

En socialtjänst med kvalitet?

Öppna jämförelser som skyltfönster och verktyg

Masteruppsats, 30 hp
Socialhögskolan
Lunds universitet
VT 2015



Författare: Elisabeth Carlstedt
Handledare: Katarina Jacobsson
Examinator: Eva Palmblad
Antal ord: 26 593

Abstract

Title: *Social work with quality? Public Comparisons as show-window and tool*

Author: Elisabeth Carlstedt

Supervisor: Katarina Jacobsson

Assessor: Eva Palmblad

Auditing, evaluations, rankings and performance measurements of the public sector are often presented as tools to ensure accountability, improvement, quality and transparency in publicly funded organizations. One such tool is called "Public Comparisons" (Öppna jämförelser), a Swedish publicly reported measurement of quality in social work. The aim of this study was to examine "Public Comparisons", and what kind of 'knowledge' and 'truth' it conveys. Furthermore, the aim was to examine how professionals in social work perceive and relate to this 'knowledge'. The study was conducted by analyzing official documents in which "Public Comparisons" is described, explained and carried out to the professionals, such as policy documents, questionnaires, manuals and charts. Also, qualitative interviews were conducted with seven professionals working in six different municipalities in southern Sweden. The respondents all had experience of using "Public Comparisons". The empirical data was analyzed with a constructionist approach. The findings of the study suggest that in contrast to a view of quality as vague and elusive, quality in "Public Comparisons" is regarded as a property that can be defined, quantified and objectively measured. Apart from a small number of deviating statements, the documents present "Public Comparisons" as a reliable tool, with which it is possible to measure and thereby trigger improvement of quality in social work. The professionals perceive "Public Comparisons" as a way by which state authorities can express what kind of quality is 'good' or 'right'. Some professionals agree with the documents' definition of quality, while others are more sceptical. Scepticism towards the documents' definition of quality is often based on the impression that the quality indicators target form rather than substance.

Keywords: Performance measurement, quality measurement, constructionism, document analysis.

Nyckelord: Öppna jämförelser, kvalitetsmätning, konstruktionism, dokumentanalys.

Förord

Först och främst, tack till min handledare Katarina Jacobsson för att du lotsat, tipsat, väglett, handlett, undrat och uppmuntrat, och för att jag fick möjlighet att skriva min uppsats inom ramen för projektet *Blanketter, formulär och pappersgöra – expanderande dokumenteringspraktiker inom socialtjänst och sjukvård*. Tack även till övriga forskare i projektet för läsning, diskussioner och kommentarer, och möjligheten att få en inblick i hur "riktiga" forskare arbetar.

Jag har fått möjligheten att intervjua några av dem som arbetar i socialtjänsten i södra Sverige, stort tack till er för att ni tog er tid och visade intresse.

Tack också till mamma, pappa, Lotta och lilla Sigge, vänner och alla andra som frågat (eller inte frågat) vad jag skriver om och hur det går.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
Syfte och frågeställningar	3
Vad är Öppna jämförelser?	3
2. Litteraturgenomgång	7
Granskningssamhället	7
Svårigheter i att utforma ett mätverktyg	8
Kvalitetsmätning som styrmedel	9
Praktiska konsekvenser av kvalitetsmätning	10
Verksamheternas upplevelser av kvalitetsmätning	11
Uppsatsens bidrag till forskningsområdet	12
3. Teoretiska utgångspunkter	13
Kunskapssociologisk inramning	13
Dokument som aktör	15
<i>Vad är ett dokument?</i>	15
<i>Vad gör ett dokument?</i>	16
Konstruktioner av "dagens sanningar"	17
<i>Lösningen på ett problem</i>	17
<i>Trendens emotionella aspekt</i>	18
De teoretiska perspektivens roll i analysen	18
4. Metod	20
Materialbeskrivning	20
Dokument	20
Intervjuer	21
Forskningsprocessens utveckling	23
Analysprocessen	24
Avgränsningar	25
Metodologiska överväganden	26
Alternativa metodval	27
Etiska överväganden	28

5. Konstruktioner av kvalitet	30
"Kvalitet kan definieras" 31	
"Kvalitet kan operationaliseras" 32	
"Kvalitet kan mätas" 35	
"Ett kvalitetssäkrat mätinstrument" 36	
"En efterfrågad självklarhet" 38	
Avvikande utsagor 39	
Osäkerheter i mätinstrumentet 41	
En avrundning: Från osäkerhet till sanning 43	
6. Normskapande dokument	45
Från rött till grönt 46	
Öppna jämförelser som vägvisare 48	
Att visas upp i ett skyltfönster 52	
Skeptiker och tvivlare 55	
Att hålla distans till normerna 58	
7. Att använda Öppna jämförelser?	61
Öppna jämförelser som retorisk rekvisita 62	
Att visa upp sig i ett skyltfönster 64	
Kreativ bokföring 65	
Man jobbar på ändå 68	
Hur ska man egentligen arbeta med rött och grönt? 68	
Det går inte att avtala sig bortom allt 70	
8. Slutdiskussion	74
Referenslitteratur	77
Bilaga 1 – Enkät för Öppna jämförelser BoU 2014	
Bilaga 2 – Intervjuguide	

1. Introduktion

En "kvalitetsmätningebölja" har sköljt över den offentliga sektorn sedan slutet av 1990-talet (Lindgren et al 2012:7). Den offentliga sektorn granskas, bedöms och jämförs i ökande omfattning på ett sätt som ur ett historiskt perspektiv är nytt (Lindgren 2014). Evert Vedung (2003) beskriver det som en megatrend i förvaltningspolitiken. Enligt Michael Power (1997) befinner vi oss nu i ett *audit society*.

Kvalitetsmätning är inte en svensk företeelse, snarare är det en gemensam trend för flertalet OECD-länder så som Danmark, England, USA och Norge (Lindgren et al. 2012). Utvecklingen kan till stora delar härledas ur marknadsinspirerade New Public Management-reformers ökade inflytande över den offentliga sektorn. New Public Management (NPM) är ett samlingsbegrepp för program som startades i flera länder under 1980-talet med syftet att öka kvaliteten och effektiviteten i offentlig sektor. NPM har sedan 1980-talet förändrats i vissa aspekter, men kvalitet och effektivitet är fortfarande centrala begrepp (Pollitt & Bouckaert 2011). Karaktäristiskt för NPM är att verksameters kvalitet och effektivitet ska vara granskningsbar (Power 1997). Granskningar görs på i stort sett alla områden, från vård och omsorg till elevers kunskapsinhämtande och högre utbildningar (Blomgren & Waks 2012), och anses vara ett sätt att försäkra insyn i och kontroll över verksamheternas kvalitet (Power 1997).

Under 1990-talet började man inom svensk offentlig sektor tala om kvalitet i högre utsträckning än tidigare (Strannegård 2013). Samma årtionde infördes kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen. Denna säger att insatser i socialt arbete ska vara av god kvalitet, samt att kvaliteten fortlöpande ska utvecklas (3 kap. 3 § SoL). Vidare började nya krav på det svenska sociala arbetet att framträda; bristande systematisk kunskap om det sociala arbetets kvalitet, effektivitet och resultat anfördes som oroväckande (Lundmark & Bergström 2006). Därför inleddes ett arbete med målet att utveckla ett socialt arbete som grundades på vetenskap och beprövad erfarenhet, samtidigt som brukarnas upplevelser skulle tas till vara (Socialstyrelsen 2000:24). Socialstyrelsen lanserade för detta ändamål begreppet evidensbaserad praktik (EBP), en version av det medicinska områdets evidensbaserade medicin (Alexandersson 2006). Dessa parallella trådar, som delvis griper in i varandra och har det gemensamt att de strävar mot förbättrad kvalitet, kan förklara det som Lindgren m.fl. (2012) kallar kvalitetsmätningebölja.

I boken *Flavor of the month: Why smart people fall for fads* undersöker Joel Best (2006) vad han kallar institutionella trender. Institutionella trender kan ur ett historiskt perspektiv återfinnas inom bland annat utbildning, forskning och medicin. I linje med gängse kunskapssociologiska tankegångar menar Best att kunskap är produkten av mänskliga aktiviteter vilken konstrueras och rekonstrueras i sociala processer (jfr. t.ex. Berger & Luckmann 1979). En del av den kunskap vi idag tar för given som rationell och relevant kan om tio eller tjugo år komma att betraktas som märklig, i vissa fall kanske rent av dum. Vad som betraktas som kunskap eller fakta kan alltså förändras, vilket institutionella trenders uppgång och fall visar på. Vidare behöver kunskapsutvecklingen inte nödvändigtvis bygga på tidigare kunskap i en ständigt framåtskridande utveckling, utan kan snarare sägas bygga på "whatever passes for today's wisdom" (Best 2006:5). Best menar att vår tilltro till ständig förbättring och utveckling utgör grogrunden för att nya institutionella trender ska uppstå och spridas i organisationer. Kan vi identifiera ett problem välkomnar vi en lösning. Denna lösning utformas ofta av 'seriösa' människor, experter eller forskare, vilka är övertygade om att den nya strategin är rationell, viktig och här för att stanna.

Ett exempel på hur man i Sverige avser mäta kvalitet är "Öppna jämförelser". Öppna jämförelser kan sägas vara ett mätverktyg för att årligen samla in och sammanställa information om verksameters kvalitet på flera olika områden, från socialtjänst och skola till företagsklimat och kollektivtrafik. Öppna jämförelser kan kortfattat beskrivas som mätning och inrapportering av data utifrån standardiserade indikatorer på 'god' kvalitet. Mätningarna ska sedan utgöra ett kunskapsunderlag för jämförelser mellan olika verksamheter, och syftar till att stimulera kvalitetsutveckling och förbättring (Socialdepartementet 2009; Socialstyrelsen 2010). Den första Öppna jämförelsen gjordes av hälso- och sjukvården 2006. Öppna jämförelserns omfattning har sedan dess ökat. Som en del av evidensbaserings övergripande standardiseringstendens kan Öppna jämförelser i dagsläget alltså sägas vara på modet (Lindgren et al. 2012; Jacobsson & Martinell Barfoed, kommande 2015).

I takt med att kvalitetsmätning ökar i frekvens och omfattning, ökar även antalet verksamheter vars kvalitet mäts liksom antalet professionella som ska ta del av den nya strategin för att uppnå förbättrad kvalitet. Lanseringen och spridningen av nya institutionella strategier slukar både tid och pengar. Den 'kunskap' den nya strategin bygger på kan få faktiska konsekvenser för de professionella som arbetar i verksamheterna, och inte minst för de brukare som berörs av verksamhetens arbete (Best 2006). Det är därför av intresse att undersöka hur kvalitetsmätningens verktyget Öppna jämförelser konstrueras, vilka antaganden

det bygger på och hur det uppfattas av de professionella vars verksamheter är föremål för kvalitetsmätning.

Öppna jämförelser lanseras och sprids genom olika dokument. Enkäter ska fyllas i, nationella strategier och policydokument beskriver vem som ska göra vad, hur och varför, i rapporter och diagram analyseras och rankas verksamheternas resultat, analyshandböcker beskriver hur verksamheterna ska arbeta, och så vidare. Mitt kunskapsintresse berör frågor om vad dessa dokument förmedlar de tilltänkta läsarna och användarna; vad mäts och vad mäts inte, och vilka signaler kan det ge det till dem som är föremål för mätningen? Hur tas alla dessa dokument emot av de professionella? Hur upplevs det när en högre instans vill mäta, ranka och jämföra kvaliteten i kommunala verksamheter? Hur influerar dokumenten det praktiska arbetet, och vilket handlingsutrymme har de professionella? Utifrån detta kunskapsintresse har uppsatsens syfte och frågeställningar utformats.

Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att undersöka vilken kunskap och vilka 'sanningar' om kvalitet och kvalitetsmätning som Öppna jämförelser förmedlar till professionella inom socialtjänsten, företrädesvis beslutsfattare och chefer, samt hur denna grupp uppfattar och förhåller sig till kunskapen. Det insamlade materialet analyseras med hjälp av en kunskaps sociologisk ansats.

1. Hur konstrueras kvalitet och kvalitetsmätning i dokumenten som utgör Öppna jämförelser¹?
2. Vilka antaganden görs i dokumenten om Öppna jämförelserns funktion och användning i verksamheterna?
3. Hur uppfattar och förhåller sig de professionella till Öppna jämförelser?

Vad är Öppna jämförelser?

Denna bakgrund är en kortfattad beskrivning av Öppna jämförelser. Jag fokuserar främst på de delar av Öppna jämförelser vilka jag senare utvecklar i min analys. Öppna jämförelser ser olika ut beroende på vilken verksamhet de riktar sig till, men strukturen är i stort sett likadan. I den här bakgrunden utgår jag från Öppna jämförelser av den sociala barn- och ungdomsvården som publicerades 2014 (ÖJ BoU 2014).

¹ "Dokumentet" är de dokument som utgör en del av uppsatsens empiriska material. Dessa presenteras utförligare i kapitel 4.

Öppna jämförelser är ett svenskt uppföljningssystem för att samla in och presentera information om olika aspekter av socialtjänstens verksamheter (Socialstyrelsen 2011:1; Lindgren et al. 2012). Idén om att mäta kvalitet inom olika områden av offentlig sektor och offentligt publicera mätningarnas resultat är dock inte svenskt, utan snarare ett globalt fenomen som ökat i omfattning de senaste 10-15 åren (Lindgren et al. 2012). Exempelvis använder OECD indikatorer för mätning av kvalitet och effektivitet, uppföljning och jämförelser av offentlig sektor i olika länder, och publicerar återkommande rapporter som *Government at a glance* (OECD 2013), *Education at a glance* (OECD 2014a), *Society at a glance* (OECD 2014b) och *Health at a glance* (OECD 2014c).

I Öppna jämförelser av socialtjänsten kan kvalitetsmätningen handla om ifall man erbjuder olika manualbaserade insatser, om man undersöker brukarnas uppfattning om verksamheten, eller hur många handläggare som har socionomexamen (se enkät, bilaga 1). Informationen samlas in på olika sätt. Ett sätt är registergranskning, exempelvis av kommunernas BBIC-licenser, eller hur många barn som är placerade i familjehem. Det sätt att samla in information som står i fokus för denna uppsats är en enkät som skickas ut till samtliga kommuner och stadsområden i Sverige (Socialstyrelsen 2014a:29f). Det är frivilligt för verksamheterna att besvara enkäten. I ÖJ BoU 2014 valde 16 kommuner och stadsdelar att inte besvara enkäten, av de 317 som tillfrågades. Bortfallet var alltså 5 % (Socialstyrelsen 2014a:32).

Den första Öppna jämförelsen av hälso- och sjukvården publicerades 2006 på initiativ av Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL). 2009 publicerade Socialdepartementet tillsammans med Socialstyrelsen, SKL och de privata aktörerna Vårdföretagarna (arbetsgivar- och branschorganisation för privata vårdgivare) och Famna (riksorganisation för idéburen vård och omsorg)² en nationell strategi för att kunna sammanställa data i Öppna jämförelser (Socialdepartementet 2009). Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att intensifiera arbetet med att utveckla Öppna jämförelser. Uppdraget avslutades 31 december 2014. Målet med uppdraget var främst att utveckla tillförlitliga kvalitetsindikatorer som kan användas i kommande års Öppna jämförelser (Socialstyrelsen 2014a:11). Öppna jämförelser görs idag inom flera olika områden, exempelvis socialtjänst och hälso- och sjukvård. Information samlas in och redovisas årligen. Inom socialtjänsten görs Öppna jämförelser inom följande områden:

² Det är dessa aktörer som avses med Öppna jämförelserns "avsändare", om inte annat anges.

- Barn- och ungdomsvård (sedan 2010)
- Brottsoffer (sedan 2012)
- Ekonomiskt bistånd (sedan 2011)
- Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden (sedan 2012)
- Missbruks- och beroendevård (sedan 2009)
- Stöd till personer med funktionsnedsättning (sedan 2010)
- Vård och omsorg om äldre (sedan 2010) (Socialstyrelsens hemsida)

Som själva namnet "Öppna jämförelser" antyder handlar det för det första om att sammanställningen av den insamlade informationen är *öppen*, det vill säga offentligt publicerad och möjlig att ta del av för alla som vill. Resultatet av datainsamlingen publiceras på Socialstyrelsens hemsida. För det andra syftar Öppna jämförelser till att möjliggöra *jämförelser* mellan de olika verksamheterna som deltagit i undersökningen. På så sätt kan en kommun jämföra sina resultat med en annan kommun (Socialstyrelsen 2014a:8).

De data som samlas in syftar till att ge information om kvalitet i socialtjänsten (Socialstyrelsen 2010a:1). Ofta kopplas denna kvalitet till olika sätt att arbeta. I Öppna jämförelser av den sociala barn- och ungdomsvården från 2014 kan det handla om ifall det finns en jourverksamhet, om barnen och ungdomarna som är föremål för insatser kan kontakta sin socialsekreterare via mail eller sms, eller om det finns skriftliga rutiner som reglerar samverkan med andra myndigheter (se enkäten för ÖJ BoU 2014, bilaga 1). De efterfrågade arbetssätten kallas, när de mäts i Öppna jämförelser, för indikatorer (Socialstyrelsen 2014b:11). De data som rapporteras in till Öppna jämförelser via enkäten som besvaras i verksamheterna handlar alltså om huruvida verksamheten 'har' indikatorn, det vill säga om de arbetar enligt det efterfrågade arbetssättet, eller inte. När enkäterna är besvarade och inskickade till Socialstyrelsen sammanställs de i ett resultat. Resultatet publiceras i form av en rapport från Socialstyrelsen med ett antal tabeller som jämför vissa indikatorer på nationell, läns- och kommunnivå (Socialstyrelsen 2014a). Resultatet presenteras också i en Excel-fil, där man kan se hur varje deltagande kommun har besvarat enkäten.

För dem som arbetar i eller nära verksamheterna, vilka står i fokus för denna uppsats, beskrivs Öppna jämförelserns syfte och avsedda funktion så här:

Syftet med öppna jämförelser är att förbättra socialtjänstens och hemsjukvårdens kvalitet genom att det ska vara ett relevant underlag för politiska beslut på olika nivåer och ett effektivt verktyg för verksamhetsutövarnas förbättringsarbete. Det ska också

vara ett underlag för uppföljning och utvärdering av socialtjänstens verksamheter
(Socialstyrelsen 2010b:6).

2. Litteraturgenomgång

Kvalitetsmätning, med tillhörande dokumentation och strävan efter transparens och ansvarsutkrävande, kan sägas vara en form av granskning av offentlig verksamhet (jfr. Lindgren et al. 2012). Jag inleder detta kapitel med en kunskapsöversikt av granskningssamhällets framväxt i allmänhet, och redogör därefter för forskning om kvalitetsmätning i synnerhet. Kvalitetsmätning har studerats ur management- eller organisationsteoretiska perspektiv, som en matematisk modell ur ekonomiska eller logistiska perspektiv, ur strukturella eller psykologiska perspektiv, inom medicin, utbildning, utvecklingsländers industriella produktivitet och effektivitet, karriärsutveckling, upplevd kundtillfredsställelse, och så vidare. Det är alltså nödvändigt att jag i denna litteraturgenomgång avgränsar mig till forskning som fokuserar på de aspekter som undersöks i uppsatsen. Sökord som har använts är: *performance measure/measurement*³, *indicator construction*, *audit*, *professional reporting data*, *management consequence*, *child care*, *social work*, *öppna jämförelser*, *kvalitetsmätning*, i olika kombinationer. Forskning har även hittats via artiklars och rapporters referenslitteratur.

Granskningssamhället

En stor del av forskningen om granskning fokuserar på hur utvärdering, uppföljning och rankning av offentliga verksamheter blivit allt vanligare de senaste decennierna, till den grad att Michael Power (1997) menar att vi lever i ett granskningssamhälle. Denna forskning vill förklara vilka antaganden om förvaltning, offentliga organisationer, ledning och styrning som ligger bakom den ökade granskningen. Ofta utgår forskningen från strukturella analyser av en förändrad syn på organisationer och offentlig administration där granskning har blivit ett integrerat inslag som ska tillgodose transparens, möjliggöra ansvarsutkrävande och förändra möjligheterna för offentlig styrning och ledning (se exempelvis Power 1997; Sahlin-Andersson 2000; Vedung 2003; Shore & Wright 2004; 2015; Lindgren 2014). Den ökade granskningen ses som ett inslag i de NPM-reformer som gjorts sedan 1980-talet (Power 1997). Denna typ av forskning leder till slutsatsen att granskningens roll i offentliga institutioner har utvecklats från isolerade företeelser, i form av exempelvis

³ *Performance measurement* har i denna uppsats, liksom av exempelvis Lindgren m.fl. (2012), översatts till kvalitetsmätning.

måluppfyllelseutvärdering, till ett regelbundet återkommande inslag, grundläggande för ledning och styrning (Vedung 2003; Lindgren 2014, Shore & Wright 2015), som kan få omfattande konsekvenser för organisationer (Shore & Wright 2000; 2004). Power (1997:91) menar att granskning medför "the need to install auditable performance measures. In short, audits work because organizations have literally been made auditable". Ovan nämnda forskning visar hur granskningspraktikerna ännu befinner sig i en expanderande fas. Lindgren (2014:15) liknar det vid en slags "kollektiv mental besatthet", som ett utvärderingsmonster som kräver mer och mer mat var dag.

Svårigheter i att utforma ett mätverktyg

Avseende studier som undersöker kvalitetsmätning och kvalitetsmätningens instrument avhandlar en del de metodologiska svårigheterna i att utforma ett mätverktyg som infångar de mest relevanta aspekterna av kvalitet och samtidigt motsvarar kraven på validitet. Forskning av detta slag rör sig ofta på en teoretisk nivå och diskuterar vilka aspekter som *bör* tas i beaktande snarare än att vara empiriskt grundad och analysera vilka aspekter som faktiskt tas i beaktande och vad detta kan få för konsekvenser. Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998:147) menar exempelvis att vad som mäts i kvalitetsmätning ofta bestäms "paternalistiskt" och snarare definieras av kvalitetsmätaren och politisk eller administrativ ledning än att definieras av dem som berörs av den verksamhet som är föremål för mätningen. De menar vidare att i försöket att reducera kvalitet till mätbara egenskaper går man miste om den subjektiva *upplevelsen* av kvalitet. Denna upplevelse av mötet och relationen är i själva verket kärnan i kvalitet, i varje fall då man avser mäta kvalitet i människobehandlande organisationer (ibid.:143). Moran m.fl. (2013) har studerat konstruktioner av kvalitetsindikatorer inom psykiatrin. De menar att indikatorn i första hand måste vara av vikt för verksamheten, så att verksamheten kan förbättra resultatet avseende indikatorerna och samtidigt förbättra kvaliteten i verksamheten överlag. Det ska, som även Lindgren m.fl. (2012) framhåller, finnas konsensus om att det som mäts är de viktigaste aspekterna i verksamheten. Indikatorerna ska vidare vara av vikt för brukarna, utgå från vetenskap och vara möjliga att påverka av verksamheten (Moran et al. 2013). Författarna drar slutsatsen att kvalitetsmätning kan fylla många värdefulla syften, men att det kvartstår utmaningar både kring indikatorkonstruktion och de tekniska systemen för inrapportering och publicering av data (ibid.). Lindgren m.fl. (2012:23) menar att konstruktionen av indikatorer är problematisk. "Vilka egenskaper ska räknas som kvalitet [...] och vem ska bestämma det? [...] Mäter de

valda indikatorerna rätt saker? Kan över huvud taget indikatorer konstrueras som inte bara mäter vad som görs i verksamheten, utan också på ett bra sätt mäter vad brukarna får?".

Kvalitetsmätning som styrmedel

En stor del av forskningen fokuserar på hur kvalitetsmätning kan användas för styrning och ledning. Jämförelser, rankningar och redovisningskrav ses som ett uttryck för en ökande form av frivillig styrning; en mjuk och normgivande reglering av den offentliga sektorn (Jacobsson et al. 2004). Blomgren och Waks (2010; 2011) har analyserat hur Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården används för ledning, styrning och kvalitetsarbete. De definierar Öppna jämförelser som ett mjukt styrmedel som med hjälp av rankning och standarder vill få den berörda verksamheten att agera på ett visst sätt (ibid.:2010). I en rapport, vars empiri består av 37 intervjuer med personer på ledningsnivå inom tre landsting i Sverige, drar de slutsatsen att personer på denna nivå i organisationen överlag är positiva till kvalitetsmätning som underlag för styrning och att Öppna jämförelser är närvarande som underlag i styrning, ledning och beslutsfattande. Det krävs fortsatt arbete för att hitta en presentationsform där mätningarnas resultat kan kommuniceras, både inom organisationen och till patienter och anhöriga (ibid.). I en annan artikel diskuterar de hur Öppna jämförelser utmanar den professionella byråkratin, den organisationsform som traditionellt dominerat hälso- och sjukvården (Blomgren & Waks 2011). Detta innebär att det förtroende som tidigare lades på de professionella, att genom sin expertis sörja för verksamhetens kvalitet, nu ställs under hårdare kontroll och styrning. Blomgren och Waks (2010) menar att styrningslogiken i Öppna jämförelser, och möjligheten att ranka verksamheter baserat på resultatet i mätningarna, kan betecknas som *name and shame*, alltså att riken att bli utpekad som 'sämst' får organisationer att anpassa sig efter vad mätningen fokuserar på. Denna logik kan förstås med hjälp av vad Power m.fl. (2009) benämner som *reputational risk*. Power m.fl. (ibid.) diskuterar hur risker och riskmedvetenhet påverkar organisationer, och fokuserar i sin artikel främst på universitet. Organisatorisk medvetenhet om *reputational risk* ökar, och denna medvetenhet genomsyrar all organisatorisk aktivitet. Författarna menar att när organisationers prestation redovisas i rankningar och tabeller, tillgängliga för media, är det svårare för organisationens ledning att ha kontroll över den bild av dem själva som kommuniceras till allmänheten. Författarna tolkar *reputational risk* och den logik det medför som en generell känsla av sårbarhet avseende ansvarsutkrävande och bedömningar av organisationens prestationer.

Behn (2003:586) slår fast att "everyone is measuring performance" och diskuterar hur kvalitetsmätning kan användas för åtta syften för ledning och styrning i organisationer; utvärdering, kontroll, budgetering, motivation, gynnande, firande, lärande och förbättrande (ibid.:589). Behn problematiserar kvalitetsmätningars ofta begränsade undersökningsområde och menar att det inte finns någon kvalitetsmätningss metod som svarar mot alla åtta syften. Innan kvalitetsmätning används för ledning och styrning i en organisation är det därför av vikt att slå fast vad mätningen ska syfta till. Det finns alltså inte, menar Behn, *en* form av kvalitetsmätning som passar alla organisationer.

Praktiska konsekvenser av kvalitetsmätning

Utöver styrning och ledning kan kvalitetsmätning påverka organisationer på andra sätt, vilket exempelvis Clarkson (2010) diskuterar i en artikel om brittiskt socialt arbete med vuxna. Artikeln utgår från litteratur på området och diskuterar vilka problem och möjligheter kvalitetsmätning medför i socialt arbete. Clarkson (ibid.) menar att, bortsett från att kvalitetsmätning utgör ett förbättrat underlag för styrning och ledning, kan kvalitetsmätning medföra bieffekter som är både oförutsedda och oönskade. Ett exempel på sådana bieffekter är att organisationen får tunnelseende och fokuserar verksamheten på det som mäts snarare än det organisationen själv anser vara viktigt. Clarkson (ibid.) drar slutsatsen att nya system för kvalitetsmätning bör utvecklas. Dessa ska ta hänsyn till alla 'stakeholders' intressen, både på lokal och nationell nivå.

Ett annat forskningsområde avseende konsekvenserna av kvalitetsmätning är huruvida kvalitetsmätning faktiskt leder till ökad kvalitet i organisationerna. Fung m.fl. (2008) har gjort en sammanställning av 45 studier om offentligt publicerade kvalitetsmätningar inom hälso- och sjukvården, bland annat avseende mätningarnas effekter på kvalitetsarbete, resultat och patientsäkerhet. Studierna i artikeln representerar flera olika länder, däribland USA, England och Kanada. Urvalskriteriet för att ingå i metaanalysen är att studierna ska ha skrivits på engelska. Författarna menar att kvalitetsmätningar stimulerar organisationers ansträngningar för att förbättra kvaliteten. Exempelvis visar en av studierna i artikeln att ett sjukhus med hög uppmätt dödlighet relaterat till hjärtoperationer vidtog åtgärder för att förbättra den kirurgiska proceduren. Förbättringar avseende organisationernas effektivitet och patientsäkerhet är fortsatt oklara eftersom få studier har fokuserat på dessa aspekter av kvalitetsmätning. Författarna drar också slutsatsen att det saknas omfattande utvärdering av många av de system i vilka kvalitetsmätningar publiceras offentligt. Fung m.fl. (ibid.) menar att även om logiken

bakom offentligt publicerade kvalitetsmätningar är tilltalande i teorin möter kvalitetsmätning många hinder när den ska omsättas i praktiken, framför allt avseende utformning och implementering av mätningssystem som motsvarar kvalitetsmätningens syfte.

Verksamheternas upplevelser av kvalitetsmätning

En relativt liten del av den forskning jag funnit om kvalitetsmätning består av empiriskt material insamlat i de organisationer vars kvalitet mäts. Utöver Blomgren och Waks (2010) som studerar kvalitetsmätning ur ett styrningsperspektiv, kan här nämnas Lindgren m.fl. (2012) som har gjort en kvalitativ studie i tre kommuner i Göteborgs region. Studien har ett fokus på ledning, styrning och användning av mätresultaten, men berör även de professionellas reflektioner om kvalitetsindikatorerna och upplevelser av att rapportera in data till Öppna jämförelser. Studiens resultat visar att det, trots utbrett användande av resultatet av Öppna jämförelser, föreligger tvivel i verksamheterna om resultatets validitet. Avseende indikatorerna uppfattas dessa som "hårda" (ibid.:99), med slagsida mot sjukvårdsaspekter av äldrevården, och förmår därmed inte fånga upp de "mjukare" (ibid.) arbetsätten som är svårare att mäta. Det finns också en oro för skiftande tolkningar av frågorna, vilket kan medföra ett orättvist resultat. Intressant nog visar studien att den kommun som använder Öppna jämförelser flitigast försämrat sina resultat i ungefär samma utsträckning som en annan kommun, som använder Öppna jämförelser mer sparsamt, förbättrat sina resultat.

Ytterligare en forskare som undersökt professionellas uppfattning om kvalitetsmätning är Richard Norman (2002). Norman har intervjuat 41 anställda inom olika verksamheter i offentlig sektor i Nya Zeeland för att undersöka hur dessa förhåller sig till kvalitetsmätningars användning. De intervjuades svar delas upp i tre kategorier; "*true believers*", "*pragmatic sceptics*" och "*active doubters*" (ibid: 622). Förhållningssättet *true believers* menar att kvalitetsmätning förbättrar kvalitet och effektivitet i offentlig sektor, men mer kraft bör läggas på att utveckla mått med fokus på utfall av offentliga sektorns insatser och tjänster. *Pragmatic sceptics* menar att kvalitetsmätning som bäst kan bidra till att väcka en diskussion om innehåll, snarare än form, i den offentliga sektorn. Mätningarnas resultat bör dock tas med en nypa salt. *Active doubters* menar att mätningar inte förmår infånga den relationsbaserade dimensionen i arbetet. Denna kategori menade vidare att mätningarna tvingar dem att implementera arbetssätt som fokuserar mer på form än på innehåll, vilka kommer i vägen för det "riktiga arbetet" (ibid.). Ett återkommande tema i intervjuerna var varför kvalitetsmätningssystem i Nya Zeeland har förlorat sin forna glans. Beroende på vilken av

ovanstående kategorier intervjupersonen tillskrevs varierade den förklaring de gav. *True believers* menade att politiker måste fortsätta att utveckla kvalitetsmätning, då systemet ännu betraktas som ofärdigt och har utrymme för förbättring. De övriga två kategorierna menade snarare att tanken bakom kvalitetsmätning i grunden är bristfällig, varför mätning inte förmår förbättra kvaliteten i offentlig sektor.

Uppsatsens bidrag till forskningsområdet

I denna uppsats undersöker jag vilken kunskap och vilka sanningar som förmedlas i de dokument med vilka Öppna jämförelser förklaras, lanseras och sprids. Den programteorianalys som görs av Lindgren m.fl. (2012), i vilken författarna undersöker vilka grundläggande antaganden som Öppna jämförelserns logik verkar vila på, är det närmaste jag kommit då jag letat efter forskning som undersöker vilken världsbild kvalitetsmätningar förmedlar. Jag har hittills inte hittat forskning som med en konstruktionistisk ansats undersöker hur kvalitetsmätningar producerar kunskap, så som görs i denna uppsats. Vidare bygger uppsatsen på empiriskt material som insamlats från de personer i verksamheterna som ansvarar för att besvara enkäten som ligger till grund för Öppna jämförelser, och sedermera förväntas använda sig av resultatet av mätningen. Utifrån den tidigare forskning jag hittat upplever jag en frånvaro av professionellas perspektiv på vilken bild av kvalitet kvalitetsmätningens dokumenter förmedlar, hur det upplevs att besvara enkäten, och hur Öppna jämförelser kan användas i verksamheterna. Till skillnad från de många studier om kvalitetsmätning som rör sig på organisatorisk nivå och fokuserar på specifika delmoment av kvalitetsmätningen undersöker jag i denna uppsats både dokument och de professionella som aktörer i den dynamiska relationen mellan dokumentens produktion, innehåll och användning (jfr. Prior 2003).

3. Teoretiska utgångspunkter

Kunskapssociologisk inramning

Det konstruktionistiska perspektiv på 'verkligheten' som ligger till grund för min analys innebär att verkligheten inte är oberoende av mänsklig handling, utan *görs* verklig i sociala processer. Kunskapssociologin intresserar sig för dessa processer: hur skapar vi verkligheten och vad kan vi veta om den? Jag använder mig av kunskapssociologins utgångspunkt om att produkterna av mänskliga aktivitet görs verkliga, objektiva och faktiska, och på så sätt skiljs från människorna som skapat dem (Berger & Luckmann, 1979). Berger och Luckmann (1979:10) presenterar följande definition av "verklighet" och "kunskap":

För vårt ändamål är det tillräckligt att definiera "verkligheten" som en egenskap tillhörande fenomen som vi erkänner existerar oberoende av vår egen vilja (vi kan inte "önska bort dem"), och att definiera "kunskap" som vissheten om att fenomenen är verkliga och att de äger specifika kännetecken.

Författarnas analys av de externaliserings-, objektiverings- och internaliseringsprocesser som pågår mellan individ och det omgivande samhället då kunskap skapas har givit mig fördjupad förståelse för hur man kan ta sig an en analys med ett konstruktionistiskt förhållningssätt. Författarna används inte direkt i uppsatsens analys, men bidrar med ett grundläggande perspektiv med vilket jag läst mitt insamlade material. Givet uppsatsens konstruktionistiska perspektiv på ontologi hade andra val av teoretisk utgångspunkt varit möjliga, exempelvis att analysera kvalitetsmätning som en diskurs. Jag upplevde dock att diskursanalysens fokus på hur språkliga praktiker kategoriserar och berättar vad som tas för givet om ett visst fenomen (Boréus 2011b) inte skulle hjälpa mig att besvara uppsatsens frågeställningar. För detta ändamål tycktes en mer allmän kunskapssociologisk förståelseram, med fokus på de processer i vilka kunskap skapas, vara lämpligare och samtidigt innebära en större frihet i analysen.

Som beskrivs i metodkapitlet hade jag påbörjat materialinsamling och en initial tematisering av materialet när jag valde de teoretiska perspektiv med vilka jag ville fördjupa min förståelse för materialet. Jag uppfattade två parallella, men sammanflätade, spår i materialet. För det första verkade Öppna jämförelser vilja förmedla 'kunskap' om kvalitet, framför allt en viss *sorts* kvalitet. Denna kunskap tycktes vara avsedd att influera

verksamheternas kvalitetsarbete. Även intervjuerna handlade delvis om hur kunskap om kvalitet förmedlades via ÖJ-dokumenten. För det andra berörde både ÖJ-dokumenterna och intervjuerna en (antagen) emotionell aspekt av att förhålla sig till den nya 'kunskapen'. Denna emotionella aspekt, vare sig det handlade om entusiasm eller tvivel avseende kvalitetsdefinitionerna, tycktes påverka både hur de professionella använde sig av, och hur de i ÖJ-dokumenterna antogs använda, den nya 'kunskapen'. I sökandet efter relevanta kunskaps sociologiska teorier för att förstå dessa två övergripande analytiska spår hittade jag slutligen Lindsay Prior (2003; 2004) och Joel Best (2006), vilka båda intresserar sig för hur 'kunskap' skapas. Jag ser det som att de båda författarna kompletterar varandra i arbetet med att besvara uppsatsens frågeställningar.

När en ny institutionell strategi som Öppna jämförelser ska lanseras görs detta ofta i form av olika dokument (Jacobsson & Martinell Barfoed, kommande 2015). Det kan handla om dokument som berättar vad den nya strategin är, dokument som ska fyllas i och skickas runt till olika instanser, och dokument som är avsedda att användas av den tilltänka läsaren för ett visst ändamål. Priors (2003; 2004) resonemang är lika mycket metod som teori. Han beskriver hur man som forskare kan ta sig an och analysera dokument, men även vad dokument kan sägas vara, hur de kan förstås och vilken funktion de kan anses ha. Det är främst de sistnämnda tankegångarna jag använder som teoretisk utgångspunkt i min analys. Dessa används för att förstå *vad* det är som lanseras och antas i verksamheterna. Vad har dokumentet för roll i, och inverkan på, verksamheterna? Hur kan dokumentet användas, både av dess författare och dess tilltänkta läsare, i en organisatorisk kontext?

Öppna jämförelser har de senaste åren lanserats och spridits med stor framgång. Hela 95 % av de tillfrågade kommunerna och stadsdelarna besvarade enkäten för ÖJ BoU 2014 (Socialstyrelsen 2014a:32). Öppna jämförelser i synnerhet och kvalitetsmätning i allmänhet kan anses vara "på modet" (Lindgren et al. 2012; Jacobsson & Martinell Barfoed kommande 2015), eller med Bests (2006) ord, en institutionell trend. Best (2006) skriver om hur man kan förstå institutionella trenders uppgång och, eventuella, fall. Jag använder Best för att förstå *hur* Öppna jämförelser lanseras och antas i verksamheterna. Vad är en ny institutionell trend, och varför uppkommer den? Hur kan man förstå Öppna jämförelserns framgångsrika spridning? Och hur kan man förstå de professionellas olika förhållningssätt till Öppna jämförelser?

Dokument som aktörer

Lindsay Prior (2003) beskriver i boken *Using documents in social research* hur dokument och dokumentation kan utgöra ett eget forskningsfält, vilket inte bara bör fokusera på dokumentens textmässiga innehåll. Prior förespråkar att dokument betraktas som aktörer i sig själva, snarare än endast 'rekvisita' i mänsklig interaktion, vilka förses med agens av både dess författare och dess användare. Hellre än att fokusera enbart på vad som står i dokumentet bör forskaren enligt Prior undersöka hur dokumentets bakgrund och uppkomst kan förstås, och hur dokumentet sedan konsumeras och används. Tanken att en grundlig dokumentanalys bör undersöka såväl dokumentens produktion och innehåll som konsumtion har varit vägledande i denna uppsats.

Vad är ett dokument?

Prior (2003) menar att dokument är fyllda av antaganden, koncept och idéer. Dessa berättar inte bara något om dokumentets författare, utan också om föreställningar om dokumentets tilltänkta användare och dem dokumentet handlar om. I varje dokument, menar Prior, kan författarnas bild av 'verkligheten' utläsas. Hur information sammanställs och presenteras i ett dokument vittnar om författarnas specifika sätt att tänka, agera och organisera. Att generalisera, abstrahera, gruppera och leta efter mönster är essentiellt i all mänsklig aktivitet. Dessa aktiviteter är sällan synliga i dokumentet. Istället ställs forskaren inför ett redan färdigställt dokument. För att få kunskap om de processer och aktiviteter som föregått den färdiga produkten behöver man därför rikta analysen mot det som kan utläsas om skrivandets "produktionssystem" (ibid. 30). Det kan handla om författarnas selektion, urval och avgränsningar. Hur definieras och kategoriseras det som dokumentet handlar om? Vem har givits tolkningsföreträde, och vem har exkluderats? Finns det värderingar i form av 'bra' eller 'dåligt' när författarna beskriver olika beteenden, objekt eller aktörer, och vad kännetecknar i så fall 'bra' eller 'dåligt'? Hur ska den insamlade informationen organiseras i förhållande till dokumentets syfte? Vad kan sällas bort? Ett dokument kan alltså sägas vara en produkt av en mängd aktiviteter, vilka alla återspeglar författarnas syn på världen, sig själva, läsaren och den dokumentet handlar om. Dessa aktiviteter styrs ofta av redan fastslagna ramverk i föregående, vad Prior kallar generativa, dokument, vilka placerar dokumentet i en kontext av andra dokument.

Vad gör ett dokument?

Prior (2003) menar att dokument för det första kan sägas konstruera fakta. Den världsbild som dokumentens författare utgår från styr vad som i dokumentet sägs vara 'sant' och 'fakta'. Mycket av det som betraktas som givna fakta kan egentligen sägas existera enbart i dokument. Flera av Priors (2003; 2004) exempel berör fastställande av olika slags diagnoser. Vad man kan dö av, till exempel, verkar vara knutet till kontext och tid, och varierar från decennium till decennium. Inom västerländsk medicin är det bara vissa dödsorsaker som anses vara legitima. "In that context, readers may be delighted to note that one is simply not allowed to die of either 'old age' or 'poverty'" (Prior 2004:377). Även psykiatriska diagnosers 'faktiska' existens är beroende av val av datainsamlingsmetod, kodning och tolkning av svaren. På så sätt menar Prior (2003) att datainsamlingsprocessen kan sägas konstruera diagnoserna.

I den fakta- och kunskapsproduktion som sker i författandet av ett dokument finns enligt Prior (2003) en maktaspekt. Dokumentet träder in i en kontext, till exempel en organisation, med ett eget aktörskap eftersom dokumentet ofta betraktas som en 'expert' på det problem dokumentet avser avhandla. Dokument kan alltså sägas berätta *vad* problemet är, det lutar sig mot *bevis* insamlade utifrån författarnas världsbild och de "produktionssystem" (ibid.:30) som föregår författandet av dokumentet, och kan sedan föreslå en *lösning* på problemet.

För det andra menar Prior att dokument som cirkulerar på exempelvis en arbetsplats ofta vill *göra* någonting eller få någonting att hända. Exempelvis kan det handla om PM, checklistor, kallelser, planer eller instruktioner, vilka syftar till att informera, påminna, lära och så vidare. Men dessa till synes vardagliga dokument är också uttryck för maktrelationer mellan de som författar dokumentet, de som ska läsa dokumentet och dem dokumentet handlar om. Det är utifrån denna tanke som Prior (2003) menar att dokument *gör* något i form av sin blotta existens. Ett PM, exempelvis, syftar till att initiera ett händelseförlopp på en annan plats än där det skrev. Dessa aktiviteter ska ofta utföras av andra människor än den som författade dokumentet. De instruktioner och krav som kommuniceras via ett PM kan ses som en form av *action-at-a-distance*, och visar vem som är över- respektive underordnad. Dokument kan på så sätt sägas konstituera sociala roller och organisatoriska positioner, och visar var i hierarkin avsändaren och användaren befinner sig.

För det tredje menar Prior att dokument i en organisatorisk kontext kan syfta till att 'fånga in', synliggöra och stabilisera sådant som annars är abstrakt, till exempel arbete. Att dokumentera arbete blir ett sätt att synliggöra, ett bevis på, att arbetet faktiskt har utförts. Vidare verkar dokumentation som *berättar att* arbetet har utförts betraktas som viktigare än vad som *faktiskt* har gjorts. När en organisations arbete ska bedömas används sällan det som

faktiskt görs som utgångspunkt för bedömningen. Snarare betraktas den *dokumenterade* organisationen, i form av planer, register och skriftliga protokoll, som den *faktiska* organisationen. Dokumentation blir ett bevis på vad som händer inom organisationen eftersom dokument kan sparas, spåras och återopas vid senare tillfällen, till skillnad från prat eller handling. Detta är enligt Prior (2003) anledningen till att indikatorer i kvalitetsmätning oftast berör dokument av olika slag.

Konstruktioner av "dagens sanningar"

Joel Best (2006) ägnar sig i *Flavor of the month: Why smart people fall for fads* åt att undersöka hur en institutionell trend uppstår, lanseras och antas i verksamheter. Best skiljer mellan framgångsrika varaktiga innovationer och övergående institutionella trender. De båda nymodigheternas första stadium är identiska, en typisk uppåtgående så kallad S-kurva. Inte förrän i efterhand kan man med säkerhet säga vad som visade sig vara en hållbar lösning och vad som, i likhet med andra bortglömda trender, avtog och försvann. Best delar upp institutionella trenders livscykel i tre faser; uppgång, expansion och nedgång. Utifrån den mycket framgångsrika spridningen kan Öppna jämförelser sägas befinna sig ganska högt upp på S-kurvan. Då det är omöjligt att förutspå om Öppna jämförelser blir en övergående trend eller en framgångsrik innovation, utgår jag bara från de första två faserna.

Lösningen på ett problem

I den första fasen av livscykeln skapas och lanseras den nya strategin⁴. I denna fas krävs ett problem, och en lösning. Lösningen, den nya trenden, måste erbjuda ett nytt sätt att handskas med problemet och förklara detta på ett trovärdigt, rationellt och logiskt sätt, vad Best (2006:47) kallar en "good story". Best menar att det mest fascinerande av de återkommande temana i nya metoder och tillvägagångssätt är deras utlovade bredd. Abstrakta begrepp som 'kvalitet' eller 'styrning' gör strategin tillämplig i flertalet institutioner och länder, vilket utökar den presumtiva marknaden. Bredden är därför det som kännetecknar de mest framgångsrika strategierna. Förespråkarna för en ny strategi kan drivas av ekonomiska intressen, eller bara vara övertygade om att den nya strategin faktiskt kan hålla allt den lovar. Ofta betraktas den som skapar trenden som en expert på området.

⁴ Jag använder begreppen "trend" och "ny strategi" synonymt då jag inte kan uttala mig om huruvida Öppna jämförelser är en trend (jfr. Socialdepartementet 2009: "Nationell strategi för kvalitetsutveckling genom Öppna jämförelser").

Att vi är benägna att ta till oss nya institutionella trender menar Best beror på vår tilltro till förändring, framsteg och rationalitet. Vi lever med antagandet om att världen förändras snabbt och det gäller att hålla jämna steg. Därför kan vi inte förlita oss på gamla traditionella sätt att hantera problem. Vi antar att förändring ofta är till det bättre, varför vi välkomnar alla former av nymodigheter. Bland dessa finns dock de strategier eller program som visar sig bli institutionella modeflugor.

Trendens emotionella aspekter

Efter att ha skapats och lanserats träder den nya strategin in i nästa fas, då den ska spridas i verksamheterna. Best definierar att denna fas har en emotionell aspekt. Precis som den nya strategins avsändare kan dess nyblivna användare känna tilltro till lösningens logik och rationalitet. För dessa individer kännetecknas fasen av entusiasm, rent av en känsla av att vara med och skriva ny historia. Eftersom den nya strategin ska lösa gamla, svårhanterliga problem, präglas fasen av optimism och spänning (jfr. Cronehed 2004, om hypens "eufori"). Dessa svallande känslor är enligt Best också vad som får institutioner att skynda sig att anta en strategi innan dess effektivitet har utvärderats. De som inte sveps med av entusiasmen i att ha hittat detta nya, förbättrade sätt att hantera institutionella problem betraktas av de optimistiska som bakåtsträvande, rent av dumma.

I kontrast till de mer positiva individerna står de som inte är lika entusiastiska inför den nya strategin, och som gör mer eller mindre aktivt motstånd. Dessa personer delar inte de svallande känslorna av optimism och tenderar att vara mer cyniska. Det kan finnas en skepsis och en känsla av att ha sett institutionella trenders livscykel spelas upp förut. Best menar att dessa individer ofta känner att de har något att förlora på att anta den nya strategin. I vissa fall antar ledningen i en organisation den nya strategin och kräver därmed att underordnade ska göra det samma. Även om lösningen oftast är frivillig att anta kan den upplevas som tvingande på grund av tryck och förväntningar från överordnade. Individer i dessa organisationer kan dock fortfarande påbjuda motstånd genom att hitta olika sätt att ifrågasätta och underminera den nya strategins legitimitet.

De teoretiska perspektivens roll i analysen

Utifrån ett grundläggande antagande om att verkligheten konstrueras socialt har jag tagit mig an analysen med ett nyfiket ifrågasättande av vad som konstrueras som 'verkligt' och vilken kunskap som uppfattas som 'sann'. Jag har försökt låta de valda teoretiska perspektiven vara

vägledande i analysen. Gemensamt för Prior (2003; 2004) och Best (2006) är att de betraktar kunskap ur ett konstruktionistiskt perspektiv, som något som skapas och omskapas av individer i sociala sammanhang. Vidare berör de båda hur denna kunskapsproduktion kan få konsekvenser för organisationer och för dem som arbetar i organisationerna. Min ambition har varit att i möjligaste mån undvika att läsa och analysera materialet med på förhand bestämda uppfattningar om vad jag 'letade efter' och istället låta empirin vara i förgrunden. De teoretiska perspektiven har använts som en bredare förståelseram inom vilken jag strävat efter att röra mig fritt, i de riktningar empirin tagit.

4. Metod

Som brukligt i konstruktionistiska studier använder jag mig av kvalitativ metod (Bryman 2011:340f). Kvalitativ metod, eller metoder med vilka man inhämtar kvalitativt material (jfr. Ahrne & Svensson 2011), ger enligt Bryman (2011) kunskap om hur människor tycks uppfatta och tolka sin sociala verklighet, vilket ligger i linje med uppsatsens syfte och frågeställningar. Uppsatsens material består av offentligt publicerade dokument om Öppna jämförelser i allmänhet och ÖJ BoU 2014 (Öppna jämförelser av social barn- och ungdomsvård 2014) i synnerhet. Dokumenten har analyserats med fokus på hur de beskriver kvalitet, kvalitetsmätning och de professionellas tilltänkta användning av Öppna jämförelser. Jag har vidare genomfört sex intervjuer med sju personer som har erfarenhet av att besvara enkäten som används för att samla in information till Öppna jämförelser. Intervjuerna syftar till att undersöka hur de professionella inom socialtjänsten uppfattar och använder Öppna jämförelser i verksamhetens kvalitetsutveckling.

Materialbeskrivning

Dokument

En del av mitt material består av ett antal offentliga dokument som författats av Socialdepartementet, Socialstyrelsen, SKL, Vårdföretagarna och Famna. Med detta material ville jag besvara frågor om vilka antaganden Öppna jämförelsernas avsändare verkar göra om kvalitet och kvalitetsutveckling, vilka föreställningar som framträder om de tilltänkta användarna, och hur Öppna jämförelser avser influera verksamheternas kvalitetsutveckling. Dokumenten ger möjlighet till fördjupad förståelse av hur Öppna jämförelser i allmänhet, och ÖJ BoU i synnerhet, förklaras, motiveras och lanseras. Materialet utgörs av följande dokument:

Nationell strategi för kvalitetsutveckling genom Öppna jämförelser, överenskommet av Socialdepartementet, Socialstyrelsen, SKL, Vårdföretagarna och Famna.	28 sid.	(Socialdepartementet 2009)
Socialstyrelsens projektplan för regeringsuppdraget om att intensifiera arbetet med Öppna jämförelser.	5 sid.	(Socialstyrelsen 2010a)
Socialstyrelsens handlingsplan för arbetet med Öppna jämförelser 2010-2014.	26 sid.	(Socialstyrelsen 2010b)

Dokument författat av Socialstyrelsen, SKL, Vårdföretagarna och Famna som beskriver vad Öppna jämförelser är.	3 sid.	(Socialstyrelsen 2011)
SKL:s analyshandbok om hur analys och implementering av resultaten ska genomföras.	70 sid.	(SKL 2013)
Excel-fil där kommunernas svar i ÖJ BoU 2014 presenteras i form av gröna ja-svar och röda nej-svar.		(Socialstyrelsens hemsida, 2014) ⁵
Socialstyrelsens rapport där resultatet av ÖJ BoU 2014 presenteras, inklusive enkät och indikatorbeskrivningar.	93 sid.	(Socialstyrelsen 2014a)
Handbok för utveckling av indikatorer.	27 sid.	(Socialstyrelsen 2014b)

Det visade sig att dokumenten ibland beskriver samma ämne på olika sätt. Dokumenten har behandlats som likvärdiga, inget dokument har fått företräde framför ett annat. Jag lyfter istället fram de ibland 'avvikande' utsagorna i dokumentanalysen.

Urvalet av de offentliga dokumenten motiveras med att de valda dokumenten täcker den tidsperiod, 2009 till 2014, under vilken regeringsuppdraget för ÖJ BoU har initierats och utvecklats. Flera offentliga dokument som skulle kunna ge en djupare förståelse av kvalitetsarbete och kvalitetsmätning har valts bort, exempelvis Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:09) eller Stadskontorets rapport om att utveckla redovisning av kvalitet, effektivitet och produktivitet i offentlig sektor (Statskontoret 2011). Avgränsningen motiveras med att dessa slags dokument ger ett alltför brett och ospecificerat material som inte är helt relevant för studiens syfte och frågeställningar. Av liknande skäl har jag valt bort dokument som berör Öppna jämförelser av andra verksamheter, exempelvis hälso- och sjukvård. Jag har också valt bort dokument som publicerades innan 2009, vilket är det år de ÖJ BoU började publiceras.

Intervjuer

För att undersöka hur Öppna jämförelser tas emot och används av de professionella har jag också genomfört sex intervjuer med sju intervjupersoner (vid en intervju medverkade två verksamhetschefer som hade erfarenhet av att besvara enkäten alternativt att använda Öppna jämförelser). Inledningsvis sökte jag intervjupersoner genom att kontakta kommunens växel i 14 olika kommuner eller stadsdelar i södra Sverige. Jag frågade efter mailadress till verksamhetschefer inom socialtjänstens barn- och ungdomsverksamhet, då jag antog att dessa själva hade besvarat enkäten eller i annat fall visste vem som hade gjort det. Det visade sig att

⁵ <http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/barnochunga> (hämtad 2014-09-10)

det i vissa kommuner var verksamhetschefen som hade besvarat enkäten. I andra kommuner fick jag information om att det i verksamheten fanns personer som i huvudsak arbetade med kvalitetsutveckling, och som hade i uppdrag att besvara enkäten. Sammanlagt tillfrågades 17 chefer och 'kvalitetsutvecklare' via mail om att bli intervjuade. Initialt gavs information om studiens syfte, ramar för intervjun, frivillighet att delta och anonymitet. Vidare kontaktades de tillfrågade personerna via telefon eller mail för att diskutera om och i så fall när vederbörande ville bli intervjuad. Bortfallet beror på olika anledningar; vissa av de tillfrågade hade inte erfarenhet av att besvara enkäten, vissa hade inte tid och vissa fick jag trots upprepade försök inte tag på. Det slutliga antalet intervjupersoner landade på sju stycken, vilka alla har erfarenhet av att fylla i enkäten som ligger till grund för Öppna jämförelser. Sex intervjupersoner har besvarat enkäten för barn- och ungdomsvård 2012, 2013 eller 2014 (ÖJ BoU). En person har besvarat enkäten för missbruks- och beroendevård 2013.

I fråga om urval var det primära kriteriet att intervjupersonen någon gång hade besvarat enkäten för ÖJ BoU, alltså ett målinriktat urval utifrån att intervjupersonerna skulle vara relevanta för uppsatsens syfte och frågeställningar (Bryman 2011:350f; 433f). I slutskedet av materialinsamlingen vidgades detta första kriterium då jag upptäckte att intervjuerna handlade mer om övergripande kvalitetsarbete i förhållande till Öppna jämförelser snarare än om verksamhetsområdet Barn och ungdom. Med anledning av detta genomfördes även en intervju med en person som besvarat enkäten för ÖJ Missbruk och beroendevård 2014. I viss mån är urvalet även ett bekvämlighetsurval med hänsyn till avstånd, tidsåtgång och kostnad för längre resor.

För analys av resultatet av Öppna jämförelser finns en sorteringsnyckel utifrån antal kommuninvånare. Sveriges kommuner delas in i fem grupper, där grupp 1 har lägst antal invånare (<14 999) och grupp 5 har högst antal invånare (200 000<) (Socialstyrelsen 2014a). Jag hade inledningsvis en föreställning om att kommunens storlek kan påverka på vilket sätt kommunen arbetar med kvalitetsfrågor utifrån resurser i form av personal, tid och ekonomi. Det var därför min ambition att intervjupersonerna skulle vara fördelade över om inte alla fem grupper så i varje fall så många som möjligt. Efter genomförda intervjuer är det endast grupp 1 som inte representeras i denna uppsats.

Jag har i materialinsamlingen utgått från en intervjuguide (se bilaga 2), som dock inte har följts till punkt och pricka. I de fall då intervjun tagit en annan riktning än vad intervjuguiden signalerat har vissa förberedda intervjufrågor hoppats över, och andra har uppkommit i deras ställe. Detta tillvägagångssätt överensstämmer med Brymans (2011:415) definition av den kvalitativa intervjun som flexibel och lyhörd inför intervjupersonens

tolkning och uppfattning. Fem av intervjuerna har genomförts på intervjupersonens arbetsplats. Intervjuerna spelades in och transkriberades ordagrant. En intervju har genomförts via telefon. Jag antecknade då under telefonsamtalet och renskrev därefter mina anteckningar. Telefonintervjun citeras inte i uppsatsen, utan återberättas istället i de fall material från denna används i analysen. Förutom telefonintervjun, som tog drygt 20 minuter, pågick intervjuerna mellan 40 minuter och en timme. Bortsett från telefonintervjun har varje intervju, utöver intervjuguiden, även baserats på den enkät som ligger till grund för ÖJ BoU 2014. Intervjupersonen som hade besvarat enkäten för Öppna jämförelser av missbruksvård utgick från denna enkät istället. Utifrån ett utskrivet exemplar av enkäten har intervjupersonerna fått gå igenom frågorna och resonera kring deras innerbörd, formuleringar och utformning. Intervjuerna genomfördes i september och oktober 2014. Den enkät som utgjorde underlag för merparten av intervjuerna (ÖJ BoU 2014) var då ett år gammal. Detta medför att intervjupersonerna har haft möjlighet att läsa rapport och resultat för ÖJ BoU 2014 (Socialstyrelsen 2014a) samt har kunskap om hur verksamheten arbetat med resultatet.

Forskningsprocessens utveckling

Uppsatsen skrivs inom ramen för forskningsprojektet *Blanketter, formulär och pappersgöra – expanderande dokumenteringspraktiker inom socialtjänst och sjukvård* (Jacobsson & Martinell Barfoed 2012). Efter att jag valt att fördjupa mig i ämnesområdet kvalitetsmätning utarbetade jag ett preliminärt syfte och frågeställningar, vilka har omarbetats och utkristalliserats under arbetets gång, men i mångt och mycket haft samma kärna. Det framstod som tydligt att de frågor jag ville undersöka bäst besvarades med kvalitativa datainsamlingsmetoder, vilket i mitt fall blev dokument och intervjuer. Min kunskap om Öppna jämförelser var i processens början i knappaste laget. Jag hade viss kunskap om socialtjänstens organisation, Socialstyrelsens ansvarsområden, NPM och olika tillvägagångssätt för att mäta en verksamhets kvalitet, måluppfyllelse eller effektivitet. Öppna jämförelser hade jag dock aldrig kommit i kontakt med. I forskningsprocessens början fokuserade jag därför på att skapa mig en bild av vad Öppna jämförelser beskrivs vara, genom läsning av olika offentliga dokument om Öppna jämförelser.

Inledningsvis var min tanke att empirin endast skulle utgöras av intervjuer med professionella inom socialtjänsten som på något sätt arbetat med Öppna jämförelser. Den initiala läsningen av offentliga dokument väckte dock en hel del undringar. Jag hade en tanke om att en undersökning av de professionellas, eller användarnas, perspektiv på

kvalitetsmätning bara skulle belysa fenomenet ur *ett* perspektiv. Jag bestämde mig därför för att även använda vissa av de offentliga dokumenten som empiri.

Utifrån den initiala, breda läsningen om Öppna jämförelser skrev jag en intervjuguide (se bilaga 2). Intervjufrågorna är utformade i linje med uppsatsens syfte, men med ambitionen att inbjuda till samtal om alla aspekter av Öppna jämförelser som intervjupersonen ville ta upp. På så sätt hoppades jag att intervjuguiden inte skulle begränsa vilka teman som framkom. Därefter påbörjade jag intervjuerna.

Det har varit min ambition att göra det insamlade materialet rättvisa i den färdiga uppsatsen. För att i möjligaste mån undvika att perspektiv i tidigare forskning på området färgade min initiala läsning av materialet, och att värdefullt material på så sätt skulle sållas bort, väntade jag med att läsa in mig mer grundligt på forskning om kvalitetsmätning tills jag genomfört de fyra första intervjuerna. Wästerfors (2008:69) refererar till Howard Beckers knep, att fråga sig själv: "Materialet jag har är svaret på en fråga - vilken?". Det är en strategi jag försökt använda mig av för att undvika att läsa materialet med på förhand bestämda uppfattningar. Detta "baklängesarbete" (ibid.) användes också för att utforma uppsatsens slutgiltiga frågeställningar.

Parallellt med denna process har sökandet efter en relevant teoretisk utgångspunkt fortgått. Enligt min tolkning av materialet framstod det som tydligt att dokumenten syftar till att influera verksamheternas praktiska arbete genom att erbjuda information och 'kunskap'. Intervjupersonerna verkade också uppleva att Öppna jämförelser förmedlar någon form av kunskap om kvalitet. Teorier som sorteras under kunskapsociologi föreföll därför som ett lämpligt redskap i analysen, närmare bestämt; hur konstrueras kunskap om något i dokumenten, hur lanseras denna kunskap, och hur förhåller sig de professionella till kunskapen?

Analysprocessen

Jag har läst både de transkriberade intervjuerna och dokumenten flera gånger, och därefter har jag kodat materialet i återkommande teman. Avseende textanalys finns olika sätt att ställa mer specifika frågor till materialet. Frågorna kan kopplas till olika analystraditioner, till exempel argumentationsanalys, analys av retorik eller kritisk lingvistisk analys, så som presenteras av Boréus (2011a:146f). Jag valde dock att inte ställa specifika frågor till texten, eftersom jag inte ville begränsa mig och på så sätt gå miste om viktiga analytiska teman. Istället försökte jag förhålla mig mer 'fri' i jakten på relevanta analytiska teman. Tidigt i analysprocessen

gjorde jag ett grundläggande antagande om att dokumenten *gör* något med de professionella, och att de professionella i sin tur *gör* något med dokumenten (jfr. Jacobsson & Martinell Barfoed 2012). Dokumenten och de transkriberade intervjuerna har i stort sett behandlats som en totalempiri, men jag har samtidigt velat lyfta fram de båda kategoriernas *görande* med eller mot varandra. Efter diskussioner med övriga deltagare i forskningsprojektet blev de två materialkategoriernas *görande* två övergripande analysteman. Ett tredje analystema utformades senare i form av dokumentens konstruktion av fakta. Dessa tre teman kan grovt sett urskiljas i analysens tre kapitel.

Inledningsvis var ambitionen att göra en integrerad analys istället för att dela upp materialkategorierna och redogöra för dem var och en för sig. Detta eftersom både dokumenten och intervjuerna berörde samma ämnen och ofta använde samma retorik. Jag ville också att *görande*-aspekten, mötet mellan dokument och professionella, skulle bli tydlig snarare än att framställa kvalitetsmätning och verksamhet som två separata sfärer. Denna tanke fick jag dock överge eftersom jag efterhand upptäckte att även om både dokument och intervjuer berörde kvalitet och kvalitetsmätning skiljde de sig också åt, ibland på så sätt att en fullständigt integrerad analys hade gjort presentationen rörig och svårläst. Intervjuerna berörde ibland känslaspekter, professionell, erfarenhetsbaserad och så kallad tyst kunskap, vilket dokumenten sällan pratade om. På samma sätt fanns det aspekter av Öppna jämförelser som berördes i dokumenten men inte i intervjuerna, exempelvis hur Öppna jämförelser har konstruerats. Även när de två materialkategorierna avhandlade samma sak, som kvalitet, framstod det tydligt att de gjorde detta utifrån skilda perspektiv och med olika nivå av tolkningsföreträde. Dokumentens konstruktion av kvalitet föreföll rätt så samstämmig, utifrån en tydlig begreppsapparat och med tillhörande förklaringsmodeller. I intervjuerna konstruerades kvalitet istället ofta som en respons på dokumentens definition av kvalitet.

Jag bestämde mig slutligen för att i analysens första kapitel presentera en renodlad dokumentanalys (kap. 5), nästföljande kapitel utgår från både dokument och intervjupersoner (kap. 6), medan analysens sista kapitel uteslutande fokuserar på intervjupersonernas upplevelser (kap. 7).

Avgränsningar

Båda materialkategorierna har innehållit teman som under skrivprocessens gång fallit bort. Exempel på teman som valts bort i intervjumaterialet är redogörelser för det praktiska tillvägagångssättet när de besvarar enkäten. Dessa redogörelser var relativt likartade i alla

intervjuer och berörde främst hur lång tid det tar att besvara enkäten, och vilka personer som är inblandade när informationen ska inhämtas. Några intervjupersoner har pratat generellt om att få förfrågningar om att besvara enkäter, exempelvis från frivilligorganisationer. Detta tema har sorterats bort då det inte specifikt berör Öppna jämförelser. Teman som valts bort från dokumentmaterialet är exempelvis beskrivningar av hur Öppna jämförelsernas avsändare ska arbeta för att utveckla tekniska lösningar och administration för att rapportera in data till Öppna jämförelser (Socialdepartementet 2009:16ff). Avsändarnas samarbete med EU och andra internationella organ har också sorterats bort (ibid.), liksom en allför ingående beskrivning av de indikatorer som inte berörs i ÖJ BoU 2014 (Socialstyrelsen 2014b:12ff). Även dokumentens beskrivningar av Öppna jämförelser av andra verksamheter än Barn och unga har valts bort då jag utgår från ÖJ BoU (se ex. Socialstyrelsen 2010b).

Metodologiska överväganden

Parallellt med min önskan om att tolka materialet på ett sätt som i möjligaste mån överensstämmer med dokumentens författare eller intervjupersonernas upplevelser har funnits en medvetenhet om att jag omöjligen kan återge materialet precis så som det skrivits eller som jag fått det berättat för mig. Denna balansgång upplever jag mest påtaglig i analysen av intervjumaterialet, troligen därför att jag i viss mån skapat en relation till de personer jag har intervjuat. Liksom Koro-Ljungberg (2013) framhåller om konstruktionistisk forskning har jag under analysprocessens gång insett att jag själv tillsammans med mina intervjupersoner i intervjusituationen är medskapare i kunskapsproduktionen. På samma sätt menar Linders (2013) att material som inhämtas från dokument inte kan sägas tala för sig själv. En konstruktionistisk analys kräver att forskaren "gör dokumentets röst hörd". De val jag gjort innan och under skrivprocessen, i form av kodning, tolkning, selektion och avgränsningar, har inneburit att jag delvis förändrar det ursprungliga materialet under analysens gång.

Så hur kan jag, utifrån detta konstruktionistiska perspektiv på forskningsprocessen och forskarrollen, hävda uppsatsens trovärdighet? Ett sätt att öka trovärdigheten är enligt Silverman (2010:275f) att kritiskt undersöka hela materialet för att undvika "anekdotism". Detta innebär att analysen inte ska grunda sig på några väl valda exempel för att underlätta tematisering och generalisering, eller för att bekräfta mina föreställningar om vad analysen skulle leda till. Istället är min ambition att ge plats åt alla olika perspektiv som materialet innehåller. Ett sätt att göra detta har varit att i dokumentanalysen lyfta fram avvikande utsagor, vad jag kallar 'disclaimers', som kontrasterar mot en i övrigt samstämmig bild av

Öppna jämförelser. Ett annat sätt har varit att behandla varje intervjuцитат som en uppfattning, en förklaring eller ett resonemang i sig, utan att knyta det till en särskild intervjuperson. Jag har valt att inte ge intervjupersonerna fingerade namn utan benämner samtliga som "IP" för intervjuperson, flera citat kan därför inte kopplas till en specifik individ. På så sätt har jag försökt undvika att exempelvis kategorisera en *intervjuperson* som 'negativ till Öppna jämförelser', vilket hade kunnat medföra att citat där nämnda person pratar positivt om Öppna jämförelser hade fallit bort därför att citatet avviker från min kategorisering. Citaten knyts istället till kategorier i form av förhållningssätt eller perspektiv. Jag vill poängtera att samtliga sju intervjupersoner har fått ungefär lika stort utrymme i analysen.

Detta tangerar vad Silverman (2010:227) kallar att "prata med flera röster". Silverman (ibid.) menar att detta konstruktionistiska sätt att analysera materialet innebär att identiteten ständigt konstrueras och rekonstrueras. Att en intervjuperson kan vara både negativ och positiv kan bero på att hon representerar olika roller under samma intervju; som chef över vissa, som underställd andra, som tidigare socialsekreterare, som 'en som nu arbetar med kvalitet', som privatperson, och så vidare. Eftersom jag utgår från att vi pratar med olika röster utifrån olika roller kan jag inte knyta *en* individ till *ett* förhållningssätt.

Ytterligare en fråga jag funderat över är hur jag ska förhålla mig till om det intervjupersonerna säger stämmer överens med 'verkligheten'. Silverman (2010:271) diskuterar om man som forskare ska förhålla sig till materialet som "sanning eller retorik", och om det finns behov av att "validera" materialet. Att vilja veta om materialet är "sant" kopplar Silverman (ibid.) snarare till en positivistisk ansats, medan en konstruktionistisk forskare bör intressera sig för vilken bild intervjupersonen verkar vilja förmedla med sin retorik. Jag har försökt att förhålla mig till materialet på samma sätt.

Alternativa metodval

Metodologiska överväganden berör även alternativ till de valda datainsamlingsmetoderna. Inledningsvis hade jag en tanke om att, utöver dokumentanalys och intervjuer, genomföra deltagande observationer på socialtjänstkontoren. Syftet med detta hade varit att, i linje med vad som förespråkas av Prior (2003), 'följa med' dokumentet genom organisationen för att undersöka hur det används och fungerar, hur man inom organisationen pratar om dokumentet och vilka sociala aktiviteter det ger upphov till. Detta visade sig vara svårt då de professionella uppgav att Öppna jämförelser ofta inte besvaras och används vid specifika, isolerade tillfällen. Istället besvaras enkäten då det 'finns tid över'. Enligt intervjupersonerna

behöver uppgifter ibland inhämtas från olika personer i verksamheten, och själva 'ifyllandet' kan också göras av flera personer. Användandet av Öppna jämförelser, vilket skulle kunna handla om hur indikatorerna refereras till då beslut om verksamhetens kvalitetsutveckling fattas, sker enligt intervjupersonerna också vid olika tillfällen och i olika kontexter. Som 'näst bästa' alternativ valde jag därför att gå igenom enkäten med varje intervjuperson. Min tanke var att detta moment i intervjun kunde ge kunskap om hur intervjupersonen hade resonerat om hon eller han besvarat enkäten 'på riktigt', i form av funderingar, undringar, ifrågasättanden eller liknande.

Etiska överväganden

Forskningsprocessen kräver god sed och yrkesetiska riktlinjer (SOU 1999:4). Oredlighet definieras av Kommittén om forskningsetik (ibid.) bland annat som att fabricera eller förfälska data, plagiering, övertolka data för att bekräfta den egna hypotesen eller underhålla data som motsäger den. Dessa krav på vetenskaplighet har givetvis varit vägledande även i författandet av denna uppsats. Vidare finns krav på att val av forskningsproblem, genomförande av undersökning och ansvar för forskningens eventuella konsekvenser ska utgå från en etisk avvägning (ibid.).

Följande avsnitt bygger på Vetenskapsrådets (2002) forskningsetiska principer för humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning. Dessa principer berör undersökningar där utsagor inhämtas från informanter genom exempelvis intervjuer vilket medför ett krav på individskydd. Informationskravet innebär att respondenten ska informeras om studiens syfte och villkor som gäller för deltagandet, frivillighet att delta, rätt att avbryta medverkan när som helst (ibid.). Detta har gjorts skriftligt då kontakt togs med tilltänkta intervjupersoner, samt muntligt då intervjuerna genomfördes. Samtyckeskravet innebär att forskning bara får genomföras om undersökningens person har givit sitt samtycke. Konfidentialitetskravet innebär att undersökningens person ska försäkras största möjliga konfidentialitet genom att personuppgifter förvaras så att obehöriga inte har åtkomst till dem, samt att uppgifter handhas på så sätt att utomstående inte kan identifiera undersökningens person. Detta krav är skälet till att citaten inte knyts till en enskild intervjuperson. Anledningen är att det vanligtvis bara finns en person i varje kommun som besvarar enkäten. I intervjuerna framkommer ibland information som kan vara specifik eller utmärkande för den enskilda kommunen. Även Excel-filen skulle kunna användas för att identifiera vissa kommuner, i de fall en kommun har ett avvikande resultat. För att minimera risken att flera citat kan kopplas till en individ, och att

kommunen och sedermera intervjupersonen kan identifieras, har jag alltså valt att inte ge intervjupersonerna fingerade namn. Istället har de alla de anonyma namnet "IP" för intervjuperson. Nyttjandekravet, slutligen, innebär att vad som framkommer i en vetenskaplig undersökning enbart ska användas i det uttalade syftet och att det som framkommer inte får påverka beslut eller åtgärder rörande uppgiftslämnaren. I mitt fall används materialet i denna uppsats, och för ytterligare analyser inom ramen för forskningsprojektet *Blanketter, formulär och pappersgöra – expanderande dokumenteringspraktiker inom socialtjänst och sjukvård* (Jacobsson & Martinell Barfoed 2012). Detta har samtliga intervjupersoner informerats om och samtyckt till i den initiala kontakten.

5. Konstruktioner av kvalitet

Uppkomsten av nya metoder, strategier och tillvägagångssätt beror enligt Best (2006) främst på en faktor; vi tror att saker och ting kan bli bättre. Best (ibid.) förklarar lanseringen av nya institutionella trender med att om vi kan identifiera ett problem så välkomnar vi en lösning. Ur detta perspektiv kan lanseringen av Öppna jämförelser förstås som en lösning på problemet med att socialtjänsten idag inte anses ha tillräckligt hög kvalitet (jfr. Lindgren et al. 2012:47f). Det Öppna jämförelser antas kunna uppnå är alltså 'mer' eller 'bättre' kvalitet. För att lösningen ska spridas framgångsrikt bland dess tilltänka användare krävs enligt Best (2006:47) att lösningens logik framstår som rationell och trovärdig; det krävs en "good story". Jag inleder därför min analys med att undersöka hur dokumenten som i denna uppsats representerar Öppna jämförelser av sändare, de jag för enkelhetens skull kallar ÖJ-dokumenterna⁶, framställer Öppna jämförelser som en möjlig väg mot ökad kvalitet.

Prior (2003) menar att dokument inte enbart representerar världen omkring oss, utan att de också är med och skapar världen. Dokument producerar 'fakta', och Prior (ibid.) hävdar till och med att det mesta av det vi vanligen betraktar som givna fakta egentligen bara kan sägas existera i olika dokument. DSM, en handbok för klassificering och diagnostisering av psykiska funktionsnedsättningar, är enligt Prior ett exempel på sådan faktakonstruktion. De olika processer av selektion, avgränsningar, tolkning, värdering och kodning som föregår författandet av ett dokument är alla återspeglings av författarnas antaganden om verkligheten. Den kunskap dokument konstruerar är tätt knuten till makt (Prior 2003). Liksom Foucault (t.ex. 1979) visat i sina analyser opererar makten genom kunskap. Prior (2003) hävdar att dokument inte ska betraktas som en redogörelse för hur det 'verkligen är', utan snarare som ett sätt för författarna att konstruera och ibland förmedla fakta utifrån sin egen syn på verkligheten.

I detta kapitel undersöker jag vilka antaganden om kvalitet och kvalitetsmätning som framträder i ÖJ-dokumenterna, och vilka fakta ÖJ-dokumenterna därmed kan sägas konstruera. Jag inleder kapitlet med en analys av hur kvalitet definieras på ett relativt generellt och abstrakt sätt. Jag undersöker sedan hur kvalitetsbegreppet operationaliseras genom att knytas till specifika arbetssätt vilket möjliggör mätning av kvalitet. Därefter har verksamheternas svar på huruvida arbetssättet finns i verksamheten eller inte resulterat i gröna och röda fält i Excel-filen, vilket gör det lätt att ranka kommunerna från 'bäst' till 'sämst' kvalitet. Slutligen

⁶ I metodkapitlet presenteras de dokument som ingår i uppsatsens material.

presenterar jag en analys av några avvikande utsagor som kontrasterar mot den annars samstämmiga bild av kvalitet och kvalitetsmätning som förmedlas i ÖJ-dokumentet.

"Kvalitet kan definieras"

Socialtjänstlagen (2001:453) 3 kap. 3 § slår fast att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Öppna jämförelser framställs som ett verktyg som ska förbättra förutsättningarna för att uppnå denna goda kvalitet. En lämplig fråga att försöka besvara är då: hur konstruerar ÖJ-dokumentet kvalitet?

Kvalitet definieras i ÖJ-dokumentet på två snarlika sätt. Det första kallas *God vård och omsorg*, vilket beskrivs som ett samlingsbegrepp för god kvalitet. *God vård och omsorg* sägs spegla "de egenskaper som en god vård inom hälso- och sjukvården och en god kvalitet i socialtjänsten ska innehålla" (Socialstyrelsen 2014b:9). Enligt denna definition sägs kvalitetsbegreppet ha sex olika dimensioner, vilka tillsammans antas utgöra god kvalitet:

GOD VÅRD OCH OMSORG					
Kunskapsbaserad	Säker	Individanpassad	Effektiv	Jämlig	Tillgänglig
Vården och omsorgen ska baseras på bästa tillgängliga kunskap och bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet	Vården och omsorgen ska vara säker. Riskförebyggande verksamhet ska förhindra skador. Verksamheten ska också präglas av rätts-säkerhet.	Vården och omsorgen ska ges med respekt för individernas specifika behov, förväntningar och integritet. Individerna ska ges möjlighet att vara delaktiga.	Vården och omsorgen ska utnyttja tillgängliga resurser på bästa sätt för att uppnå uppsatta mål.	Vården och omsorgen ska tillhandahållas och fördelas på lika villkor för alla.	Vården och omsorgen ska vara tillgänglig och ges i rimlig tid. Ingen ska behöva vänta oskälig tid på den vård eller omsorg som han eller hon har behov av.

(källa: Socialstyrelsen 2014b:10)

För att socialtjänsten ska anses ha god kvalitet ska den, enligt ÖJ-dokumentets definition, motsvara de egenskaper som de sex dimensionerna sägs innefatta. Det andra sättet på vilket kvalitet definieras, och som till stor del överensstämmer med *God vård och omsorg*, är genom att hänvisa till lagstiftningens definition av kvalitet:

En annan utgångspunkt [för indikatorerna] är de sex kvalitetsområden som tagits fram gemensamt av Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Kvalitetsbegreppet inom SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, innefattar följande aspekter:

- helhetssyn och samordning
- kunskapsbaserad verksamhet
- självbestämmande och integritet
- tillgänglighet
- trygghet och säkerhet
- effektivitet (Socialstyrelsen 2014a:9).

Dessa två sätt att definiera kvalitet presenteras bland annat i rapporten för ÖJ BoU 2014 (Socialstyrelsen 2014a:9f), men det framgår inte hur de förhåller sig till varandra. Kvalitet konstrueras alltså som något som är möjligt att definiera och bryta ner i olika dimensioner eller områden. På så sätt har ÖJ-dokumentens författare fångat in och konkretiserat kvalitetsbegreppet och därmed formulerat vad det antas bestå av. Vidare konstrueras kvalitet som att det motsvaras av olika egenskaper som kan finnas i socialtjänstens verksamheter. Om den sociala omsorgen i en verksamhet exempelvis "baseras på bästa tillgängliga kunskap och [bygger] på vetenskap och beprövad erfarenhet" (Socialstyrelsen 2014b:10) antas det innebära att verksamheten har en kunskapsbaserad omsorg, vilket är en av dimensionerna i kvalitetsbegreppet *God vård och omsorg*.

Med utgångspunkt i en tydlig definition av kvalitetsbegreppet presenterar ÖJ-dokumenterna möjligheten att konkretisera kvalitet i ytterligare ett steg, till mätbara indikatorer (Socialstyrelsen 2014a:9; 2014b:9). På så sätt antas kvalitet kunna operationaliseras.

"Kvalitet kan operationaliseras"

Varje kvalitetsdimension⁷ i *God vård och omsorg* kopplas till egenskaper som i ÖJ-dokumenterna sägs motsvara en god kvalitet i socialtjänsten (Socialstyrelsen 2014b:9). Genom att välja ut specifika arbetssätt som antas motsvara kvalitetsdimensionens egenskaper utformas Öppna jämförelserns indikatorer. Information om huruvida verksamheten har en viss indikator eller inte, alltså har ett efterfrågat arbetssätt eller inte, samlas främst in genom en enkät. Varje indikator kan knytas till en kvalitetsdimension i *God vård och omsorgs-*

⁷ Med "kvalitetsdimensioner" avses både dimensionerna i *God vård och omsorg* och områdena som Socialstyrelsen och SKL tagit fram med utgångspunkt i SoL och LSS.

begreppet. Jag har här illustrerat hur gången ser ut i försöket att bryta ner och operationalisera kvalitetsbegreppet till indikatorer:

Kvalitetsdimension	Egenskaper	Indikatornamn (efterfrågat arbetsätt)	Enkätfråga 19, ÖJ BoU 2014
Säker vård och omsorg	Vården och omsorgen ska vara säker. Riskförebyggande verksamhet ska förhindra skador. Verksamheten ska också präglas av rätts-säkerhet.	Flera alternativa kontaktvägar till den egna socialsekreteraren dagtid.	Om barnet har en egen socialsekreterare. Hur kan barnet få kontakt med socialsekreteraren? <input type="checkbox"/> Via e-post <input type="checkbox"/> Via SMS <input type="checkbox"/> Via telefon <input type="checkbox"/> Annat, ange vad:

(baserat på Socialstyrelsen 2014a:46; 2014a:92; 2014b:10)

Om den som besvarar enkäten kan kryssa i "Via telefon" samt "Via e-post" och/eller "Via SMS" innebär det att verksamheten har indikatorn, vilket ger ett grönt ja-svar i Öppna jämförelser Excel-fil (Socialstyrelsen 2014a:46). Vad är det då för olika arbetsätt (indikatorer) som verksamheterna kan ha, och som antas korrelera med olika aspekter av kvalitet? I Öppna jämförelser enkät (ÖJ BoU 2014), vilken är den främsta datainsamlingsmetoden i Öppna jämförelser, finns en del av svaret (se bilaga 1). Här presenterar jag en kort sammanfattning av de 20 enkätfrågorna. Var och en av enkätfrågorna efterfrågar en kvalitetsindikator, vilka i sin tur kan knytas till någon av kvalitetsdimensionerna på samma sätt som visades i exemplet ovan.

För att mäta *Helhetsyn och samordning* efterfrågas huruvida verksamheten har "skriftliga och på ledningsnivå beslutade" (fråga 1-2) rutiner och överenskommelser för hur samordning och samverkan ska ske med ett antal interna och externa aktörer. Enkäten frågar också om dessa rutiner och överenskommelser har följts upp.

Frågorna om *Kunskapsbaserad verksamhet* undersöker "handläggarnas utbildning och yrkeserfarenhet" (fråga 3), samt om det finns en samlad respektive individuell kompetensutvecklingsplan för handläggarna (fråga 4-5). Här undersöks också om familjehemmen har en kompetensutvecklingsplan, och vad den i så fall innefattar (fråga 6). Enkäten efterfrågar vidare bland annat om verksamheten använder standardiserade bedömningsmetoder, samt manualbaserade insatser inom öppenvården (fråga 7-14).

Kvalitetsområdet *Självbestämmande och integritet* undersöks genom en fråga, samt en följdfråga, som handlar om huruvida verksamheten har undersökt föräldrarnas uppfattning om

socialtjänstens insatser och, om så gjorts, ifall resultatet av undersökningen har använts för att utveckla verksamheten (fråga 15).

Verksamhetens *Tillgänglighet* undersöks genom att fråga om, och i hur stor utsträckning, verksamheten har en social jourverksamhet, samt om det finns en chattfunktion där barn och unga komma i kontakt med den sociala barn- och ungdomsvården (fråga 16-17).

Slutligen undersöker frågorna om *Trygghet och säkerhet* huruvida varje barn har en egen socialsekreterare, och hur de i så fall kan komma i kontakt med denna, samt om det har givits information till alla placerade barn om bland annat barnets rättigheter och möjlighet att berätta om missförhållanden (fråga 18-20).

Soucacou och Sylva (2010) beskriver två olika sätt att förstå kvalitet. Det första utgår från en socialt konstruerad ansats. Kvalitet förstås då som relativt, subjektivt och beroende av individens värderingar, mål och övertygelser. Ett andra sätt att förstå kvalitet är med en objektivistisk ansats. Kvalitet som abstrakt begrepp antas då kunna kokas ner till objektiva egenskaper, som görs i *God vård och omsorgs*-begreppet, vilka sedan kan mätas och generaliseras. Att döma av BoU-enkätens frågor utgår Öppna jämförelser författare från det senare sättet att förstå kvalitet, som en objektiv och mätbar verklighet. Vidare berör en stor del av de efterfrågade arbetssätten upprättandet eller användandet av olika slags dokument. Verksamheternas kvalitet mäts alltså, till stor del, genom att mäta vilka olika dokument som finns i verksamheten. Två selektionsprocesser kan därmed urskiljas avseende hur ÖJ-dokumentens författare operationaliserar kvalitetsbegreppet. För det första beskrivs kvalitet som något objektivt, i det närmaste reifierat (jfr. Berger & Luckmann 1979:105f). Reifikation definieras av Berger och Luckmann (ibid.) som att produkterna av mänsklig aktivitet uppfattas som en fakticitet, som "naturliga fakta" över vilka människan inte har någon makt eller kontroll. För det andra knyts kvalitet till stor del till dokumentation. Dokumentation av kvalitet kan betraktas som ett sätt att göra det abstrakta kvalitetsbegreppet stabilt och hanterbart (jfr. Prior 2003).

Hittills har jag visat hur ÖJ-dokumentet definierar kvalitet, och därefter operationaliserar kvalitet till konkreta arbetssätt som kan återfinnas i socialtjänstens verksamheter. ÖJ-dokumentet förmedlar alltså bilden av att verksamheterna kan *ha* kvalitet. Nu kvarstår att presentera en analys av hur ÖJ-dokumentet beskriver möjligheten att *mäta* denna kvalitet.

"Kvalitet kan mätas"

I enkäten får verksamheterna kryssa i om de har eller inte har de kvalitetsindikator som efterfrågas. Dessa uppgifter skickas sedan tillbaka till Öppna jämförelserns avsändare och sammanställs i en rapport (Socialstyrelsen 2014a) och en Excel-fil. I Excel-filen radas alla Sveriges kommuner och stadsdelar upp på y-axeln, medan alla efterfrågade indikatorer radas upp på x-axeln. Ett urklipp av Excel-filen för ÖJ BoU 2014 ser ut så här:

Socialstyrelsen		Manualbaserade insatser i öppenvård				
"x" = sekretess (1-3 personer) "y" = kvot med stor statistisk osäkerhet pga små tal (färre än 20) * (tom cell) = bortfall För att förstå och tolka resultaten rätt läs i bilagan till rapporten "Öppna jämförelser social barn- och ungdomsvård 2014, Nationella resultat och metod" som du hittar på Socialstyrelsens webbplats.		Tillhandahåller manualbaserat föräldrastöd i grupp som biståndsbeslutad insats	Tillhandahåller manualbaserat föräldrastöd i grupp som service insats	Tillhandahåller manualbaserad psykosocial behandling som biståndsbeslutad insats	Tillhandahåller manualbaserad stödgruppsverksamhet som biståndsbeslutad insats	Tillhandahåller manualbaserad stödgruppsverksamhet som service insats
Kristinehamn	17	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Filipstad	17	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Hagfors	17	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Arvika	17	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Säffe	17	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Lekeberg	18	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Laxå	18	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Hallsberg	18	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Degerfors	18	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Hällefors	18	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Ljusnarsberg	18	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Örebro	18	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Kumla	18	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Askersund	18	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Karlskoga	18	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Nora	18	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Lindesberg	18	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja

(urklipp från Excel-filen⁸, ÖJ BoU 2014)

Kvalitetsbegreppet, som inledningsvis definierades i relativt abstrakta ordalag, har i Excel-filen 'kondenserats' till gröna och röda fält som visar vilka arbetssätt kommunerna har eller inte har. Därmed konstruerar Excel-filen på ett tydligt sätt det som sägs vara verksamheternas kvalitet, och vem som sägs ha mycket eller lite kvalitet. Kristinehamn, med fyra gröna fält av fem möjliga, verkar enligt ÖJ-dokumentens sätt att förstå kvalitet kunna sägas ha 'mer' kvalitet än exempelvis Laxå, som inte har en enda av de fem efterfrågade indikatorerna.

⁸ <http://www.socialstyrelsen.se/oppnajamforelser/barnochunga> (hämtad 2014-09-10)

Indikatorerna sägs ange "en riktning för ett önskvärt resultat" (Socialstyrelsen 2014a:9). Denna riktning sägs innebära att "höga eller låga värden är uttryck för bra eller dålig kvalitet och/eller effektivitet" (Socialstyrelsen 2014b:11). Här framträder en tvetydig användning av begreppet "indikator". Först sägs indikatorn peka ut en riktning, vilket kan tolkas som en rekommendation om hur verksamheten bör arbeta då indikatorn antas ge bättre förutsättningar för att uppnå god kvalitet. I nästa mening har indikatorn förvandlats *till* kvalitet, att ha indikatorn likställs med att 'ha' kvalitet. Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998) menar att sådana förgivettagna samband mellan efterfrågade arbetssätt och kvalitet är vanliga inom kvalitetsmätning, men sällan har stöd i forskning eller beprövad erfarenhet. Istället tas det för givet att förekomsten av ett arbetssätt *i sig* är kvalitet.

Att indikatorernas riktning sägs vara uttryck för bra eller dålig kvalitet tyder på att ÖJ-dokumenterna inte bara vill mäta utan även värdera verksamheternas resultat. Att 'ha' många indikatorer, som Kristinehamn i exemplet ovan, konstrueras som det samma som att ha ett 'bra' resultat, vilket görs synonymt med att ha 'bra' kvalitet. Laxå däremot får, i varje fall avseende de fem indikatorerna i bilden ovan, exemplifiera en kommun med det som sägs vara 'dålig' kvalitet eftersom de inte har någon av de fem efterfrågade indikatorerna. Denna kategoriserande retorik avseende verksamheternas kvalitet som 'bra' eller 'dålig' återkommer i intervjumaterialet, vilket jag snart ska presentera.

"Ett kvalitetssäkrat mätinstrument"

Vid genomläsning av den kortfattade sammanställningen av enkätens 20 frågor ovan kan man fråga sig; varför är just dessa indikatorer som antas kunna mäta socialtjänstens kvalitet? Varför inte andra indikatorer, eller fler? Varje indikator som används i Öppna jämförelser måste uppfylla sex krav. Dessa sex krav kan tolkas som ett sätt för Socialstyrelsen (2014b:11) att försöka besvara ovanstående frågor.

Ett första krav är, som nämndes ovan, att indikatorn (1) pekar ut en riktning. Det verkar innebära att den som besvarar enkäten vet vad det 'önskvärda' svaret är, och att höga eller låga värden korrelerar med bra eller dålig kvalitet. Ett andra krav är att indikatorn ska belysa ett område som är (2) relevant och viktigt att förbättra i den verksamhet vars kvalitet mäts (ibid.). I ÖJ-dokumenterna förmedlas en bild av att utformningen av enkät och indikatorer har skett i en grundlig process där flera olika aktörer har fått möjlighet att uttrycka sin åsikt om dem (Socialstyrelsen 2014a:9). De specifika arbetssätt som enkäten efterfrågar antas alltså av ÖJ-dokumentens författare vara relevanta för verksamheterna inom den sociala barn- och

ungdomsvården. Att så inte alltid upplevs vara fallet har beskrivits bland annat av Lindgren m.fl. (2012) och av Clarkson (2010). Indikatoren ska också vara (3) valid och mäta det den avser mäta. I beskrivningen av samtliga indikatorer hänvisas till lagen, Socialstyrelsens riktlinjer och allmänna råd eller annan forskning (Socialstyrelsen 2014a:36ff). Med detta ger ÖJ-dokumentet en bild av att indikatorerna uppfyller det fjärde kravet; indikatoren ska vara (4) vedertagen. Indikatoren ska också vara (5) möjlig att påverka av huvudman inom verksamheten, och slutligen ska indikatoren vara (6) mätbar (Socialstyrelsen 2014b:11). Som diskuteras av Strannegård (2013) är det dock inte all 'sorts' kvalitet som kan göras mätbar. Känslor och upplevelser, till exempel, kan inte mätas på ett användbart sätt (ibid.). Mätbarhetskravet verkar således exkludera mätning av hur individer *upplever* kvalitet, trots att Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998) definierar upplevelsen av kvalitet som själva kärnan i kvalitet. Att kvalitetsindikatorer inte förmår fånga in denna känslö- eller relationsbaserade aspekt kritiseras även av flera av Normans (2002) intervjupersoner. Någon sådan problematisering av vilken 'sorts' kvalitet som över huvud taget kan mätas görs dock inte i ÖJ-dokumentet.

Indikatorerna som används i Öppna jämförelser anses alltså svara mot de sex ovanstående kraven. På så sätt beskrivs utvecklingen av indikatorerna, och därmed mätinstrumentet som helhet, som "kvalitetssäkrat" (Socialstyrelsen 2014b:11). Mått som inte motsvarar ovanstående krav används inte som kvalitetsindikatorer i Öppna jämförelser. Det får därmed antas, som svar på avsnittets inledande frågor, att det inte finns andra mått som anses kunna användas för att mäta kvalitet då de inte uppfyller Socialstyrelsens krav på indikatorer. Vad som ligger till grund för de sex kraven framgår inte av ÖJ-dokumentet.

Kraven som ställs på indikatorerna kan också sägas förmedla en bild av ett tillförlitligt mätinstrument, kanske som svar på kritik eller ifrågasättande av kvalitetsmätningens validitet och reliabilitet (jfr. Lindgren et al. 2012:22ff). Bilden av den "kvalitetssäkrade" process i vilken Öppna jämförelser utformas och utvecklas kan med hjälp av Best (2006) förstås som ett sätt att hävda den institutionella trendens trovärdighet och rationalitet. Genom att redovisa de krav som Öppna jämförelsernas avsändare ställer på indikatorerna förmedlas en bild av att Öppna jämförelser kritiskt har granskats i de egna leden och slutligen mynnat ut i ett genomarbetat, i det närmaste "kvantitativt vetenskapligt", mätinstrument (jfr. Lindgren 2014:71f). Retoriken påminner om hur ASI-intervjun lanseras som något nytt, vetenskapligt och objektivt, i motsats till det 'traditionella' sociala arbetet vilket snarare sägs grunda sig på magkänsla (Martinell Barfoed & Jacobsson 2012). Det vetenskapliga ideal som kan skönjas i

retoriken kan tolkas som ett försök att uppnå legitimitet; en strävan efter att göra det sociala arbetet evidensbaserat (ibid.).

"En efterfrågad självklarhet"

Utöver att beskriva Öppna jämförelser i sig som ett tillförlitligt mätinstrument, presenteras kvalitetsmätning generellt som en efterfrågad strategi för att bidra till ökad kvalitet. Visionen för Öppna jämförelser beskrivs i den nationella strategin så här:

[...] det finns lättillgängliga, aktuella, ändamålsenliga och tillförlitliga kunskapsunderlag i form av öppna jämförelser som stödjer fria val, förbättringsarbete och granskning av socialtjänsten och hälso- och sjukvården (Socialdepartementet 2009:7).

ÖJ-dokumentet förmedlar en bild av att dessa kunskapsunderlag är efterfrågade av utförare inom verksamheterna. Kvalitetsmätning kan sägas ligga i tiden. 2009, tre år efter att den första Öppna jämförelsen publicerats, skrev Socialdepartementet:

I dag arbetar flera aktörer med att tillgängliggöra jämförelser på lokal, regional och nationell nivå. Arbetet sker i huvudsak utan koordination eller strategisk inriktning. Detta gör att tillgängliga resurser inte utnyttjas effektivt. Avsaknaden av ett system som enhetligt sammanställer öppna jämförelser av hög kvalitet bromsar därigenom den nationella utvecklingen av kvalitet och effektivitet. [...] Vår bedömning är att det finns en bred uppslutning om att öppna jämförelser behövs, men också att det krävs en tydlig nationell samordning (Socialdepartementet 2009:6).

Denna retorik tyder på att spridningen av Öppna jämförelser antogs tillgodose ett redan existerande behov av och intresse för kvalitetsmätning. Öppna jämförelser konstrueras på så sätt som ett efterfrågat verktyg som av många anses kunna bidra till att påskynda kvalitetsutvecklingen. Lanseringen och spridningen av (idén om fördelarna med) kvalitetsmätning framställs i ÖJ-dokumentet som ett 'nerifrån-och-upp-förfarande', som ett svar på verksamheternas önskemål. Denna bild stämmer överens med vad som framhålls av Kerstin Jacobsson m.fl. (2004), vilka menar att mjuk och normskapande reglering, vilket Öppna jämförelser kan sägas vara ett exempel på, ofta efterfrågas och drivs av de som är föremål för regleringen. Best (2006), å andra sidan, förstår snarare uppkomsten av nya idéer,

metoder och tillvägagångssätt som mer oförutsägbart och inte nödvändigtvis sprunget ur en faktisk efterfrågan hos dem som berörs av den nya idén. Istället menar Best att nya idéer förespråkas av enskilda, ofta inflytelserika aktörer. Avseende centraliserade institutioner, som i Sverige kan exemplifieras med Socialstyrelsen med ansvar för att analysera kunskap om socialtjänstens kvalitet (Socialstyrelsen 2013), menar Best att "novelties have a hard time spreading unless they first gain acceptance at the top" (2006:40).

Om Öppna jämförelser förstås på detta sätt kan kvalitetsmätningens lansering och spridning istället förstås som något som 'ligger i tiden', och som inte nödvändigtvis efterfrågades av de professionella, vilket hävdas av Socialdepartementet (2009:6). Öppna jämförelser kan istället betraktas som en aspekt av NPM och tilltagande granskningsaktiviteter i offentlig sektor (jfr. t.ex. Power 1997), med Vedungs (2003:1) ord: "en megatrend i dagens förvaltningspolitik". Robert Behn (2003:586f) kopplar också kvalitetsmätning till en marknadsiseringstrend, och förklarar viljan att mäta kvalitet på följande, något raljerande, vis:

Why measure performance? Because measuring performance is good. But how do we *know* it is good? Because business firms all measure their performance, and everyone knows that the private sector is managed better than the public sector.

Ur detta perspektiv framstår kvalitetsmätning som en ambition att implementera marknadsinspirerade verktyg i styrning av den offentliga sektorn (jfr. t.ex. Power 1997). ÖJ-dokumentens konstruktion av Öppna jämförelser som en efterfrågad självklarhet kan då förstås som en del av de NPM-inspirerade reformer som gjorts i offentlig sektor sedan 1980-talet (Pollitt & Bouckaert 2011).

Avvikande utsagor

Hittills har jag presenterat en analys av hur ÖJ-dokumenterna konstruerar kvalitet som möjligt att definiera och operationalisera i form av kvalitetsindikatorer. Avsikten med kvalitetsindikatorerna beskrivs som att ange "en riktning för ett önskvärt resultat" (Socialstyrelsen 2014a:9). Jag har visat hur Excel-filen redogör för vilka indikatorer de olika verksamheterna 'har', och hur detta likställs med det som ÖJ-dokumenterna menar är 'bra' kvalitet (jfr. Socialstyrelsen 2014b:7). Öppna jämförelser syftar sägs vara att utgöra ett

tillförlitligt kunskapsunderlag som förväntas kunna användas i verksamheternas förbättringsarbete (Socialdepartementet 2009:7).

Men det finns också vissa stycken i ÖJ-dokumenterna som utmanar de säkra konstruktionerna av kvalitetsmätning som möjligt, tillförlitligt och användbart. Sett till dokumentmaterialet i sin helhet utgör dessa avvikande konstruktioner en mycket liten del, de är få till antalet och förmedlas ofta i en mening eller två. Linders (2013:477) menar att i en konstruktionistisk dokumentanalys, i vilken dokumentet betraktas som ett sätt att konstituera verkligheten (jfr. Prior 2003), är det viktigt att lyfta fram de avvikande eller marginaliserade yttringar som ibland kan framträda i dokumenterna. De avvikande konstruktioner jag urskiljer i dokumentmaterialet ges därför ett större utrymme i analysen än vad de ges i ÖJ-dokumenterna. Jag har valt att tolka dessa typer av utsagor som reservationer eller 'disclaimers' (jfr. Linders 2013). Att använda en disclaimer, det vill säga *denying of a claim*, tyder alltså på en viss osäkerhet eller ovilja att slå fast hur något 'är'. Disclaimers kan tolkas på olika sätt. De skulle kunna vara ett försök att nyansera textens i övrigt enhetliga bild av Öppna jämförelser som ett användbart och tillförlitligt mätinstrument. De skulle kunna tolkas som ett sätt att förekomma kritik. De skulle också kunna vara resultatet av flera olika författare, med olika uppfattningar om vad som bör väljas ut och sällas bort. Vad anledningen än må vara bidrar disclaimers till små sprickor i den annars solida faktakonstruktion som ÖJ-dokumenterna utgör.

En första disclaimer handlar om möjligheten att definiera kvalitet. Samtidigt som kvalitet konstrueras som möjligt att definiera, och att detta görs i form av utformandet av kvalitetsdimensioner, framkommer i ÖJ-dokumenterna osäkerheter kring vad man egentligen vet om vad kvalitet i socialtjänsten är:

Det saknas också i stor utsträckning forskning/studier som beskriver vad som utgör god kvalitet i socialtjänstens verksamheter och vilka resultat olika insatser ger (Socialstyrelsen 2010b:18).

Ytterligare osäkerhet framträder i nästa citat, där kvalitet beskrivs som något som inte går att entydigt definiera:

Kvalitet är ett mångtydigt begrepp som används i många olika sammanhang. En vid definition av begreppet kvalitet är att det ska spegla alla sammantagna egenskaper hos en produkt eller tjänst som ger den dess förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov. Donabedian beskriver att kvalitet behöver sättas i sammanhang

till vad det ska spegla och att det kan vara ur olika perspektiv. Det kan handla om vad mottagaren, utföraren eller samhället uppfattar är kvalitet (Socialstyrelsen 2014b:10).

Donabedians (1988) kvalitetsdefinition refereras till i flera offentliga dokument om kvalitet och kvalitetsmätning, däribland några av ÖJ-dokumenterna. Vad som är, och vem som har, kvalitet sägs i citatet ovan vara knutet till individers eller samhällets uppfattning om vad som är kvalitet. Kvalitet konstrueras som relativt, beroende av individers bedömning eller upplevelse av produkten eller tjänsten, vilket överensstämmer med bland annat hur Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998) definierar kvalitet. Detta sätt att beskriva kvalitet är raka motsatsen till hur kvalitet konstrueras i kvalitetsdimensionerna, i vilka ÖJ-dokumenterna slår fast vad kvalitet *är*. Givet ÖJ-dokumenterna som helhet får dessa disclaimers ses som blygsamma nyanseringar i en annars tvärsäker formulering av vad Öppna jämförelser förmår göra.

Osäkerheter i mätinstrumentet

Att ÖJ-dokumenterna uttrycker ovisshet avseende vad kvalitet kan sägas vara och hur det ska definieras borde rimligtvis också medföra ovisshet avseende hur kvalitetsbegreppet kan operationaliseras, alltså vilka indikatorer som bör mätas i Öppna jämförelser. Samtidigt som ÖJ-dokumenterna talar för möjligheten att operationalisera kvalitet i "kvalitetssäkrade" (Socialstyrelsen 2014b:11) indikatorer, framträder också bilden av svårigheter med detta:

Det har visat sig vara ett svårt och krävande arbete att bygga upp tillgången på data för att i förlängningen kunna genomföra öppna jämförelser. Det finns också svårigheter att definiera relevanta kvalitetsindikatorer (Socialdepartementet 2009:5).

Vad svårigheterna upplevs bestå i beskrivs inte utförligare i ÖJ-dokumenterna. Två olika konstruktioner samexisterar alltså i ÖJ-dokumenterna. Å ena sidan listar ÖJ-dokumenterna kriterier som antas möjliggöra och på ett tydligt sätt definiera utformandet av kvalitetssäkrade indikatorer, vilket beskrevs ovan. Å andra sidan förmedlas en bild av att det är svårt att utforma sådana relevanta indikatorer. Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998) diskuterar just denna problematik, och drar slutsatsen att förespråkare för kvalitetsmätning verkar resonera att det är bättre att mäta kvalitet med ett ofullkomligt mätinstrument än att inte mäta kvalitet alls. Liknande resonemang återfinns också bland Blomgren och Waks (2010:58)

intervjupersoner, vilka menar att Öppna jämförelser förvisso ger "en skev spegelbild", men denna skeva spegelbild är den bästa som finns att tillgå.

Resultatet av Öppna jämförelser antas kunna användas som ett underlag i verksamheternas kvalitetsutveckling, så som beskrivs i analyshandbokens fem steg (SKL 2013). Målet är enligt Socialstyrelsen (2010a:1) att detta kunskapsunderlag ska vara ändamålsenligt, aktuellt och tillförlitligt. Även beskrivningen av den "kvalitetssäkrade" processen då indikatorerna utformas ger en bild av att Öppna jämförelser är ett tillförlitligt mätinstrument. En kortfattad disclaimer i en bilaga till rapporten för ÖJ BoU 2014 utmanar denna bild:

Indikatorer kan ha kvalitetsbrister som inte upptäckts i granskningen. Flera av frågorna är sådana att kommunerna och stadsdelarna ska bedöma om den egna verksamheten uppfyller den nivå som beskrivs i frågan. Svaren bygger på de svarandes tolkning av frågan och deras – till viss del – subjektiva bedömning (Socialstyrelsen 2014a:32).

Att respondenters tolkning och "subjektiva bedömning" beskrivs som en möjlig och önskad felkälla i kvalitetsmätningen verkar tyda på en förväntning på och förhoppning om att de flesta svaren trots allt *inte* är subjektiva bedömningar. Med detta verkar ÖJ-dokumentens författare mena att en 'objektiv' bedömning anses vara mer önskvärd, men lämnar osagt vad det i så fall skulle vara. Citatet ovan är ett av få tillfällen då dokumenten nämner att respondenternas inrapportering av data kan påverka reliabiliteten i det kunskapsunderlag som Öppna jämförelser syftar till att utgöra.

Hur hanteras då denna eventuella osäkerhet avseende vad indikatorerna egentligen kan säga om kvalitet, och huruvida data rapporteras in på så sätt som framhålls som önskvärdt i ÖJ-dokumentet? Om mätverktyget kan anses vara otillförlitligt torde det innebära att även mätningens resultat kan anses vara otillförlitligt. Osäkerheten beskrivs dock vara acceptabel:

Toleransen för vissa osäkerheter i data kan behöva accepteras och hanteras i beslutsprocessen till förmån för snabb återkoppling (Socialdepartementet 2009:9).

Socialdepartementet (ibid.) förtydligar inte i vilken beslutsprocess osäkerheten ska hanteras. Citatet kan tolkas som att vissa aspekter av Öppna jämförelser konstrueras som viktigare än andra aspekter. Att resultatet är aktuellt (Socialstyrelsen 2010a:1) genom snabb återkoppling

till verksamheterna framstår som viktigare än att resultatet inte innefattar några osäkerheter. Osäkerhet avseende mätningens tillförlitlighet blir också tydligt i nästa citat:

De uppgifter som presenteras i öppna jämförelser ger inte en heltäckande bild av förutsättningar för god kvalitet inom socialtjänsten. Det är därför nödvändigt att resultaten bedöms och analyseras såväl regionalt som lokalt. Positiva resultat är ingen garanti för god kvalitet eller en bra omsorg i det enskilda fallet, utan informationen behöver kompletteras med andra underlag för att ge en mer heltäckande bild (Socialstyrelsen 2014a:8f).

ÖJ-dokumenterna anlägger förväntningar om att verksamheterna själva, genom egna analyser, ska kompensera för det som inte anses kunna mätas, eller eventuella osäkerheter i det som mäts. Att gröna fält i Excel-filen inte kan sägas vara en "garanti" för att verksamheten faktiskt har 'bra' kvalitet står i kontrast mot den generella bilden som målas upp av Öppna jämförelser som ett tillförlitligt kunskapsunderlag som ska väga tungt i verksamheternas kvalitetsutveckling.

En avrundning: Från osäkerhet till sanning

Dokumentmaterialet ger uttryck för nyanserade och ibland motsägelsefulla konstruktioner av Öppna jämförelser. Den nyansering som disclaimers bidrar till väger dock lätt i jämförelser med den säkra konstruktionen av Öppna jämförelserns användbarhet som kunskapsunderlag i verksamheternas kvalitetsutveckling. Ett tydligt exempel på glidningen från osäkerhet till 'sanning' är ÖJ-dokumentens beskrivning av indikatorernas roll i mätningen:

En indikator är ett mått som ska påvisa (indikera) ett underliggande förhållande eller en utveckling. Indikatorerna används för att mäta och följa upp kvaliteten i verksamheternas strukturer och processer såväl som verksamheternas resultat (Socialstyrelsen 2014a:9).

I citatet ovan definieras en indikator först som något som *indikerar* ett samband. Om verksamheterna har en indikator påvisar Öppna jämförelser alltså ett *förmodat*, men inte säkert, samband mellan förekomsten av indikatorn och det som sägs vara verksamhetens kvalitet. I meningen efter menar man att indikatorerna används för att *mäta* kvalitet, vilket verkar innebära att förekomsten av indikatorn *är* det som sägs vara verksamheternas kvalitet.

Lindgren (2014:57f) menar att "mått" och "indikator" är två skilda saker. Mått används för sådant som är lätt att beräkna, till exempel temperatur. Indikatorer däremot används som en förenklad operationalisering av ett komplext teoretiskt begrepp. För att kunna operationalisera krävs reducering; det som inte går att mäta måste skalas av. Att använda *indikatorer* i kvalitetsmätning framstår därmed som ett glapp i logiken.

De fakta om kvalitet och kvalitetsmätning som konstrueras i ÖJ-dokumenterna kan utifrån ovanstående analys sägas vara som följer: Kvalitet kan definieras och operationaliseras. Kvalitet kan på så sätt knytas till specifika, oftast 'dokumenterbara' arbetssätt i verksamheterna. Genom att undersöka vilka arbetssätt verksamheterna har kan man få kunskap om vem som har mer eller mindre kvalitet. Mer kvalitet, det vill säga att ha många indikatorer eller många gröna fält, konstrueras som önskvärt, varvid mindre kvalitet konstrueras som icke önskvärt. Att i enkäten kryssa i att man har implementerat indikatorerna likställs med att ha ökat verksamhetens kvalitet. ÖJ-dokumenterna verkar alltså definiera kvalitet som något som finns på papper. Varje steg i kvalitetsmättningsprocessen, liksom i implementeringen av indikatorerna, sker genom dokumentation. Även flertalet av de efterfrågade indikatorerna handlar om dokument av olika slag; manualer, planer, skriftliga avtal och rutiner. Detta kan sannolikt förklaras med att dokument kan användas för att fånga in och stabilisera det som annars är abstrakt. I en organisatorisk kontext medför detta, enligt Prior (2003:62), att det som faktiskt görs är mindre viktigt än de skriftliga dokument som beskriver vad som görs: "Indeed, the actual organization of care can only be made evident in plans, registers and written protocols". Eller annorlunda uttryckt, om verksamheterna inte kan redogöra för att de har kvalitet i Öppna jämförelser, så har de heller inte kvalitet.

Som poängterades tidigare problematiserar ÖJ-dokumenterna sällan de egna invändningarna mot mätverktyget vilka ibland framträder i dokumentmaterialet. Frånvaron av vidare diskussion om vad dessa avvikande konstruktioner innebär för Öppna jämförelser avsedda roll som ett tillförlitligt kunskapsunderlag kan tolkas som en ambition att presentera Öppna jämförelser som en rationell och logisk lösning på problemet med bristande kvalitet i socialtjänsten. ÖJ-dokumenterna har, med Bests (2006:47) ord, presenterat en "good story".

6. Normskapande dokument

Prior (2003) menar att de flesta dokument vill *göra* någonting. Som exempel på sådana dokument som kan användas på en arbetsplats ger han PM, kallelser och avtal, vilka alla syftar till att initiera vad Prior (2003:67) kallar *action-at-a-distance*. Det innebär att platsen och tidpunkten då dokumentet författas skiljer sig från den plats och tidpunkt då den förväntas initiera vissa beteenden hos den som läser eller använder dokumentet. Även Öppna jämförelser kan sägas vilja *göra* någonting i de verksamheter som är föremål för kvalitetsmätning, då dess definition av och 'information' om kvalitet förväntas användas som "kunskapsunderlag" och "verktyg" (Socialstyrelsen 2010b:5) i verksamheternas kvalitetsutveckling. ÖJ-dokumentet förmedlar en tydlig bild av *vilken* kvalitet som är 'bra' kvalitet.

Jämförelser, redovisningskrav och rankning är enligt Kerstin Jacobsson m.fl. (2004) uttryck för frivillig styrning i form av en mjuk reglering. De standarder som de som är föremål för den frivilliga styrningen antas efterfölja är inte juridiskt eller ekonomiskt sanktionerade, men de fungerar normgivande för de organisationer som jämförs och rankas. Öppna jämförelser definition av kvalitet kan alltså sägas skapa normer om vilken slags kvalitet som är önskvärd. Dessa normer förväntas influera de professionellas beslutsfattande i kvalitetsutvecklingen. Att kvalitetsmätning förmedlar kunskap om önskvärda arbetssätt, och på så sätt skapar normer för verksamheternas kvalitetsarbete, har avhandlats i flertalet artiklar, böcker och rapporter (t.ex. Blomgren & Waks 2010; Clarkson 2010; Lindgren et al. 2012; Lindgren 2014). Lindgren m.fl. (2012) refererar till Evert Vedung (2009) när de kategoriserar Öppna jämförelser som ett informativt styrmedel. Det informativa styrmedlet vill genom "upplysning och övertalning sprida kunskap" (Lindgren et al. 2012:46) och på så sätt få de verksamheter som är föremål för styrningen att av egen vilja bete sig på ett visst sätt.

Jag inleder detta kapitel med ännu ett ÖJ-dokument, en analyshandbok (SKL 2013) som beskriver hur verksamheterna förväntas gå till väga för att implementera indikatorerna och därmed få 'mer' kvalitet. Därefter ställer jag detta mot de intervjuer med de professionella som jag genomfört, och urskiljer fyra skilda förhållningssätt avseende hur intervjupersonerna verkar förhålla sig till den 'kunskap' om kvalitet som förmedlas via Öppna jämförelser. Det första förhållningssättet innebär att de professionella villigt tar till sig Öppna jämförelser definition av 'bra' kvalitet. Det andra präglas snarare av en upplevelse av att man borde eller måste agera enligt Öppna jämförelser rekommendationer, för att undvika att få dåligt rykte

eller förlora legitimitet. Med det tredje förhållningssättet ifrågasätter eller avfärdar intervjupersonerna Öppna jämförelser relevans för verksamheternas kvalitetsutveckling. Slutligen tyder en del av intervjumaterialet att professionella kan förhålla sig distanserade till Öppna jämförelser reglerande funktion.

Från rött till grönt

ÖJ-dokumentens ambition att indikatorerna ska ange "en riktning för ett önskvärt resultat" (Socialstyrelsen 2014a:9) förmedlar bilden av att verksamheterna ska kunna använda sig av Öppna jämförelser definition av kvalitet i beslut som rör verksamhetens kvalitetsutveckling. SKL (2013) har publicerat en "analyshandbok" som beskriver hur verksamheterna kan gå till väga för att implementera de indikatorer som i Excel-filen lyser rött. I föregående kapitel presenterades den koppling som görs i ÖJ-dokumenterna mellan förekomst av indikatorer i verksamheterna, ett 'bra' resultat och 'bra' kvalitet. ÖJ-dokumenterna kan alltså sägas signalera att implementering av indikatorerna är önskvärt, därför att det antas leda till 'mer' av den kvalitet som i ÖJ-dokumenterna definieras som önskvärd. Arbetsprocessen med att implementera indikatorerna beskrivs i analyshandbokens fem steg:



Steg 1 i den beskrivna arbetsprocessen, Förberedelser, ger instruktioner om hur verksamheterna antas agera när de besvarar enkäten. Steg 2 till 5 handlar om hur verksamheterna förväntas analysera resultaten, prioritera vilka indikatorer som är viktigast att implementera, och sedan implementera dessa. Som kan utläsas av bilden ovan konstrueras arbetsprocessens genomförande som en steg-för-steg-modell, där förväntningarna på de professionellas agerande är tydligt definierade:

I varje steg finns en beskrivning av vad syftet med steget är och vilket resultat arbetsgruppen förväntas nå. Varje steg innehåller rekommenderade aktiviteter som arbetsgruppen tillsammans kan genomföra. Dessa markeras med en blå färg i övre högra hörnet och kallas för Gör (SKL 2013:8).

Retoriken avseende vad som sägs vara verksamheternas kvalitet, så som den presenteras i Excel-filen, känns igen från andra ÖJ-dokument:

Utifrån aktuell färgkodning – vad verkar vara ett problem? Verkar resultaten upprepa sig eller till och med försämrats över tid? Ligger andra kommuner bättre till än den egna? Vad är orsaken till ett bra resultat? Behöver något göras för att säkra detta? (SKL 2013:23).

Att inte 'ha' en indikator definieras som ett problem. Andra kommuner anses kunna "ligga bättre till", det vill säga ha fler indikatorer och därmed bättre kvalitet, än den egna. Som framgår av de fem stegen på bilden ovan beskriver analyshandboken att målet med arbetsprocessen är att ha implementerat indikatorerna. Att implementera indikatorerna likställs med att förbättra verksamhetens kvalitet, och när så har skett är det värt att fira: "Sträck på ryggen och fira framgångarna!" (SKL 2013:51). Att få fira framgångarna är viktigt, menar författarna till analyshandboken, då det antas skapa motivation att ta tag i nästa förbättringsområde (SKL 2013:54). De normer om kvalitet och kvalitetsarbete som förmedlas via analyshandboken förefaller vara en jakt på den 'perfekta' kvaliteten; ju mer av 'rätt sorts' kvalitet, desto bättre. Detta kan jämföras med Bests (2006) resonemang om idén om perfektion; eftersom vi tror att allting kan bli bättre och att utvecklingen ständigt går framåt blir vi aldrig 'färdiga' med utvecklingen av exempelvis kvalitet.

De "rekommenderade aktiviteter" som analyshandboken förmedlar kan förstås som exempel på vad Prior (2003:67) kallar *action-at-a-distance*. Detta sätt att förmedla bilden av ett önskvärt beteende genom instruktioner kan förstås som ett sätt att uttrycka förhållandena mellan överordnad (den som ger instruktioner) och underordnad (den som tar emot instruktioner). Dokument kan på så sätt användas för att strukturera sociala relationer och positioner i en organisatorisk kontext (ibid.). Den slutliga löftesrika uppmaningen om att "sträcka på ryggen" understryker konstruktionen av implementering som likställt med framgång och ökad kvalitet.

Analyshandboken syftar alltså till att beskriva arbetsprocessen från det att enkäten distribueras tills samtliga indikatorer är implementerade. Att ha implementerat indikatorerna, vilka för övrigt kan antas ha förändrats i nästkommande års mätning (Socialstyrelsen 2014b:8), beskrivs som en framgång och likställs med att ha implementerat kvalitet. Jag menar att detta är det ÖJ-dokument som tydligast visar att Öppna jämförelser vill influera verksamheternas kvalitetsutveckling. Analyshandbokens instruktioner tyder på att Öppna jämförelser inte bara syftar till att påverka 'idén' om eller definitionen av kvalitet, utan även vill få till stånd praktiska förändringar i socialtjänsten. Samtidigt ska analyshandboken kanske inte tillmätas en alltför stor betydelse, då ingen av de jag intervjuat sagt att de använder den i kvalitetsutvecklingen. Inte heller från Socialstyrelsens håll verkar förväntningarna på användandet av handboken vara särskilt höga⁹.

Resterande del av kapitlet ägnar jag åt att presentera en analys av hur intervjupersonerna förhåller sig till ÖJ-dokumentens kvalitetsdefinition och ambition om att influera verksamheternas kvalitetsutveckling.

Öppna jämförelser som vägvisare

I ÖJ-dokumenterna beskrivs Öppna jämförelsernas avsedda funktion i verksamheterna med en retorik som antyder att indikatorerna ska vägleda verksamheterna mot 'rätt' kvalitet. Öppna jämförelser sägs "främja" (Socialstyrelsen 2011:1), "stimulera" (Socialdepartementet 2009:8), "förbättra möjligheterna" (Socialstyrelsen 2014b:8), "stödja" (Socialstyrelsen 2010b:5), "ange riktning" (Socialstyrelsen 2014a:9), "visa" och "peka ut" (Socialdepartementet 2009:6). Indikatorernas riktning, det vill säga att grönt och rött i Excel-filen innebär "ett bra eller dåligt utfall", sägs ge "information om vad som bör eftersträvas för att uppnå god vård och omsorg" (Socialstyrelsen 2014b:19). I Blomgren och Waks (2010:26) rapport menar flera

⁹ Informell personlig kommunikation med tjänsteman på Socialstyrelsen, hösten 2014.

intervjupersoner att en positiv aspekt av Öppna jämförelser är att det möjliggör för statliga myndigheter att "sätta ner foten" och förmedla konkreta mål, vilka "bör" följas. Även Lindgren m.fl. (2012) kan i sitt intervjumaterial konstatera att Öppna jämförelser definition av kvalitet verkar väga tungt i verksamheternas kvalitetsutveckling.

Så hur förhåller sig de professionella jag har intervjuat till Öppna jämförelser uttalade ambition att förmedla målbilder för verksamheternas kvalitet, vilka sedan antas eftersträvas i kvalitetsutvecklingen? Ett sätt verkar vara att betrakta kvalitetsmätningen som en vägvisare. En intervjuperson menar kort och gott att: "Det visar ju att det är det här man ska, liksom". När Öppna jämförelser betraktas som en vägvisare verkar dess kvalitetsdefinition i det närmaste utgöra ett facit för hur kvalitetsutvecklingen ska bedrivas, och implementering av indikatorerna likställs med 'implementering av kvalitet'. Det finns, med Bests (2006) ord, en tilltro till den nya strategins rationella och löftesrika förklaringsmodell. Vidare kräver vår tilltro till ständiga framsteg att lösningen kontinuerligt utvecklas (Best 2006), vilket även är fallet med Öppna jämförelser kvalitetsdefinitioner. Enkätfrågorna kan ur vägvisarperspektivet ses som en första fingervisning om vad detta årets kvalitet 'är'. En intervjuperson bläddrar igenom enkäten och tycker att det är positivt att frågorna känns igen från det dagliga kvalitetsarbetet:

IP: [...] Det här tar ju upp saker som vi pratar om dagligen. Och jag ser ju nu, och nu kanske det också är min kunskap som är mycket större, men jag ser ju helt annan aktualitet i dessa [enkätfrågorna]. [...] Vi pratar om standardiserade bedömningsinstrument. Det gör vi ju dagligen här. Men det gjorde vi kanske inte för två år sen. Så att, jag menar, den är ju helt up to date.

Både Best (2006) och Alvesson (2006) diskuterar hur ett särskilt språkbruk kan kopplas samman med nya metoder eller strategier. "Standardisering" eller "standardiserade bedömningsinstrument" kan vara ett exempel på ett sådant språkbruk. Dessa ord, vilka Best (2006) kallar *buzzwords*, kan signalera att strategin är rationell och trovärdig. När strategin sprids i verksamheterna kan de professionella anta samma språkbruk och därmed legitimera sin nyvunna kunskap inför andra och varandra. Att "standardiserade bedömningsmetoder", vilket känns igen från den bredare evidensrörelsen, även förekommer i enkäten tycks medföra att Öppna jämförelser kvalitetsdefinition känns relevant för de professionella. Även nästa intervjuperson kopplar standardiserade bedömningsmetoder till "bra" arbetssätt:

IP: [...] Och sen har vi standardiserade bedömningsmetoder ja [enkätfråga], och det är också bra för jag tänker det här är evidensbaserade metoder, så då... Det är egentligen inte så mycket att säga, för då är det det som gäller, att då är de bra att jobba med.

Den frånvaro av ifrågasättande som kan anas i ovanstående citat menar jag är signifikant för vägvisarperspektivet. Snarare än att uppfatta det som problematiskt att utomstående aktörer tydligt definierar vilka arbetssätt verksamheten bör fokusera på, beskrivs indikatorerna som "bra" och "aktuella". När jag frågar en annan intervjuperson om hon tycker att enkätfrågorna mäter verksamhetens kvalitet på ett sätt som känns rättvist rycker hon på axlarna och säger:

IP: [...] Alltså jag har inte funderat på om det är nånting som jag tänker att "varför frågar de inte kring detta?" eller så, det har jag nog inte... Jag tänker att ibland är jag nog sån som... Kommer, alltså kommer de här frågorna så, "ja ja, det är dem jag ska svara på".

Att förhålla sig till Öppna jämförelser som en vägvisare verkar för intervjupersonen ovan innebära att 'följa anvisningarna' utan att värdera den bild av kvalitet som förmedlas via enkäten. Vägvisarperspektivet behöver alltså inte innebära en emotionell aspekt, men när så är fallet tycks det handla om positiva känslor. Både Alvesson (2006) och Best (2006) diskuterar hur känslan av att vara 'inne' och att svepas med i entusiasmen kring den nya innovationen kan leda till att professionella åsidosätter ett kritiskt förhållningssätt. Konsekvensen av detta kan bli att organisationer implementerar nya arbetssätt utan att veta om de faktiskt leder till en förbättring. En intervjuperson har precis anmält sig till en utbildning som hålls av Socialstyrelsen och SKL, där hon ska få lära sig hur Öppna jämförelser kan användas praktiskt i kvalitetsutvecklingen. Hon berättar att hon nu börjar förstå att "detta är inte bara en pålaga utan faktiskt nånting man kan använda". Hon menar att kvalitetsmätning inte bör ses som en isolerad årlig företeelse utan att det istället ska införlivas i det dagliga arbetet. Enkätens efterfrågade arbetssätt betraktas som en riktlinje för hur det kommande kvalitetsarbetet ska utformas:

IP: [...] Alltså det är ju därför det är bra att detta kommer när det fortfarande är "fingret i luften"-varning på frågorna ju. För då ser vi ju liksom, "my god, vi måste ju in här och göra nånting".

Enkäten blir enligt intervjupersonen ett sätt att känna vart vinden blåser. När hon via indikatorerna får veta vilka arbetssätt som efterfrågas känner hon att hon "måste" göra något för att anpassa verksamhetens kvalitet enligt Öppna jämförelsens standard.

Power (1997) anser att en konsekvens av granskningspraktiker kan bli vad han kallar "kolonisering". De organisatoriska förändringar som krävs för att en verksamhet ska bli granskningsbar riskerar att omforma organisationens och de professionellas värderingar och mentalitet. Nästa citat är ett exempel på hur kvalitetsmätning verkar bidra till att fokus vidgas från att bara handla om kvalitet i mötet med klienten, till att även innefatta kvalitet på pappret:

IP: Alltså [2013] så tyckte jag mest att när jag satt och sa olika saker på möten så tyckte jag mest att det var att folk tyckte liksom att "aa (suck), ännu en sak att göra, gud va jobbigt", medan jag nu när jag kommer tillbaka så känns det ju faktiskt som att det har landat lite hos folk, att de tycker själva att det är roligt att arbeta och följa upp saker, att se hur det faktiskt har blivit. Att det finns ett annat, eh, en acceptans för de här frågorna som inte bara är att arbeta direkt med klienten.

Intervjupersonen upplever att de senaste åren har dokumenteringspraktiker i form av kvalitetsmätning och uppföljning väckt större intresse bland handläggarna, utöver att bara "arbeta direkt med klienten". Genom att dokumentera det som sägs vara kvalitet tycks verksamheterna kunna bevisa att de har kvalitet, något som inte hade kunnat uppnås om fokus enbart hade legat på det direkta klientarbetet (jfr. Power 1997; Prior 2003). Öppna jämförelsens spridning, med dess grundläggande antagande om att kvalitet kan definieras och mätas, riskerar på så sätt att omforma verksamheternas mål, "att leva upp till det som mäts blir ett mål i sig självt" (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:146). Detta tunnelseende eller *teaching to the test* är enligt Clarkson (2010) och Lindgren m.fl. (2012) ytterligare en konsekvens av att anta kvalitetsmätningens definitioner av kvalitet. Det som mäts förefaller vara viktigare än det som inte mäts, vilket innebär att andra definitioner av kvalitet får stå tillbaka. Att det man tror är valida indikatorer får stor inverkan i utformningen av verksamheterna kan leda till att man inte vågar utveckla kvaliteten i den riktning man egentligen tror är bäst, av rädsla för att få dåliga resultat (Clarkson 2010). *Teaching to the test* berör en annan aspekt av kvalitetsmätning, och enligt Bezes m.fl. (2012) av NPM-inspirerade reformer i allmänhet; när någon annan definierar 'önskvärda' arbetssätt utmanas den professionella kunskapen och de professionellas autonomi. Kvalitetsmätning kan, enligt Lindgren m.fl. (2012), alltså leda till avprofessionalisering.

Några sådana resonemang om eventuella negativa konsekvenser av kvalitetsmätning framträder dock inte när intervjupersonerna pratar om Öppna jämförelser som en vägvisare. Snarare beskriver de sig själva som att de "behöver" den kunskap som Öppna jämförelser förmedlar. Öppna jämförelsernas avsändare, och främst Socialstyrelsen, beskrivs som ett välkommet stöd i kvalitetsutvecklingen:

IP: Alltså jag tänker att Socialstyrelsen har ett ansvar för att, att, att samla det nationellt och jag tänker att det, det är ett av de instrumenten som vi har som man kan... Alltså där jag tänker att det är viktigt, det är, Socialstyrelsen ska vara ett stöd för kommunerna att kunna eh, ge råd och vägledning. Och då tänker jag att då, för att ge rätt råd och vägledning så behöver de ha in hur det ser ut i kommunerna. Och för att de ska putta tillbaka till kommunerna så behöver vi ju deras råd och vägledning för att se "det är det här vi måste jobba vidare med."

Maktrelationen mellan avsändare och användare som *action-at-a-distance* signalerar (Prior 2003), samt det faktum att upphovsmakarna till nya strategier ofta betraktas som experter (Best 2006) verkar innebära att när Öppna jämförelser betraktas som en vägvisare tar de professionella till sig kvalitetsdefinitionerna och agerar på 'önskvärt' sätt. I likhet med Best (2006), som beskriver professionellas känsla av tilltro till och entusiasm inför att anta nya strategier, kategoriserar Norman (2002) en del av sina intervjupersoners utsagor för *true believers*. *True believers* är enligt Norman ett förhållningssätt som innebär en tilltro till att kvalitetsmätning faktiskt leder till ökad kvalitet. De intervjupersoner som ger uttryck för detta förhållningssätt ställer sig därmed positiva till att vara föremål för mätning. Det informativa styrmedlet Öppna jämförelser (jfr. Lindgren et al. 2012) tycks, utifrån vägvisarperspektivet, ha uppnått sitt mål – användarna betar sig, och framför allt *vill* bete sig, på så sätt som signaleras som önskvärt i ÖJ-dokumentet. Nästa förhållningssätt, Öppna jämförelser som skyltfönster, skiljer sig som vi snart ska se drastiskt från dessa *true believers*.

Att visas upp i ett skyltfönster

Utöver att "stödja", "främja" och "underlätta" verksamheternas kvalitetsutveckling framträder i ÖJ-dokumentet även andra beskrivningar av vilken funktion Öppna jämförelser är tänkt att ha:

Genom återkommande uppmärksamhet skapas ett klimat som gör det besvärligt för organisationer med förhållandevis dåliga resultat att underlåta att åtgärda dessa (Socialdepartementet 2009:10).

Offentlig publicering av verksamheternas resultat avser "skapa förändringstryck" (Socialdepartementet 2009:11). Denna retorik antyder att ÖJ-dokumentens författare inte fullt ut litar på att den nya strategins tjuvskrift kommer att få de professionella att frivilligt ta till sig Öppna jämförelser beskrivning av kvalitet. Istället framträder en bild av Öppna jämförelser som ett publikt skyltfönster (jfr. Alvesson 2006) där verksamheter riskerar att få sina 'dåliga' resultat uppvisade för offentligheten. Öppna jämförelser mjuka reglering (Blomgren & Waks 2010) framstår här, trots frånvaron av ekonomiska eller juridiska sanktioner, som i viss mån tvingande (jfr. Boström et al., 2004). Blomgren och Waks (2010) förklarar detta med att Öppna jämförelser vilar på en *name and shame*-logik. Eftersom den öppna redovisningen av resultatet möjliggör transparens och ökad insyn blir det enkelt för var och en att se vilken kommun som har flest röda svar i Excel-filen. *Name and shame*-logiken fungerar på så sätt genom antagandet att "ingen vill hamna sist" (ibid.:34). *Name and shame*-logikens funktion i verksamheterna kan förstås genom begreppet *reputational risk* (Power et al. 2009). Medvetenheten om *reputational risk*, alltså risken att få dåligt rykte, har enligt Power m.fl. (ibid.) fått allt större inflytande i organisationspraktiker, ledning och styrning. I takt med ökande förekomst av externa instanser som granskar och rankar verksamheter ökar även medvetenheten om *reputational risk*. *Reputational risk* är, som Power m.fl. (ibid.:302) framhåller, inte en "faktisk" organisatorisk risk. Snarare är den "man made", en social produkt som skapas i mänsklig interaktion och kommunikation.

När intervjupersonerna beskriver Öppna jämförelser som ett skyltfönster kretsar resonemangen kring det faktum att ÖJ-dokumentens avsändare förmedlar tydliga definitioner av vad som anses vara kvalitet. Intervjupersonerna verkar uppleva att dessa definitioner påverkar vad andra, chefer, politiker, media eller allmänheten, anser vara kvalitet inom socialtjänsten. Problem uppstår när de professionella inte håller med om de definitioner av kvalitet som görs i Öppna jämförelser men ändå, som en intervjuperson uttrycker det, vill vara "lydiga":

IP: Alltså jag tror ju nånstans i grund och botten att vi som kommuner är lydiga. Alltså, det är ju på det sättet att vi är ju inte annorlunda mot andra när vi vill ha gröna pluppar. Vi vill ju inte ha röda pluppar. Vi vill inte att nån annan ska tycka att vi gör fel, eller inte gör

bra. Sen finns det ju det här problemet i att vi kanske inte alltid håller med Socialstyrelsen om att det här är det viktigaste. Och, och då är det inte alltid så lätt.

Intervjupersonen berättar att han vill "göra bra", vilket verkar vara en anledning att implementera indikatorerna. Som framhålls av Power m.fl. (2009) genererar mätning och rankning sociala fakta i form av verksamhetens rykte eller anseende. Även om intervjupersonen själv inte anser att Öppna jämförelser mäter "det viktigaste" är det ändå viktigt att få "gröna pluppar". Att implementera indikatorerna blir ett sätt att värna om verksamhetens rykte. Men när intervjupersonen i citatet ovan väger in sitt eget professionella kunnande kompliceras hans önskan om att "göra bra". Här framträder en konflikt mellan Öppna jämförelserns konstruktion av kvalitet och den professionellas egen uppfattning om vad kvalitet är. En annan intervjuperson menar att Öppna jämförelser blir verksamhetens "ansikte utåt", och därför är det viktigt att "leverera" det som efterfrågas även om det inte upplevs vara det viktigaste. De professionella ger, som även Lindgren m.fl. (2012) beskriver, uttryck för att deras egen professionella kunskap ibland inte överensstämmer med vad som förmedlas i Öppna jämförelser. På så sätt utmanas de professionellas autonomi och kontroll (jfr. t.ex. Bezes et al. 2012; Power 2009; Bergmark & Lundström 2006; Blomgren & Waks 2011). Precis som Clarkson (2010) hävdar förefaller kvalitetsmätningen leda till att de professionella får 'tunnelseende' och fokuserar kvalitetsutvecklingen på det som mäts. Detta verkar utifrån skyltfönsterperspektivet dock inte ske därför att de professionella tror att det som mäts är det viktigaste, utan snarare därför att de känner sig tvungna.

En intervjuperson beskriver att när beslutsfattare tar till sig Öppna jämförelserns definitioner av kvalitet ökar trycket på verksamheterna att göra det samma:

IP: Men jag menar, man kan ju ändå säga väldigt tydligt att får vi många röda pluppar, så, så kommer vi ju på verksamhetsnivå att få det påskrivet på näsan, att "det här måste ni ordna till". För, ifrån högsta ledningen i staden och från politiken, så, så är det inte acceptabelt att ha röda pluppar. Så är det ju. [...] Och då måste vi göra nån omprioritering och lägga då kraft på saker som vi kanske inte egentligen tycker för verksamheten framåt.

Citatet tyder på att även om Öppna jämförelser *i sig* kan definieras som ett frivilligt och informativt styrmedel upplevs det, när "högsta ledningen" tar till sig dess kvalitetsdefinitioner, inte längre som frivilligt. Intervjupersonens upplevelse stämmer överens med antagandet att i takt med att ett informativt och mjukt styrmedel vinner ökad legitimitet kommer det också att

innehålla allt högre grad av tvång (Lindgren et al. 2012). Om intervjupersonen skulle välja att inte implementera kvalitetsindikatorerna tror han att andra anser att det är oacceptabelt. När jag frågar en annan intervjuperson på vilket sätt det är viktigt att få "grönt" svarar hon: "Ja det, alltså sånt skriver ju tidningar om, sånt ser politiken ju, naturligtvis". Även Öppna jämförelsernas avsändare beskrivs som kontrollerande och bedömande, snarare än, som ur vägvisarperspektivet, hjälpande och stöttande. En intervjuperson tror att Socialstyrelsen vill kontrollera att verksamheterna "gör det de ska", en annan beskriver Öppna jämförelsernas funktion som "tillsyner" för att se till så att de professionella "sköter sig". Detta kan liknas vid vad Lindgren m.fl. (2012) kallar "panopticon" (se Foucault 1979), återkommande kvalitetsmätningar kan leda till en känsla av att vara ständigt övervakad och granskad. I förlängningen kan denna konsekvens av kvalitetsmätning medföra att de som är föremål för granskningen "internaliserar" kontrollfunktionen och bedömer sig själva enligt andras definition av ett 'önskvärt' beteende (jfr. Shore & Wright 2000:77).

När Öppna jämförelser betraktas som ett skyltfönster verkar det alltså vara risken att framstå i dålig dager jämfört med andra kommuner som får de professionella att implementera indikatorerna, snarare än en tilltro till att indikatorerna faktiskt ger verksamheten ökad kvalitet. I motsats till vägvisarperspektivet innefattar skyltfönsterperspektivet litet eller inget förtroende för den nya strategins logik och förklaringsmodell, och inte heller betraktas strategins avsändare som 'experter' (jfr. Best 2006) på kvalitet. Att verksamheten trots detta agerar så som förväntas i ÖJ-dokumenterna kan förklaras med vad Alvesson kallar "illusionsnummer" (2006:34). Genom att visa upp ett 'bra' resultat i skyltfönstret kan verksamheten signalera att den hänger med, och på så sätt undgå skammen i att inte motsvara normen. Några av Blomgren och Waks (2010) intervjupersoner kallar detta "den inneboende kraften" i Öppna jämförelser; att inte vilja hamna sist får de professionella att implementera indikatorerna. Verksamheten uppnår enligt Alvesson (2006:142) legitimitet genom att "undvika att avvika" och genom att göra som alla andra verkar göra.

Skeptiker och tvivlare

I intervjumaterialet framträder också ett mer ifrågasättande eller kritiskt förhållningssätt. Kritiken riktas både mot Öppna jämförelsernas definition av kvalitet, och mot själva idén om att det är möjligt att mäta kvalitet. Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998:147) menar att vad som räknas som kvalitet bestäms "paternalistiskt", av kvalitetsmätaren och politisk eller administrativ ledning, snarare än att definieras av dem som är föremål för mätningen. En

intervjuperson funderar över om det som mäts i Öppna jämförelser överensstämmer med hur handläggarna definierar kvaliteten:

I: [...] Är det bra områden och täcker den [enkäten] verksamheten liksom?

IP: Jaa... (tvekande) Om man tänker som socialsekreterare, har man nytta av detta då? Täcker det det för dem? Om man tänker dem, deras vardag är att utreda barns behov, de är ju mer intresserade, de tycker att de har mycket att göra, och de är intresserade av "har vi mer att göra än i en annan kommun?" Det belyser ju inte detta.

Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998) menar, i likhet med intervjupersonen ovan, att kvalitet i människobehandlande organisationer handlar om *upplevelser*. Upplevelser av hög arbetsbelastning och stress kan enligt Arbetsmiljöverket (2002) få negativa konsekvenser för såväl de professionellas individuella välmående och utförande av arbetsuppgifterna, som för organisationen i stort. Intervjupersonen tror att handläggarna upplever att de har för mycket att göra, vilket är en aspekt av kvalitet som inte mäts i ÖJ BoU 2014. Istället mäts 'hårda' indikatorer som utbildningsnivå eller förekomsten av skriftliga rutiner och standardiserade bedömningsinstrument. Att "bara det mätbara mäts" och att kvalitet definieras av andra än de som är föremål för mätningen är enligt Lindgren m.fl. (2012:26) och Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998) en problematisk aspekt av kvalitetsmätning och kan få till följd att det som de professionella själva anser vara viktiga förutsättningar för kvalitet blir osynligt i mätningen. Mitt intervjumaterial tyder på att detta skulle kunna innebära att de professionella inte känner igen sig i den bild av kvalitet som förmedlas via Öppna jämförelser och därför ifrågasätter kvalitetsmätningens "målbilder" (Socialdepartementet 2009:8).

En annan intervjuperson resonerar på liknande sätt. Hon ställer sig kritisk till att verksamhetens kvalitet ska 'visas upp' och menar att det tar fokus från arbetet med barnen:

IP: Alltså, frågan är väl snarare, om jag har allt det här [i enkäten], blir det ett fint skyltfönster då? Det säger ju ingenting om kvaliteten, eller hur det blir för den människan som är här för att få hjälp. Men om jag har alla papper rätt ifyllda och avtal och så, så kan vi ju liksom visa "jo det har vi!". Men hur blir det för människan som ska få hjälp? Hur blir det för varje barn? Det vet vi inte.

Jag kopplade vägvisarperspektivet till Normans (2002) kategori *true believers*, vilket innebär en tilltro till att kvalitetsmätning leder till ökad kvalitet. Norman kategoriserar andra

intervjupersoners svar som *active doubters*, som liksom intervjupersonen ovan tror att kvalitetsmätning premierar form framför innehåll och därför kommer i vägen för det "riktiga", relationsbaserade arbetet (ibid.:622). Cronehed (2004) identifierar en utgångspunkt för vad han kallar hype, vilket i denna uppsats kan jämföras med vad Best (2006) kallar trender: "[Hypen] ger utrymme åt olika förhoppningar innan hypen har 'landat' och fått en mer stabil form. Den ger då näring åt förhoppningar och drömmar, men hypen ger naturligtvis också näring till dess motsats eftersom den i skapandet av vissa förhoppningar omöjliggör andra" (Cronehed 2004:10). Öppna jämförelser definition av kvalitet möjliggör vissa aspekter, till exempel mätbarhet, uppföljning och jämförelser. Men, precis som det kritiska förhållningssättet visar, tycks andra omätbara aspekter av kvalitet gå förlorade.

En intervjuperson ifrågasätter det "manualstyrda" sociala arbete som efterfrågas i enkäten, och menar att Öppna jämförelser "tappar" den del av arbetet som inte baseras på manualer och standardiserade arbetsmetoder. Hon menar att kvalitet är något man *gör* och inte något som finns på papper, men upplever att Öppna jämförelser främst efterfrågar kvalitet som kan mätas och dokumenteras. Resonemanget knyter an till vad som framhålls av både Prior (2003) och Power (1997); dokumentation av arbete blir ett bevis på att arbetet faktiskt har utförts. Kvalitet som inte kan dokumenteras 'finns' ur det perspektivet inte.

Ifrågasättande av kvalitetsdefinitionerna kan kopplas till skepsis avseende om det över huvud taget går att mäta kvalitet på det sätt som avses i Öppna jämförelser. Fråga 2 i enkäten för ÖJ BoU 2014 efterfrågar "skriftliga och på ledningsnivå beslutade överenskommelser" för samverkan (Socialstyrelsen 2014a:76). Liksom Normans (2002) *active doubters* kritiserar en intervjuperson att indikatorn fokuserar på form av samverkan, snarare än en innehållslig aspekt av samverkan. Eftersom så är fallet menar intervjupersonen att det hade varit möjligt att uppfylla kvalitetsindikatorerna som berör samverkan med regionen utan att någon samverkan faktiskt sker:

IP: Jag menar, vi kan ju ha en, vi kan ju ha en skriftlig, eh, på ledningsnivå tagen, eh, samverkan där det innebär att var och en gör sitt. Och det skriver regionen och vi på. Var och en sköter sitt! Då har vi, då har vi liksom uppfyllt Socialstyrelsens krav, men det säger ingenting om [...] om att vi gör nånting tillsammans. Det ba-, det talar bara om att var och en sköter sitt.

Intervjupersonens verksamhet kan, enligt hans resonemang, uppfylla kraven på samverkan utan att faktiskt samverka. Kritiken mot Öppna jämförelser definition av samverkan riktas

mot dess fokus på *form* för genomförande av samverkan, snarare än vad som faktiskt *görs* av de samverkande aktörerna. Samverkan som indikator på kvalitet, så som intervjupersonen definierar det, går med andra ord inte att operationalisera och mäta med Öppna jämförelser nuvarande utformning. Som exempel på det problematiska i idén om att mäta kvalitet menar en annan intervjuperson att många frågor kräver att den som besvarar enkäten gör subjektiva bedömningar. En enkätfråga undersöker om rutiner för samordning är kända och används av ansvariga handläggare (Socialstyrelsen 2014a:74), vilket är en "bedömningssak":

IP: [...] Sen är det ju, alltså vad man lägger i, i eh, orden blir ju lite en bedömningssak. Eh, för det jag kan tycka, om jag då säger att "jo, men jag tycker att rutinen är känd och används av ansvariga" kanske en annan ifyllare hade sagt av samma, hade bedömt det som "näe, den kanske är känd men inte används". Alltså, det är ju en, på det sättet, det är ju inte mätbart.

Vare sig de professionella ifrågasätter Öppna jämförelser definitioner av kvalitet eller möjligheten att mäta kvalitet över huvud taget tyder intervjumaterialet på att detta förhållningssätt innebär att man, i varje fall retoriskt sett, dömer ut Öppna jämförelser ambition att reglera kvalitetsutvecklingen.

Att hålla distans till normerna

Med de tre ovan beskrivna förhållningssätten har jag visat hur Öppna jämförelser tycks väcka känslor hos de professionella som antas ta till sig den 'kunskap' om kvalitet som det nya strategin förmedlar. Det kan handla om entusiasm och optimism, känslor av att vara granskad och oro för att påföras skam, eller känslor av tvivel och skepsis. I intervjumaterialet framträder också ett annat, mer distanserat förhållningssätt. Till skillnad från vad som framhålls av Power m.fl. (2009) tycks *reputational risk* inte nödvändigtvis behöva väga särskilt tungt som organisatorisk logik. Istället kan de professionella inta en mer självständig position till Öppna jämförelser försök att reglera kvalitetsarbetet. Detta förhållningssätt kan jämföras med hur Lindgren m.fl. (2012) beskriver en av de undersökta kommunerna i Göteborgs region, Tjörns kommun, vilken visserligen väger in Öppna jämförelser kvalitetsdefinitioner i förbättringsarbetet men också förlitar sig på andra kunskapskällor.

En intervjuperson beskriver att hennes verksamhet inte har alla efterfrågade indikatorer. Hon verkar dock inte bekymras över att röda resultat kan riskera verksamhetens legitimitet:

IP: Alltså vi får lite ett grepp om vad det är Socialstyrelsen vill att vi ska ha. I vår verksamhet. De vill till exempel att vi ska ha rutiner för samordning inom enskilda ärenden. Alltså jag tänker att det visar en riktning. Sen är det ju inte på alla frågor som vi svarar ja. Ofta kan det ju vara att vi har en anledning till det.

I: Vad kan det vara för anledning?

IP: Att det kanske är på gång. Eller att, "nä men vi har inte arbetat så i vår verksamhet". Vi kanske arbetar på ett annat sätt, vi kanske inte har skriftliga rutiner för exakt *allt*. Men att det fungerar ändå.

Att granskning, rankning och jämförelser medför det förändringstryck som avses med Öppna jämförelser (Socialdepartementet 2009:11) förklaras av Power m.fl. (2009) av att verksamheten internaliserar andras bedömning av verksamheten och betraktar sig själva med samma kritiska blick (jfr. Alvesson 2006). Intervjupersonen ovan uppfattar indikatorerna som ett sätt för Socialstyrelsen att peka ut en önskvärd riktning för kvalitetsutvecklingen, men hon uttrycker inte rädsla inför omgivningens eventuellt kritiska blickar. Istället motiverar hon Excel-filens röda fält med att "det fungerar ändå", vilket verkar vara viktigare än att presentera ett 'bra' resultat.

På ett liknande sätt berättar en annan intervjuperson att hennes egen definition av kvalitet inte stämmer överens med hur ÖJ-dokumenterna kopplar kvalitet till ett manualstyrt socialt arbete. Istället berättar hon om kommunspecifika förutsättningar vilka hon anser påverkar verksamhetens förutsättningar för att uppnå god kvalitet. Att ha en bra relation till personalen på BVC är en sådan förutsättning, menar hon, även om detta inte mäts i enkäten. Intervjupersonen upplever det dock inte som särskilt problematiskt att enkätens definition av kvalitet inte fångar in de aspekter av verksamheten som hon anser utgöra förutsättningar för en god kvalitet. Istället beskriver hon att hon "har med sig" en medvetenhet om begränsningarna avseende vad som kan mätas när hon läser resultatet, och uttrycker på så sätt överseende med Öppna jämförelserns normskapande ambition.

En tredje intervjuperson menar att mätningens fokus borde ligga på resultatet av det sociala arbetets insatser snarare än att mäta olika arbetssätt i verksamheterna. Eftersom han inte tycker att Öppna jämförelser i dess nuvarande utformning är ett bra verktyg för att mäta kvalitet avstod han från att besvara enkäten. Han berättar att han inte ansåg detta vara problematiskt eftersom media ändå inte intresserar sig för Öppna jämförelser. Bristande uppmärksamhet från media försvårar tillgängligheten till resultatet för allmänheten, och han tyckte därför inte att det var värt att samla in de uppgifter som skulle rapporteras in.

Shore och Wright (2000) diskuterar granskning och rankning av universitet, och menar att granskningsaktiviteter som styrmedel har inkorporerats så till den grad att de är omöjliga att värja sig inför. Att låta bli att foga sig efter mätningarnas definitioner är helt enkelt inte ett möjligt val. Även Lindgren m.fl. (2012) menar att frivilliga och informativa styrmedel efterhand tenderar att bli alltmer tvingande. Det distanserade förhållningssätt som ovanstående intervjupersoner ger uttryck för innebär att trots den legitimitet som tillskrivs Öppna jämförelser upplever vissa intervjupersoner ändå att mätningens kvalitetsdefinitioner är frivilliga att ta till sig. De uttrycker förvisso en medvetenhet om att syftet med Öppna jämförelser är att influera kvalitetsarbetet, men menar samtidigt att de i praktiken kan välja hur stor vikt de tillskriver de normer som förmedlas i dokumenten. I nästa kapitel presenteras en analys av hur intervjupersonerna berättar att de använder Öppna jämförelser. Liksom Prior (2003) framhåller verkar även användandet, liksom det distanserade förhållningssättet till Öppna jämförelser normskapande ambition, innefatta distans, handlingsutrymme och professionell autonomi.

7. Att använda Öppna jämförelser?

En ny institutionell trend lanseras och sprids i stor utsträckning genom olika slags dokument (Best 2006). Att ta del av och använda sig av en ny strategi innebär alltså ofta att använda dokument. Användarna av ett dokument är dock inte passiva mottagare av textens budskap och instruktioner (Prior 2003). Produktion och konsumtion av dokument står snarare i ett dynamiskt förhållande till varandra. Dokument är aldrig stabila, fixerade eller statiska förmedlare av ett textmässigt innehåll. Istället bör de förstås som kontextbundna, sociala och kollektiva produkter. Det faktum att dokument läses och används i olika situationer, kontexter och av olika användare gör dokumentet, och dokumentets innehåll, situerat. Vem användaren är, och vad syftet med användningen är, kan förändra dokumentets själva natur (ibid.).

Med användning åsyftas här både då de professionella besvarar enkäten och då de tar del av resultatet av Öppna jämförelser, alltså de tillfällen då de professionella *gör* något med dokumenten. White m.fl. (2009) har visat att även standardiserad dokumentation som görs inom på förhand definierade ramar lämnar ett handlingsutrymme för den professionella. 'Ifyllaren' kan i viss mån välja vad som dokumenteras beroende på vad hon eller han tror att konsekvenserna kan bli. Dokumentationen kan alltså anpassas efter den professionellas avsikter eller förhoppningar. Lindgren m.fl. (2012) kallar detta kreativ bokföring, då de professionella kan använda ÖJ-enkäten för att få verksamheten att framstå i ett fördelaktigt ljus. Även avseende användning i form av implementering av nya metoder eller idéer, exempelvis implementering av kvalitetsindikatorer, tycks de professionella ha ett handlingsutrymme. Alexandersson (2006) undersöker olika hämmande eller främjande faktorer i implementeringen av systematisk dokumentation (ASI och IUS). Studien visar att professionellas värderingar, önskemål och vilja påverkar i hur hög utsträckning implementeringen genomförs och dokumentationsverktygen används.

Det faktum att det inte finns ekonomiska eller juridiska sanktioner kopplade till användandet av Öppna jämförelser innebär, i varje fall i teorin, att det är frivilligt för de professionella att välja om och i hur stor utsträckning de vill implementera indikatorerna eller inte. En frivillig styrning framstår ofta som attraktiv då den utlovar att den reglerade enheten behåller sin självständighet (Jacobsson et al. 2004). Den normgivande styrningen, vilken Öppna jämförelser kan sägas vara ett exempel på, kan tolkas och anpassas till den egna verksamheten. I detta avslutande kapitel presenterar jag en analys av hur intervjupersonerna beskriver att de använder, eller inte använder, Öppna jämförelser. Det kan handla om att

använda indikatorerna som ett retoriskt redskap, något att åberopa för att driva igenom förändringar. Öppna jämförelser rankningslistor kan användas för att visa upp sig och stoltsera med gröna resultat. Det kan också handla om att trivialisera och ifrågasätta möjliga användningsområden då implementering av indikatorerna inte anses leda till någon förbättring.

Öppna jämförelser som retorisk rekvisita

Dokument kan användas som rekvisita i mänsklig interaktion (Prior 2003). Användaren av ett dokument kan "rekrytera" dokumentet i vad Prior kallar en intresseallians. Den 'kunskap' eller 'fakta' dokumentet förmedlar kan då användas för att underbygga användarens intressen och avsikter. På så sätt kan Öppna jämförelser användas till de professionellas fördel, för att få sin vilja igenom. Flera av intervjupersonerna menar att Öppna jämförelser kan användas på detta sätt; som retorisk rekvisita för att argumentera för vilken riktning verksamhetens kvalitetsutveckling bör ta. Så här berättar en intervjuperson:

IP: [...] Vi vet ju vad som ligger i faggorna, vi vet ju vilket håll vi vill gå åt, det är ju inte alltid politikerna vill samma sak. Men skulle man då få ett enkätsvar som visar att alla andra gör ju detta utom vi, alltså då hade det ju varit ganska lätt att gå upp till politikerna och säga att "det här är ju-" liksom, "vi måste ju göra detta" liksom.

Intervjupersonen menar att indikatorerna kan användas för att driva igenom de förändringar hon anser vara mest lämpliga för verksamheten. I de fall politikerna i kommunen inte håller med blir Öppna jämförelser ett sätt att övertyga. Excel-filen och Öppna jämförelser avsändare som 'experter' på kvalitet (jfr. Prior 2003; Best 2006) tycks på så sätt kunna användas av de professionella för att ge tyngd åt de egna argumenten, i de fall meningsskiljaktigheter uppstår. På ett liknande sätt beskrivs Öppna jämförelser kunna användas för att övertyga cheferna:

IP: [...] "Har ni genomfört minst en undersökning om föräldrarnas uppfattning av insatser inom nedanstående verksamheter...". Det har vi ju inte gjort! Och skulle det här komma då att vi är de enda som inte har gjort detta, då hade man ju verkligen haft verktyg att övertyga folk om att det är viktigt att vi gör det.

I: Vem är det du skulle påverkat...?

IP1: Nej, både, nej i det fallet så är det nog mest cheferna. Våra chefer.

Att i Excel-filen kunna visa att "alla andra gör det" verkar vara ett retoriskt knep att ta till för att övertyga chefer och politiker om att införa ett nytt arbetssätt eller på annat sätt implementera Öppna jämförelserns indikatorer. På så sätt kan *name and shame*-logiken och oviljan att hamna sist i rankningen användas som argument.

En intervjuperson beskriver också att Öppna jämförelser kan användas för att argumentera för att behålla vissa arbetssätt som hon anser gagnar verksamheten eller handläggarna, men som riskerar att försvinna på grund av höga kostnader:

IP: Vi har [handledning]! Men det är nåt som man mycket väl skulle kunna dra in för att det kostar pengar. Så det-, handläggarna vill ju ha handledning och de har fått det och så, men jag hör att det gruffas, "ja det är ju en stor utgiftspost".

I: Från chefshåll då?

IP: Ja men precis.

I: Okej. Men om det står där [i enkäten] så är det... Då vet man att det är viktigt att ha det?

IP: Ja det tänker jag, för om det är, om det är grönt på många, då anser man ju ändå i Sverige att det är bra för socionomer att få handledning i sitt arbete. Spelar ingen roll vilken enhet man jobbar i heller.

När det "gruffas" från chefshåll kan intervjupersonen ovan visa i Excel-filen att de flesta andra kommuner erbjuder handläggarna handledning. Genom att använda indikatorerna som 'referens' kan de professionella dra nytta av Öppna jämförelserns expertis. Öppna jämförelser tycks alltså kunna användas i ett maktutjämningssyfte, i de fall högre chefer eller kommunpolitiker tycker annorlunda än de som arbetar närmare verksamheten.

Intervjuerna tyder på att det inte är samtliga indikatorer som används på detta sätt. Snarare används den 'retoriska rekvisitan' selektivt, i de fall indikatorerna överensstämmer med de professionellas bedömning av vad som gagnar verksamhetens kvalitet eller, i vissa fall, anseende. Som beskrivs av Prior (2003) kan de professionella alliera sig med Öppna jämförelser, men de har möjlighet att själva avgöra vilka aspekter av Öppna jämförelser de vill rekrytera i denna intresseallians. En intervjuperson menar till och med att det kan vara bra att få röda resultat i de fall det handlar om arbetssätt som de professionella vill införa och förbättra. Han menar att han då kan presentera statistiken för chefer och politiker och på så sätt argumentera för att få mer resurser för att genomföra förändringarna.

Att visa upp sig i ett skyltfönster

I kapitel 6 beskrevs hur Öppna jämförelser kunde betraktas som ett skyltfönster där verksamheternas resultat *visades upp*, och riskerade att beskyllas för 'dålig' kvalitet om verksamheterna hade många röda fält. I detta avsnitt fokuseras på hur de professionella beskriver att Öppna jämförelser kan användas som ett skyltfönster där de aktivt *visar upp sig*, vilket framställs som en mer positiv upplevelse än att passivt visas upp. Best (2006) beskriver hur de som antagit en ny trend ofta känner sig stolta, jämför sig med 'eftersläuntrarna' och upplever sig ligga steget före i förhållande till dessa. Att använda Öppna jämförelser som ett skyltfönster där man får möjlighet att visa upp gröna resultat beskrivs av vissa intervjupersoner på ett liknande sätt:

I: Är det viktigt att få många gröna, eller hur tänker man kring det?

IP: Ja men det är nån prestige i det, ja.

Detta sätt att använda Öppna jämförelser kan tolkas som den andra sidan av *name and shame*-logiken, om röda resultat medför skam inger gröna resultat istället en känsla av stolthet och prestige. Den positiva emotionella aspekten av att få visa upp att man implementerat indikatorerna beskrivs i vissa fall handla om att jämföra sig med andra verksamheter som har ett 'sämre' resultat:

IP: [...] Eller att, tvärtom att det bara är vi som gör en sak, då kan man ju också lyfta det, "men alltså kolla, vi är före de flesta, det är bara vi och [Storstad 1] och [Storstad 2] som gör detta". Då hade man ju också blivit ganska stolt. Tycker jag.

Att ha implementerat indikatorer som bara ett fåtal andra kommuner har implementerat medför enligt intervjupersonen en känsla av att ligga "före". I förhållande till de som inte har antagit den nya strategin kan hon känna sig stolt. Att själv ligga före innebär att andra ligger efter (jfr. Best 2006:38). Värt att poängtera är att intervjupersonen exemplifierar med vad två storstäder gör. När Öppna jämförelserns funktion ovan beskrevs som retorisk rekvisita handlade det ofta om att peka på vad "alla andra" gör, och därmed motivera en viss riktning i verksamhetens kvalitetsutveckling. Här handlar det istället om att särskilja sig på ett positivt sätt, men i detta fallet i den riktning större städer redan gått.

När intervjupersonerna beskriver Öppna jämförelser som ett skyltfönster handlar det om att stoltsera och visa upp gröna resultat. Även om den upplevda kvaliteten i verksamheten och

den kvalitet som dokumenteras och visas upp i Öppna jämförelser givetvis inte behöver utesluta varandra är det den senare sortens dokumenterade kvalitet som intervjupersonerna pratar mest om. I likhet med Alvesson (2006), Power m.fl. (2009) och Blomgren och Waks (2010) framstår andras uppfattning om verksamhetens kvalitet, och därmed verksamhetens anseende och legitimitet, som en viktig organisatorisk faktor att ta hänsyn till. Power m.fl. (2009) menar att verksamhetens rykte är något som skapas socialt, och att granskning och kvalitetsmätning innebär att verksamheten 'lämnar ifrån sig' makten att påverka sitt anseende när resultatet av mätningen väl är sammanställt. I nästa avsnitt berättar intervjupersonerna om vad de kan göra då de besvarar enkäten för att i möjligaste mån värna om verksamhetens anseende.

Kreativ bokföring

I tidigare forskning om kvalitetsmätning berörs ett tillvägagångssätt i inrapporteringen av data som kallas kreativ bokföring (Lindgren et al. 2012) eller *gaming* (Clarkson 2010). Clarkson förklarar *gaming* som att framställa data i ett mer fördelaktigt ljus. Detta, menar han, kan vara en följd av verksamhetens upplevelse av att utsättas för krav på ständig förbättring på de områden som mäts. Vissa av intervjupersonerna berättar att de, om frågorna lämnar utrymme för det, 'putsar' svaren något när de besvarar enkäten:

IP: [...] "Har ni den 1 september 2013 en samlad plan för handläggarnas kompetensutveckling?" [enkätfråga]. Ja, det hade vi ju. Men sen var den inte igång. [...] Jätteambitiös! Som fortfarande inte egentligen är satt i verket. Men den *är* ju där!

I: Den finns... men den används inte?

IP: Ja den finns! Ja det här handlar ju alltså, liksom vad skulle jag svara på detta? Jag skulle ju sagt "ja"! Och min chef hade definitivt sagt "ja"! Alltså... Men...

I: Men vad är det de är ute efter i enkäten? Vill de veta att det finns en plan eller vill de veta att den används?

IP: Nej men precis och det är ju det som är frågan. Jag menar... Och det är ju det som det alltid är när man får ut det så här. Att, vad är det man... Vi *har* en plan. Och jag menar det måste de [avsändarna] ju också veta att jag svarar på ett bra sätt för *oss*.

Intervjupersonen tror att Öppna jämförelserns avsändare är införstådda med att när tillfälle ges väljer de professionella att besvara enkäten så att verksamheten framstår i ett fördelaktigt ljus. Vad som kanske inte framkommer så tydligt i citatet ovan, men som intervjupersonens tonfall

och kroppsspråk gav uttryck för, var att hon ändå tycktes 'förhandla' med sig själv om korrektheten i att svara ja, trots att indikatorn inte var fullständigt implementerad. Att hänvisa till att chefen "definitivt" hade sagt ja kan tolkas som ett sätt att argumentera för att hon handlade korrekt, och att chefen hade ett ännu större intresse i att visa upp ett bra resultat i mätningen. Denna etiska aspekt av att besvara enkäten tydliggörs när hon senare i intervjun säger att frågan nog hade fått henne att tänka att "nu är jag ju inte riktigt sann". Intervjupersonens upplevelse av att frågan kan tolkas på olika sätt och att hon är osäker på vad som egentligen ska mätas gör att hon tvingas ta ställning till vilken "sanning" som efterfrågas i enkäten och därmed kommer att presenteras i resultatet:

IP: [...] Alltså det finns en sanning som finns på papper och sen finns det en sanning som är i verkligheten. Det finns en sanning på mitt våningsplan här, där jag sitter med staben och sen så är det helt annorlunda där nere [hos handläggarna]. Jag kan säkert tänka att hälften av frågorna som jag svarar här håller inte folk med om. [...] Så att det är ju, liksom, det är ju så svårt att säga att man hittar en sanning. För det finns ju så många. Så man får ju bara välja en.

Sanningen på papper, i detta fallet resultatet i Excel-filen, behöver eller kan enligt intervjupersonen inte överensstämja med sanningen i verkligheten. Resonemanget tycks innebära att hon inte tror det vara möjligt att mäta *en* sanning om kvalitet, varför hon kan välja att besvara enkäten utifrån den sanning hon anser vara mest fördelaktig för verksamheten. Även andra intervjupersoner pratar om att de friserar svaren i enkäten, vad en intervjuperson menar är att se "glaset som halvfullt":

IP: Ja eller så kan vi säga så här, för jag tror också så här att ska man fylla i den här så får man göra det med lite positiva inslag. "Jo men jag har fem medarbetare som har en vidareutbildning på högskola [enkätfråga], det hade vi faktiskt en satsning på, fem stycken. Då skriver jag ja!" Ja... men 395 har inte haft det. Är det då ja eller nä?

En minoritet av handläggarna har fått vidareutbildning, men de allra flesta har det inte. Intervjupersonen svarar därför ja, men uttrycker också en medvetenhet om att frågan kan tolkas på olika sätt och att båda, eller kanske inget av, svarsalternativen är korrekta. När jag frågar hur hon avgör vad hon ska svara skrattar hon och säger att det bara beror på den som svarar, hur "positiv eller negativ" den är. Hur den som besvarar enkäten använder sitt

handlingsutrymme beror enligt detta resonemang på 'ifyllarens' egen vilja eller avsikt. Ett liknande sätt att resonera framträder i nästa citat:

IP: [...] Och sen brukar vi då göra så att finns det [som efterfrågas i enkäten] i en verksamhet men finns det inte i en annan så brukar vi då skriva att "ja men då finns det".

[...]

I: Varför gör man så?

IP: Ja, jag har skrivit att "ja det finns" men så har jag kanske skrivit att det finns i Vård och omsorg men inte inom IoF. För det, det blir trist om vi har vissa saker men så syns det inte.

Intervjupersonen upplever att det är "trist" att inte få visa upp vad man åstadkommit, trots att det i detta fallet framgår att indikatorn inte är implementerad i Individ och Familj utan i en annan del av verksamheten. Hon svarar därför ja, och kommenterar i enkäten att indikatorn är implementerad i Vård och Omsorg.

En intervjuperson tror att de flesta som besvarar enkäten resonerar som hon själv gör och framställer verksamheten i ett så fördelaktigt ljus som möjligt. Detta påverkar hur hon förhåller sig till resultatets röda och gröna fält:

IP: [...] Och det måste jag ju tro när jag läser den här [resultatet], då förstår jag ju att "gud, det var ju den här frågan som jag var lite tveksam på", men jag kan nog tänka mig att om det står då 70 % som har [indikatorn som efterfrågas i enkäten], så kan vi nog tänka att alltså 40 % av dem tänker som jag. Alltså att det kanske inte är helt implementerat. Och så är det säkert på många frågor. Alltså att man får... Alltså verkligheten är en annan.

Kreativ bokföring kan ses som ett utslag av vad Alvesson (2006) hävdar är en central trend i dagens samhälle; illusionsnummer. Illusionsnummer handlar om "ett avtagande intresse för 'substans' och ett ökat intresse för att förmedla bilder och föreställningar som ger ett sken av något positivt", menar Alvesson (ibid.:29). Om den kreativa bokföring som intervjupersonerna berättar att de använder sig av beror på att den dokumenterade kvaliteten, det som visas upp, anses vara viktigare än den 'faktiska' kvaliteten, i form av det som görs i verksamheterna, kan jag inte dra några slutsatser om. Mitt intervjumaterial tyder dock på att kvalitetsmätningar kan utgöra tillfällen då professionella avsiktligt kan utföra sådana illusionsnummer, och på så sätt signalera legitimitet, att man 'hänger med' i trenden (Alvesson 2006; jfr. Best 2006).

När Best (2006) beskriver den institutionella trendens emotionella aspekt innebär denna en känsla av att 'ligga före', i jämförelser med de andra som 'ligger efter'. Att använda sig av kreativ bokföring verkar vara förenat med en önskan om att andra som läser resultatet, media, allmänheten eller Öppna jämförelsernas avsändare, ska få intrycket av att den egna verksamheten framgångsrikt har implementerat indikatorerna, och därmed, enligt ÖJ-dokumentet (t.ex. SKL 2013), har förbättrat sin kvalitet. I likhet med Alvessons (2006) resonemang om illusionsnummer verkar dock stoltheten i att visa upp 'bra' resultat grunda sig mer på det som visas upp än det som faktiskt görs. Stoltheten kan på så sätt sägas bero på en föreställning om att andra ska *tro* att man antagit den nya strategin, även om så kanske inte är fallet. Precis som intervjupersonen ovan kan man fråga sig; vad mäter egentligen Öppna jämförelser? Om verksamheterna har de efterfrågade indikatorerna på papper, eller om de faktiskt använder dem?

Man jobbar på ändå

Jag har tidigare presenterat en analys av hur man i ÖJ-dokumentet förmedlar bilden av att de professionella mer eller mindre frivilligt antas införliva Öppna jämförelsernas kvalitetsdefinition i den egna verksamheten, och därmed forma kvalitetsutvecklingen i en 'önskvärd' riktning. Då jag frågade intervjupersonerna om, och i så fall hur, Öppna jämförelser används framkom att Öppna jämförelser inte alltid reglerar kvalitetsarbetet i den grad som avsändarna tycks avse (jfr. Socialstyrelsen 2010a:1). Att inte använda Öppna jämförelser kan enligt intervjupersonerna bero på flera saker. Resultatet kan upplevas som svårt att förstå och tillämpa. Indikatorer i tidigare mätningar kanske har implementerats, men upplevs inte ha löst problemen. Eller också anses de professionellas egen kunskap och förmåga vara viktigare än standardiserade indikatorer på kvalitet.

Hur ska man egentligen arbeta med rött och grönt?

Behn (2003) menar att kvalitetsmätning inte kan vara ett självändamål. Att framställa reliabel och valid information om en verksamhet är ena delen av syftet, men man måste också *göra* något med informationen. Och för att kunna göra något med informationen måste den vara relevant för det syfte verksamheten vill använda den till. Att använda resultatet av en mätning för att förbättra verksamheten kan dock vara lättare sagt än gjort. Behn menar att ledare som vill använda en mätning för att förbättra verksamheten ställs inför två problem; först krävs en intellektuell genomgång av vilka förändringar i verksamheten som kan leda till ett förbättrat

resultat. Därefter ska förändringarna operationaliseras och implementeras (ibid.). Att som i Öppna jämförelser fall utgå från centralt definierade kvalitetsdimensioner, och därefter operationalisera dessa till ännu mer specifika arbetssätt, kan utifrån Behns sätt att förstå användning av kvalitetsmätningar försvåra att mätresultaten faktiskt kan användas för att förbättra kvaliteten.

Trots, eller kanske på grund av, Excel-filens pedagogiska färgkodning menar vissa intervjupersoner att det är svårt att veta vad rött och grönt egentligen betyder:

I: Vad tänker du att man ska använda det [resultatet] till sen?

IP: Ja, det är frågan. För när vi har tittat på, eh, när vi tar upp de här svaren liksom sen, när vi får, "nu har vi utvärderat den" eller "nu har alla svar kommit in" och så ser man det, "rött, rött, rött". "Ja, då har vi inte det, är det dåligt då?" Eller när det är grönt, "är det bra?". Har vi rutiner? Ja det hade vi, men funkar rutinen? Nej det vet vi inte, för det svaret får vi inte. [...] För oss, när vi ser resultatet så blir man liksom.. "Jaha, vad ska vi göra med det då?"

Öppna jämförelser avsedda funktion som kunskapsunderlag behöver enligt Socialstyrelsen (2014a:9) analyseras lokalt i verksamheterna. Ingen av intervjupersonerna nämner att detta görs, exempelvis genom den strukturerade femstegsprocess som beskrivs i analyshandboken (SKL 2013). Att intervjupersonen i citatet ovan upplever hon inte har tillräcklig kunskap om hur hon ska arbeta med resultatet är kanske därför inte så konstigt. Men hon uttrycker också en undran över om grönt innebär att rutinen verkligen fungerar och används som avsett, och på så sätt leder till förbättrad kvalitet. Att indikatorerna endast efterfrågar förekomsten av vissa arbetssätt, men inte vad resultatet av att använda arbetssätten blir, menar en annan intervjuperson är en stor brist i Öppna jämförelser.

En intervjuperson menar att även om indikatorerna upplevs relevanta och aktuella vet hon inte hur hon ska använda sig av resultatet:

IP: Alltså nu kändes det lite så här, nu när jag läser frågorna, detta året, när man ser det så här i retrospektiv, så vet jag inte riktigt vad jag hade kunnat göra åt det, för vi sitter redan nu så aktuellt i frågorna hela tiden. Jag vet inte vad det här hade gjort för skillnad för mig nu. Jag hade behövt mer siffror, förstår du vad jag menar? Jag hade behövt, alltså du vet, så här nyansskillnader. Rött och, eller grönt och rött vet jag inte riktigt hur jag jobbar med, kanske. För det blir så här, svart eller vitt som du säger.

För att resultatet skulle komma till användning behöver det vara mer nyanserat och utförligt, menar intervjupersonen. Rött och grönt blir svårt att använda eftersom hon uppfattar det som "svart eller vitt".

Lindgren m.fl. (2012) har genomfört kvalitativa intervjuer med tre kommuner i Göteborgs region, bland annat avseende hur resultatet av Öppna jämförelser används i verksamhetsutvecklingen. Intervjuerna visar att det finns en upplevelse av att sakna kunskap om hur resultaten kan eller bör tolkas och användas. Att indikatorerna inte förmår mäta 'mjuka' aspekter av verksamheten, eller fokuserar på det som dokumenteras snarare än det som faktiskt görs, kan leda till tvivel på resultatens tillförlitlighet. Trots detta finns en omfattande användning av resultaten, men ingen av de tre kommunerna hade förbättrat sina resultat i någon större utsträckning vid nästföljande mätning. Behn (2003) menar att för att kvalitetsmätning ska kunna användas för att förbättra kvaliteten i offentlig sektor måste verksamhetsledarna själva definiera syftet med mätningen, och därefter utforma de mått med vilka de kan få relevant information. Han höjer också ett varnande finger för att tro att man kan hitta "one magic performance measure" (ibid.:600) som kan användas för att förbättra kvaliteten i samtliga verksamheter.

Det går inte att avtala sig bortom allt

Jag inledde uppsatsens analys med hur Öppna jämförelser i ÖJ-dokumentet presenterades som ett relevant, tillförlitligt och användbart verktyg för att uppnå ökad kvalitet. I analysens sista avsnitt presenterar jag en analys av intervjupersonernas utsagor i vilka Öppna jämförelser konstrueras på motsatt vis; som irrelevant eller överflödigt i verksamheternas kvalitetsutveckling. Även om enkäten har fyllts i och man tagit del av resultatet verkar Öppna jämförelser, när det betraktas ur detta perspektiv, inte uppfattas som särskilt funktionellt eller betydelsefullt. Lindgren (2014:104f) menar att en sådan "icke-användning" innebär att data kontinuerligt rapporteras in men inte ger några meningsfulla eller synbara resultat. Kvalitetsmätningen genomförs istället som en "procedur eller ritual", något som hör moderna och effektiva organisationer till (ibid.). Alvesson (2006) tycks utgå från samma tanke när han menar att skyltfönsterarrangemang, att kunna *visa* vad man gör, tjänar till att skapa legitimitet för verksamheten men att målbilderna ofta har relativt liten betydelse i praktiken. Gemensamt för när intervjupersonerna pratar om Öppna jämförelser på detta sätt är en upplevelse av att indikatorerna fokuserar på form snarare än innehåll (jfr. Norman 2002). Öppna jämförelser anses mäta att indikatorerna *finns* i verksamheten, men inte hur de används eller vad de ger

för resultat. En intervjuperson upplever att trots att de har rutiner för samverkan med BUP, vilket enkäten efterfrågar, måste de fortfarande lösa samma problem som tidigare:

IP: [...] För, för våra handläggare skulle ställa helt andra frågor, de skulle nog säga så här "ja okej, det står här att vi nu har ett skriftligt avtal med regionen som reglerar samarbete, men vad är det då som gör att vi inte kommer överens hur vi ska hantera det här barnet?". Därför att det går inte att avtala sig bortom allt! Man skulle ju önska att det var så att till exempel vi och BUP då, med de här avtalen vi har, så, "glasklart!". Men så är det inte. Vi måste ändå sitta i möten med dem och förhandla kring "gör ni det här så gör vi det här" och så.

Det externa samarbetet, vilket enligt intervjupersonen innefattar kompromisser och förhandling, verkar inte ha underlättats av att verksamheten har implementerat kvalitetsindikatorn som innebär att det ska finnas "skriftliga och på ledningsnivå beslutade överenskommelser" om samverkan med BUP (Socialstyrelsen 2014a:76). Att verksamheten 'har' indikatorn verkar alltså inte ha förändrat hur det faktiska samarbetet upplevs. Intervjupersonen ovan tror att handläggarna skulle fråga sig "vad är det då som gör att vi inte kommer överens?", och antyder därmed att det finns något *annat*, som inte mäts, som påverkar hur samverkan fungerar. En annan intervjuperson berättar att bristen på fokus på konsekvenser av implementeringen av indikatorerna, i form av resultat för brukarna, vissa år har fått honom att avstå från att besvara enkäten helt och hållet. Därmed har hans verksamhet inte deltagit i kvalitetsmätningen. Nästa intervjuperson ger uttryck för en liknande känsla av att implementeringen av indikatorerna inte tycks vara relevant för hur samverkan går till i praktiken:

IP: [...] Så att det, det här är komplicerat och ibland tycker jag att Socialstyrelsen, om jag nu ska vara kritisk, så, så är det att man, eh... Man trycker för mycket på att det ska vara skriftliga, skriftliga avtal tagna i ledningsgrupper. Och nånstans, eh, tappar bort det här som är ändå det viktigaste, alltså, samarbetar vi och hjälps vi åt? Så, så jag håller med dig [kollegan] där att, finns det fungerande, ett fungerande samarbete så spelar det väl ingen roll på vilket sätt det är?

Det "viktigaste" upplevs vara att det mellanmännliga och verksamhetsöverskridande samarbetet faktiskt kommer till stånd, att olika aktörer hjälps åt i arbetet med brukaren. Om så är fallet tycker intervjupersonen inte att det spelar någon roll om det finns skriftliga avtal som

reglerar hur samverkan ska ske. Detta lyckas Öppna jämförelser, enligt intervjupersonen, inte fånga in och visa. Att den professionella förmågan i organisationen, i form av erfarenhet och kunskap, inte definieras som en indikator för kvalitet funderar också nästa intervjuperson över:

IP: Ja det kan det ju va lite kring rutiner där. Just... Och har vi det, ja det är ju viktigt... men eh, vad är innehållet? Har man gjort en rutin bara för att man ska? Eller är det verkligen ett innehåll och att "det var jättebra, det här har vi missat!". För om man tittar i vårt avvikelssystem så har vi inte fått en avvikelse på att rutinen inte funkar. Det är ingen som har efterfrågat det att "nä men det saknas rutin", för att, jobbar du nere på Vuxen och du ser ett barn som "det här behöver jag, det här behöver jag anmäla till Barn", ja men då gör man det! Men det tror jag inte är för att det finns en rutin, utan det är ju för att det är en erfaren socialsekreterare som ser att "här är det ju ett barn som man måste utreda, hur det, vad det behöver, vad det har för behov". Så då spelar det ju ingen roll att vi har en rutin! Tänker jag.

Intervjupersonen tror att en erfaren socialsekreterare uppmärksammar barnet oavsett om kvalitetsindikatorn är implementerad eller inte. Det är inte den skriftliga rutinen, utan snarare socialsekreterarens professionella kompetens, som får henne att agera.

Eliasson-Lappalainen och Szebehely (1998) menar att vad som mäts i kvalitetsmätningar ofta bestäms av kvalitetsmätaren eller politisk och administrativ ledning än av dem som berörs av mätningen. I deras artikel fokuserar de i huvudsak på brukaren som den som borde få definiera kvalitetsindikatorerna, men samma resonemang kan användas avseende socialsekreterarnas möjlighet att definiera vad som räknas som kvalitet i Öppna jämförelser. I nedanstående citat menar intervjupersonen att Öppna jämförelser inte väcker intresse hos de som arbetar direkt med klienterna:

IP: [...] Jag vet inte om våra medarbetare, om du hade gått ut och frågat socialsekreterarna "har du tittat på Öppna jämförelser, har du tittat på resultatet?" Det tror jag inte att nån har gjort. På Socialstyrelsens hemsida och kikat på det. Utan då blir det ledningsgrupper och de som jobbar med kvalitetsfrågor som tittar. För det gör ingen skillnad för socialsekreterarna på Barn och familj om där finns... Utan man jobbar på ändå!

Citatet ovan tyder på en föreställning om att det finns "olika verkligheter", vilket flera andra intervjupersoner också har antytt. Den kvalitet som "de som jobbar med kvalitetsfrågor" intresserar sig för är inte nödvändigtvis den kvalitet som socialsekreterarna berörs av. Intervjupersonen tror att den dokumenterade och uppmätta kvaliteten som efterfrågas i enkäten och visas upp i Excel-filen inte är relevant för socialsekreterarna. På så sätt framställs 'ÖJ-kvaliteten' som trivial och överflödigt i arbetet med klienterna, och socialsekreterarna "jobbar på ändå".

8. Slutdiskussion

I ÖJ-dokumenten förmedlas en bild av kvalitet som något som är möjligt att definiera, och sedermera operationalisera i indikatorer. Indikatorerna handlar ofta om olika sätt att arbeta, eller närmare bestämt, olika dokument som reglerar arbetet. Det kan handla om ifall det finns skriftliga överenskommelser och avtal, planer, standardiserade bedömningsinstrument eller manualbaserade behandlingsmetoder. Indikatorer är förenklingar av komplexa teoretiska begrepp (Lindgren 2014:57f). Att utforma indikatorer kräver att ett abstrakt och "halt" (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:142) fenomen, till exempel kvalitet, reduceras till operationaliserade, mätbara indikatorer. Reduktionsprocessen medför ohjälpligt en förenkling av fenomenet, för att kunna mäta kvalitet måste vissa omätbara aspekter skalas av. De sex krav (Socialstyrelsen 2014b:11) som Öppna jämförelser ställer på indikatorerna är ett exempel på detta; mycket av vad gemene man kanske *upplever* som kvalitet är helt enkelt inte mätbart. Den svårämbärliga upplevelsen av kvalitet berör inte minst den grupp som fått mycket liten plats i denna uppsats, liksom i ÖJ BoU 2014; brukarna. Vårdnadshavarnas upplevelser av socialtjänstens insatser undersöks i en enkätfråga (se bilaga 1, fråga 15 i ÖJ BoU 2014). Barnens upplevelser undersöks inte alls. Den reducerade, kvantifierade och reifierade bild av kvalitet som förmedlas i ÖJ-dokumenterna tycks, som en intervjuperson resonerar, bara vara relevant för chefer och personer som arbetar med kvalitetsfrågor. Det verkar, tror en annan intervjuperson, som att det finns olika sanningar om kvalitet. Brukarnas, eller för den delen handläggarnas, sanningar om kvalitet redovisas inte i Excel-filens gröna och röda fält.

Indikatorer används, som namnet antyder, för att indikera ett förmodat samband. Enligt denna logik borde kvalitetsindikatorer användas för att indikera förmodade samband mellan förekomsten av en indikator och god kvalitet. Förekomsten av ett visst arbetssätt borde alltså medföra ett förmodat samband med förbättrade förutsättningar för att uppnå god kvalitet. Men retoriken i ÖJ-dokumenterna antyder något annat: "Höga eller låga värden är uttryck för bra eller dålig kvalitet och/eller effektivitet" (Socialstyrelsen 2014b:11). Att verksamheten 'har' indikatorn blir här det samma som att verksamheten 'har' kvalitet. På så sätt förmedlar dokumenterna en bild att kvalitet är möjligt att mäta. Det som mäts i Öppna jämförelser är inte så mycket vad som *görs* med arbetssätten, eller ens om arbetssätten används i praktiken, som att arbetssättet *finns*. Här återkommer den svårfångade, men kanske substantiella (jfr. Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998) aspekten av kvalitet; *görandet* av kvalitet, grundat på intentioner, önsknings, övertygelser, interaktion, relationer, professionell förmåga,

kunskap, erfarenhet och andra komplexa men mänskliga företeelser, mäts inte. Som en intervjuperson menar: Att det *finns* en manualbaserad behandlingsmetod i verksamheten är inte kvalitet. Det är vad man *gör* med den som är kvalitet.

Öppna jämförelser avsedda funktion, så om den presenteras i ÖJ-dokumentet, är att på något sätt influera och vara normskapande i verksamheternas kvalitetsutveckling. Detta antas ske genom att professionella använder Öppna jämförelser som ett kunskapsunderlag i utveckling, planering och beslut i frågor som rör kvalitet i socialtjänsten. Om Öppna jämförelser är en trend eller inte får framtiden utvisa, men oavsett lär företeelsen göra avtryck när det gäller synen på kvalitet i socialt arbete. Cronehed (2004:11) menar att "världen, tillvaron ser alltid lite annorlunda ut och fungerar lite annorlunda efter en hype än vad den gjorde före". Reduceringen av kvalitet, från subjektiva upplevelser av kvalitet till en objektiv, standardiserad och nästan maskinell syn på detsamma, kanske kan ge en fingervisning om hur kvalitetsbegreppet omformas. Oönskade och oförutsedda bieffekter av kvalitetsmätningen kan ofta bli att verksamheterna får tunnelseende och att det som inte mäts anses vara mindre viktigt. Man kan fråga sig hur den nya kvaliteten i så fall påverkar synen på socialarbetarens professionellas kunskap, auktoritet och autonomi. Om komplexa och abstrakta teoretiska begrepp som empati, allians eller tyst kunskap inte är möjliga att operationalisera och mäta, finns risken att dessa aspekter av det sociala arbetet tillmäts mindre vikt? Är det 'traditionella' sociala arbetet med fokus på professionell förmåga, expertis och självreglering på väg att manövreras ut av ett nytt 'vetenskapligt', dokumenterbart och standardiserat socialt arbete (jfr. Bomgren & Waks 2011; Martinell Barfoed & Jacobsson 2012)? Dessa frågor kan enligt Cronehed (2004) inte besvaras förrän trenden har avklingat eller rutinerats in i vardagen. Det är svårt att utvärdera en pågående hype.

Att döma av ovanstående får man kanske uppfattningen av att kvalitetsmätning och omformningen av kvalitetsbegreppet är något man omöjligt kan värja sig mot (jfr. Shore & Wright 2000). Men i andra änden av ledet står användarna, de som arbetar inom socialtjänsten och som förväntas anta och implementera den nya sortens kvalitet. Dessa är inte bara mottagare och utförare av kvalitetsmätningens idéer om kvalitet. Som Prior (2003) hävdar, och som intervjupersonerna i uppsatsen själva berättar, tycks dokumentens funktion förändras när Öppna jämförelser landar i verksamheterna. Användarnas egna intentioner, värderingar, tankar och åsikter påverkar och utmanar dokumentens aktörskap. Öppna jämförelser används inte bara, om ens alls, på det sätt som avses i ÖJ-dokumentet. Intervjupersonerna berättar att de hittar andra användningsområden; man argumenterar med "plupparna", fyller i enkäten med "positiva inslag", visar upp sig och stoltserar, eller också implementerar man kanske

några av indikatorerna men tillmäter dem ingen större betydelse för verksamhetens kvalitet i stort. Dessa sätt att använda Öppna jämförelser tyder på ett handlingsutrymme grundat i professionell erfarenhet och kompetens, med distans till den i Öppna jämförelser förmedlade bilden av "bra" kvalitet. Best (2006:155) ger några tips på hur man kan bli "fad-proof"; genom att kritiskt ifrågasätta och kräva övertygande bevisning för allt som trenden utlovar, och genom att inte låta rädslan för att hamna på efterkälken få oss att anta strategier vi inte vet fungerar, kan vi undgå att rusa in i nya trender utan att veta vad konsekvenserna blir.

En sista fundering handlar om kvalitetsmätning, men kanske framför allt granskningssamhället i stort. Granskningssamhällets framväxt vilar på övertygelser om att granskning, jämförelser och rankningar medför ökad insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande, vilket antas leda till 'bättre' kvalitet i den offentliga sektorn (Power 1997). Som min analys visat hittar professionella ofta olika strategier för att sammanfoga den normativa kunskap som påförs från statliga myndigheter eller från samhället i stort, med den egna professionella kunskapen. Detta kan ske genom exempelvis kreativ bokföring eller genom att använda 'kunskapen' som retorisk rekvisita. Man kan fråga sig hur mycket *granskning* granskningssamhället egentligen innebär, och hur mycket som istället kan kategoriseras som vad Alvesson (2006) kallar illusionsnummer. Vad får vi egentligen veta av all den granskning som genomförs, och vilka blir konsekvenserna? Ett förslag på framtida forskning är att mer utförligt undersöka de professionellas aktörskap och handlingsutrymme i den förvaltningspolitiska megatrend som kvalitetsmätning är en del av. Vad händer i mötet mellan 'trenden' och dess dokument, och de professionella som antas använda dessa dokument? Vad påverkar hur yrkesverksamma socialarbetare förhåller sig till ny 'kunskap', och på vilket sätt påverkar deras förhållningssätt hur den nya 'kunskapen' implementeras och används? Och är det sociala arbetet så trendkänsligt egentligen?

Referenslitteratur

- Ahrne, Göran och Svensson, Peter (2011) "Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen". I *Handbok i kvalitativa metoder*, Göran Ahrne och Peter Svensson (red.). Malmö: Liber
- Alexandersson, Karin (2006) *Vilja Kunna Förstå – om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten*. Örebro: Universitetsbiblioteket.
- Alvesson, Mats (2006) *Tomhetens triumf*. Stockholm: Atlas.
- Arbetsmiljöverket (2002) *Systematiskt arbetsmiljöarbete mot stress*.
- Behn, Robert D. (2003) "Why measure performance? Different purposes require different measures". *Public Administration Review*, vol. 63/5 (586-606).
- Best, Joel (2006) *Flavor of the Month: Why Smart People Fall for Fads*. Berkely, Los Angeles: University of California Press.
- Bezes, Phillippe, Demazière, Didier, Le Bianic, Thomas, Paradeise, Catherine, Normand, Romuald, Benamouzig, Daniel, Pierru, Frédéric och Evetts, Julia (2012) "New public management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition?". *Sociologie du Travail*, vol. 54 (1-52).
- Blomgren, Maria och Waks, Caroline (2010) *Ett nytt tänk: öppna jämförelser i hälso- och sjukvårdens lednings-, styrnings- och kvalitetsarbete*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Blomgren, Maria och Waks, Caroline (2011) "Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården – en utmaning mot den professionella byråkratin?". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17/4 (95-108).
- Boréus, Kristina (2011a) "Texter i vardag och samhälle". I *Handbok i kvalitativa metoder*, Göran Ahrne och Peter Svensson (red.). Malmö: Liber
- Boréus, Kristina (2011b) "Diskursanalys". I *Handbok i kvalitativa metoder*, Göran Ahrne och Peter Svensson (red.). Malmö: Liber
- Boström, Magnus, Forssell, Anders, Jacobsson, Kerstin och Tamm Hallström, Kristina (2004) "Den dubbelbottnade frivilligheten". I *Den organiserade frivilligheten*, Magnus Boström, Anders Forssell, Kerstin Jacobsson och Kristina Tamm Hallström (red.). Malmö: Liber.
- Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Clarkson, Paul (2010) "Performance Measurement in Adult Social Care: Looking Backwards and Forwards". *British Journal of Social Work*. Vol. 40/1 (170-187).

Cronehed, Johan (2004) *Hypens grammatik. Informationsteknologi i återberättandet som myt, praktiserad verklighet och vetenskaplig analys alternativt IT-hypen åren innan och omkring millennieskiftet i väntan på nästa hype och nästa och nästa...* Lund: Demos

Donabedian, Avedis (1988) "The Quality of Care. How Can It Be Assessed?". *The Journal of the American Medical Association*. Vol. 260/12 (1743-1748).

Eliasson-Lappalainen, Rosmari och Szebehely, Marta (1998) "Omsorgskvalitet i svensk hemtjänst - hotad eller säkrad av att mätas?" I Rosmari Eliasson-Lappalainen och Marta Szebehely (red.) *Vad förgår och vad består? En antologi om äldreomsorg, kvinnosyn och socialpolitik*. Lund: Arkiv.

Foucault, Michel (1979) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage books.

Fung, Constance, Lim, Yee-Wei, Mattke, Soeren, Damberg, Cheryl och Shekelle, Paul (2008) "Systematic review: the evidence that publishing patient care performance data improves quality of care". *Annals of Internal medicine*, vol 148/2 (111-123).

Jacobsson, Katarina och Martinell Barfoed, Elizabeth (2012) *Blanketter, formulär och pappersgöra – expanderande dokumenteringspraktiker inom socialtjänst och sjukvård*. Projektansökan.

Jacobsson, Katarina och Martinell Barfoed, Elizabeth (kommande 2015) "Trender i socialt arbete".

Jacobsson, Kerstin, Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin (2004) "Den frivilliga styrningens attraktionskraft". I *Den organiserade frivilligheten*, Magnus Boström, Anders Forsell, Kerstin Jacobsson och Kristina Tamm Hallström (red.). Malmö: Liber.

Koro-Ljungberg, Mirka (2013) "A Social Constructionist Framing of the Research Interview". I *Handbook of Constructionist Research*, James A. Holstein och Jaber F. Gubrium (red.). New York/London: The Guilford Press.

Linders, Annulla (2013) "Documents, Texts and Archives in Constructionist Research". I *Handbook of Constructionist Research*, James A. Holstein och Jaber F. Gubrium (red.). New York/London: The Guilford Press.

Lindgren, Lena, Ottosson, Maria och Salas, Osvaldo (2012). *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?"*. Göteborg: FoU i Väst.

Lindgren, Lena (2014) *Nya Utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Lundmark och Bergström (2006) "Mot en evidensbaserad praktik? – Om färdriktningen i socialt arbete". *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr. 2 (99-113).

Martinell Barfoed, Elizabeth och Jacobsson, Katarina (2012) "Moving from 'gut feeling' to 'pure facts': Launching the ASI interview as part of in-service training for social workers". *Nordic Social Work Research*, vol. 2/1 (2-20).

- Moran, V. O'Connor, S. och Borowitz, M (2013) "International approaches to measuring the quality of mental health care". *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, vol. 22/1 (3-7).
- Norman, Richard (2002) "Managing through measurement or meaning? Lessons from experience with New Zealand's public sector performance management systems". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68 (619-628).
- OECD (2013) *Government at a glance*. OECD Publishing.
- OECD (2014a) *Education at a glance. OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OECD (2014b) *Society at a glance. OECD Social Indicators*. OECD Publishing.
- OECD (2014c) *Health at a glance: Europe 2014*. OECD Publishing.
- Pollitt, Christopher och Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997) *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: OUP Oxford.
- Power, Michael, Scheytt, Tobias, Kim, Sojin och Sahlin, Kerstin (2009) "Reputational risk as a logic of organizing in late modernity". *Organisation Studies*, vol. 30/2-3 (301-324).
- Prior, Lindsay (2003) *Using Documents in Social Research*. London: SAGE Publications Ltd.
- Prior, Lindsay (2004) "Documents". I *Qualitative Research Practice*, Clive Seale, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium och Davis Silverman (red.). London: SAGE Publications Ltd.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000) *Transnationell reglering och statens omvandling: Granskningsamhällets framväxt*. Stockholm: Score Rapportserie 2000:14.
- Shore, Cris och Wright, Susan (2000) "Coercive accountability. The rise of audit culture in higher education". I *Audit Cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, Marilyn Strathern (red.). London: Routledge.
- Shore, Cris och Wright, Susan (2004) "Whose Accountability? Governmentality and the Auditing of Universities". *Parallax*, vol. 10/2 (100-116).
- Shore, Cris och Wright, Susan (2015) "Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order". *Social Anthropology/Anthropologie Sociale* vol. 23/1 (22-28).
- Silverman, David (2010) *Doing Qualitative Research*. London: SAGE Publications Ltd.
- SKL (2013) *Handbok för Öppna jämförelser inom socialtjänsten*.

Socialdepartementet (2009) *Nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården*. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2009-06-25, nr. 1:8. Promemoria.

Socialstyrelsen (2000) *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*.

Socialstyrelsen (2010a) *Projektplan för regeringsuppdrag om att intensifiera utveckling av öppna jämförelser och ta fram en handlingsplan för ökad tillgång till data av god kvalitet inom socialtjänsten*.

Socialstyrelsen (2010b) *Öppna jämförelser i socialtjänsten. Handlingsplan för socialtjänst och hemsjukvård 2010-2014*.

Socialstyrelsen (2011) *Beskrivning av Öppna jämförelser*.

Socialstyrelsen (2013) *Detta gör Socialstyrelsen*.

Socialstyrelsen (2014a) *Öppna jämförelser 2014. Social barn- och ungdomsvård. Nationella resultat och metod*.

Socialstyrelsen (2014b) *Handbok för utveckling av indikatorer. För god vård och omsorg*.

SOSFS 2011:9 *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*.

SOU 1999:4 *God sed i forskningen*.

Soucacou, Elena och Sylva, Kathy (2010) "Developing observation instruments and arriving at inter-rater reliability for a range of contexts and raters: The early childhood classroom rating scales". I *The SAGE Handbook of Measurement*, Geoffrey Walford, Eric Tucker och Madhu Viswanathan (red.). London: SAGE Publications Ltd.

Statskontoret (2011) *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn*.

Strannegård, Lars (2013) "Kvalitet på modet". I *Den omätbara kvaliteten*, Lars Strannegård (red.). Stockholm: Nordstedts akademiska förlag.

Vedung, Evert (2004) *Utvärderingsböljans former och drivkrafter*. STAKES, FinSoc Working papers 1/2004.

Vedung, Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*.

White, Sue, Hall, Chris och Peckover, Sue (2009) "The Descriptive Tyranny of the Common Assessment Framework: Technologies of Categorization and Professional Practice in Child Welfare". *British Journal of Social Work* vol. 39 (1197–1217).

Wästerfors, David (2008) "Analytiska knep". I *Uppdrag: Forskning. Konsten att genomföra kvalitativa studier*, Katarina Sjöberg och David Wästerfors (red.). Malmö: Liber.

Bilaga 1 – Enkät för Öppna jämförelser BoU 2014

KONTAKTUPPGIFTER TILL UPPGIFTSLÄMNAREN

Kommun eller stadsdel: _____
 Kontaktperson: _____
 Befattning: _____
 Telefon: _____
 E-post: _____

HELHETSSYN OCH SAMORDNING

Följande frågor ska göra det möjligt att jämföra förutsättningar för helhetssyn och samordning.

Intern samordning i enskilda ärenden

1. Har ni den 1 november 2013 skriftliga och på ledningsnivå beslutade rutiner för hur samordning på handläggarnivå i enskilda ärenden ska ske med följande delverksamheter inom socialtjänsten?

***Rutinen** ska beskriva ett bestämt tillvägagångssätt för hur aktiviteter ska genomföras samt ange ansvarsfördelningen. Rutinen ska vara känd och användas av ansvariga handläggare.*

Med **ledningsnivå** avses här den nivå inom organisationen som har mandat att fastställa gemensamma rutiner som avser flera delverksamheter/målgrupper.

Med **samordning** avses koordination av resurser och arbetsinsatser för att få högre kvalitet och större effektivitet. För den sociala barn- och ungdomsvården kan detta omfatta ansvarsfördelningen för stöd till såväl barnet som barnets familj då det finns sammansatta behov.

Svara "Ja" för de delverksamheter där ni har rutin för samordning. Om ni har en gemensam rutin för fler än en delverksamhet svara "Ja" för respektive delverksamhet. Rutinen/-erna för samordning kan finnas beskrivna i ett gemensamt dokument eller i separata dokument.

	Ja	Nej	Ej aktuellt, verksamheterna bedrivs av samma personal och ansvarig chef
Ekonomiskt bistånd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Missbruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Socialpsykiatri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Våld i nära relationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LSS/barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LSS/vuxen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Familjerätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om annat, ange:			

Kommentarer:



Om Nej eller Ej aktuellt på alla alternativen i fråga 1 hoppa till fråga 2.

Om Ja på något av alternativen i fråga 1.

1 a. Har ni under perioden 1 november 2012 - 1 november 2013 följt upp dessa rutiner för samordning?

Med **uppföljning** avses att berörda aktörer tillsammans på ett systematiskt sätt kontrollerat att de rutiner som finns för intern samordning används och fungerar på avsett sätt. Och vid behov revideras.

	Ja	Nej	Ej aktuellt, rutinen upprättades efter 1 nov 2012	Ej aktuellt, har ingen rutin
Ekonomiskt bistånd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Missbruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Socialpsykiatri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Våld i nära relationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LSS/barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LSS/vuxen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Familjerätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

Extern samverkan i enskilda ärenden

2. Har ni den 1 november 2013 skriftliga och på ledningsnivå beslutade överenskommelser för hur samverkan på handläggarnivå i enskilda ärenden ska ske med nedanstående aktörer?

Överenskommelsen ska dels beskriva ett bestämt tillvägagångssätt för hur samverkan ska genomföras och dels ange ansvarsfördelningen.

Överenskommelsen om samverkan på handläggarnivå kan beröra både tidiga insatser (exempelvis snabbkonsultation när barn och unga befinner sig i riskmiljö i och utanför hemmet) och mer omfattande insatser (exempelvis samverkansteam, barnahus eller familjecentraler).

Med **ledningsnivå** avses här den nivå inom organisationen som har mandat att fastställa överenskommelser med andra myndigheter/organisationer.

Med **samverkan** avses övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för visst syfte. Någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra.

Om ni har en regional överenskommelse räknas denna.

	Ja	Nej	Ej aktuellt, verksamheterna bedrivs av samma ansvarig chef (gäller endast förskola/skola)
Tandvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mödravård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnhälsovård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elevhälsan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Primärvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och ungdomspsykiatri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och ungdomsmedicin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och ungdomshabilitering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förskola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Polis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

(kommentera t.ex. om ni har försökt upprätta överenskommelse med extern aktör men misslyckats):

Om Nej eller Ej aktuellt på alla alternativen i fråga 2 hoppa till fråga 3.

Om Ja på något av alternativen i fråga 2.

2 a. Har ni under perioden 1 november 2012 – 1 november 2013 följt upp dessa överenskommelser för samverkan?

Med **uppföljning** avses att berörda aktörer tillsammans på ett systematiskt sätt kontrollerat att de överenskommelser som finns för extern samverkan används och fungerar på avsett sätt. Och vid behov revideras.

	Ja	Nej	Ej aktuellt, överenskommelsen upprättades efter 1 nov 2012	Ej aktuellt, har ingen överenskommelse
Tandvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mödravård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnhälsovård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elevhälsan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Primärvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och ungdomspsykiatri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och ungdomsmedicin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn- och ungdomshabilitering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förskola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Polis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

--

KUNSKAPSBASERAD VERKSAMHET

Följande frågor ska göra det möjligt att jämföra aspekter av kunskap och kompetens inom verksamheten.

Handläggarnas utbildning och yrkeserfarenhet

Med **handläggare** inom sociala barn- och ungdomsvården avses här personal som inom nämndens verksamhet svarar för utredningar enligt bestämmelserna i 11 kap. 1, 1a, 2, 4, 4a, 4b, 4c §§ SoL och 6 kap. 7a, 7b och 7c §§ SoL, planering och uppföljning av beslutade insatser (socialsekreterare och i förekommande fall familjehemssekreterare). Som handläggare räknas också personal som svarar för arbete med förhandsbedömningar inom ramen för en mottagningsfunktion, dock ej enhetschefer/motsvarande med verksamhets-, personal- och budgetansvar.

3. Ange antal handläggare, omräknat till årsarbetare, som den 1 november 2013 är anställda inom sociala barn och ungdomsvården.

Räkna även med vikarier. Ta däremot inte med personal som varit helt ledig minst 30 dagar under oktober/november eller är tjänstlediga.

Beräkning av årsarbetare

Antalet årsarbetare räknas fram med hjälp av den faktiska sysselsättningsgraden för månadsavlönade och arbetade timmar för timavlönade.

Beräkning av sysselsättningsgrad för timavlönade: Antal arbetade timmar i månaden före mätdatum dividerad med 165 (som är en schablon för heltidssysselsättning för en månad).

Räkneexempel:

Tre handläggare varav en med sysselsättningsgrad 100%, en med sysselsättningsgrad 75% och en med sysselsättningsgrad 50% utgör 2,25 årsarbetare.

Antal årsarbetare ska anges med två decimaler.

Om fältet lämnas tomt tolkas detta som "Vet ej".

Kommentarer:

3 a. Av handläggarna i fråga 3, ange antal handläggare, omräknat till årsarbetare, som har socionomexamen.

Räkna även med vikarier. Ta däremot inte med personal som varit helt ledig minst 30 dagar under oktober/november eller är tjänstlediga.

Beräkning av årsarbetare

Antalet årsarbetare räknas fram med hjälp av den faktiska sysselsättningsgraden för månadsavlönade och arbetade timmar för timavlönade.

Beräkning av sysselsättningsgrad för timavlönade: Antal arbetade timmar i månaden före mätdatum dividerad med 165 (som är en schablon för heltidssysselsättning för en månad).

Räkneexempel:

Tre handläggare varav en med sysselsättningsgrad 100%, en med sysselsättningsgrad 75% och en med sysselsättningsgrad 50% utgör 2,25 årsarbetare.

Antal årsarbetare ska anges med två decimaler.

Om svaret är noll, skriv 0.

Om fältet lämnas tomt tolkas detta som "Vet ej".

Kommentarer:

3 b. Fördela handläggarna med socionomexamen i fråga 3a (omräknat till årsarbetare) efter hur länge de arbetat som handläggare inom sociala barn- och ungdomsvården i er eller i annan kommun.

Räkna även med vikarier. Ta däremot inte med personal som varit helt ledig minst 30 dagar under oktober/november eller är tjänstlediga.

Beräkning av årsarbetare

Antalet årsarbetare räknas fram med hjälp av den faktiska sysselsättningsgraden för månadsavlönade och arbetade timmar för timavlönade.

Beräkning av sysselsättningsgrad för timavlönade: Antal arbetade timmar i månaden före mätdatum dividerad med 165 (som är en schablon för heltidssysselsättning för en månad).

Räkneexempel:

Tre handläggare varav en med sysselsättningsgrad 100%, en med sysselsättningsgrad 75% och en med sysselsättningsgrad 50% utgör 2,25 årsarbetare.

Antal årsarbetare ska anges med två decimaler.

Om svaret är noll, skriv 0.

Om fältet lämnas tomt tolkas detta som "Vet ej".

OBS! Summan ska vara lika med antalet handläggare (årsarbetare) som har socionomexamen i fråga 3a.

Mindre än 1 år

1 - 2 år

3 - 5 år

Mer än 5 år

Ange antal handläggare (årsarbetare)

för vilka du inte vet svaret:

Kommentarer:

--

Samlad plan för handläggarnas kompetensutveckling

4. Har ni den 1 november 2013 en samlad plan för handläggarnas kompetensutveckling?

Med **samlad plan** avses här en verksamhetsgemensam plan för handläggarnas kompetensutveckling som bygger på verksamhetens mål och kartläggning och analys av handläggarnas individuella kompetens.

Med **handläggare** inom sociala barn- och ungdomsvården avses här personal som inom nämndens verksamhet svarar för utredningar enligt bestämmelserna i 11 kap. 1, 1a, 2, 4, 4a, 4b, 4c §§ SoL och 6 kap. 7a, 7b och 7c §§ SoL, planering och uppföljning av beslutade insatser (socialsekreterare och i förekommande fall familjehemssekreterare). Som handläggare räknas också personal som svarar för arbete med förhandsbedömningar inom ramen för en mottagningsfunktion, dock ej enhetschefer/motsvarande med verksamhets-, personal- och budgetansvar.

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 5](#)

Kommentarer:

4 a. Innefattar den samlade planen för handläggarnas kompetensutveckling...

Med **handledning** avses handledning av utbildad handledare. Handledningen kan vara i grupp eller enskilt och vara regelbundet återkommande (kontinuerlig).

Med **fortbildning** avses här utbildning i syfte att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som krävs för att kunna utföra arbetsuppgifterna.

Med **vidareutbildning** på högskolenivå avses här att personalen genom utbildning på högskolenivå successivt och planerat fördjupar sina kunskaper om barn och unga.

- | | Ja | Nej |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ...kontinuerlig handledning? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ...fortbildning? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ...vidareutbildning på högskolenivå? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

4 b. Har den samlade planen för handläggarnas kompetensutveckling upprättats eller reviderats under perioden 1 november 2011 – 1 november 2013?

- Ja
 Nej

Kommentarer:

Individuell kompetensutvecklingsplan

Med individuell kompetensutvecklingsplan avses en plan för handläggarens egen kompetensutveckling utifrån verksamhetens mål och handläggarens kompetensutvecklingsbehov. Den individuella kompetensutvecklingsplanen är en del av den samlade planen för handläggarnas kompetensutveckling.

5. Har handläggare som varit anställda minst 1 år den 1 november 2013 en individuell kompetensutvecklingsplan?

Med **handläggare** inom sociala barn- och ungdomsvården avses här personal som inom nämndens verksamhet svarar för utredningar enligt bestämmelserna i 11 kap. 1, 1a, 2, 4, 4a, 4b, 4c §§ SoL och 6 kap. 7a, 7b och 7c §§ SoL, planering och uppföljning av beslutade insatser (socialsekreterare och i förekommande fall familjehemssekreterare). Som handläggare räknas också personal som svarar för arbete med förhandsbedömningar inom ramen för en mottagningsfunktion, dock ej enhetschefer/motsvarande med verksamhets-, personal- och budgetansvar.

- Ja, samtliga berörda handläggare
- Ja, men inte samtliga berörda handläggare
- Nej – [hoppa till fråga 6](#)

Kommentarer:

--

5 a. Följs de upprättade individuella kompetensutvecklingsplanerna upp årligen?

Med **uppföljning** avses att berörda parter tillsammans på ett systematiskt sätt kontrollerat att planen används och fungerar på avsett sätt. Och vid behov revideras.

- Ja, samtliga kompetensutvecklingsplaner
- Ja, men inte samtliga kompetensutvecklingsplaner
- Nej

Kommentarer:

--

Samlad plan för familjehemmens kompetensutveckling

6. Har ni den 1 november 2013 en samlad plan för de anlitate familjehemmens kompetensutveckling?

Med **anlitade familjehem** avses familjehem, jourhem, nätverkshem och släktinghem som har uppdrag.

Med **samlad plan** avses här en plan för utbildning och/eller handledning till familjehemmen som bygger på verksamhetens mål och nämndens kartläggning och analys av familjehemmens individuella kompetens. Planen kan omfatta utbildning i grupp och/eller individuell kompetensutveckling.

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 7](#)

Kommentarer:

6 a. Innefattar den samlade planen för de anlitate familjehemmens kompetensutveckling...

Med **handledning** avses här handledning av utbildad handledare som finns i eller utanför den egna organisationen och som enbart har ett handledningsuppdrag gentemot familjehemmet. Handledningen kan vara i grupp eller enskilt och vara regelbundet återkommande.

Med **utbildning** avses här utbildning i syfte att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som krävs för att kunna utföra uppdraget.

- | | Ja | Nej |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|
| ...handledning? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ...utbildning? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Kommentarer:

Standardiserade bedömningsmetoder

Med standardiserad bedömningsmetod avses här ett formulär med i förväg fastställda frågor och svarsalternativ i form av numerär eller verbal skala. Frågorna är vetenskapligt utprovade.

7. Använder ni den 1 november 2013 standardiserade bedömningsmetoder vid utredning av barn och unga med utagerande beteende och/eller annat normbrytande beteende?

Exempelvis CBCL, Earl, ECBI, Ester, SAVRY och SDQ.

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 8](#)

Kommentarer:

7 a. Ange vilken/vilka standardiserade bedömningsmetoder ni använder vid utredning av barn och unga med utagerande beteende och/eller annat normbrytande beteende:

	Ja	Nej
CBCL (Child Behavior Check List)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Earl (Early Assessment of Risk List)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ECBI (Eyberg Child Behavior Inventory)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ester (Evidensbaserad strukturerad bedömning av risk och skyddsfaktorer.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SAVRY (Structured Assessment of Violence Risk in Youth)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SDQ (The Strengths and Difficulties Questionnaire)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om annan, ange:		

Kommentarer:

8. Använder ni den 1 november 2013 standardiserade bedömningsmetoder vid utredning av barn och unga med missbruk och/eller andra sociala problem?

Exempelvis ADAD, ADDIS ung och AUDIT/DUDIT.

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 9](#)

Kommentarer:

8 a. Ange vilken/vilka standardiserade bedömningsmetoder ni använder vid utredning av barn och unga med missbruk och/eller andra sociala problem:

	Ja	Nej
ADAD (Adolescent Drug Abuse Diagnosis)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ADDIS ung (Alkohol Drog Diagnos instrument)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
AUDIT/DUDIT (Alcohol Use Disorders Identification Test, Drug Use Disorders Identification Test)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om annan, ange:		

Kommentarer:**9. Använder ni den 1 november 2013 standardiserade bedömningsmetoder vid utredning av föräldraförmåga och/eller familjeklimat?***Exempelvis FCS.*

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 10](#)

Kommentarer:**9 a. Ange vilken/vilka standardiserade bedömningsmetoder ni använder vid utredning av föräldraförmåga och/eller familjeklimat:**

	Ja	Nej
FCS (familjeklimat)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om annan, ange:		

Kommentarer:

Insatser i Öppenvård

I detta avsnitt berörs öppenvård som tillhandahålls såväl med som utan beslut enligt SoL och/eller LVU och som utförs i såväl egen som extern regi.

10. Tillhandahåller ni manualbaserat föräldrastöd i grupp inom den sociala barn- och ungdomsvården för barn med bråkigt/normbrytande beteende?

Exempelvis Connect, COPE, De otroliga åren, Föräldrastegen/Steg för steg, Komet och Triple P.

Det manualbaserade föräldrastödet kan tillhandahållas i egen eller annan regi.

	Ja	Nej
... med biståndsbeslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... utan biståndsbeslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

Om Nej på alla alternativen i fråga 10 hoppa till fråga 11.

Om Ja på något av alternativen i fråga 10.

10 a. Ange vilken/vilka typer av manualbaserade föräldrastöd i grupp som ni tillhandahåller för barn med bråkigt/normbrytande beteende:

Här avses insatser med och utan biståndsbeslut.

	Ja	Nej
Connect	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
COPE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De otroliga åren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Föräldrastegen/Steg för steg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Komet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Triple P (Positive Parenting Program)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat manualbaserat föräldrastöd i grupp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om annat, ange:		

Kommentarer:

11. Tillhandahåller ni manualbaserad psykosocial behandling inom den sociala barn- och ungdomsvården för ungdomar med antisocialt/normbrytande beteende?

Exempelvis FFT och MST.

Den manualbaserade psykosociala behandlingen kan tillhandahållas i egen eller annan regi.

	Ja	Nej
... med biståndsbeslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... utan biståndsbeslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

Om Nej på alla alternativen i fråga 11 hoppa till fråga 12.

Om Ja på något av alternativen i fråga 11.

11 a. Ange vilken/vilka typer av manualbaserade psykosociala behandlingar som ni tillhandahåller för ungdomar med antisocialt/normbrytande beteende:

Här avses insatser med och utan biståndsbeslut.

	Ja	Nej
FFT (funktionell familjeterapi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MST (multisystemisk terapi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan manualbaserad behandling.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om annan, ange:		

Kommentarer:

12. Tillhandahåller ni manualbaserade insatser inom den sociala barn- och ungdomsvården för barn och unga i familjer med psykosocial problematik?

Exempelvis Children are people too, Ersta vändpunkten, Rädda Barnens barngrupp och Trappan.

Den manualbaserade insatsen kan tillhandahållas i egen eller annan regi.

	Ja	Nej
... med biståndsbeslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... utan biståndsbeslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

Om Nej på alla alternativen i fråga 12 hoppa till fråga 13.

Om Ja på något av alternativen i fråga 12.

12 a. Ange vilken/vilka typer av manualbaserade insatser som ni tillhandahåller för barn och unga i familjer med psykosocial problematik:

Här avses insatser med och utan biståndsbeslut.

	Ja	Nej
Children are people too	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ersta vändpunkten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rädda Barnens barngrupp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trappan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan manualbaserade insatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om annan, ange:		

Kommentarer:

Systematisk uppföljning på verksamhetsnivå

13. Har ni följt upp resultat av era insatser i öppenvård för barn och unga på gruppnivå, någon gång under perioden 1 november 2012 – 1 november 2013?

*Med **resultat** avses exempelvis uppgifter om måluppfyllelse med insatsen för varje enskilt barn.*

*Med **gruppnivå** avses aggregerade uppgifter från individdokumentation, individuella för- och eftermätningar eller brukarundersökningar.*

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 14](#)

Kommentarer:

13 a. Har ni använt resultatet från uppföljningen för att utveckla verksamheten?

- Ja
 Nej

Kommentarer:

14. Har ni följt upp resultat av era insatser i dygnsvård för barn och unga på gruppnivå, någon gång under perioden 1 november 2012 – 1 november 2013?

Med **resultat** avses exempelvis uppgifter om måluppfyllelse med insatsen för varje enskilt barn.

Med **gruppnivå** avses aggregerade uppgifter från individdokumentation, individuella för- och eftermätningar eller brukarundersökningar.

- Ja
- Nej – [hoppa till fråga 15](#)

Kommentarer:

--

14 a. Har ni använt resultatet från uppföljningen för att utveckla verksamheten?

- Ja
- Nej

Kommentarer:

--

Besvaras på Webben!

SJÄLVBESTÄMMANDE OCH INTEGRITET

Följande frågor ska göra det möjligt att jämföra förutsättningar för den enskilde att vara delaktig.

Under detta kvalitetsområde ställs i år endast frågor om det genomförts undersökningar av föräldrars uppfattning om socialtjänstens insatser. Orsaken till detta är att det pågår en utredning inom Socialstyrelsen som avser att ta fram en modell med målet att säkerställa att barnens uppfattningar samlas in på ett tillförlitligt sätt.

15. Har ni under perioden 1 november 2011 – 1 november 2013 genomfört minst en undersökning av föräldrarnas uppfattning om socialtjänstens insatser inom nedanstående verksamheter?

Det kan vara undersökningar i form av enkäter och strukturerade intervjuer i syfte att fånga föräldrarnas uppfattning om verksamhetens kvalitet. Resultaten redovisas på gruppnivå.

Däremot avses inte klagomålshantering eller uppföljning av genomförandeplaner eller individuella planer.

	Ja	Nej
Öppenvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Familjehemsvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hem för vård eller boende (HVB)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

Om Nej på alla alternativen i fråga 15 hoppa till fråga 16.

Om Ja på något av alternativen i fråga 15.

15 a. Har ni använt resultatet från undersökningen/-arna för att utveckla verksamheten?

	Ja	Nej	Ej aktuellt, har inte gjort någon undersökning
Öppenvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Familjehemsvård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hem för vård eller boende (HVB)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

TILLGÄNGLIGHET

Följande frågor ska göra det möjligt att jämföra några aspekter på tillgänglighet.

Social jourverksamhet

16. Har ni i nuläget jourverksamhet med socionomutbildad personal all tid utanför kontorstid året runt?

Med **all tid** avses bemanning dygnet runt vardagar, lördagar, söndagar och helgdagar.

Med **jourverksamhet** menas att vara beredd på kommande händelseutveckling och där man omedelbart kan nås per telefon, ge råd och stöd, göra en professionell bedömning och där man vid behov kan vara på plats exempelvis hos en familj inom högst 2 timmar.

- Ja – [hoppa till fråga 17](#)
 Nej

Kommentarer:

16 a. Har ni i nuläget någon jourverksamhet utanför kontorstid?

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 17](#)

Kommentarer:

16 b. Vilka tider har ni jourverksamhet utanför kontorstid?

16 c. Hur bemannas jourverksamheten utanför kontorstid?

Ett eller flera alternativ kan anges.

- Personal med socionomutbildning
 Socialchef
 Annan. Om annan, ange vem: _____

Kommentarer:

17. Har ni den 1 november 2013 en chattfunktion på kommunens webbplats där barn och unga kan komma i kontakt med någon del av den sociala barn och ungdomsvården?

Exempelvis Malmö stads chattfunktion "Chatta med en socialarbetare".

- Ja
 Nej

Kommentarer:

--

TRYGGHET OCH SÄKERHET

Följande frågor ska göra det möjligt att jämföra några aspekter på förutsättningar för trygghet och säkerhet.

18. Har alla placerade barn en egen socialsekreterare enligt 6 kap. 7c § SoL den 1 november 2013?

- Ja
 Nej

Kommentarer:

--

19. Om barnet har en egen socialsekreterare. Hur kan barnet få kontakt med socialsekreteraren?

Här avses olika möjligheter för det placerade barnet att få kontakt med sin egen socialsekreterare.

Ett eller flera alternativ kan anges.

- Via e-post
 Via SMS
 Via telefon
 Annat, ange vad: _____

Kommentarer:

--

20. Lämnar ni skriftlig (eller om barnet inte kan läsa muntlig) information till alla placerade barn om barnets rättigheter, kontaktuppgifter till socialsekreterare och Inspektionen för vård och omsorgens (IVO) funktion ”berätta om missförhållanden”?

Barn och unga placerade i familjehem, HVB eller på särskilda ungdomshem (Sis) har rätt att få information om Barnkonventionen och sina rättigheter, vem som är socialsekreterare (med namn), hur denna nås per telefon och mail och IVO:s funktion ”Berätta om missförhållanden” som vänder sig till placerade barn och kan nås via mail eller telefon. För att barnet ska ha tillgång till denna information när den behövs kan den samlas i ett skriftligt dokument. IVO har sammanställt broschyr med denna information anpassat efter barns olika åldrar. Den kan beställas av kommunen.

	Ja	Nej
... Information om barnets rättigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Information om kontaktuppgifter till socialsekreterare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Information om IVO:s funktion ”berätta om missförhållanden”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

Övriga synpunkter på enkäten:

Bilaga 2 – Intervjuguide

Bakgrundsinfo: Position? Arbetsuppgifter? Arbetat hur länge i verksamheten? Tidigare arbeten? Utbildning? Besvarat enkäten när?

- Vad är ÖJ? Vad ska det användas till?

- När du besvarade enkäten, hur gick det till?

- Vem bestämmer vem som ska besvara enkäten?
- Hur går det till? Förberedelsearbete?
- Vem gör det? Själv eller i grupp?
- Hur lång tid har man på sig?
- Hur lång tid tar det ungefär?

Gå igenom enkäten fråga för fråga: Vad betyder frågan? Är det lätt eller svårt att förstå? Kan man tolka frågan på olika sätt? Kan frågan besvaras nu, på stående fot, eller krävs det detektivarbete för att hitta rätt uppgifter? Finns det något som IP reagerar på, ex. varför ställs just den här frågan eller inte den här?

- Om det är svårt att förstå en fråga, vem kan du prata med eller fråga?
- Om man kan tolka en fråga på olika sätt eller inte riktigt *kan* besvara den (ex. "rutinen ska vara *känd och användas* av ansvariga handläggare"), hur avgör du vad du ska svara?
- Täcker enkäten verksamheten? Saknas något?
- Är detta en uppgift som du prioriterar?
- Tycker du att det här är en viktig uppgift? Varför?

- Vad tror du att syftet är med ÖJ, enligt avsändarna?

- Hur tänker du om resultatet av ÖJ? Hur kan det användas? Hur har det använts (om det har det)? Om det inte har använts, varför?

- Har arbetet med/inställningen till ÖJ eller själva enkäten ändrats under de år du har besvarat enkäten/arbetat med ÖJ?
- Vem görs ÖJ för? Vem är den tilltänkta läsaren och användaren?
- Hur pratar ni om resultatet i verksamheten?
- Är det viktigt att ha många gröna fält? Varför? För vem?
- På vilket sätt tror du att resultatet av ÖJ kan påverka din arbetsplats? Om det kan det?
- ÖJ ska indikera förutsättningar för god kvalitet i socialtjänsten. Hur skulle du definiera kvalitet?
- Täcker enkäten det du definierar som kvalitet? Om inte, vad saknas? Hur skulle man kunna ta reda på det?