebetingelser, vurderingen af de pædagogiske processer og resultaterne på skolen med hinanden for derudfra at forbedre kvaliteten. Ved at fastlægge, at kvaliteten skal måles ud fra faglige resultater, indfører kvalitetsrapporten en slags standardiseret skabelon for forståelsen af, hvad kvalitet er (de faglige resultater), og hvad der kan siges at influere på kvaliteten (rammebetingelserne). Dette indikerer en form for totaliserende styring, idet der
fastsættes en standard for, hvad god kvalitet i folkeskolen er på tværs af alle kommuner. Det medvirker til at styre de betingelser, som kommunen kan tilrettelægge indsatsen på folkeskoleområdet ud fra.


På trods af ønsket om at gøre kvalitetsrapporten til et lokalt evalueringsskabelon, indeholder den totaliserende styringselementer, idet bekendtgørelsens krav om en lang række datavariable fastlåser de rammer, kommunen kan agere inden for. Desuden ser vi, at de mange variable definerer, hvordan kommunen skal arbejde med kvalitet i skolerne, og at der derved udføres en form for definitormagt. Kvalitetsrapporten kommer i den henseende til i nogen grad at virke som en standardiseret skabelon for kvalitetsudvikling.

**Kvalitetsrapporten som bekendelsesproces**

Ligesom vi ovenfor så, at kvalitetsrapporten indbefatter en totaliserende form for styring, idet den fungerer som standardiseret skabelon for kommunal selvstyring, ser vi tilsvarende, at rapporten indeholder individualiserende styringselementer, som muliggør differentiering mellem de enkelte kommuner. Den individualiserende styring, der lægges op til i kvalitetsrapporten, kan betragtes som en slags moderne form for pastoralmagt. Hermed skal forstås, at kvalitetsrapporten i sin konstruktion trækker på en selvstyringsteknologi, der retter sig mod, at individet (Faaborg-Midtfyn kommune) selv skal frembringe 'sandheden' for på den måde bedre at kunne styre sig selv. Kvalitetsrapporten har således til formål at fremtvinge en bekendelse af problemer på skoleområdet, som det forventes, at kommunen løser. Vi skal derfor nu se på, hvordan kvalitetsrapporten fremtvinger bekendelse i Faaborg-Midtfyn kommune, og i hvilken grad denne bekendelse faciliterer en kommunal selvstyring på skoleområdet.

En betingelse for at kunne løse problemerne på skoleområdet er, at kommunen gennem bekendelsen har gjort sig bevidst om problemerne.
Dette ses af Skolestyrelsens indlæg i en antologi om kvalitetsrapporten, hvor der skrives:


Da kvalitetsrapporten er forankret i lovgivning og derfor ikke er valgfri, er bekendelsesprocessen lagt i nogle tvungne rammer. De lovbundne rammer består i, at Skolestyrelsen fører tilsyn med, at kvalitetsrapporten bliver lavet, og at kommunen, som vi tidligere har set, skal medtage nogle udvalgte elementer. Dog skal kvalitetsrapporten ikke sendes til Skolestyrelsen, som heller ikke gennemgår indholdet af bekendelsen nærmere. Den individualiserende bekendelsesstyring adskiller sig på dette punkt fra den klassiske pastorale magt, idet der ikke er nogen direkte modtager af bekendelsen (under den pastorale magt var det præsten, som var modtager af bekendelsen). De opstillede rammer ansporer ikke alene kommunen til at bekende sine problemer gennem den obligatoriske vurdering af det samlede skolevæsen og den enkelte skole, men lægger også op til, at kommunen skal agere egen coach, der kommer med råd til forbedringer på skoleområ-
det. Her ser vi hvordan governmentality udgør en styring på afstand, hvor kommunen selv tildeles styringsansvaret.


Også hos respondenterne i Faaborg-Midtfyn fremgår det, at der udøves individualiserende styring. Dette ses bl.a. af flg. udtalelse fra undervisningschef Tonni Leicht Jørgensen:

"Rapporten skal jo munde ud i nogle anbefalinger, som vi embedsmænd laver til det politiske. Dvs. på baggrund af rapporten, så forståer vi, at politikerne beder os og skolerne om at sætte fokus på døt og dét." (TLJ 144-145)

Den enkelte kommune tvinges altså til at bekende de lokale problemer og handle ud fra dem. I Faaborg-Midtfyn kommune har en af udfordringerne på skoleområdet været specialundervisningområdet, og undervisningschefen siger derfor om inkorporeringen af dette område i arbejdet med kvalitetsrapporten:

"Derfor har første år med kvalitetsrapporten stillet krav til skolerne om, at de skal beskrive, hvordan de arbejder med deres specialundervisning. Det var første år. Næste år har vi så understøttet udviklingen ved at sige, at hver skole skal iværksætte mindst et udviklingsprojekt ift. specialundervisning og andre ting vi har snakket om, hvor man så har beskrevet, hvordan man nu gør det." (TLJ 190-195)

Citatet understreger den måde, hvorpå kvalitetsrapporten medvirker til at udpege individuelle fokusområder for de enkelte kommuner. Det illustrerer, at der er tale om en individualiserende styring, hvor der differentieres mellem de enkelte kommuner, som dermed styres med baggrund i de specifikke problemer, de har 'bekendt' i kvalitetsrapporten. Kvalitetsrappor-
det ekspliciterer på den måde kommunens opgave med selv at tage ansvar for de problemer, som bekendelsen har trukket frem i lyset, og hvordan kommunen skal påtage sig det ansvar. På den måde udgør inkorporeringen af en moderne form for pastoral bekendelsesmagt i kvalitetsrapporten en individualiserende styring af kommunen, som fastlægger nogle betingelser for den måde, hvorpå kommunen kan tilrettelægge indsatsen på området.

5.1.3 Opsamling
Vi har vist, hvordan systemisk evalueringsstyring udøves i henholdsvis totaliserende og individualiserende elementer, og vi har dermed fået en dybere forståelse for, hvordan redskaberne 'virker' rent styringsmæssigt. På baggrund af analysen kan vi udlede en række styringsmæssige fællestræk for de to redskaber, som kan indikere en form for kerne i den 'systemiske evalueringsstyring', selvom redskaberne på en lang række punkter er relativt forskellige.


Vi har i analysen af de to redskaber desuden set en markant forskel i forhold til den måde, hvorpå der udøves individualiserende styring. Selvom både den disciplinerende styring i Jobindsats og den moderne pastoralmagt i kvalitetsrapporten falder ind under det Foucault forstår ved 'governmentality', trækker de to redskaber på vidt forskellige styringsteknologier, som også opfattes meget forskelligt af kommunen. Således har vi set,
at disciplinen som styringsteknologi er dominerende inden for Jobindsats, og at den virker ved overvågning og gentagen afstraffelse af kommunen med det formål at normalisere og derved standardisere kommunen. I modsætning hertil står kvalitetsrapporten, der trækker på bekendelse som styringsteknologi. Her er formålet at få kommunen til at påtage sig ansvaret for egen udvikling og dermed opstille rammer for kommunen som selvstyrende enhed.

På trods af denne forskel i anvendelsen af styringsteknologier er det alligevel muligt at se nogle fællesstræk i den individualiserende styring på tværs af de to evalueringsredskaber. Således er der for begge redskaber tale om en internalisering af styringen, dvs. at styringen indoptages som en del af kommunens selvforståelse. Selvom den økonomiske sanktionering i Jobindsats fungerer som et eksternt styringselement, er hensigten med sanktioneringen fortsat at få kommunen til at internalisere en bestemt måde at tilgå beskæftigelsesområdet på. Ligeledes er kvalitetsrapporten et forsøg på at indføre nogle rutiner og processer i kommunens arbejde med folkeskolerne og kan også ses som en internalisering af styring. Analysen af de to redskaber viser således, at den individualiserende styring inden for systemisk evalueringsstyring udøves gennem en indirekte påvirkning. Den, der bliver påvirket, skal internalisere styringen og lade den gøre sig gældende via selvestyring. Dette fører os videre til at prøve at forstå, hvilke konsekvenserne denne internaliserede styring har for kommunen og den måde, kommunen ser sig selv på. Det vil vi se nærmere på i næste afsnit ved at analysere, hvordan de systemiske evalueringsstyringsredskaber skaber en bestemt subjektivering af staten og kommunen.

5.2 Subjektivering af stat og kommune

I foregående afsnit så vi på den form for styring, der udøves gennem de to redskaber. Det blev tydeliggjort, at der både gennem Jobindsats og i kvalitetsrapporten udøves en totaliserende styring gennem fastsættelsen af standardiserende dokumentationskrav, så beslutningerne kan træffes på et solidt vidensgrundlag. Vi så tilsvarende, at der blev styret individualiserende gennem forskellige former for styringsteknologier med det formål at få Faaborg-Midtfyn kommune til at internalisere en bestemt styringstanke.

I dette afsnit vil vi analysere, hvordan staten og kommunen subjektiveres ind i et bestemt rolleforhold, dvs. hvordan statens brug af styringsteknologier subjektiverer den ind en bestemt rolle ift. kommunen, og hvordan Faaborg-Midtfyn kommunes relation til staten tilsvarende subjektiverer den ind i en bestemt rolle på hhv. beskæftigelses- og folkeskoleområdet. Når vi skal analysere, hvordan de to redskaber påvirket rolleforde-
lingen, vil vi forstå dem i relation til de idealtyper, vi beskriv i operationaliseringen af det kommunale selvstyre (afsnit 1.2). Dvs. vi vurderer staten ud fra den idealtypiske tilsynsrolle, kommunalpolitikerne ud fra den idealtypiske politikformuleringsrolle og kommunalfornyelsernen ud fra den idealtypiske serviceringerolle. Nedenfor vender vi os først mod den rolle, staten subjektiveres ind i.

5.2.1 Statens rolle
I første analysedel så vi på statens praktisering af de to redskaber, som udøvet af henholdsvis Arbejdsmarkedsstyrelsen og Skolestyrelsen. I dette afsnit trækker vi på de indsigter, som vi fik i praktiseringsanalysen, samt indsigten fra analysen af redskaberens styringsteknologier. Herud fra vil vi analysere og vurdere, hvordan styringsteknologierne subjektiverer staten til at indtage en bestemt tilsynsrolle for hver af de to redskaber.

Jobindsats’ disciplinære styring giver staten en kontrolrende tilsynsrolle på beskæftigelsesområdet
Vi så tidligere, hvordan staten i sit tilsyn på beskæftigelsesområdet gør brug af disciplinerende styringsteknologier, og at disciplinen indpodes gennem hierarkisk overvågning via beskæftigelsesregionen og normaliserende økonomiske sanktioner på rettidighedsmålene. Disciplinen som styringsteknologi kræver en forholdsvis offensiv og kontrollerende tilsynsrolle fra staten (i skikkelse af beskæftigelsesregionerne), fordi staten aktivt skal ind og sanktionere kommunerne, hvis de ’fejler’.

Fordi pointen i den disciplinerende styringsteknologi er, at staten ikke altid behøver at overvåge kommunerne, men at frygten for overvågning og sanktioner alene har en afrettende effekt, er det nødvendigt, at kommunerne har en opfattelse af, at deres frygt er velbegrundet. Da der gøres brug af en disciplinerende styringsteknologi på området, og idet disciplinen skal internaliseres og fungere som selvstyring i kommunerne, kræver det en aktiv statslig tilsynsrolle. Brugen af den disciplinerende styring subjektiverer derfor staten ind i en tilsynsrolle, der er meget detaljorienteret for derved at kunne afdække eventuelle dårlige resultater i kommunernes beskæftigelsesdata fra Jobindsats.

Grunden til, at staten anvender disciplinering og overvågning som styringsteknologi og derved subjektiveres ind i en ’hård’ og meget detaljorienteret tilsynsrolle, skyldes naturligvis det formål, som Jobindsats skal opfylde. Webportalen er, som vi tidligere har set, rettet mod, at staten ønsker at oparbejde en viden om det kommunale beskæftigelsesområde, så det kan sikres, at kommunerne varetager ansvaret for indsatsen tilfredsstillende. Selvom staten også ønsker at igangsætte en evalueringstanke-
gang og en selvreffleksivitet i kommunen, så er praktiseringen af redskabet primært rettet mod det statslige niveau, som skal kunne følge med og kontrollere kommunerne.

Når konstruktionen af portalen, som vi tidligere har set, tydeligt understreger et hierarkisk forhold mellem staten (med beskæftigelsesregionerne som yderste led i staten) og kommunen, hvor staten ønsker at fastlægge de overordnede mål og sætte dagsordenen i beskæftigelsesindsatsen, får tilsynsrollen naturligvis også en karakter, der matcher dette. Det statslige tilsyn udøves med andre ord meget direkte af beskæftigelsesregionen på kommunen, og tilsynet får en offensiv og fremtrædende karakter, fordi man bedst mener at kunne kontrollere kommunernes indsatser ved dette meget 'hårde' tilsyn. Derved får tilsynet også karakter af at være dét, man kunne kalde 'førsteordens' tilsyn. Hermed forstås, at selvom staten har lagt ansvaret ud til kommunerne, ønsker de alligevel (gennem beskæftigelsesregionerne) at fører et meget direkte og offensivt tilsyn med kommunerne via opfølgningen og incitamentsstyringen i Jobindsats.

**Kvalitetsrapportens bekendelse giver staten en tilbageholdende tilsynsrolle på folkeskoleområdet**

På folkeskoleområdet så vi tidligere, at der blev gjort brug af en form for moderne pastoralmagt i kvalitetsrapporten, nemlig bekendelsen som styringsteknologi. Brugen af bekendelse som styringsteknologi skulle initiere en selvstyring i kommunerne, som ville reagere på de bekendte problemer i rapporten. Redskabet var således rettet mod, at kommunernes håndtering af folkeskoleområdet blot skulle sættes 'på form', og at kommunerne selv forventedes at tage hånd om den indholdsmæssige del af kvalitetsudviklingen.

At denne bekendelse er valgt som den styringsteknologi, der skal danne afsæt for kommunal selvstyring, påvirker også den tilsynsrolle, som staten (i skikkelse af Skolestyrelsen) subjekterer ind i på folkeskoleområdet. Da bekendelsen handler om, at kommunerne skal styre sig selv, får staten naturligt en mere tilbagetrukket og defensiv tilsynsrolle. Statens tilsyn kommer til at handle om at tjekke, om kvalitetsrapporten er lavet samt at screene og udpege de allerdårligste kommuner med afsæt i bl.a. kvalitetsrapportens data. Der er derfor tale om en tilsynsrolle, der er orienteret mod en sikring af en vis minimumskvalitet.

Når pointen i redskabet er, at det ikke er staten, der skal udvikle kvaliteten i folkeskolerne, men derimod kommunen, er der ingen mening i at sammenligne kommuner, indføre økonomiske sanktioner el.lign., som tilfældet er for Jobindsats. Staten subjekteres således ind i en form for
'blød' og mere tilbageholdende tilsynsrolle som følge af den styringsteknologi, der indlejes i kvalitetsrapporten.

Årsagen til, at staten har denne tilsynsrolle er, at det netop ikke er staten selv, som ønsker at få indhentet viden og dokumentation til at kunne skabe sig et overblik over folkeskoleområdet. Det er ikke på statsniveau, der skal igangsættes en evaluerings- og opfølgningstænkning, men derimod på kommunalt niveau. Dét faktum, at kvalitetsrapporten er tænkt som et selvevalueringsredskab, gør, at statens tilsynsrolle ikke bliver et 'førsteordens' tilsyn, men derimod en form for 'andenordens' tilsyn, idet statens tilsyn blot går ud på at sikre sig, at kommunerne selv holder tilsyn med deres folkeskoler. Derved får statens tilsynsrolle karakter af at være en meget indirekte og tilbageholdende tilsynsrolle.

Efter at have vurderet statens subjektivering, vender vi os i nedenstående mod den subjektivering, der sker i Faaborg-Midtfyn kommune som følge af evalueringsredskaberens styringsteknologier. Først analyseres og vurderes kommunalpolitikernes rolle, hvorefter kommunalforgævningens rolle efterfølgende behandles.

5.2.2 Kommunalpolitikernes rolle

Før vi kan forholde politikerens rolle til den idealtypus, vi opstillede i operationaliseringen, er det nødvendigt at afdække, om idealtypen er kongruent med de lokale politikerens opfattelse af idealtypen.


Kommunen har således også indført den førømtalte dialogbaserede aftalestyring, hvor visionen er, som den mangeårige borgmester Bo Andersen udtrykker det, at "vi skulle væk fra kølediskpolitikken og over til at diskutere overordnede politiske målsætninger" (BA 71-72). Modellen er derfor indrettet sådan, at politikerne skal sidde med de overordnede målsætninger og prioriteringer, og at ansvaret for driften skal ud til institutionerne. Politikformuleringsrollen for kommunalpolitikerne er derfor veletableret
internt i kommunen, og det er således rimeligt at forholde politikerens subjektyvning til denne idealtype.

Vi vil først se, hvordan Jobindsats påvirker beskæftigelsespolitikernes politikformuleringsrolle gennem subjektyvning. Derefter ser vi på kvalitetsrapportens påvirkning af uddannelsespolitikerens politikformuleringsrolle.

**Jobindsats gør beskæftigelsesudvalget politisk arbejdsløst**

I første analysedel så vi, at Jobindsats var præget af, at det i høj grad var økonomien og rettidigheden, der var i centrum på beskæftigelsesområdet, og at dette fokus var understøttet af en styring, som var stramt rettet mod at disciplinere kommunen til at opfylde ministerens målsætninger. Politikerrollen i beskæftigelsesudvalget er kraftigt præget af dette.


At kommunalpolitikernes forsøg på at føre en mere offensiv beskæftigelsespolitik i kommunen skal være begrundet i en eller anden form for økonomisk 'fortjeneste’ ses bl.a. ved, at medlem af beskæftigelsesudvalget Henning Andersen giver udtryk for, at "man kunne forestille sig, at hvis vi i højere grad kunne lave nogle initiativer, kunne det så i virkeligheden spare kommunen penge på den langebane" (HA 182-183). Politikformuleringen kommer på den måde til at være rettet mod, hvad der kan 'betale sig', og selvforståelsen hos politikerne bliver derved, at de reelt ikke har mulighed for at fortage sig ret meget, fordi der ikke er økonomisk råderum til det.

Dermed gøres udvalget reelt 'arbejdsløst', hvilket understreges af, at den disciplinerende styring i Jobindsats og den deraf følgende orientering mod økonomi tvinger politikerne til at tænke i meget kortsigtede indsatser på beskæftigelsesområdet (HA 197). Jobindsats står derved i skarp kontrast til den idealopfattelse kommunen har af politikerrollen som en 'helikopterpolitiker', der skal koncentrere sig om de overordnede og langsigtede linjer. Henning Andersen bekræfter at rollen mht. at tænke langsigtet "bliver sværere"; en opfattelse han deler med den fhv. borgmester Bo Andersen (HA 1230, BA 458). Bo Andersen siger om konsekvenserne af de
statslige krav i evaluatoringsredskabet, at "derfor bliver der i min terminologi tænkt alt for kortsigtet [på beskæftigelsesområdet]." (BA 476-477).


Kvalitetsrapporten påvirker ikke undervisningsudvalgets politikformulering

I første analysedel om kvalitetsrapporten kom vi frem til, at mens forvaltningen var tvunget til at arbejde med redskabet og derfor havde besluttet at addere et dialogkoncept for at få det til at give mening i den lokale kontekst, var der for udvalget tale om en decideret dekobling af rapporten fra deres daglige arbejde. I anden analysedel om magt og styring så vi, at kvalitetsrapporten indbefattede en bekendelsessteknologi til at tilskynde og forme selvstyringen i kommunen. Dette afsnit har til formål at fremdrage, hvilken rolle kommunens undervisningsudvalg subjektiveres ind i som følge af kvalitetsrapportens bekendelsesstyring. En analyse af dette vanskelig gøres dog af, at udvalget reelt dekobler rapporten. Som vi tidligere så, tager Jakob Holm afstand fra kvalitetsrapporten og erklærer, at udvalget overhovedet ikke bruger den (JH 142). Det korte svar på, hvordan kvalitetsrapporten påvirker udvalgets politikformuleringsrolle vil således være, at den ikke påvirker eller influerer denne rolle. Udvalget er upåvirket af kvalitetsrapporten. Dog er det alligevel relevant at analysere udvalgets selvforståelse, fordi opfattelsen af kvalitetsrapporten står markant i opposition til kommunalpolitiske egen opfattelse af deres rolle.

Udvalgets selvopfattelse ligger i tråd med den idealtypiske rolle for kommunalpolitiske som dem, der formulerer på overordnede politiske visioner og målsætninger. Således ser Jakob Holm politikernes rolle som "at tage de overordnede beslutninger om, hvilken retning vi vil, og så har vi folk til at udføre det" (JH 91-92). For at holde fokus på de store linjer vælger udvalget bevidst ikke at have enkelsager på dagsordenen (JH 84+95-96).
I forhold til kvaliteten i folkeskolen betoner Jakob Holm en kvalitetsudviklende rolle for udvalget. Således benytter de sig af dialogmøder med aftaleholderne til at blive informeret om ”hvilken retning vi skal f” samt temadage, hvor udvalget har ”budt ind med hvilken retning, som udvalget gerne vil f” (JH 128-130). Det handler for politikerne derfor meget om at formulere de overordnede politiske målsætninger, som kan skabe udvikling i folkeskolen. At udvalget ser sin politikformulerende rolle som udviklende i forhold til kvaliteten i folkeskolen understreges ved, at Jakob Holm tager afstand fra kvalitetsrapporten, fordi den ikke betragtes som noget, der understøtter det udviklende aspekt. Jakob Holm siger således om rapporten:

”For at sige det helt ærligt, så synes jeg, det er en bagstræberisk og reaktionær måde at forholde sig til virkeligheden på. Der er nemlig ikke lagt op til, at det er noget, vi skal bruge til at komme videre på.” (JH 447-449)


5.2.3 Kommunalforvaltningens rolle

I dette afsnit vender vi os mod forvaltningens rolle, som vi tidligere i operationaliseringen har betegnet som en ’serviceringsrolle’ i afsnit 1.2. Den idealtypiske rolle for forvaltningen er at servicere kommunalpolitikerne og

---

30 Der trækkes her på den klassiske sondring mellem anvendelsen af evaluering som redskab til læring, dvs. det fremadrettede udviklende perspektiv, og evaluering som kontrol, dvs. det bagudrettede perspektiv (Foss Hansen 2003: 35).
implementere den politik, de har formuleret og besluttet. Samtidig skal forvaltningen kunne lede professionelt, hvilket vi så i specialets operationalisering af det kommunale selvstyre.

Vi analyserer her, hvordan den styring, der er indlejret i Jobindsats og kvalitetsrapporten, og som vi lokaliserede i afsnit 4.1, påvirker forvaltningens serviceringsrolle i Faaborg-Midtfyn kommune. Først ser vi, hvordan den disciplinerende styring inden for Jobindsats subjekterer kommunens beskæftigelsesforvaltning ind i en bestemt serviceringsrolle. Derefter analyserer vi, hvordan den bekendelsessstyring, der ligger i kvalitetsrapporten, ligeledes trækker kommunens undervisningsforvaltning i retning af en bestemt serviceringsrolle.

**Jobindsats giver beskæftigelsesforvaltningen en rolle som statsligt driftsmaskineri**


At beskæftigelsesforvaltningens serviceringsrolle stort set er givet skyldes, at forvaltningen i interaktionen med staten pålægges en ”sandhed” om, hvad den skal rådgive om og på hvilken måde. Dvs. den overvågning, som beskæftigelsesregionerne gennemfører, og de sanktioneringsmekanismer, som er en indbygget del af rettidighedsmålene, binder beskæftigelsesforvaltningen til en bestemt rolle eller selvforståelse. At denne selvforståelse er rollen som udførende driftsenhed for staten understreges af fagchef Jan Frederiksens udtalelse om, at ansvaret for beskæftigelsen ”er en driftsopgave, der er lagt ud i kommunerne” (JF 926).

Jobindsats og den styring, som er en del af portalen, subjekterer således beskæftigelsesforvaltningen i den forstand, at forvaltningen ser sig selv som sidste led i en statslig styringskæde mere end som en forvaltning med selvstændigt ansvar, der kan igangsætte lokale indsatser på baggrund af kommunalpolitikernes ønsker. Forvaltningens selvforståelse er derved, at den i højere grad er en enhed, der er orienteret mod de statslige regler. Serviceringsrollen over for de lokale politikere glider derfor i baggrunden.
At den disciplinerende styringsteknologi subjektiverer i en sådan grad, at kommunens selvforståelse reduceres til blot at være en statslig driftsenhed, ses også af beskæftigelsesregionens arbejde ifm. udarbejdelsen af sidste års beskæftigelsesplan. Fagchefen udtaler herom:

"Jeg var forbavset over [...], at de ville ind og blande sig i drift. At de ville ind og have et fingeraftryk, hvor de sagde: 'jamen hvad fanden har I så tænkt jer at gøre?'" (JF 485-487).

Citatet understreger, at beskæftigelsesregionen ikke alene ønsker at overvåge de nationalt fastlagte målsætninger, men at den også gerne så, at den kunne overvåge og præge selve den måde, hvorpå kommunen drifter sin beskæftigelsesindsats, dvs. de tiltag som kommunen tager for at opfylde ministermål etc.


Kvalitetsrapporten giver undervisningsforvaltningen en udviklende rolle

Mens styringen inden for beskæftigelsesområdet fastlåser forvaltningen i en driftsrolle, betoner kvalitetsrapportens styring af undervisningsområdet i højere grad en udviklende serviceringsrolle for forvaltningen. Hermed menes, at kvalitetsrapporten betoner en mere udviklingsorienteret forvaltning. Vi så tidligere, hvordan undervisningsudvalget opfattede kvalitets rapporten som et redskab til kvalitetssikring frem for kvalitetsudvikling, hvilket medførte, at det valgte at dekoble redskabet fra deres arbejde, og blot nøjes med formelt at godkende rapporten. Forvaltningen er imidlertid nødt til at forholde sig mere indgående til kvalitetsrapporten, idet kommunen skal udarbejde den hvert år. Når politikerne ikke inddrager rapporten i deres arbejde, og forvaltningen derimod er tvunget til at forholde sig til den, vil vi i dette afsnit undersøge, hvordan forvaltningen ' overtager' det udviklende arbejde, som staten havde tiltænkt, at kvalitetsrapporten skulle medføre på politisk niveau.
Som vi tidligere har set, er undervisningschef Tonni Leicht Jørgensen af den opfattelse, at når kvalitetsrapporten skal udarbejdes, kan forvaltningen lige så godt forsøge at få det bedste ud af den. Når forvaltningen bliver tvunget til at reflektere over en række forhold vedrørende kommunens skoler i kvalitetsrapporten, initierer det derfor en refleksion og selvstyring på folkeskoleområdet i kommunen. At denne selvstyring subjekterer forvaltningen i retning af en mere udviklende rolle ses af flg. udtalelse fra Tonni Leicht Jørgensen:

“Hvis rapporten skal blive et reelt kvalitetsudviklingsredskab og styrke kvaliteten i folkeskolen, som jo var meningen med den, så skal vi have den fulgt op af en model, som sikrer, at vi, med udgangspunkt i rapportens resultater, kommer i langt tættere dialog med den enkelte skole”. (TLJ 237-241)


Det interessante ved kvalitetsrapportens påvirkning af forvaltningen er således, at selvom politikerne ikke ser den som udviklende, så tilføjer den et udviklende aspekt til forvaltningens traditionelle serviceringsrolle. Dette aspekt er dog først ved at blive udfoldet nu, eftersom redskabet er forholdsvis nyt.

Dog understreger Tonni Leicht Jørgensen, at han også ser, at der er nogle forhold i konstruktionen af rapporten, som ikke giver udviklingsaspektet frit løb. Han siger:

“det ville have været bedre, hvis fokus i de krav, der stilles på konkrete områder [i kvalitetsrapporten], kunne rettes mod at vælge nogle centrale områder ud, og så arbejde med det, i stedet for at forsøge at afrapportere på det hele. For i rapporten kommer man jo ikke frem til, hvor undervisningen er bedst” (TLJ 222-226).
rapportere unødvendig data til politikerne. På trods af, at kvalitetsrapporten samlet set kan siges at subjektivere forvaltningen i retning af en udviklende serviceringsrolle, opfatter de omfanget i kvalitetsrapportens datakrav som begrænsende for at udfyldt denne rolle optimalt.

Samlet set får forvaltningens primære opgave mht. at servicere sine politikere samt implementere politikernes beslutninger derved en anden karakter som følge af kvalitetsrapportens styring. Når det politiske udvalg dekobler rapporten fra sit arbejde, er det forvaltningens opgave at få kvalitetsrapporten gjort til et kvalitetsudviklingsredskab. På trods af, at forvaltningen anser rapporten for at være for omfangsrig og orienteret mod selvrefleksivitet og bekendelse i bredden frem for i dybden, subjekterer den forvaltningen i retning af en serviceringsrolle, der også indbefatter et udvildende aspekt. Selvom intentionen med kvalitetsrapporten var at forankre tilsynet med kvalitetsudvikling i folkeskolen hos politikerne, er denne rolle således primært forankret i forvaltningen.

5.2.4 Opsamling

Når statens økonomiske styring får en så dominerende rolle, levnes der meget lidt plads til politikformulering lokalt i kommunen. Vi har således set, hvordan beskæftigelsesudvalget føler sig stort set arbejdsløse, idet det næsten kun tager sig af løbende sager omkring rettidighed og kun kan arbejde med ministerens målsætninger på den meget korte bane. Sammenholdt med kommunens opfattelse af, at politikerrollen bør være orienteret mod overordnet og visionær politikformulering, er det tydeligt, at Jobindsats hæmmer det politiske niveau i kommunen. Tilsvarende ser vi, at forvaltningen i kommunen lægger under for samme pres. Dens opgave bliver således bundet til at være en driftsenhed for staten. Forvaltningen servicerer stadigvæk kommunalpolitikerne, men idet politikerne er underlagt
statens relativt stramme styring, opfatter forvaltningen, at den i højere grad servicerer staten, når den arbejder med beskæftigelsesområdet.

Ser vi på kvalitetsrapporten, kan den i sin grundlæggende form anses som et udtryk for det, Hanne Foss Hansen kategoriserer som ”evalueringsstyring via proceskrav” (Foss Hansen 2008: 57). Her er formålet at udvikle en evalueringskultur ved at stille krav om, at bestemte handlinger eller processer udføres. Som vi ser det, er det netop sådan, man kan forstå statens rolle i skikkelser af Skolestyrelsens tilsyn. Mens styringen inden for Jobindsats ikke fremmer en evalueringsstyring på beskæftigelsesområdet, fordi de økonomiske sanktioner dominerer, så fremmer den styring, der er inden for kvalitetsrapporten, derimod evalueringsstyring på skoleområdet. Skolestyrelsens rolle begrænser sig til blot at tjekke, om kommunen har udarbejdet en kvalitetsrapport til tiden uden at gå i detaljer med indholdet. Kun i de ganske få tilfælde, hvor de faglige resultater gennem længere tid har været meget dårlige, giber styrelsen ind.

Denne tilbageholdende rolle betyder også, at undervisningsudvalget i kommunen kan forholde sig relativt fritt til redskabet. Som vi har set, har udvalget derfor mulighed for stort set at fravælge at arbejde med rapporten. Udvalget er på den måde upåvirket af redskabet, idet det hverken bruger eller modificerer redskabet, men nøjes med overfladisk at godkende rapporten. Der er derfor heller ingen tegn på, at udvalget har udviklet en evalueringskultur som følge af kvalitetsrapporten, og det benytter derved ikke det systemiske evalueringsredskab, som det får stilliet til rådighed, til at udføre politik ud fra. Redskabet hverken begrænser eller understøtter således politikerens arbejde med langsigtet og visionær politikformulering.

Til gengæld er undervisningsforvaltningen nødt til at udarbejde kvalitetsrapporten hvert år for at leve op til loven. Hanne Foss Hansen beskriver i sin artikel, at en forudsætning for evalueringsstyring via proceskrav er, at processen opleves som relevant (Foss Hansen 2008: 57). Forvaltningen opfatter ikke kvalitetsrapporten som relevant i sin grundform. Kvalitetsrapporten kan, hvis den blot udarbejdes med afsæt i de lovkrafter, der er til den, ikke medvirke til bedre kvalitet i folkeskolen. Hertil kræves en lokal bearbejdning, og forvaltningen har derfor valgt at udbygge rapporten med et dialogkoncept, som også gør, at redskabet passer bedre til kommunens generelle styringsmodel, dialogbaseret aftalestyring. Forvaltningens rolle bliver således at samordne de forskellige redskaber og krav til en samlet, meningsgivende og kvalitetsudviklende proces. Forvaltningen får en mere aktiv udviklingsrolle ifm. redskabet i forhold til at servicere politikerne, fordi kvalitetsrapporten, trods sine omfattende indholdsmæssige krav, levner mulighed for lokal bearbejdelse og tilpasning.
De roller, som vi har udledt af den foregående subjekteringsanalyse, er opsommert i tabel 5.1 ovenfor. Af tabellen ses, at rollerne for staten og kommunen ’spejler sig’ i hinanden forstået på den måde, at der er en sammenhæng mellem en meget markant statslig tilsynsrolle i Jobindsats og en kommunal rolle uden meget frirum. På folkeskoleområdet ser vi, at når staten har en mere tilbagetrukket rolle og ønsker at lave et redskab med frirum til kommunalt præg, så åbnes der også op for, at udvalget på den ene side kan dekoble redskabet, og at forvaltningen på den anden side kan udvikle redskabet og samordne det med kommunens øvrige styringstiltag.

Vi ser derfor, at der er relativt stor forskel på de to redskaber. På statsligt niveau er der stor forskel på, hvilken tilsynsrolle staten indtager. Det kontrollerende tilsyn i forbindelse med Jobindsats er i langt højere grad et offensivt tilsyn, hvorimod det inden for kvalitetsrapporten kan betegnes som et defensivt tilsyn. Hermed forstås, at staten inden for Jobindsats aktivt forsøger at styre kommunens beskæftigelsesarbejde ved at lave en tæt opfølgning og forsøge at nå nogle bestemte mål. Det defensive tilsyn er i højere grad rettet mod at give frihed, og indgriben sker kun for at sikre en evalueringsproces i kommunen ud fra et minimum af vurderingskriterier (om den er lavet og om det er rettidigt).

For politikerne påvirker redskaberne ligeledes muligheden for politikformulering på to vidt forskellige måder. På beskæftigelsesområdet har politikerne ingen mulighed for selvstændig politikformulering. Som konsekvens bliver deres arbejde meget kortsigtet og bagudrettet. På folkeskoleområdet er kvalitetsrapporten langt mindre dominerende, og hæmmer ikke politikernes mulighed for at udarbejde langsigtet og fremadrettet politik. Ser vi endelig på forvaltningens rolle, er det også en vidt forskellig påvirkning, de to redskaber udøver. På beskæftigelsesområdet er forvaltningen præget af at skulle sikre, at kommunen lever op til statens krav. Forvaltningens arbejder bliver ift. Jobindsats meget kvalitetssikrende, hvorimod det på undervisningsområdet for forvaltningen i højere grad handler om at udvikle redskabet til at kunne fungere i den lokale kontekst.
5.3 Delkonklusion

I denne anden delanalyse har vi undersøgt to forhold. Dels hvordan de to redskaber indeholder forskellige styringsteknologier, og dels hvordan de subjekterer staten, lokalpolitikerne og forvaltningen ind i forskellige roller. Med dette i mente kan vi nu sammenfatte redskabernes påvirkning på selvstyret.


At de økonomiske sanktioner dominerer evalueringsstyringen betyder også, at det fulde potentiale inden for evalueringsstyringen ikke udnymtes. Vi ser således, at selvom Faaborg-Midtfyn kommune har anvendt muligheden for benchmarking, så er der ikke kommunalt frirum til at igangsætte en motiveret ’best practice’-tankegang i kommunen. Den systemiske evalueringsstyring på beskæftigelsesområdet indeholder således et uudnyttet styringspotentiale, som for nuværende er underlagt en meget stram styring. Selvom redskabet fungerer efter statens hensigt - kommunen påvirkes i den retning, som staten ønsker - så sætter redskabskonstruktionen og de incitamenter, der er indlejret i Jobindsats, ikke gang i en selvstændig styring på kommunalt niveau. Det er således vist, at for, at bl.a. benchmarkingdelen i Jobindsats kan få mere vægt, kræver det, at staten er villig til at slække på rettidighedskravene.

Vi ser derfor, at hvis evalueringsstyringen skal fungere optimalt og sætte gang i et kommunalt ønske om at ville være den bedste i klyngen, lede efter idéer hos andre kommuner mv., så kræver det, at der er ressourcer til at prioritere initiativer som disse. Konklusionen er, at hvis styringspotentialet i den systemiske evalueringsstyring skal indfries, kræver det en større frihed for kommunerne til at planlægge og prioritere på området.

I analysen af kvalitetsrapportens har vi set, at der er langt mere frirum for kommunen til at tilpasse redskabet til den lokale kontekst end tilfældet er for Jobindsats. Dette frirum giver en mulighed for kommunal selvstyring. Samtidig er dette frirum også dét, der åbner op for, at politikerne kan dekoble redskabet fra deres arbejde og helt undlade at forholde sig til kvalitetsrapporten. Forvaltningen skal derimod forholde sig til redskabet, og her opnås der således en selvstyring, idet forvaltningen igangsætter tiltag for at få redskabet til at give mening i den lokale kontekst.
Selvom rammerne for selvstyringen er etableret med kvalitetsrapporten, er selvstyringen dog ikke fuldstændigt udfoldet endnu, idet den først er ved at etablere sig i kommunen i disse år. Forvaltningen ser desuden, at de mange indholdskrav hæmmer det udviklende arbejde. Det er bemærkelsesværdigt, at den har valgt at inkorporere så mange standardiserede indholdselementer i evalueringstilstanden, idet hensigten fra statsligt niveau ikke er at sammenligne kommuner. De standardiserende elementer inden for rapporten gør det nemlig vanskeligere for kommunen at tilpasse redskabet til de lokale behov på skoleområdet. Derved mindskes muligheden for differentiering mellem kommunerne.

Samlet set kan vi se, at de to systemiske evalueringstilstande redskaber påvirker Faaborg-Midtfyn kommune meget forskelligt. Mens Jobindsats udgør en tydelig begrænsning i den kommunale frihed, påvirker kvalitetsrapporten ved at anspore til kommunal refleksion og selvstyring. Vi ser også, at kvalitetsrapporten er et bedre eksempel på governmentality-styringstænkningen, idet der her etableres langt større mulighed for selvstyring. Kvalitetsrapporten er et eksempel på, at der stilles et stort potentiale for at udvikle kommunal selvstyring. Kvalitetsrapporten er et eksempel på, at der stilles et stort potentiale for at udvikle kommunal selvstyring.

Kapitel 6
Diskussion

Med afsæt i ovenstående resultater, vil vi i denne diskussion se nærmere på, hvorvidt og hvordan, disse resultater om systemisk evalueringsstyring kan bidrage med teoretisk, metodisk og empirisk indsigt. Først vil vi diskutere styrker og svagheder i vores teoretiske tilgang til at undersøge systemisk evalueringsstyring. Dernæst vil vi diskutere generaliserbarheden af vores analyse, og hvorvidt vi kan betrægde vores resultater om systemisk evalueringsstyring, som gyldige i en mere generel kontekst. Generaliserbarheden er væsentlig for, at vi efterfølgende kan forholde os til systemisk evalueringsstyring ud fra en empirisk og anvendelsesorienteret vinkel ved at diskutere, hvorvidt systemisk evalueringsstyring kan udgøre et alternativ til detaillstyringen af kommunerne mere generelt.

6.1 Diskussion af teoretisk tilgang til systemisk evalueringsstyring

I dette afsnit vil vi diskutere, hvorvidt vores valg af teorier giver os den bedste forståelse af begrebet systemisk evalueringsstyring. Da systemisk evalueringsstyring er et praksisbegreb snarere end en egentlig teori, er der ingen fast opskrift på, hvordan begrebet undersøges. Vi har således været nødt til at tøffe et valg om, hvilke teoretiske briller vi ville undersøge de konkrete udtryk for systemisk evalueringsstyring ud fra. Som det fremgår, har vi betrægt dette styringsfænomen med afsæt i sociologisk nyinstitutionel teori, suppleret med Foucaults styringsoptik. Valget af teorierne har selvfølgelig haft indflydelse på, hvordan vi forstår systemisk evalueringsstyring, og dermed hvilken påvirkning af selvstyret, som synliggøres via de to teorier. Teorivalget åbner således op for en diskussion af, hvordan teoriene påvirker vores resultater, og om et andet teoriapparat ville have været mere hensigtsmæssigt til at opnå indsigt i den systemiske evalueringsstyring.

På den ene side ser vi, at brugen af de to teorier har visse styrker i forhold til at forstå denne styring, og hvordan den påvirker selvstyret i Faaborg-Midtfyn. SNIs fasemodel bidrager til en dybdegående forståelse af, hvordan selve styringens indoptagelse i organisationer foregår. Teoriens antagelse om, at organisationsopkrifter, som systemisk evalueringsstyring, ikke er


På den anden side, er vi ikke blinde for, at vores valg af teorier også har en række svagheder. Vores valg sætter en række begrænsninger for, hvordan vi kan forstå systemisk evalueringsstyring, som andre teorier ville have været bedre egnet til at forstå. Eksempelvis fokuserer de teorier, vi har valgt, ikke i så høj grad på aktørernes egeninteresser, og vores speciale er derfor svagt i forhold til at udlede, hvorvidt økonomisk-rationelle tankesæt hos stat og kommune influerer på evalueringsstyrings påvirkning på selvestyret.

Her ville en rationel teori som principal/agent-teorien i højere grad kunne give indsigt i egennyttemaksimerende forhold i stat og kommune, der kunne spille ind på selvestyret (se bl.a. Pratt & Zeckhauser 1985). En analyse med et sådant teoretisk afsæt, ville have belyst systemisk evalueringsstyring som et redskab til at overkomme informationsasimetrien
mellem stat og kommune. Fokus ville i det tilfælde have været, hvordan staten har uddelegeret ansvaret til kommunen, men at kommunen tilbageholder information, som gør det svært for staten at styre. Dette ville have centreret specialet mod en analyse af, hvilken information kommunen tilbageholder, og hvilken interesse de har heri. At vi ikke har medtaget et rationelt perspektiv i specialet, begrænser os således ift. at kunne indfange sådanne forhold.

Hvis vi vender os mod de evalueringsredskaber, vi har analyseret, ser vi, at meget af den styring, der foregår inden for Jobindsats, givetvis godt ville kunne lade sig forklare af principal/agent-teorien, idet redskabet rummer en rationelt orienteret kontroltankegang. Til gengæld ville kvalitetsrapportens fokus på selvstyring dårligt kunne rummes i dette perspektiv, da den kræver en mere nuanceret magtforståelse som ligger ud over principal/agent-teorians magtforståelse. Dér hvor evalueringsstyringen således ser ud til at udfolde sig mest, lader den rationelle teori til at bidrage med minst forklaringskraft. Således lader vores teorier, på trods af at de ikke har øje for rationelt økonomiske forhold, alligevel til at være mere hensigtsmæssige end eksempelvis principal/agent-teori.

En anden begrænsning ift. vores teorivalg er, at det ikke i så høj grad sætter den politiske beslutningsproces omkring redskaberne i centrum. Her ville teorier om policy-processer have tilladt os et dybere indblik i, hvorfor Jobindsats og kvalitetsrapporten er udformet som de er, og derved give et bedre indblik i hele den statslige side. Selvom vi berører beslutningsprocessen, idet vi i SNI-teorien ser på statens adoption af den systemiske evaluering, så indeholder den teoretiske baggrund i adoptionsbegrebet dog ikke mulighed for at forstå selve det politiske spil, der ligger bag. Vores teorier synliggør således kun dét, der er konsensus om på politisk niveau. En sådan tilgang ville dog flytte fokus fra påvirkningen på det kommunale selvstyre til spørgsmålet om, hvorfor Jobindsats og kvalitetsrapporten er udformet, som de er. Med den problemstilling, som vi har ønsket at afdække i specialet, er det dermed hensigtsmæssigt, at den politiske beslutningsproces kun får begrænset vægt.

Vi ser således, at vores teorivalg på sin vis begrænser os i forhold til at få indsigt i, hvordan eksempelvis rationel interesseaksamering og policy processer kunne have betydning for den systemiske evalueringstyring. Samtidig ser vi dog, at trianguleringen af nyinstitutionel teori og Foucaults styringsoptik, umiddelbart ser ud til at give en mere nuanceret og fuldendt forståelse af systemisk evalueringstyring end de øvrige perspektiver, da disse ikke tillægger organisatorisk oversættelse vægt og ikke kan rumme den selvstyringstanke, som vores resultater viser, er essentielt for systemisk evalueringstyring.
6.2 Diskussion af generaliserbarhed

Udover valget af teori, sætter vores metodiske valg også en række begrænsninger. Den mest relevante at diskutere her er generaliserbarheden af vores resultater. Vi vil derfor diskutere, hvorvidt resultaterne kan generaliseres til en bredere kommunal kontekst.

Hvorvidt resultaterne omkring systemisk evalueringsstyring kan generaliseres afhænger af den måde, hvorpå Faaborg-Midtfyn kommune skiller sig ud som case i forhold til de øvrige kommuner i Danmark. Selvom formålet med specialet ikke er at kunne generalisere i statistisk forstand, vil det, som Bent Flyvbjerg pointerer (Flyvbjerg 2006: 226), være forkert kun at betragte resultaterne som gyldige for casekommunen, idet en analytisk generalisering kan være lige så indsigtsfuld. Vi vil derfor diskutere, hvorvidt det er muligt at generalisere vores konklusioner fra Faaborg-Midtfyn, til en mere generel kommunal kontekst.

Umiddelbart taler vores valg af Faaborg-Midtfyn kommune imod, at vores resultater kan generaliseres, idet kommunen, som nævnt i metodeafsnittet, på flere punkter kan karakteriseres som en atypisk case. Ét af de punkter, hvor Faaborg-Midtfyn er atypisk, sammenlignet med de øvrige kommuner, er i forhold til dens styreform. Som tidligere beskrevet, har kommunen fået dispensation fra den kommunale styrelseslov til at indføre et dialogbaseret aftalesystem, hvor fagudvalgene ikke har den umiddelbare forvaltning af området, da det i stedet er flyttet ud til institutionerne (den såkaldte "Skanderborg-model") (JM 2008: 113). Da der p.t. kun er to andre kommuner, der har samme styreform (Bornholm og Skanderborg), understreger dette, at Faaborg-Midtfyn kan karakteriseres som atypisk case, hvilket ikke umiddelbart lægger op til en mulighed for generalisering.

På den anden side er der dog forhold, som indikerer, at vores resultater fra kommunen, på trods af kommunens atypiske styreform, alligevel kan være interessante at generalisere til en bredere kommunal kontekst. Hvor det førhen var nødvendigt at søge om dispensation til den styringsændring, som Faaborg-Midtfyn har gennemført, er styrelsesloven nu ændret, så kommunerne selv kan bestemme hvilken styringsmodel, de vil følge. Dette åbner op for at vi fremover muligvis vil se flere styringsmodeller, der minder om Faaborg-Midtfyn.

Såfremt Faaborg-Midtfyn kommune kan ses som frontløber på styringsområdet, således at mange andre kommuner i de kommende år vil følge Faaborg-Midtyns eksempel, vil det være relevan at generalisere vores resultater. En indikation på, at udviklingen går i den retning ses bl.a. ved en stigning i kommuner, der omlægger forvaltningen til en direktionssmodel (Løvgren 2006). Her er formålet, ligesom i Skanderborg-modellen, at uddelegere mere ansvar decentralt, og i stedet fokusere på
overordnet styring og koordinering. Man kan derved argumentere for, at Faaborg-Midtfyn kommune, med deres aftalesystem og direktionsmodel, er en prototype på den fremtidige kommune, og at de resultater, vi ser i Faaborg-Midtfyn kommune, i stigende grad vil blive relevante i mange andre kommuner fremover. Det er således muligt at argumentere for, at vores resultater til en vis grad kan generaliseres, selvom vores undersøgelsesdesign ikke er lagt an på det. Vi kan derfor gå videre med at diskutere mulighederne for, at systemisk evalueringsstyring kan udgøre et alternativ til detailstyring, på baggrund af de resultater, vi har set.

6.3 Diskussion af systemisk evalueringsstyring som alternativ til detailstyring

Denne sidste diskussionsdel handler om den mere empiriske anvendelse af resultaterne. Vi tager her tråden op fra indledningen, hvor det blev beskrevet, hvordan detailstyringen af kommunerne udgør et pres på det kommunale selvstyre. Ud fra de resultater, vi har fundet frem til, vil vi diskutere, hvorvidt evalueringsstyringen har potentielle til at løse problemet med detailstyring. Umiddelbart er det nærliggende at se systemisk evalueringsstyring, som en måde at fjerne sig fra detailstyringens specifikke regelregulering på, idet evalueringsstyringen retter sig mod at styre rammerne for kommunens opgavevaretagelse ved hjælp af evaluering og dokumentation. Således vil vi først diskutere de muligheder i evalueringsstyringen, som vores resultater viser, og dernæst de begrænsninger, vi ser ved evalueringsstyringen.

På den ene side er der en række forhold, der taler for, at systemisk evalueringsstyring kan være et alternativ til detailstyringen. En vigtig forudsætning for dette er dog, at der sikres en vis oversættelsesfrihed for kommunerne i de redskaber, som den systemiske evalueringsstyring kommer til udtryk i. Hvis redskaberne skal føles som mindre snærende bånd end detailstyring, skal de rumme mulighed for lokal differentiering, sådan at styringen kan tilpasses lokale politiske prioriteringer og opfattelser af, hvordan problemerne i kommunen bedst gribes an. Forudsætningen for den systemiske evalueringsstyring er således, at man fra statens side er villig til at tillade et lokalt frirum til at handle på evalueringsredskaberne i kommunerne. Hvis dette frirum sikres i redskaberne, åbnes der mulighed for, at styringen af kommunerne ikke behøver at være præget af detaljerede regler og forskrifter.

Et eksempel på dette ser vi netop i kvalitetsrapporten, der stimulerer kommunen til at igangsætte en dialog med skolerne. Den løbende reflekse-
onsproces, som evalueringsstyringens fororder, betyder, at der kan udvikles en evalueringskultur i kommunens styring af folkeskoleområdet. Når styringen fokuserer på at skabe en evalueringskultur, slipper kommunen for en specifiserer fra statslig side af, hvad eksempelvis "god faglighed" og "god undervisning" er. Der er i den henseende en mulighed i redskabet for, at ansvaret for at sikre god kvalitet i højere grad placeres hos kommunen selv. Kvalitetsrapporten er dog ikke helt frigivet fra statslige specifikationer af, at god faglighed f.eks. sættes lig med gode afgangsresultater o. lign.

Hvis der således skabes endnu mere frirum i redskabet, vil systemisk evalueringsstyring på den måde kunne ses som en mulig vej fra detailstyringen, ved at 'tvinge' kommunerne til at tage ledelsen på sig.


På den anden side ser vi dog også en række forhold, som taler imod, at systemisk evalueringsstyring som styringsform kan udgøre en hensigts-

Én fare ved systemisk evalueringstystring er således, at den kan bidrage til en form for standardisering. Dette kan synes paradoksalt, eftersom tanken i systemisk evalueringstystring netop er, at det er kommunernes rammebetingelser, der reguleres, og styringen derfor, hvis den anvendes efter hensigten, umiddelbart bør kunne tillade stør kommunal forskelighed inden for disse rammebetingelser. Vi ser dog, at en af forudsætninger for f.eks. benchmarking er, at tallene er sammenlignelige (Foss Hansen 2008: 56). Det er således nødvendigt at standardisere datagrundlaget. Et standardiseret datagrundlag udgør ikke i sig selv en standardisering af kommunens arbejde med området, idet enliggørelsen kan begrænse sig til, at der skal eksistere sammenlignelige data, hvis der i øvrigt ikke lægges faste nationale krav ned over kommunerne. Der er således tale om en balancegang mellem anvendelsen af evaluering til læring og til kontrol.

Faren for standardisering opstår dog, når talgrundlaget benyttes til at fastlægge en national indsats, som vi har set det i Jobindsats. I det tilfælde flyttes fokus fra, at benchmarking har læring til formål, for i stedet at handle om at opnå en række specifikke statslige krav. Standardiseringen sker således ved, at kontrollen får kommunerne til at fokusere på det, der kontrolleres, hvorved de ikke har mulighed for at differentiere sig fra hinanden. Dette kan således ses som en form for konstitutiv effekt ved evalueringstystringen.

Et eksempel på, at et evalueringstystringsredskab kan medføre standardisering, ser vi af vores analyse af beskæftigelsesområdet. Her udgør Jobindsats ikke blot en synliggørelse af dårlige resultater, som kommunen kan reflektere over, for bagefter at prioritere de parametre, som de ser som det største lokale problem. Sammenligningsmuligheden er på standardiserende vis suppleret med fastlagte regler for rettidigheden for de lediges samtaler, hvilket tvinger kommunen til udelukkende at prioritere dette parameter. Derved negligeres evalueringstystringstanken om, at
kommunerne kontinuerligt skal søge at udvikle sig ved hver gang at præstere bedre end det, der var deres sidste udgangspunkt. I stedet er udgangspunktet givet ved en bestemt tidsfrist for samtalerettidighed o. lign., og kommunen skal således præstere et vist niveau fra begyndelsen, da den ellers sanktioneres. Dermed mistes den ‘gulerod’, som er en del af evalueringssystemets tankegang, hvor kommunen hver gang skal sætte sig ambitiøse mål ud fra det niveau, hvor den står på det pågældende tidspunkt.


Samlet set kan vi konstatere, at der eksisterer en række muligheder i den systemiske evalueringssystem, og at den på flere punkter ser ud til at kun-
ne erstatte detailstyringen. Den systemiske evalueringsstyring muliggør, at staten, inden for hele sektorer, kan igangsætte en selvstyre på kommunalt niveau, hvor krav til evaluering og dokumentation kan anspore kommunerne til at udvikle sig. Systemisk evaluering kan således bibringe en evalueringskultur og udviklingen af en best practice tankegang i kommunerne, som har potentialet til at afløse detailstyring.

Dog ser vi, at denne mulighed ikke nødvendigvis er reel, idet de evalueringsredskaber, som har været genstand for analyse, ser ud til fortsat at ’hænge fast’ i detailstyringen. Hvis staten inkorporerer detailregler i evalueringsredskaberne, får de ikke den tiltænkte effekt, og der kan i stedet være fare for, at de bidrager til standardisering. Vi ser her, hvordan det at få kommunalpolitikerne til at opleve evalueringsredskaberne som relevante, ser ud til at være nøglen til at udfolde denne styring optimalt. Hvis evalueringsredskaberne opleves som irrelevante, bureaucratiske foranstaltninger, er der derimod risiko for, at det politiske niveau afkobles, hvilket kan medvirke til kommunal teknokratisering. Systemisk evalueringsstyring kræver således en villighed og et mod fra statens side til at have tillid til, at evalueringsstyringen vil virke.

Mens denne diskussion har påpeget en række muligheder og begrænsninger ved systemisk evalueringsstyring, så står det tilbage, at dette er en form for styring, som - hvis den skal fungere efter hensigten - ikke kan fungere sideløbende med detailstyring. Det er derfor fra statens side nødvendigt helhjertet at satse på den systemiske evalueringsstyring, hvis man ønsker at styrke det kommunale selvstyre ad den vej.
Kapitel 7
Konklusion

Vi har i dette speciale set, hvordan systemisk evalueringsstyring påvirker det kommunale selvstyre. Dette har vi undersøgt gennem en analyse af to forskellige udtryk for systemisk evalueringsstyring, dataportalen Jobindsats på beskæftigelsesområdet og kvalitetsrapporten på folkeskoleområdet. Vi operationaliserede indledningsvis det kommunale selvstyre som en styringsrelation mellem stat og kommune, og vi har afdækket denne styringsrelation gennem to delanalyser. I første delanalyse blev den nyinstitutionelle teori brugt til at belyse de to organisationer i relationen, staten og Faaborg-Midtfyn kommune, for at se, hvordan indoptagelsen af systemisk evalueringsstyring påvirkede praksis i organisationerne. I anden delanalyse blev Foucaults begrebsapparat brugt til at analysere disse resultater om praksis ud fra en mere eksplicit styringsoptik, der analyserede og vurderede, hvordan styringen subjektiverede stat og kommune ind i bestemte roller i forhold til hinanden.

Vores **hovedkonklusioner** om, hvordan systemisk evalueringsstyring påvirker det kommunale selvstyre kan opsummeres i fire hovedpunkter:

1. **Systemisk evalueringsstyring påvirker ikke selvstyret på én bestemt måde, men påvirker derimod forskelligt som følge af, at redskaberne trækker på forskellige magtteknologier.** Ved en vurdering af systemisk evalueringsstyring er det derfor nødvendigt at inddrage et magtperspektiv, der kan belyse dette.

2. **Jobindsats hæmmer i høj grad kommunens mulighed for at tilrettelægge en selvstændig beskæftigelsesindsats, som følge af stram statslig styring, og derved får evalueringsstyringen ikke megen vægt i redskabet.**

3. **Kvalitetsrapporten fravælges af kommunalpolitiske og påvirker primært forvaltningens arbejde med folkeskoleområdet.** Selvom den statslige styring er relativ tilbageholdende, begrænser de mange standardiserede elementer i redskabet udviklingen af en evalueringsskultur i kommunen, idet kvalitetsrapporten i sin grundform ikke opfattes som et relevant lokalt udviklingsredskab.
4. I begge redskaber er muligheden for lokal oversættelse afgørende for, om kommunen føler, at redskaberne hemmer deres rolle som hhv. politiker og forvaltning. Potentialet for, at systemisk evaluatesstyring kan fungerer som et alternativ til detailstyring, kræver derved, at staten undlader at inkorporere for mange standardiserende elementer i de konkrete redskaber.


Den refleksion, som de systemiske evaluatesstyringsredskaber fremkaldte, var dog meget forskellig. På beskæftigelsesområdet blev der krævet hyppig opfølgning, mens der på folkeskoleområdet kun krævedes én årlig opfølgning ifm. udarbejdelsen af kvalitetsrapporten. Redskaberne henvendte sig desuden til to forskellige modtagere. Jobindsats var møntet på, at staten (i skikkelse af beskæftigelsesregionen) skulle kunne styre beskæftigelsesområdet, mens hensigten med kvalitetsrapporten var, at kommunen selv skulle kunne styre området. Inden for Jobindsats var det derfor staten, der evaluerede kommunen, mens det i kvalitetsrapporten var kommunen, der evaluerede sig selv, dvs. et selvevalueringkoncept. Derved tænker Jobindsats også en form for centraliseringsstankegang, mens kvalitetsrapporten i højere grad kunne siges at hvile på en decentraliseringsstankegang.

Derudover så vi, at incitamentsstrukturen i de to redskaber var markant forskellig, og at styringen dermed også føltes forskellig inden for de to områder. Selvom der eksisterer en mulighed for at sammenligne resultater med andre kommuner inden for Jobindsats, blev dette potentielle overskygget af en økonomisk incitamentsstruktur, der dominerede beskæftigelsesområdet. Risikoen for økonomiske ’bøder’ ved overskrivelse af rettighedsmålene medførte, at styringen på beskæftigelsesområdet blev op-
fattet som meget intensiv, gennemgribende og adfærdsøvrkende for kommunens arbejde. For kvalitetsrapporten var incitamentsstrukturen derimod bygget op omkring en kommunal refleksion over egne data, der skulle medvirke til at motivere kommunen til at ville forbedre sig fra år til år. Derved var styringen her mindre intensiv, da der i højere grad var tale om en styring af kommunernes rammer for at kunne arbejde med området. Når der her var mulighed for lokal tilpasning, og staten i øvrigt ikke blandede sig, føltes styringen på folkeskoleområdet derfor mindre gennemgribende og mere 'overfladisk' end på beskæftigelsesområdet.

Ud fra første delanalyse kunne vi således konstatere, at vi havde at gøre med et redskab, Jobindsats, der næsten ingen mulighed gav for kommunal tilpasning, og et andet redskab, kvalitetsrapporten, som derimod åbnede mulighed for kommunal indholdsudfyldning. Det nyinstitutionelle begrebsapparat gav os - gennem analysen af, hvordan staten og kommunen adopterede, konstruerede og praktiserede redskaberne - mulighed for at forstå, hvordan indoptagelsen af evalueringstvingen påvirked praksis inden for de to organisationer, som er en del af det kommunale selvstyre.

I anden delanalyse trak vi disse konklusioner ind i et foucaultiansk styringsunivers, for derved at kunne nå i mål med at besvare vores problemstillings er, hvordan styringsrelationen mellem stat og kommune blev påvirket af den systemiske evalueringstving. Vi viste, hvordan både Jobindsats og kvalitetsrapporten kunne ses som udøvelse af henholdsvis totaliserende og individualliseringe styring. Vi så hvordan den totaliserende styring bestod i, at statens fastlagde en række data og kategoriseringer på de to områder, hvilket medførte en form for standardiseret forståelse af, hvordan kommunen kunne tilgå hhv. beskæftigelsesindsatsen og udviklingen af folkeskolen. Bestemmelsen af den viden, der skulle genereres inden for de to redskaber, medvirkede derfor til at opstille nogle rammebetingelser for kommunernes arbejde.

Samtidig så vi, at der var stor forskel på, hvordan den individualiserende styring blev udøvet i de to redskaber, idet de trak på to vidt forskellige styringsteknikger. En disciplinær styringsteknik dominerede Jobindsats, og den virkede ved at overvåge og straffe med det formål at normalisere og standardiser kommunen. I kvalitetsrapporten dominerede derimod en form for moderne pastoralmagt, bekendelsen, som styringsteknik. Denne styringsteknik virkede ved at få kommunen til at påtage sig ansvaret for egen udvikling ved at opstille rammebetingelser for selvstyring. På trods af forskellene mellem redskabernes styringsteknikger, sker der dog på begge områder en internalisering af styringen, dvs. at styringen indoptages som en del af kommunens selvforståelse. De økono-
miske sanktioner, der er knyttet til Jobindsats, internaliserer således en bestemt måde at tilgå beskæftigelsesområdet på i kommunen, mens kvalitetsrapporten installerer nogle rutiner og processer i kommunens arbejde med folkeskoleområdet. Vi har således set, at den systemiske evalueringstrynging udøver en form for indirekte påvirkning på kommunen, idet kommunen internaliserer styringen og igangsætter en form for selvstyring.

Vi har desuden set, hvordan styringen inden for redskaberne skaber et bestemt rolleforhold mellem stat og kommune. Vi så, at Jobindsats skabte et rolleforhold mellem på den ene side et meget kontrollerende statsligt tilsyn, og på den anden side en kommune, hvor politikernes mulighed for at formulere politik var stærkt begrænset, som følge af den stramme statslige styring, og hvor kommunalforslagningen var tvunget til at servicere staten i stedet for egne kommunalpolitikere. Vi så desuden, at kvalitetsrapporten skabte et rolleforhold mellem på den ene side et meget mere tilbageholdende statsligt tilsyn, og på den anden side en kommune, hvor politikerne var påvirkede af rapporten, mens forvaltningens rolle blev at samtænke kvalitetsrapporten med øvrige forhold i kommunen, så den kunne bidrage til at udvikle folkeskolen.

Anden analysedel gav os således mulighed for at konkludere, at der inden for den systemiske evalueringstrying var mulighed for at konstruere redskaber, der påvirker selvstyre på meget forskellig vis. Et redskab som Jobindsats begrænser reelt selvstyre, på trods af at kommunerne har fået tilført flere opgaver på beskæftigelsesområdet. Dette sker, da det ikke længere er op til kommunen, hvordan de ønsker at tilgå området. Politikerne får ikke reel mulighed for at formulere visioner, og forvaltningen har ingen selvstændighed i forhold til at igangsætte tiltag, fordi de er tvunget til kun at koncentrere sig om rettidighedsmål. I den anden grøft har vi kvalitetsrapporten, hvor der er langt mere rum til at præge redskabet kommunalt. Her føles påvirkning derfor heller ikke nær så hæmmende, idet politikerne kan fravælge at arbejde med redskabet, mens forvaltningen rent faktisk igangsætter udviklende tiltag på baggrund af evalueringstrykskabet.

Efter denne vurdering af, hvordan de systemiske evalueringstryksredskaber påvirker selvstyre i Faaborg-Midtfyn kommune, vendte vi os i diskussionen mod tre forhold: en diskussion af styrker og svagheders ved vores teoretiske valg, en metodisk diskussion af generaliserbarheden af vores resultater og en diskussion af evalueringstryings empiriske anvendelse som et alternativ til detailstyring.

Den teoretiske diskussion viste, at vores teorivalg har en række styrker i forhold til at bidrage med større indsigt i problemstillingen. Dog har teorivalget også den svaghed, at der opstår visse 'blinde vinkler', hvor f.eks.
fravalget af rational teori negligerer den betydning, som bl.a. informations-asymmetri og egeninteresser kunne have for problemstillingen. Vores resultater viser dog, at organisatorisk oversættelse og selvstyringstankegang er essentielt for systemisk evalueringsstyring, og disse forhold tillægger rational teori enten ikke vægt eller kan ikke rumme. Vi udleder derfor, at vores teorivalg har været hensigtsmæssigt i forhold til den vinkel, som vi har ønsket at anlægge på det kommunale selvstyre.

Den metodiske diskussion viste, at på trods af, at flere forhold taler imod, at vores resultater fra Faaborg-Midtfyn kommune kan generaliseres analytisk, så er der dog også forhold, som taler for. Selvom kommunen er atypisk bl.a. pga. en anderledes styringsmodel, så gør det forhold, at de kan betragtes som 'kommunal frontløber', og derved kan indikere fremtidens typiske kommune, at det er relevant at generalisere specialets resultater.

Den empiriske diskussion vendte sig herpå mod spørgsmålet om, hvorvidt systemisk evalueringsstyring kan udgøre et alternativ til den detailstyring, som mange mener lægger pres på det kommunale selvstyre. Her kom vi frem til, at der på sin vis er et potentielle i den refleksion og selvstyring, som evalueringsstyringen igangsætter i kommunerne, og at systemisk evalueringsstyring derved kunne være en måde at undgå specifikke statslige regler på. På den anden side viser vores resultater også, at der eksisterer en statslig tøven i forhold til at lade den systemiske evalueringsstyring fungere alene, og at evalueringsstyringen derfor i mere eller mindre grad supplieres med detailstyringskrav i de to tilfælde, vi har set på.

Vi diskuterede os her frem til, at der med evalueringsstyringen kan være en fare for kommunal standardisering, hvis ikke staten afholder sig fra at bruge den indsamlede viden til at opstille standardiserede nationale krav til kommunerne. Der eksisterer desuden en risiko for, at evalueringsstyringen, med sin vægt på data og dokumentation, kan medvirke til at betone en administrativ forvaltningstankegang i kommunen frem for en politisk visionær tankegang. Derved kan der skabes en teknokratiseringstendens på kommunalt niveau.

Ud fra diskussionen af fordele og ulemper ved systemisk evalueringsstyring udledte vi derfor, at der eksisterer et potential et i denne form for styring, men at den kræver en politisk vilje til at ville gøre op med detailstyringen og have tillid til kommunerne. Kun derved kan kommunalpolitiske opleve redskaberne som relevante, og kun derved kan den fulde effekt af denne styringsform opnås, uden at det medfører bieffekter som standardisering og teknokratisering.
Litteraturliste


Lokaliseret på:
https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125808#K3

Lokaliseret på:
https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=128975

Lokaliseret på:
https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=128679

BM - Beskæftigelsesministeriet (2009d). Lov nr. 483 af 12. juni (ændring af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats m.fl.).
Lokaliseret på:
https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125441

Lokaliseret på:
https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125548


Foss Hansen, H. (2007). Evalueringstyper. <i>Evalueringssynt 13</i>, s. 6-11.


Studentlitteratur.


Undervisningsministeriet (2006, 24.01). Aftale om ændring af folkeskoleloven Lokaliseret d. 22. februar, 2010,


https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=74941

UVM - Undervisningsministeriet (2005). Lov nr. 775 af 10. august (Lov om Danmarks Evalueringstitut). Lokaliseret på:

https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=24894


https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=25286

UVM - Undervisningsministeriet (2009). Lov nr. 593 af 24. juni (Lov om folkeskolen). Lokaliseret på:

https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125580


VFM - Velfærdsministeriet (2005). Lov nr. 548 af 24. juni (Lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v.). Lokaliseret på:

https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10076

VFM - Velfærdsministeriet (2009). Lov nr. 581 af 24. juni (Lov om kommunernes styrelse). Lokaliseret på:

https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=124591


Oversigt over vedlagte bilag

Spørgeguides

Staten

Bilag 1 Tine Mercebach – specialkonsulent i Arbejdsmarkedsstyrelsen
Bilag 2 Christine Lindrum Iversen – specialkonsulent i Skolestyrelsen

Faaborg-Midtfyn kommune (politikere)

Bilag 3 Bo Andersen – Borgmester (forhenværende)
Bilag 4 Henning Andersen – Medlem af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesudvalget
Bilag 5 Jakob Holm – Medlem af børne- og uddannelsesudvalget (formand)

Faaborg-Midtfyn kommune (forvaltning)

Bilag 6 Benny Balsgaard – Kommunaldirektør
Bilag 7 Finn G. Johansen – Evaluering, planlægning og organisationschef
Bilag 8 Tonni Leicht Jørgensen – Undervisningschef
Bilag 9 Jan Frederiksen – Social- og arbejdsmarkedschef

Transskriberinger af interviews

Staten

Bilag 10 Tine Mercebach – specialkonsulent i Arbejdsmarkedsstyrelsen
Bilag 11 Christine Lindrum Iversen – specialkonsulent i Skolestyrelsen

Faaborg-Midtfyn kommune (politikere)

Bilag 12 Bo Andersen – Borgmester (forhenværende)
Bilag 13 Henning Andersen – Medlem af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesudvalget
Bilag 14 Jakob Holm – Medlem af børne- og uddannelsesudvalget (formand)

Faaborg-Midtfyn kommune (forvaltning)

Bilag 15 Benny Balsgaard – Kommunaldirektør
Bilag 16 Finn G. Johansen – Evaluering, planlægning og organisationschef
Bilag 17 Tonni Leicht Jørgensen – Undervisningschef
Bilag 18 Jan Frederiksen – Social- og arbejdsmarkedschef

Bilagene er vedlagt på cd-rom.