



Öppna jämförelser i socialtjänsten – varför, hur och till vilken nytta?

Sven Trygged

Forskningsrapport 2016:5



Tack

Många personer har varit delaktiga i denna studie. Flertalet personer vid FoU-Nordväst har deltagit i något skede genom att bidra till diskussionen, med att ta fram material, skriva anteckningar och allt annat nödvändigt slitgöra. Tack för det och tack även till kollegor vid Institutionen för socialt arbete som kommit med olika inspel. Jag skulle särskilt vilja tacka de kommunrepresentanter som tagit sig tid och medverkat i fokusgruppintervjuer. Utan er medverkan hade studien inte varit möjlig att genomföra.

Sollentuna i augusti 2016

Sven Trygged

Författaren är docent i socialt arbete. Han är även verksam vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet samt vid Högskolan i Gävle, Avdelningen för socialt arbete och psykologi. Vid FoU-Nordväst har han tidigare publicerat rapporterna *Hellre brödlös än rådlös: ekonomisk rådgivning som metod i socialt* (Trygged 2003) samt *När de arbetslösa inte matchar arbetsmarknaden – vad gör kommunerna då?* (Sjödin och Trygged 2014).

Innehållsförteckning

- 4 Sammanfattning**
- 6 Öppna jämförelser, ett nytt verktyg för utvärdering och styrning**
- 12 Öppna jämförelser i nordvästkommunerna - Öppna jämförelser av områdena försörjningsstöd, barn och unga samt missbruksområdet**
- 18 ...det [är] ju en så'n gigantisk sifferkyrkogård... - diskussioner från fokusgrupperna**
- 29 Diskussion: Att värdera resultaten**
- 40 Referenser**
- 43 Bilagor**

Sammanfattning

Öppna jämförelser är en form av datainsamling baserad på indikatorer där Socialstyrelsen samlar in data från kommunala och landstingskommunala verksamheter och resultaten görs allmänt tillgängliga. Genom att jämföra sig med andra kommuner ska man kunna få syn på vad som verkar fungera bra (benchmarking) och kanske förbättra sin egen verksamhet. Enligt Socialstyrelsens och SKL:s webbsidor ska Öppna jämförelser kunna medverka till demokrati genom att förstärka medborgarinflytandet, mäta kvalitet, bidra till verksamhetsutveckling och utgöra underlag för en evidensbaserad praktik inom socialtjänstområdet. Dessa fyra punkter kallas i texten för nationella målsättningar.

Under 2015 påbörjade åtta kommuner i nordvästra Stockholms län¹ på uppdrag av socialcheferna ett kommunövergripande samarbete kring Öppna jämförelser. FoU-Nordväst fick i uppdrag att samordna arbetet. Arbetsmodellen för detta bygger på gemensam tolkning av hur indikatorfrågorna ska fyllas i, sammanställning av svaren för berörda kommuner och en gemensam diskussion om utvecklingsmål grundade i resultaten. Modellen grundas på erfarenheter från den regionala utvecklingsenheten FoUrum i Jönköpings län och på SKL:s *Handbok för Öppna jämförelser*. Arbetsrapporter och annat arbetsmaterial går att ladda ner från FoU-Nordvästs webbsidor (www.fou-nordvast.se).

Då detta är ett nytt sätt att arbeta med ett kommungemensamt utvecklingsarbete har arbetet även följts av en forskare under ett års tid och resultatet redovisas i denna rapport. Tre frågor ställs i rapporten

- Hur ser de professionella på Öppna jämförelser och vilken roll anser de att Öppna jämförelser spelar i kommunernas utvecklingsarbete?
- Hur ser de professionella på möjligheterna att omsätta Öppna jämförelser till konkreta resultat i den egna förvaltningen?
- I vilken utsträckning svarar de erfarenheter som finns i nordvästkommunerna mot de nationella målsättningar som finns med Öppna jämförelser?

Undersökningen bygger på fokusgruppintervjuer med företrädare för de åtta nordvästkommunerna inom socialtjänstområdena ekonomiskt bistånd, barn och ungdomsvård samt missbruksområdet.

¹ Ekerö, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands Bro och Upplands Väsby

Öppna jämförelser inom de berörda socialtjänstområdena förefaller inte ha fått så stort genomslag i betydelsen att de fungerar som motor i ett utvecklingsarbete. (Genomslaget kan vara större inom t ex äldreomsorgen.) Att fylla i Öppna jämförelser varje år gör det också svårt för kommunerna att hinna genomföra förändringar från det att resultaten presenteras till det att frågorna ska besvaras på nytt. Intervjuszvaren om de nationella målen visar att det enligt deltagarna är svårt för klienten/medborgaren att själv tillgodogöra sig informationen från Öppna jämförelser då den ses som alltför abstrakt och svårtolkad. Öppna jämförelser mäter den tekniska kvalitén, dvs att det finns rutiner för samverkan och dokumentation med mera, men säger väldigt lite om vilken hjälp klienterna får och hur de uppfattar de insatser som ges. Det finns även en diskrepans mellan vad socialarbetarna ser som kvalitet i sitt arbete och de mått på kvalitet som går att fånga med Öppna jämförelser i sin nuvarande utformning.

Resultaten i Öppna jämförelser presenteras med olika färger. Signalfärgerna grönt och rött används. Dessa ska spegla förbättringsområden, men tolkas lätt som ett mått på kvalitet där grönt är bra och rött är dåligt. Deltagarna i fokusgrupperna är medvetna om att det finns problem med redovisningen av Öppna jämförelser och dess färgsättning, men det är ändå lätt att ryckas med och därför mer eller mindre medvetet styras av färgsättningen. Svaren från fokusgrupperna pekar på att Öppna jämförelser i viss mån kunde bidra till policystyrning och verksamhetsutveckling genom kommungemensamma utvecklingsmål. Kommunerna har valt att som utvecklingsfrågor prioritera utbildning för nyrekryterad personal, användning av ASI (bedömningsinstrument för en missbruksproblematik), ekonomiskt utsatta klienter med ohälsa samt interna rutiner mellan enheter för ekonomiskt bistånd och barn- och ungdomsvården. Utvecklingsfrågorna är delvis valda på grund av svaren i Öppna jämförelser, delvis på grund av att det är aktuella frågor i kommunerna som blivit möjliga att diskutera helt enkelt eftersom kommunerna träffats.

Öppna jämförelser kan ibland fungera som ögonöppnare, kan synliggöra processer i kommunerna och kan bidra till bättre rutiner, men metoden i sig är inte evidensbaserad. Öppna jämförelser uppfyller inte krav på kvalitetssäkrad kunskap och det är osäkert på vilket sätt insatserna blir bättre gentemot brukarna. Om Öppna jämförelser ska kunna utnyttjas mer så krävs relativt stora resurser för resultatbearbetning och tolkning.

Nyckelord: *verksamhetsutveckling, styrning, granskningssamhälle, ekonomiskt bistånd, barn- och ungdomsvård, missbruk*

Öppna jämförelser, ett nytt verktyg för utvärdering och styrning

Det ställs ständigt nya krav på uppföljningar och utvärderingar av den offentliga sektorns verksamheter. Detta har träffsäkert fångats i boksiteln *Utvärderingsmonstret* (respektive *Nya utvärderingsmonstret*), där förvaltningsforskaren Lena Lindgren (2014) resonerar om kvalitets- och resultatmätning. Lindgren vill visa på betydelsen av att göra goda utvärderingar samtidigt som hon intar ett kritiskt förhållningssätt eftersom hon menar att det inbyggt i utvärdering även finns en risk för att påverka en verksamhet på oönskat vis. Hon formulerar frågor om vilka antaganden ”resultatforskning” bygger på, vad det finns för genomförandeproblem och om utvärderingen kan ge negativa bieffekter. För vad är det som ska jämföras? Handlar det om prestationer, produktivitet, effekter, kostnadseffektivitet, brukarinflytande eller något annat?

En relativt ny form av uppföljning/utvärdering är s k Öppna jämförelser där data samlas in på ett likartat sätt från kommuner och landsting och uppgifterna görs allmänt tillgängliga. Öppna jämförelser är en del av en internationell trend. Inom OECD-samarbetet finns ett antal rapporter med jämförelser (se t ex *Society at a glance 2014*) och på EU-nivå förekommer den öppna samordningsmetoden (Open Method of Co-ordination – OMC) som syftar till att länder ska se och lära av varandra genom systematiska jämförelser av vad som fungerar bäst. Öppna jämförelser blir då inte bara en utvärdering utan också en form av styrning. På EU-nivå är det tänkt att länderna ska kunna jämföra sin socialpolitik genom OMC. Detta sätt att påverka utvecklingen har rönt stort intresse från statsvetare eftersom Öppna jämförelser är en mjuk form av förvaltningsstyrning, till skillnad från t ex styrning genom lagstiftning, reglering och tillsyn (se t ex de la Porte & Pochet 2012) eller styrning genom medelstillsättning t ex ”priorpengar” till vissa verksamheter. Det innebär att vissa styrmekanismer implementeras i länder med helt olika traditioner och politiska system. Under senare år har OMC alltmer kommit att infogas i EU:s övergripande strategi (se t ex EU 2020) om t ex social inklusion, sysselsättning och utbildning. EU-perspektivet är inte oviktigt. Enligt en uppskattning från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2010) påverkas 60 procent av kommunernas frågor av beslut som fattas på EU-nivå.

Olika typer av Öppna jämförelser har även kommit att användas nationellt, också i Sverige. Även om det förstås inte är samma sak att göra jämförelser inom Sverige som mellan länder finns det ändå stora utmaningar när olika regioner med olika förutsättningar ska jämföras. Den första "Öppna jämförelser" om svenska förhållanden publicerades av Socialstyrelsen i juni 2006 och handlade om kvaliteten inom hälso- och sjukvården. Det finns dock en förhistoria då Svenska Kommunförbundet (föregångare till SKL) alltsedan början av 1990-talet drivit olika jämförelseprojekt ("Vad kostar verksamheten i din kommun?", se exempelvis Svenska Kommunförbundets cirkulär 1990:108) Det har även funnits ett projekt om jämförelsetal för socialtjänsten som drevs av Socialstyrelsen i samarbete med Statistiska centralbyrån och Svenska Kommunförbundet (se exempelvis "Jämförelsetal för socialtjänsten 1991")

Öppna Jämförelser inom hälso- och sjukvården bygger till stora delar på sjukvårdens kvalitetsregister – register som tidigare var förbehållna professionen, men som nu via Öppna jämförelser får en mer publik användning. Det innebär samtidigt att registren får en delvis annan användning än det de ursprungligen var tänkta att användas till, med de begränsningar och möjligheter som detta innebär (se t ex Blomgren & Waks 2010; 2011). Det betyder bl a att register utvecklat för vissa typer av administrativa analyser används som verktyg för rangordning mellan landsting. För en debatt om ny eller utökad användning av vårdregister se t ex Järholt et al (2008). Även annan registeranvändning inom olika samhällsområden förefaller att öka. Inom skolområdet finns t ex databasen Salsa som används för att studera elevprestationer och skolors effektivitet.

Öppna jämförelser omfattar idag en lång rad kommunala och landstingskommunala verksamheter. Öppna jämförelser inom socialtjänsten tas fram av Socialstyrelsen i samverkan med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Arbetet sker också i samråd med Vårdföretagarna och Famna. Öppna jämförelser är ett regeringsuppdrag.

Motiv för öppna jämförelser

Olika motiv har framförts för att använda sig av Öppna jämförelser. Socialstyrelsen skriver "Genom öppna jämförelser kan du jämföra kvaliteten inom socialtjänst och hälso- och sjukvård i hela Sverige..." (<http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser>)

Här finns det ett direkt tilltal till medborgaren "kan du jämföra kvaliteten", ett demokratiskt anslag om man så vill. (För den som vill fördjupa sig mer i frågor om demokrati och brukarinflytande i utvärderingar se t ex Vedung & Dahlberg 2013.)

Andra motiv för att använda Öppna jämförelser är kvalitetsutveckling och styrning av verksamheter. I sin inledande skrivning om öppna jämförelser skriver SKL: ”Syftet med Öppna jämförelser är att stimulera landsting och kommuner att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten.” Socialstyrelsen har även i punktform tagit upp de syften myndigheten ser som viktigast. ”Socialstyrelsen vill att Öppna jämförelser ska:

- skapa öppenhet och förbättrad insyn i offentligt finansierad vård och omsorg
- ge ett underlag för förbättring, uppföljning, analys och lärande i verksamheterna
- initiera lokala, regionala och nationella analyser och diskussioner om verksamheternas kvalitet och effektivitet
- ge underlag för ledning och styrning
- utgöra del i information och underlag för vård- och omsorgsval.”

Öppna jämförelser – underlag för ett kunskapsbaserat arbete?

Ett ytterligare motiv rör frågan om evidens. Under senare år har det vuxit fram en diskussion om kunskapsstyrning av socialtjänsten (se t ex Socialstyrelsen 2015; Alm 2015) Kärnan i diskussionen handlar om att i ökad utsträckning åstadkomma en evidensbaserad praktik genom spridning och tillämpning av kvalitetssäkrad kunskap. Kunskapsspridningen framställs som en implementeringskedja där överordnade organ ger stöd och anvisningar till organisationer, främst kommuner och landsting och deras verksamheter, som ansvarar för själva implementeringen. Den Nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning inom socialtjänsten (NSK-S) menar att ”kunskapsstyrning är styrsystemet för att uppnå en evidensbaserad praktik – det vill säga att det enskilda mötet med klienter/brukare baseras på den professionelles sammanvägning av bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap, brukarens erfarenhet och önskemål, den egna erfarenheten och den omgivande kontexten” (SKL 2014). Samverkansgruppen tar upp insatser på nationell, regional och lokal nivå för att uppnå detta. På lokal nivå menar man att beslutsunderlag kan utgöras av bl a statistik, registerdata, *öppna jämförelser* (min kursivering) och tillsyn. Här har alltså Öppna jämförelser infogats i en strategi för att uppnå en evidensbaserad praktik.

Redovisning av öppna jämförelser

Resultaten av Öppna jämförelser kan presenteras på olika sätt. En företagsekonomisk term som ofta används i sammanhanget är benchmarking. Benchmarking innebär att man

(kvantitativt) utvärderar sin verksamhet i förhållande till den som är ”bäst i klassen” bland jämförbara verksamheter. Hur ”lyckas” en vårdenhet jämfört med andra liknande vårdenheter? Resultaten kan användas för att lyfta fram goda exempel (”name”) eller för att framhålla skräckexempel (”shame”). Använt på detta sätt skulle öppna jämförelser kunna leda till att höja den politiska ambitionsnivån. Det finns dock inte några formella sanktioner gentemot en viss (landstings)kommun som uppvisar många jämförelsevis ”svaga” resultat.

Socialstyrelsen redovisar utöver siffrorna sammanställningar där trafikljusfärgerna rött och grönt, ibland även rött-gult-grönt används. Presentationsformen med färgscheman som går lätt att ”ranka” ökar också det mediala intresset (se t ex SKL 2014).

Exempel på invändningar mot öppna jämförelser

Invändningarna mot Öppna jämförelser är av olika slag och avser både ideologi, metod- och resultat användning. Till den ideologikritiska hållningen hör att öppna jämförelser är ytterligare ett steg i vad som ibland kallas revisionssamhället eller granskningssamhället. Den ursprungliga termen (the audit society) myntades av engelsmannen Michael Power redan under 1990-talet och avsåg en ”audit explosion”, en situation med tilltagande utvärdering, krav på en ökad dokumentation, alltfler granskare och styrsystem (”governance”) som påverkar verksamhetens inriktning. Det är ett samhälle med revisorn som förebild. Men revisorn är många gånger fel förebild enligt Power (som dessutom själv har en bakgrund som ekonomisk revisor). Där t ex en bilprovare upptäcker farliga brister på en bil så kontrollerar en revisor främst om det finns interna kontrollsystem och granskar inte de verkliga bristerna. (Se t ex Power 1999, kapitel 6).

Till kritiken mot Öppna jämförelser hör att det finns en risk att man mäter ”fel” saker, använder oprecisa eller felaktiga indikatorer² eller helt enkelt mäter sådant som är lätt att mäta

¹ Så här definieras indikator på Socialstyrelsens webbsida: ”Indikatorer ska synliggöra och spegla kvalitet eller effektivitet för god vård och omsorg. Indikatorer som presenteras av Socialstyrelsen med befintlig data är underlag som ska stödja huvudmän och utförare i deras arbete med att förbättra verksamheterna.

Socialstyrelsen har satt upp ett antal kriterier som stöd vid fastställande av en indikator och för att särskilja dessa från andra nyckeltal eller bakgrundsmått.” (<http://www.socialstyrelsen.se/indikatorer>) Hämtad 2016-05-09

och då missar annat som kan vara väl så viktigt. Om fokus ensidigt handlar om en viss typ av mätbara mål kan jämförelsen t ex handla om ifall procedurerna följs rätt på bekostnad av professionaliteten. Ett ensidigt fokus på en viss typ av resultat kopplas också ofta styrningsfilosofin från New Public Management (NPM). NPM innebär ett övertagande av produktionsfilosofier från näringslivet som i det här fallet tillämpas på människovårdande organisationer. Ofta har inspiration hämtats från anglosaxiska länder. Det är dock inte möjligt att kopiera eller på något enkelt sätt överföra dessa erfarenheter till svenska förhållanden eftersom Sverige, till skillnad från t ex Storbritannien eller Australien, har en långt mer självständig kommunal sektor (se t ex Hasselblad & Bejerot 2008).

När det handlar om öppna jämförelser kan uppgifter samlas in och presenteras även i syfte att nå grupper utanför tjänstemannakåren och berörda politiker. Det kan innebära att det blir andra grupper än de professionella som på så sätt kan vara med och ha synpunkter på vad som är bra och mindre bra resultat, något som kan innebära en utmaning för en professionell byråkrati (Blomgren & Waks 2011). En annan invändning kan vara att man jämför sig med varandra snarare än att fokusera på vad som är kvalitet.

Öppna jämförelser i kommunerna- en metod som sväller

Öppna jämförelser är ändå relativt nytt och något som sannolikt kommit för att stanna. Är då öppna jämförelser egentligen Kejsarens nya kläder – kommuner har väl alltid jämfört sig med varandra på olika sätt? Jodå, men skillnaden är att detta är en tydligt *uppifrånstyrd metod* för uppföljning som används i syfte att påverka kommunerna.

Det bör även betonas att såväl Socialstyrelsen som SKL framhåller att Öppna jämförelser bara kan mäta vissa aspekter, att de därför inte ersätter andra former av uppföljning och utvärdering. Öppna jämförelser är relativt nytt men måste granskas utifrån just den metodens förutsättningar.

De områden som hittills omfattas framgår av SKL:s hemsida (publicerad november 2015). Där sägs att Öppna jämförelser görs inom följande områden:

- Företagsklimat
- Hälsa och sjukvård: folkhälsa, hälso- och sjukvård, läkemedel, cancervård.
- Samhällsplanering och säkerhet: Kollektivtrafik, miljöarbetet, energi och klimat samt trygghet och säkerhet.
- Skola: grundskola, gymnasieskola.

- Socialtjänst: brottsoffer, ekonomiskt bistånd, hemlöshet, missbruks- och beroendevård, social barn- och ungdomsvård, stöd till personer med funktionsnedsättning, äldre.

Därtill kommer Öppna jämförelser inom arbetsmarknadsområdet som SKL driver på egen hand. Det är således en lång rad viktiga samhällsområden som numera berörs. Dessutom kan de kommuner som vill göra egna jämförelser inom relevanta områden, de är inte hänvisade till enbart de sammanställningar som Socialstyrelsen och SKL redovisar. En stor del av de uppgifter som kommunerna rapporterar in finns tillgängliga i databasen Kolada (www.kolada.se). Kolada står för Kommun- och landstingsdatabas och består av nyckeltal som kan användas för analyser av kommunal verksamhet. Kolada ägs av en ideell förening (Rådet för främjande av kommunala analyser =RKA) där staten och SKL ingår. Trots att verksamheten startade 2006 och innehåller mängder med data från kommunerna förefaller Kolada vara relativt lite utnyttjat i de kommunala förvaltningarna, åtminstone i nordvästkommunerna. Här finns en potential för kommuner att göra jämförelser *utifrån behov som de själva definierar*.

Sammantaget finns det olika typer av förhoppningar knutna till Öppna jämförelser. De ska medverka till demokrati, främja kvalitet, bidra till verksamhetsutveckling och utgöra underlag för en evidensbaserad praktik inom socialtjänstområdet. Hur överensstämmer denna målbild på den lokala nivån? Vad är det som sker när Öppna jämförelser implementeras i nordvästkommunerna? Det är dessa frågor som diskuteras i den här rapporten.

Öppna jämförelser i nordvästkommunerna - Öppna jämförelser av områdena försörjningsstöd, barn och unga samt missbruksområdet

Bakgrund

Socialcheferna i nordvästkommunerna (styrgruppen) hade tankar om att kommunerna borde använda sig mer av Öppna jämförelser. För att få information och inspiration samlades därför företrädare för dessa kommuner till en informationsdag om Öppna jämförelser 2014 tillsammans med en socialchef från Nässjö som kunde berätta hur ett antal småländska kommuner gemensamt utvecklat sitt arbete med Öppna jämförelser.

Under samma år genomförde FoU-Nordväst ett möte om Öppna jämförelser med representanter från nordvästkommunernas socialtjänstverksamheter. Detta inledande möte med kommunerna visade bl a att det spretade mycket mellan kommunerna både när det gäller vem som fyller i svaren på Socialstyrelsens enkäter och hur resultaten tas om hand. Frågan om Öppna jämförelser diskuterades även i FoU-rådet.

I december 2014 uppdrog FoU-nordvästs styrgrupp (socialcheferna) till FoU-Nordväst att utveckla en strategi syftande till ett gemensamt utvecklingsarbete inom de tre socialtjänstområdena *försörjningsstöd, barn och ungdomsvården* samt *missbruk*. FoU-Nordväst utvecklade en modell som utgår från SKL:s handbok för arbete med Öppna jämförelser och även bygger på erfarenheter från FoUrum i Jönköpings län (se vidare under metod).

FoU-Nordväst fick i mars 2015 i uppgift av socialcheferna att bjuda in personal från kommunerna för att tillsammans arbeta med Öppna jämförelser och med utgångspunkt från resultaten föreslå kommunövergripande utvecklingsmål. Eftersom detta är ett nytt sätt att arbeta i länet beslutade FoU-Nordväst att följa och dokumentera arbetet. Jag fick därmed i uppdrag att följa arbetet och fick kliva in i rollen som FoU-forskare.

Förväntade resultat

Mot bakgrund av de diskussioner som förts med kommunerna drog jag slutsatser om att vissa praktiska resultat borde kunna uppnås med ett kommunövergripande arbetssätt:

- Att det blir samma tolkning av indikatorerna och större likhet i ifyllandet av svaren (påverkar både validitet och reliabilitet) vilket leder till bättre jämförbarhet mellan kommunerna.
- Att kommunerna blir mer noggranna och medvetna om vem som fyller i enkäten. Det är viktigt att någon som kan verksamheten (t ex verksamhetschef) besvarar enkäten.
- Att det ska vara möjligt att identifiera utvecklingsområden såväl i den egna kommunen som kommunövergripande utvecklingsområden i regionen.

Dubbla roller

I detta projekt har FoU-Nordväst haft två roller som är delvis svårförenliga. FoU-Nordväst ska på socialchefernas uppdrag underlätta implementeringen av Öppna jämförelser. Till denna roll hör att motivera och underlätta för kommunerna att arbeta med det utvecklingsarbete socialcheferna efterfrågar. Den andra rollen är att företräda forskningen genom att kritiskt granska Öppna jämförelser och dess användning. Det rör sig alltså inte om någon form av aktionsforskning och ambitionen är att hålla isär rollerna så långt möjligt. Detta sker genom att olika former av materialsammanställningar och annan dokumentation från det arbete som genomförs redovisas löpande medan denna rapport fokuserar på processen och dess resultat och även problematiserar användningen av Öppna jämförelser i sig.

Syfte

Det övergripande syftet med *denna rapport* är att diskutera och analysera kommuners användning av Öppna jämförelser inom socialtjänsten genom att följa och beskriva ett kommungemensamt utvecklingsarbete.

Forskningsfrågor:

- Hur ser de professionella på Öppna jämförelser och vilken roll anser de att Öppna jämförelser spelar i kommunernas utvecklingsarbete?
- Hur ser de professionella på möjligheterna att omsätta Öppna jämförelser till konkreta resultat i den egna förvaltningen?
- I vilken utsträckning svarar de erfarenheter som finns i nordvästkommunerna mot de nationella målsättningar som finns med Öppna jämförelser?

Med professionella avses här i första hand den personal som svarar för att fylla i Socialstyrelsens enkäter eller är ansvariga för den berörda verksamheten.

Med nationella målsättningar avses de mål som anges på Socialstyrelsens, SKL:s m fl offentliga företrädares hemsidor. Öppna jämförelser ska ge inflytande till brukare och medborgare, bidra till att säkra/höja kvalitet i verksamheter bl a genom att synliggöra utvecklingsområden, bidra till policyutveckling samt bidra med underlag i en evidensbaserad praktik.

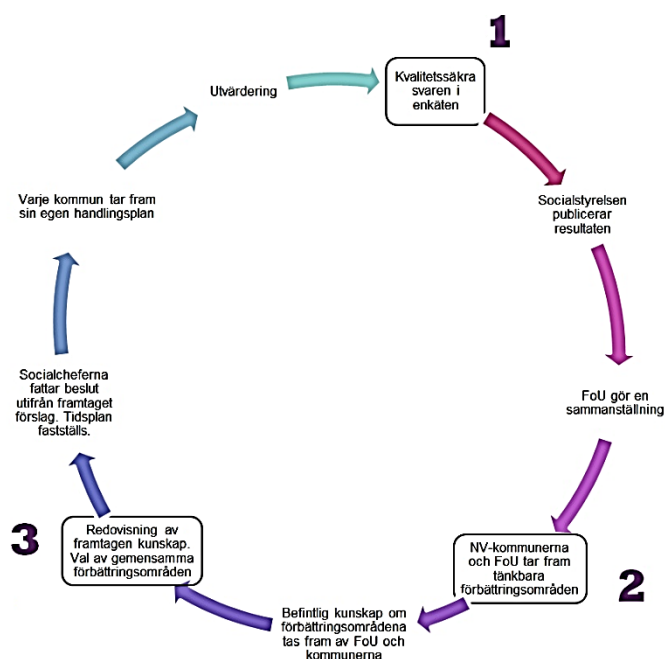
Avgränsning

Rapporten kan inte ses som en fullödig utvärdering av arbetet med öppna jämförelser. Syftet är inte heller att förklara kommunala variationer. Detta skulle kräva jämförelser av t ex kommunstorlekar, politiskt styre, kommunal organisation, socioekonomiska skillnader i kommunerna och annat som kan ha betydelse för skillnader i resultat. Rapportens syfte är inte att identifiera förbättringsområden *i sig* utan att synliggöra hur kommunerna ser på Öppna jämförelser, hur de använder sig av den information som svaren från Öppna jämförelser ger och att problematisera dess användning.

Metod och material

Dokumenterade möten genomfördes enligt nedanstående schema. ”Hjulet” har modellerats på SKL:s (2013) *Handbok för Öppna jämförelser inom socialtjänsten* och erfarenheter från FoUrum i Jönköping (en regional stödstruktur för utveckling av socialtjänstens arbete).

Figur 1: Modell för genomförande av Öppna jämförelser



Modellen följer en årscykel där FoU-Nordväst lagt in tre ”stationer” på vägen. Den första är ett ”ifyllnadsmöte” då kommunerna träffas och kommer överens om hur indikatorerna ska tolkas. Detta sker i anslutning till att kommunen besvarar Socialstyrelsens enkät och syftet är att höja kvalitén och jämförbarheten i svaren. ”Station 2” kommer då Socialstyrelsen presenterat årets sammanställning av data. Inför detta tillfälle gör FoU Nordväst en sammanställning av resultaten för de berörda nordvästkommunerna. Resultaten granskas och en diskussion om utvecklingsområden påbörjas. Vid det tredje tillfället (”station 3”) är ambitionen att kommunerna på grundval av resultaten ska identifiera kommunövergripande utvecklingsområden som man sedan kan fortsätta att utveckla tillsammans. Det innebär att arbetsgrupperna ger förslag på kommunövergripande utvecklingsområden som sedan kan beslutas av berörda socialchefer för vidare beredning i kommunerna.

Sammanlagt sju möten har genomförts där kommunerna och personal från FoU-Nordväst träffats. Vid möte 1 (enkätifyllnad försörjningsstöd) samt 2 (granskning av resultaten inom alla områden) medverkade även företrädare för Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Figur 2. Schematisk bild över deltagande i möten och intervjuer

<i>Mötets syfte</i>	<i>Ekonomiskt bistånd</i>	<i>Barn- & ungdomsvård</i>	<i>Missbruk</i>
1. Enkätifyllnad	D+F	---	---
2. Granskning av resultaten	D	D	D
3. Fortsatt granskning av resultat, förslag på utvecklingsområden	D+F	D+F	D+F

D= deltagarobservatör; F= genomförd fokusgrupp;

Flera olika personer från FoU-Nordväst har medverkat i olika skeden. Min roll kan beskrivas som deltagarobservatör. Jag har medverkat och lyssnat vid olika möten men inte varit den som haft ansvaret för att föra processen framåt. Däremot har jag genomfört fokusgruppintervjuer i samband med enkätifyllande (endast ekonomiskt bistånd) samt vid tillfälle 3, dvs det tillfälle då kommunerna diskuterar hur resultaten från Öppna jämförelser kan användas.

(Socialstyrelsen och SKL har inte varit närvarande vid intervjuerna.) Då detta projekt startade var redan enkäterna för barn och unga samt missbruk ifyllda för året. I resultatredovisningen ingår alla IFO-områden men det är bara inom området ekonomiskt bistånd som det varit möjligt utifrån projektets tidsramar att följa processen från enkätifyllande till diskussion kring vad resultaten kan leda till. Den första fokusgruppintervjun genomfördes i april 2015 och den sista genomfördes i slutet av februari 2016. Dessa intervjuer har spelats in och merparten av materialet har transkriberats. (Intervjuguider redovisas i bilaga.)

Fokusgruppen som metod

En fokusgruppintervju är vanligtvis en form av mer eller mindre strukturerad gruppdiskussion kring i förväg bestämda teman. Den leds av forskaren, som medverkar som moderator, men gruppdeltagarna får diskutera ganska fritt. I de genomförda intervjuerna har avsikten varit att låta deltagarna diskutera med varandra. De har också haft möjlighet att introducera nya teman. Min roll som forskare/moderator har varit att styra diskussionen under introduktionen och att ibland gå in och styra under diskussionens gång för att återföra diskussionen till att handla om Öppna jämförelser. Ambitionen har varit att betona att det är deltagarnas erfarenheter som är det väsentliga.

Fokusgruppmetoden är en form av datainsamling i sig. Vilken kunskap som framkommer beror på vilka deltagarna är, vad de kan och vill, hur mycket de väljer att framträda, hur interaktionen i gruppen blir etc. Varje grupp blir på så sätt unik. Under samtalets gång växer fram ett sätt att prata om fenomenet, i det här fallet om Öppna jämförelser. För en djupare diskussion om fokusgruppen som metod se t ex Wibeck (2010).

Samtliga åtta kommuner har deltagit. En tanke var att samma personalkategori, t ex verksamhetschefer som leder arbetet med att utveckla ”sin” verksamhet, skulle delta. Så blev det inte alltid. En viss specialisering av vem som fyller i enkäterna kan förekomma och ibland är det samma person som arbetar med Öppna jämförelser inom olika IFO-områden.

Avsikten är inte att göra jämförelser mellan områdena. Svaren redovisas tillsammans och skillnader mellan områdena särredovisas bara där det har betydelse för sammanhanget eller handlar om enkätfrågor i Öppna jämförelser som är specifikt riktade till ett område. Intervjufrågorna skiljer sig också något mellan de tre områdena beroende på var någonstans i ”hjulet” de ställdes. För försörjningsstöd fanns det möjlighet att ställa intervjufrågor två

gångar, både inför ifyllande av Öppna jämförelser och vid resultatgenomgången av svaren. För barn och ungdom samt missbruksområdet genomfördes intervjun när resultaten redan fanns på plats.

För många av deltagarna uppfattades kallelsen till sammankomster som ännu ett krav och entusiasmen över att delta i ett möte för att diskutera hur man fyller i Socialstyrelsens enkäter om Öppna jämförelser var inte alltid så stor. En kommentar som – *Måste vi gå på möten också – räcker det inte med att fylla i blanketterna?* återger vad en av deltagarna som arbetar med försörjningsstöd tyckte från början. Personen tyckte dock efteråt att det varit värdefullt att delta eftersom det fanns ett stort behov av samsyn på hur Socialstyrelsens enkäterfrågor skulle tolkas och besvaras.

Etiska överväganden

Deltagarna har medgivit att intervjuerna spelas in. För att göra intervjusamtalen så öppna och tillåtande som möjligt har alla personer anonymiserats och det görs heller ingen särredovisning av vad företrädare för olika kommuner svarar.

...det [är] ju en så'n gigantisk sifferkyrkogård...

- diskussioner från fokusgrupperna

I denna sammanställning redovisas fokusgruppernas diskussioner från de tre IFO-områdena försörjningsstöd, barn- och ungdom samt missbruk. Intervjucitat är markerade i texten med kursiv stil utan citattecken. Vilken fokusgrupp citaten är hämtade ifrån anges med förkortningarna (försörjning), (barn) respektive (missbruk)

Vad innebär "kvalitet" i arbetet med ekonomiskt bistånd?

En intervjufråga som ställdes till fokusgruppen om ekonomiskt bistånd var *vad menas med kvalitet i arbetet med ekonomiskt bistånd?* Frågan föranleddes av att en viktig målsättning med Öppna jämförelser är just att förbättra kvalitén i arbetet. I Socialtjänstlagen finns också inskrivet ett tydligt kvalitetsmål *Insatser inom Socialtjänstlagen ska vara av god kvalitet (Sol 3 kap 3 §)*. Samtliga citat kommer från försörjningsstöd då frågan bara ställdes till denna fokusgrupp.

Kvalitet som "hantverk"

Deltagarna fick till en början spåna ganska fritt innan frågan kopplades till Öppna jämförelser. En lång rad synpunkter bollades fram och tillbaka. Dessa handlade bl a om bemötande, snabbhet och tillgänglighet och hur man går tillväga *...om jag bryr mig om personen, personens livskvalitet, det är hur snabbt kan jag hjälpa den här personen att komma till egen försörjning ... kunna komma till sjukvården, få sin rätta ersättning....svårare för dom som har svårigheter att föra sin talan....* Kvalitet ansågs även handla om att man gör rätt bedömning på individen utifrån individens förutsättningar – man ska ställa rätt krav på rätt person. *Hur snabbt kan jag hjälpa den här personen att komma till egen försörjning på rimlig tid och med rätt bedömning?* Även andra röster betonade "hantverkskunnandet" t ex *att man gör rätt bedömning utifrån individens förutsättningar, vilka krav kan du ställa på en person som är psykiskt sjuk?* Ett annat exempel som nämns är rättssäkerhet, *att alla behandlas lika det är kvalitet.*

Kvalitet är lyckade resultat

Som framgått betonade några arbetsstättet – *Kvalitet är hur vi gör. Vägen dit är kvalitet* Andra hade ett tydligare fokus på *resultat*. Exempel på svar var *Kvalitet för mig att individen kommer till egen försörjning så fort som möjligt* respektive *Hjälpa personer till självförsörjning genom arbete, studier eller annan ersättning* – *kvalitet är att lyckas med det*.

Även enkla frågor är svåra att svara på och jämföra

Det ansågs vara svårt att genom Öppna jämförelser ge en rättvisande bild av kvalitet. *Öppna jämförelser är någon form av kvalitetsstyrning även om vissa frågor är korkade*. En fråga i Öppna jämförelser om bemanning väckte många följdfrågor under intervjun eftersom bemanning av många kopplas till kvalitet. Deltagarna var överens om att det är lättare att göra ett bra jobb om man inte har alltför många aktuella ärenden. Det blev en lång diskussion kring antal ärenden per handläggare, hur utbetalningar sker mm. Skillnaden mellan kommunerna var mycket stor där olika siffror från allt mellan 30-60 ärenden per handläggare nämndes, om ärendena var öppna mm. En del skillnader kan förklaras av att i vissa kommuner gör socialsekreterarna allt själva, medan andra kommuner har assistenter som även gör beräkningar och utbetalningar. En del kommuner hade även kringresurser i form av t ex boendestödjare och rehab-handläggare som har betydelse för utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Sammantaget visade detta att det var mycket svårt att på något enkelt jämförande sätt ange bemanningen. Här finns tydliga problem med att med hjälp av Öppna jämförelser avgöra bemanning och ärendetyngd.

Även till synes enkla frågor i Öppna jämförelser om väntetid visade sig vara relativt svåra att reda ut. Följdfrågor som kom upp i intervjuerna berörde om väntetid ska räknas från det att klienten först hör av sig eller från den tidpunkt då klienten kommer in med en ansökan om bistånd som är komplett med relevanta handlingar. En fråga som ställdes var ifall det alltid är bättre för att väntetiden är kort? Nybesökstiden uppfattades av de flesta ändå som ett mått på kvalitet. Även personalens utbildningsbakgrund nämndes som ett mått på kvalitet. Ytterligare mått som relaterades till kvalitet var i vad mån kommunerna måste ändra sig i mål som överklagas i domstol. Om andelen är hög kan det säga något om hur kommunen arbetar. Men inte heller denna fråga är helt enkel då den inte sätts i relation till någonting. Den säger t ex inget om i vad mån kommunerna hjälper klienterna att överklaga eller hur besluten motiveras. Eller som det sägs i en av intervjuerna: *Antal beslut, antal avslag, hur många går till någon*

form överprövning, hur många domar ändras. Det är många delar. Att bara mäta antalet domar är ganska meningslöst, en lösryckt del.

Sammanfattningsvis så lyfter deltagarna fram att kvalitet i arbetet med ekonomiskt bistånd handlar om hur man arbetar och hur det går för klienterna. Det handlar också om att känna in klienterna och få till en bra, rättssäker process. Enligt deltagarna i fokusgruppen fångar frågorna i Öppna jämförelser bara en del av dessa dimensioner. Det påtalas bl a att mötet med klienten saknas– att kvalitén i det arbetet inte kommer fram i Öppna jämförelser.

Hur har Öppna jämförelser använts hittills?

Vilket genomslag har öppna jämförelser i kommunerna? Svaren pekade på att det hittills varit mycket stora variationer mellan kommunerna. Två röster från försörjningsstödsgruppen kan illustrera detta: *Min tidigare chef har älskat Öppna jämförelser, så Öppna jämförelser kan jag innan- och utantill utan att ha deltagit själv* respektive *Jag har aldrig tittat i den* [dvs Öppna jämförelser]

En av deltagarna sa att på hennes tidigare arbetsplats var det politikerna som bestämde att de skulle jobba med Öppna jämförelser. Här anas också ett motstånd i hur Öppna jämförelser används: *Jag är mån om att göra det bra för klienterna, de är mer måna om att det ska se snyggt ut* (försörjning).

Svaren pekar på att intresset för både att delta och att använda sig av Öppna jämförelser varierar stort mellan kommunerna, åtminstone som det kommer till uttryck bland dessa gruppdeltagare. Två olika perspektiv framskymtade i hur uppgifterna används. Det ena betonar just vikten av att stå sig bra vid en jämförelse med andra kommuner *Jag har inte använt det, men däremot har min direktör använt det för att tala om att någon annan är bättre eller att vi är bättre, inte på något annat sätt.* Det andra perspektivet lyfter snarare fram att resultaten går att använda just för att lyfta fram och åstadkomma förbättringar, att de kan fungera som ögonöppnare. De kan också användas för att se utvecklingen över tid. *Man ser hur man förbättrar sig själv om man jämför genom åren*

Ganska många inlägg handlar dock om svårigheter att använda sig av resultaten från Öppna jämförelser i praktiken. Exempel på svårigheter är skillnader i tolkningen av frågorna. Nedanstående citat återger dialogen i fokusgruppen försörjningsstöd. *Det är därför de inte*

gått att använda, vi [i nordvästkommunerna] har svarat så otroligt olika. Ett annat problem som lyfts fram är att resultaten ibland blir ganska abstrakta för den dagliga användningen För det mesta är frågorna så övergripande...inte så mycket vår verksamhet, det är väldigt övergripande nivå och då blir det svårt att använda det. Fler röster på samma tema lyfter fram att jag har inte tillbaka det i min verksamhetsplanering, det kan jag inte påstå.

Sammantaget pekar svaren på att Öppna jämförelser ibland ses som en förbättringspotential och ibland används i värderande – name and shame – syfte.

Vilka förtjänster respektive avigsidor finns det med Öppna Jämförelser jämfört med de faktaunderlag som kommunerna vanligtvis använder vid utvecklingsarbete?

En viktig fråga är vad Öppna jämförelser tillför jämfört med annat arbete som bedrivs. Några menar att de frågor som ställs i Öppna jämförelser kommer igen i det reguljära utvecklingsarbetet. *Det här tangerar våra vanliga utvecklingsfrågor.* Samtidigt återkom deltagarna till vilka indikatorer som används och vad de fångar upp. *Indikatorerna känns inte alltid relevanta, mer som ett stöd när man ska tänka utvecklingsarbete i sin egen kommun. Skillnaden är att man kan jämföra med andra.* Det påtalas också att det i praktiken är svårt att göra jämförelser. Ett tydligt exempel kan lyftas fram: *I nuläget är det som att jämföra äpplen och päron eftersom kommunerna är så olika organiserade.*

Det påtalas också att Öppna jämförelser kommer (alltför) ofta så att man inte hinner jobba med den innan det är dags för nästa eftersom processer i kommunerna tar tid. *Den [Öppna jämförelser] kommer varje år, man hinner inte börja jobba med resultatet, det är så mycket att arbeta med, stora områden... det tar tid att implementera, [att] ändra något i kommunerna tar tid.* (missbruk)

Förtjänster

Det lyfts också fram att Öppna jämförelser bör kunna leda till att man får mer systematik. I fokusgruppen missbruk sägs att *Öppna jämförelser sätter fingret på vissa förbättringsområden* och *Det här kanske är utvecklingsområden man borde sätta ljuset på.* Fler fyller på: *Just det, vad gör vi egentligen inom det här området* samt *Man ser hur man förbättrar sig själv om man jämför genom åren.* Det kommer också fram exempel på frågor

som man inte tänkt på tidigare i kommunerna. Ett sådant exempel är betydelsen av en fungerande tandvård och rutiner kring detta. (försörjning)

I sammanhanget lyfter deltagarna fördelar med att jobba med Öppna jämförelser tillsammans med andra kommuner. De pekar på att det finns stora likheter i förbättringsområden även om *vi kan jobba mer med tolkningen av frågan...*(missbruk). *Den ena tänker si den andra tänker så. Det var så vi tänkte det var så ni tänkte, ok då kan vi samsas om det.* (försörjning)

Öppna jämförelser ger en bekräftelse på *att de här frågorna finns*. Någon framhåller att det leder till *en samsyn i utvecklingsarbetet snarare än till nya frågor*. (missbruk) I något fall ger deltagarna exempel på mer övergripande synsätt - *Vi kan se vad har vår förvaltning för brister ifall vi lägger ihop alla andra [Öppna jämförelser-]områden* (barn)

Avigsidor

På intervjufrågan om det finns områden som inte synliggörs genom Öppna jämförelser kommer svar som *Det dagliga utvecklingsarbetet syns inte* och att det är för lite kvalitetsaspekter. *Fokus är på dokumentationen, vilka papper man har, men ingenting på resultat, gör vi någon skillnad, gör vi någon nytta?* (barn) [Det finns] *ingen koppling till hur det funkar i praktiken*. (missbruk) En annan kommentar på samma tema var att *Jag tror öppna jämförelser är bra men man behöver ställa mer kvalitativa frågor också*. (försörjning)

Frågor om rutiner återkom i alla fokusgrupper. Ganska många inlägg handlade om rutiner och i vad mån rutiner är till hjälp eller ett självändamål. Kommentaren *Socialstyrelsen vill att vi ska ha rutiner på allt!* (försörjning) sammanfattar många av inläggen.. Här är några exempel på kommentarer: *För mycket frågor om rutiner. Svårt att hitta kvalitetsfrågor*. (barn) Frågor om skriftliga rutiner ses som väldigt styrande *Här kan jag nog tycka att det är lite övertro på det här [med] skriftliga och på ledningsnivå beslutade rutiner*. (barn)

Det togs även upp fler frågor som man *inte* får syn på genom Öppna jämförelser. Ett exempel på en sådan fråga var rekryteringsläget av socionomer, *det kanske inte kommer att synas i Öppna jämförelser att vi har svårt att rekrytera kompetent personal*. (missbruk)

Påverkar Öppna Jämförelser det direkta klientarbetet?

Indirekt påverkan

På intervjufrågan om klientnyttan med Öppna jämförelser framhålls att olika överenskommelser mellan myndigheter och andra rutiner kan gynna klienterna. I missbruksgruppen sägs att det kan förhindra att folk hamnar mellan stolarna. Ett annat exempel ges i försörjningsstödsgruppen: *Egen ögonöppnare..när man sitter och stönar över den, shit det här borde man kanske göra, så kan det vara en påminnelse...*

Försörjningsstödsgruppen tog även upp att det kan finnas en indirekt påverkan genom att frågorna kan uppmärksammas och synliggöras mer i den egna kommunen. *Jag tror att invånarna är mer intresserade där [äldrevården] än om våra frågor.* En annan röst lyfte fram att man kanske kan väcka en förvaltningsledning som kanske drunknar i funktionshinder och äldreomsorg och andra frågor, väcka lite mer intresse runt försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd.

Direkt påverkan

Däremot framhåller flera personer att de inte tror att klienterna direkt kan se någon ”nytta” med Öppna jämförelser. Tre citat från försörjningsstöd får illustrera detta:

Jag tror inte våra klienter bryr sig om ifall vi har rutiner eller inte...det är för vårt interna jobb, de vill att det ska funka....

Svårt att se att den här skulle kunna vara klientorienterad...den är rätt otymplig...det är extremt många frågor, en del på väldigt vid nivå, en del på detaljnivå...inte användarvänlig om man inte är insatt...

Våra klienter får hålla sig till kommunen (dvs de kan inte söka sig till en annan kommun och få en ny bedömning som t ex inom sjukvården).

Frågan vidgades till att behandla medborgarnyttan. Ingen av deltagarna planerade att aktivt presentera uppgifter för media. På frågan om man skulle kunna tänka sig det väcktes flera förslag. (Samtliga citat nedan från försörjningsstöd) *Man skulle kunna göra [det], alla har vi den här tidningen "Mitt i" eller någon lokaltidning som säkert skriver jättegärna om man skulle höra av sig. Det är lätt att säga nu.*

...vi har problem att tolka frågorna, vad har man då som medborgare som inte ens är inne i den här branschen...

Om man som medborgare ska kunna granska åtminstone inom försörjningsstöd - då finns det jättemycket kvar att göra

Sammantaget så visar svaren att deltagarna inte i någon större omfattning ser Öppna jämförelser som ett verktyg för medborgarinflytande.

Redovisning med röda/gröna fält

Beroende på hur kommunerna svarar färgkodas deras svar som rött eller grönt. (I vissa Öppna jämförelser finns även gult med.) Deltagarna pekar på att det är en del svårigheter hur pass exakt man ska vara vid ifyllandet i sig och att dessa påverkar resultatet.

Det blir bedömningsfrågor hela tiden. (barn)

Vi har varit striktare – när det står “alltid” så har vi följt det. (försörjning)

När det kom [dvs när Öppna jämförelser introducerades] var det kris... tills man insåg ...tills man kom på att det här var förbättringsområden...(missbruk)

Fördelar och nackdelar med färgmarkeringar

De som var mest positiva till färgsättningen ansåg att färgmarkeringarna var bra för *att det blir tydligt*. Andra menade *att man redovisar i röda och gröna pluppar då är det problematiskt i sig – då är det ena rätt och det andra fel.....alla strävar efter så många gröna pluppar som möjligt för att det ska se lite bra ut*. (försörjning) Andra röster uttryckte ungefär samma sak *Man tänker att grönt är bra och rött är dåligt*. (barn)

Samtidigt framförs att man kan presentera resultaten för sina politiker på olika sätt *..nu väljer vi att vi ska jobba med det här...* Andra röster är inne på att Öppna jämförelser kan användas strategiskt: *De vill ha flera gröna områden, man kanske kan ha en diskussion, driva vissa frågor*. (försörjning)

En röst säger *...det röda behöver inte innebära panik och en annan förtydligar det viktiga är hur vi redovisar för politiker. Vi redovisar till våra politiker i skrift [information om vad t ex rött står för] Det måste vara tydligt. Det får vara rött, vi har valt att prioritera andra saker*. (barn)

Vissa specifika frågor togs upp som en svårighet, bl a nämndes bedömningsinstrument som hela tiden efterfrågas, men där det är svårt att få grönt då bedömningsinstrumenten är så få.

Nedanstående dialog är hämtad från fokusgruppen försörjningsstöd: *Man får rött om man svarar nej, grönt om man svarar ja.....Det är intellektuellt ohederligt ...de måtten säger faktiskt ingenting om egentlig kvalitet.*

-Det är ju ett sätt att få det överskådligt. Sedan är det ju en så'n gigantisk sifferkyrkogård så jag vet inte om det verkligen blir överskådligt. -Ja det är överskådligt men varje gång måste man förklara resultaten för politikerna...att det säger ingenting om kvalitet...Det finns metodbrister och det finns brister i underlaget som man inte kan bortse från. -[Det är] en enkel sanning, det är därför man använder signalfärger, för det ska vara en enkel sanning. Man måste komma till en vidare analys av siffrorna innan man kan dra sådana slutsatser, så därför är jag inte helt inne på den här färganvändningen måste jag säga.- Den är lätt att följa, men den säger inte allt.

Finns det någon tydlig riktning/ideologi i vad som efterfrågas?

Några uppfattar tydligt en styrning från Socialstyrelsen, bl a att nya frågor successivt tillkommer. *Det styr ju ens utveckling, man vill ju gärna ha beröm. För varje nytt område de lagt in har det blivit mycket rött, sedan blir det grönare och grönare. (barn)*

Socialstyrelsen – även om det är milt styrande – så är det vår kontroll och styrning och det är klart att vi ser det så också när det kommer därifrån. (försörjning)

Den vanligaste typen av invändningar rör att det är tidskrävande och byråkratiskt och alltför detaljerat. *Man fyller i öppna jämförelser för att man känner att man måste, det är ett påbud uppifrån. En person inom barn- och ungdomsområdet klumpar ihop Öppna jämförelser med andra (byråkratiska) krav från Socialstyrelsen. Det är Socialstyrelsens linje att allting ska utredas, allting ska formaliseras...det blir på något sätt omöjligt till slut, man har inte råd att arbeta förebyggande snart, allt ska utredas” [Det är] barn som far illa för att vi ska göra allt. Hur möter vi bredden, det svämmar över, vi borde kanske bara prata barnskydd. Sammanbrott i familjehem, borde prioriteras mer*

Man har definierat de här områdena för att mäta god kvalitet. Bostad först ska vi jobba med - annars får vi rött.... det här är kvalitet, det bestämmer staten åt kommunerna (Röst från missbruksgruppen)

Ibland har dom [Socialstyrelsen] bestämt sig. Oavsett om bara 8 procent svarar på ett visst sätt så hänger den frågan kvar. Här ges exempel på avtal med olika aktörer. Dom kommer att hålla på med frågor som är röda till dom blir gröna! (missbruk)

Ett annat perspektiv som en del menar framkommer i Öppna jämförelser är hur man förhåller sig till andra aktörer. *Att vi ska samverka -samverkanstänk- så där finns en styrning.* (barn)

Frågan möts även av eftertänksamma reflektioner som *Hur ser uppdraget ut? Varför ska vi göra det, vad är det de vill få fram?* Öppna jämförelser kan vara till stöd att få den debatten igen och *all statistik kan man använda för sina egna syften. Allt som synliggör våra processer [i kommunerna] är bra.* Det finns också exempel på röster som menar att Öppna jämförelser kan användas strategiskt för att kommunerna i sin tur kan *analysera, välja frågor, lyfta dem, påverka Socialstyrelsen.*

Deltagarna i fokusgrupperna har också lagt märke till att det finns skillnader i frågor mellan de olika Öppna jämförelser-områdena. Man frågar på vissa områden efter personalens utbildning och erfarenhet när det handlar om barn men inte när det handlar om missbruk. En deltagare i missbruksgruppen formulerar det som att *personalen [inom missbruksområdet] osynliggörs.*

Utvecklingsområden

Arbetet med Öppna jämförelser syftade även till att arbeta fram gemensamma utvecklingsmål inom nordvästkommunerna för de tre socialtjänstområdena. Enligt arbetsmodellen för Öppna jämförelser ska socialchefsgruppen ta ställning till förslag på utvecklingsområden som arbetsgrupperna presenterar. Vid det tredje mötet (se bilden av hjulet i inledningen) spikades de områden som kommunrepresentanterna ville arbeta vidare med gemensamt och som presenterades för socialcheferna.

I fokusgrupperna ställdes en direkt fråga om huruvida Öppna jämförelser lett till nya utvecklingsområden. Deltagarna i alla grupperna hade svårt att identifiera sådana områden. Kommunerna har fått syn på vissa områden och vissa rutiner, t ex utredningstider, men har svårt att ge konkreta exempel på nya utvecklingsområden. En person säger t ex att Öppna jämförelser inte haft någon nämnvärd betydelse för försörjningsstöd. *Det är inte öppna jämförelser som är källan till utvecklingsarbetet.*

Insamlingen av enkäter och följaktligen även resultaten från Öppna jämförelser kom vid olika tidpunkter under 2015. Resultaten för barn- och ungdomsvården samt för missbruk kom före sommaren 2015, medan svaren från ekonomiskt bistånd kom i slutet av hösten samma år.

Under pågående arbete från FoU-Nordvästs sida, gjordes avstämningar gentemot socialchefsgruppen som i sin tur gärna såg att fler utvecklingsområden lyftes fram och även motiverades bättre. Vissa förändringar av arbetsgången gjordes därför inför det tredje och avslutande mötet med gruppen för ekonomiskt bistånd. Kommunerna fick mer tid på sig och de uppmanades att skicka in ett underlag med uppgifter om dels situationen för klienter med ohälsa dels frågor om interna rutiner för barn- och ungdomsvården som sedan FoU-Nordväst kunde sammanställa i en rapport inför det tredje och avslutande mötet (februari 2016). Ett antal underfrågor specificerades. Fem av åtta kommuner skickade in underlag.

De utvecklingsområden som till slut presenterades var:

Barn- och ungdomsvården: Översyn av basutbildningen för nyrekryterad personal. Detta motiverades utifrån ett allmänt behov av utbildad personal och var inget område som stack ut bland svaren i Öppna jämförelser.

Missbruksområdet: Här enades deltagarna om en plan för ökad ASI-användning samt uppföljning av en begränsad grupp (till att börja med) externt placerade klienter. Detta var också något som diskuterats tidigare bland chefer inom missbruksområdet, men det fanns även visst stöd bland svaren i Öppna jämförelser som visade på behov av systematisk uppföljning.

Ekonomiskt bistånd: Arbetssätt rörande försörjningshinder relaterade till ohälsa samt försörjningsstödsenheternas rutiner med barn- och ungdomsvården. Den första frågan motiverades av ett "allmänt intresse" medan frågan om rutiner med barn- och ungdomsvården tydligt bygger på resultaten i Öppna jämförelser.

Sammantaget var det möjligt att hitta gemensamma utvecklingsområden inom alla tre IFO-områden. En del av dessa går att hänföra till just resultaten i Öppna jämförelser, medan andra snarare svarar mot frågor och behov som ändå är aktuella i kommunerna. Genom att kommunerna har fått i uppgift av socialcheferna att arbeta med öppna jämförelser så har Öppna jämförelser blivit anledningen till att träffas.

En röst från den avslutande fokusgruppen med försörjningsstöd får sammanfatta tankegången: *Öppna jämförelser är inte så klientrelaterade, det tycker inte jag, det är bedömningsinstrument, det är rutiner och så. Men den här diskussionen av att vi har träffats*

så här på det här sättet som vi gör på grund av Öppna jämförelser har lett till diskussioner som är utvecklingsbara.

Diskussion: Att värdera resultaten

Det övergripande syftet med denna rapport är att beskriva och analysera utvecklingsarbetet med Öppna jämförelser med exempel från de tre socialtjänstområdena försörjningsstöd, barn och familj samt missbruk. De frågor som ställs är hur de professionella i nordvästkommunerna ser på innehåll och användning av Öppna jämförelser, vilken roll de spelar i utvecklingsarbetet och om resultaten går att använda i den egna förvaltningen. Mot bakgrund av dessa erfarenheter diskuteras målsättningarna för Öppna jämförelser.

Öppna jämförelser ska ge inflytande till brukare och medborgare, bidra till att säkra/höja kvalitet i verksamheter bl a genom att synliggöra utvecklingsområden, bidra till policyutveckling samt ingå som en pusselbit i en evidensbaserad praktik. Dessa mål går nedan under namnen demokrati, kvalitet, policy och evidens.

Det bör lyftas fram att detta är första gången som nordväst-kommunerna samarbetar gemensamt och systematiskt kring frågorna. Det fanns därför från början en viss osäkerhet bland deltagarna kring vitsen med det hela och vad det skulle leda till. Arbetet med Öppna jämförelser – och därmed även detta forskningsprojekt – påbörjades under våren 2015. Det innebar att det årets upplaga av Öppna jämförelser-enkäten redan var ifylld inom två av de tre valda områdena. Det är bara inom området försörjningsstöd det varit möjligt att tolka indikatorerna tillsammans innan enkäterna fylldes i, och där har den gemensamma diskussionen gjort tolkningen av indikatorerna mer likartad. I de andra grupperna framkommer vid resultatdiskussionerna en ökad medvetenhet om nyttan att komma överens om indikatorerna.

Diskussionerna har även speglat vikten av att det är någon som kan verksamheten som också fyller i Socialstyrelsens enkät. FoU-Nordväst trodde att avdelningschefer/enhetschefer skulle vara de mest lämpade att besvara enkäterna, men kommunerna har valt olika lösningar. Ibland är det verksamhetschefer eller enhetschefer, ibland en controller och ibland en person med någon annan funktion. Fokusgrupperna var därför något mer heterogena än väntat. Det var också en skillnad mellan grupperna i hur väl man kände varandra sedan tidigare. Den första intervjun, som gjordes i anslutning till mötet om indikatorer, skedde inom området försörjningsstöd där en del personer var relativt nya på sina tjänster och det var ganska många som inte kände varandra sedan tidigare. Inom missbruksområdet fanns det sedan tidigare ett nätverk och min känsla var att det var fanns en något större trygghet i gruppen och det var

också här som man från början kunde börja formulera kommungemensamma frågor. Vilken betydelse detta har för slutresultatet är svårt att svara på helt säkert, men sammansättningen har betydelse för hur samtalet i en fokusgrupp utvecklas. Det blir en liten berättelse i sig i varje fokusgrupp, en egen liten diskurs om vad Öppna jämförelser är och hur svaren tas om hand i kommunerna. Sammansättningen av gruppen speglar dock den faktiska situationen med de personer som vid tidpunkten arbetade med frågorna och därmed borde deras svar vara representativa för respektive kommun.

Det är uppenbart att erfarenhetsutbytet i sig mellan kommunerna i de olika IFO-områden varit viktiga. Flera av deltagarna i alla fokusgrupper vittnar om att de fått ett ökat medvetande om indikatorernas betydelse och betydelsen av att kommunerna är överens om hur man fyller i Socialstyrelsens enkäter. Man uppskattar att träffa kollegor och utbyta erfarenheter. Man passar på att diskutera sådant som man sliter med just nu, (ungefär *Jag måste bara fråga – hur gör ni med*) man tar ibland hellre upp dagsaktuella problem än funderar över Öppna jämförelser långsiktigt och strategiskt. De slutsatser och kommentarer som redovisas nedan är författarens reflektioner av resultaten.

Hur ser de professionella i kommunerna på Öppna jämförelser och vilken roll anser de att Öppna jämförelser spelar i kommunernas utvecklingsarbete?

Det finns enligt SKL:s handbok (2013) olika typer av indikatorer – struktur- process- och resultatindikatorer. Denna uppdelning har inte varit så tydlig i fokusgrupperna utan diskussionerna har i huvudsak handlat om att Öppna jämförelser framför allt fångar den *tekniska kvalitén*. Med detta menas framför allt olika formaliafrågor som rutiner, avtal, och dokumentation. En förtjänst med skriftliga rutiner är att det blir *organisationens ansvar* och inte den enskilde handläggarens. Det kan t ex finnas ett större behov av rutiner i kommuner med hög personalomsättning. Olika överenskommelser och rutiner kan gynna klienterna bl a för att förhindra att folk hamnar mellan stolarna. Samtidigt är det inte självklart att förekomsten av skriftliga rutiner i sig mäter kvalitet i verksamheten. Att det finns en rutin behöver inte innebära att den är särskilt funktionell eller ens att den används. Å andra sidan om den inte finns kan man inte göra något med den.

I fokusgrupperna framkommer samtidigt en viss frustration över att indikatorerna inte mäter kvalitativa aspekter av personalens arbete. Ett exempel från en fokusgrupp: *Att man gör rätt*

bedömning utifrån individens förutsättningar, vilka krav kan du ställa på en person som är psykiskt sjuk? Det är en sorts kompetens, det sociala arbetets hantverkskunnande i att möta och bemöta klienter som inte kommer fram i Öppna jämförelser. Öppna jämförelser förefaller inte vara ett särskilt bra verktyg för att mäta klientrelationer och det är också svårt att mäta vad som blir resultatet för klienterna (jfr även med Lindgren 2014; Carlstedt 2015). Det är samma diskussion som antydde i inledningen om granskningssamhället som pekade på att det kunde bli viktigare att läsa av kontrollsystemet snarare än att reparera den trasiga bilen. Lindgren (2008 s 110) tar även upp att professionella förmågor som är viktiga i socialt arbete som ”tyst kunnande”, förmågan att se helheter och att läsa av ett emotionellt klimat tappar i betydelse.

En högst relevant fråga som kan ställas, och som även fångas upp av Lindgren (2012; 2014), handlar om ifall det över huvud taget går att konstruera indikatorer som inte bara mäter vad som görs i verksamheten, utan också på ett bra sätt mäter vad klienterna får? Frågan är viktig eftersom den ger en fingervisning om vilka resultat man kan förvänta sig genom Öppna jämförelser och vad man inte kommer åt på ett tillfredsställande sätt.

En fråga som kommer upp är färgsättningen av svaren. Det är rimligtvis bättre att ha ett stort antal gröna fält mot att ha många röda. Däremot är kanske inte alla enkätfrågor lika väsentliga och det kan vara viktigare att se utvecklingen över lite tid än över ett enskilt år. Färgsättningen är tydlig men samtidigt problematisk. fördelar är att den kan synliggöra om det finns vissa områden som sticker ut och där det kan finnas förbättringsbehov. Problemen är att färgerna så starkt tolkas som kvalitetsmått och att de ibland påverkas av små förändringar. Samhällsutvecklingen spelar också roll på ett sätt som påverkar förutsättningarna. Det faktum att det finns många friskolor och att vården på många håll i landet till stora delar privatiserats medför att det finns väldigt många aktörer att hålla kontakt med. Socialstyrelsen vill att kommunerna ska ha skriftliga rutiner med skola och primärvård, men det kan i praktiken bli väldigt svårt att ha olika avtal och samarbeten om alla ska inrymmas. Det kan helt enkelt vara svårt att få grönt på enkätfrågorna. Det finns också en risk att färgsättningen bidrar till en ofrivillig tävling där fokus hamnar på hierarkisering och konkurrens. Det skulle alltså vara möjligt att säga att kommun x har en kortare handläggningstid än kommun y men inte vad som är en rimlig handläggningstid ur ett klientperspektiv. (En av deltagarna i en fokusgrupp ställde frågan varför man inte kan använda färgerna blått och gult istället.)

Hur ser de professionella på möjligheterna att omsätta Öppna jämförelser till konkreta resultat i den egna förvaltningen?

Kommunernas representanter i fokusgrupperna har haft ganska svårt att tydliggöra vad som skiljer Öppna jämförelser från andra mätinstrument. Det som betonas är framför allt just möjligheten att göra jämförelser och att det är en återkommande enkät så att man kan följa förändringar över tid. Man kan också få syn på områden som kan vara viktiga att ta tag i. De som är mer avvisande till Öppna jämförelser säger att de inte tittar i den, att frågorna många gånger är samma som i annan verksamhetsutveckling.

Något som blir ganska tydligt – i synnerhet om man vill göra just jämförelser – är att kommunerna måste *satsa resurser på att analysera materialet*. Det är inte så enkelt som att siffror talar för sig själv, de måste tolkas och sättas in i ett sammanhang. Analys kräver statistisk kompetens och det krävs även goda kunskaper om respektive kommun. Att bara bry sig om gröna, gula och röda pluppar räcker inte. Kommunernas förutsättningar liksom deras organisation har betydelse för resultatet, något som måste tas i beaktande. Det finns också frågor som kan uppfattas som känsliga t ex när det rör bemanning. Det kan t ex vara svårt för en kommun att hävda stor arbetsbelastning ifall grannkommunen har ännu fler ärenden per handläggare. Men skillnaden kan ibland bero på organisation och tjänstebenenämningar snarare än på faktisk ärendebelastning.

I vad mån har då Öppna jämförelser använts för att hitta gemensamma utvecklingsområden i nordvästkommunerna under det här utvecklingsarbetet? Svaret är att kommunernas gemensamma utvecklingsområden till viss del är valda utifrån resultatens röda och gröna fält. Det troliga är att kommunerna funderar över vissa frågor sedan tidigare, t ex rekrytering av personal och därför ser detta som ett lämpligt samarbetsområde. Det är en viktig fråga för kommunerna. Den har kommit fram för att kommunerna suttit tillsammans och diskuterat, men den har inte kommit fram som ett resultat av Öppna jämförelser i sig. I detta fall används snarare Öppna jämförelser som legitimering för något man vill göra. Däremot är valet att arbeta med interna rutiner för frågor som rör försörjningsstödsenheten och barn- och ungdomsgruppen motiverat av resultatet från Öppna jämförelser. Det är förmodligen en fråga som inte annars hade aktualiserats av alla kommuner.

I vilken utsträckning svarar de erfarenheter som finns i nordvästkommunerna mot de nationella målsättningar som finns med Öppna jämförelser?

Som framgått finns en rad olika målsättningar med Öppna jämförelser. Dessa handlar om att medverka till demokrati, främja kvalitet, bidra till verksamhetsutveckling och utgöra underlag för en evidensbaserad praktik.

Demokrati

Det visade sig ganska tidigt i intervjuvären att kommunerna hade svårt att se hur brukarna/*klienterna själva* skulle kunna använda sig av resultaten ("demokratiargumentet"). En patient kan ibland gå över landstingsgränsen för viss vård, men en missnöjd klient inom socialtjänsten kan knappast gå till grannkommunen och få en second opinion och rentav bättre behandling eller mer i försörjningsstöd. *Våra klienter får hålla sig till kommunen*, sägs i en fokusgrupp. Som framkommit i intervjuerna mäter Öppna jämförelser om det finns en rutin, men inte på vilket sätt den har betydelse för verksamheten och därmed för brukarna.

Eftersom svaren ofta är svårtolkade och måste sättas in i ett sammanhang är knappast klienten eller allmänheten i fokus. Så även om det kan finnas vissa möjligheter till insyn för medborgaren eftersom resultaten är offentliga så är det är kanske mer överensstämmande att se öppna jämförelser som ett verktyg för beslutsfattare och verksamhetsledare för att kunna diskutera t ex kvalitetsfrågor, tillgänglighet, kostnader och resultat.

Kvalitet

Socialstyrelsen har uttryckt att Öppna jämförelser är ett av många instrument och att Öppna jämförelser i sig inte kan jämföras med kvalitet. Öppna jämförelser måste ses tillsammans med annan kunskap om kommunerna. Även Lindgren (2014) och Alm (2015) antyder att "kvalitet" kan framstå som ett glidande och svårfångat begrepp. Carlstedt (2015) som särskilt studerar hur kvalitet behandlas i Öppna jämförelser menar att det trots dessa reservationer över tid sker en gradvis förskjutning. Socialstyrelsen och SKL förefaller ha fångats av sin egen trafikljusmetafor och rätt som det är har grönt blivit lika med god kvalitet. Risker är förstås då att kommunerna via sina politiker okritiskt ger sig in i name- och shame-diskussionen bl a då medieintresset kan vara stort. En kommun som hamnar högt på en rankingslista berättar gärna det. (Se t ex Kajonius & Kazemi 2014.) Kan det vara så att Öppna jämförelser som från början är tänkta som underlag till en policydiskussion blir

policydokument i sig själva? Det framkommer i fokusgrupperna att det finns en medvetenhet i kommunerna om att öppna jämförelser och dess färgsättning är problematisk och har begränsad räckvidd. Ändå är det lätt att man anpassar sig eftersom *alla strävar efter så många gröna pluppar som möjligt för att det ska se lite bra ut*.

Socialstyrelsen försöker dessutom i vissa fall påverka kommunerna två gånger. Socialstyrelsen kan förespråka en viss metod, t ex Addiction Severity Index (ASI) eller Barns behov i centrum (BBIC) som är ett manualbaserade arbetssätt för bedömning och uppföljning av en missbruksproblematik respektive arbete med utsatta barn. Därefter följer man upp ifall kommunerna använder dessa metoder. Om kommunen inte använder dessa metoden får man rött på Öppna jämförelser även om man skulle använda en annan metod (som inte uppfyller Socialstyrelsens krav). Flera kommuner tycker t ex att de har nytta av ett kartläggningsinstrument som heter Instrument X, men detta ingår inte i Socialstyrelsens metodarsenal och ”räknas” därför inte. Slutsatsen blir därför att god kvalitet = att använda den metod som Socialstyrelsen förespråkar.

Socialstyrelsen kan även välja att lägga till områden som man anser vara viktiga. Vid första ifyllandet har ganska många kommuner mycket rött och sedan anpassar sig kommunerna och får mer grönt. Svaren tyder på att det kan finnas ett inslag av självdisciplinering kring hur man tänker och svarar när enkäterna fylls i. *Det styr ju ens utveckling, man vill ju gärna ha beröm*, sägs i en av fokusgrupperna. Teoretiskt skulle detta kunna förstås i Foucauldianska makttermer. Med termen governmentality pekar Foucault bl a på hur (de politiska) styrsystemen påverkar människors tänkande och självdisciplineringen kan då vara en konsekvens av att de styrda internaliserat detta tänkande (se nedan under rubriken Governance och governmentality).

Policy

Det genomförda arbetet med Öppna jämförelser visar att det är möjligt att ta fram gemensamma mål i kommunerna. I detta svar ligger ingen värdering i om detta är det bästa sättet att komma överens eller om det är de mest relevanta målen som kommer fram.

De som har användning av Öppna jämförelser är främst chefer och andra personer som arbetar med strategisk verksamhetsutveckling inom socialtjänsten. På detta sätt liknar

styrningen t ex de nationella riktlinjerna för vård och stöd vid missbruk och beroende eller andra dokument som har fokus på beslutsfattare inom området.

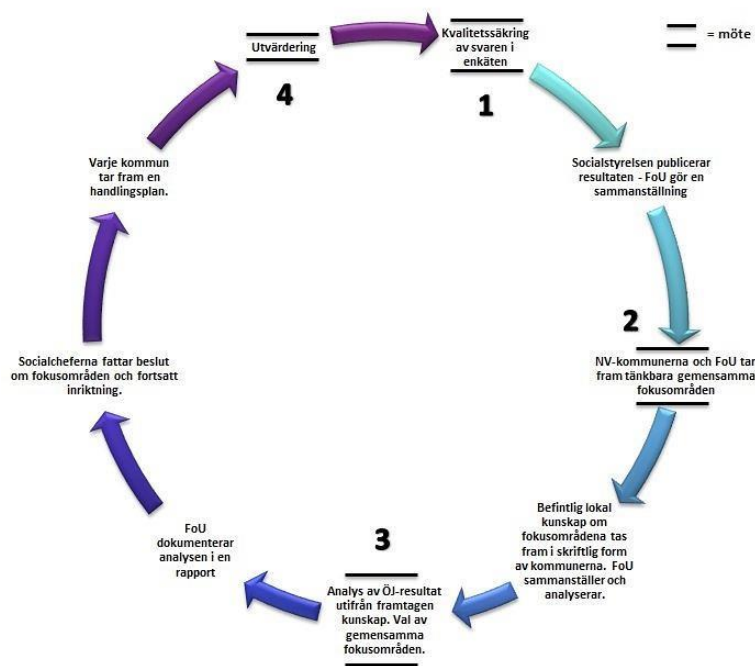
Öppna jämförelser är en form av policystyrning men inte till så mycket praktisk hjälp i verksamheterna enligt de intervjuade. I en fokusgrupp sägs att *...det är väldigt övergripande nivå och då blir det svårt att använda det* och en annan säger *...jag har inte tillbaka det i min verksamhetsplanering, det kan jag inte påstå.*

Detta kan naturligtvis leda till ett motstånd att arbeta med Öppna jämförelser bland personal som tycker att de får lägga ner tid men inte har så mycket tillbaka. Man tycker också att enkäterna kommer alltför ofta och man efterfrågar mer feedback. Möjligen kan det finnas en outnyttjad potential att vara proaktiv, att använda Öppna jämförelser för att lyfta fram områden man skulle vilja satsa på och kanske begära medel till det. För en förvaltningsledning skulle det kunna vara intressant att se hur mönstret ser ut i förvaltningen om man tittar på flera IFO-områden samtidigt, dvs någon form av metaanalys av flera socialtjänstområden. En sådan analys skulle kunna visa om det är vissa områden som återkommande sticker ut.

Om Öppna jämförelser ska bearbetas på detta kommungemensamma sätt kan ”hjulet” behöva modifieras (se nedan). Det kan behövas en station för utvärdering innan det är dags för ett nytt varv. Det kan annars vara svårt att följa upp t ex kommungemensamma mål.

Skillnaden med denna modell och den föregående (Figur 1) är att utvecklingsarbetet tydligare utvärderas innan det är dags att påbörja nästa årscykel. Det finns åtminstone tre olika perspektiv som kan behöva utvärderas. Det första är om indikatorerna ”fungerar” och om svaren blir mer jämförbara. Det andra området är om det kommungemensamma arbetet med öppna jämförelser leder till relevanta utvecklingsområden. Det tredje – och viktigaste – perspektivet handlar om ifall arbetet leder till konkreta resultat i kommunerna.

Figur 3: Modifierad modell för genomförande av Öppna jämförelser



Evidens

Det förefaller finnas en turordning när vissa metoder och synsätt införs i Sverige. Det är kanske inte så konstigt om Socialstyrelsen med sin medicinska bakgrund och tradition gärna hämtar idéer från medicin (och naturvetenskap). Diskussionen om evidensbaserad kunskap kom tidigare till medicinen än till det sociala arbetsområdet. Öppna jämförelser i Sverige avsåg först vårdverksamheter inom landstinget och kunde sedan via äldreområdet få genomslag inom fler sociala områden några år senare. Öppna jämförelser sägs kunna bidra till evidensbaserad kunskap.

Under fokusgruppintervjuerna framkom att de tre IFO-områdena mäts med olika måttstock i Öppna jämförelser t ex när det gäller utbildning. En kontroll av Socialstyrelsens resultatredovisning visar att deltagarna har fog för sin kritik. Under resultatområdet *kunskapsbaserad verksamhet* efterfrågas inom den sociala barn- och ungdomsvården handläggare med socionomutbildning och minst tre års erfarenhet av barnutredningar respektive mer än fem års erfarenhet av barnutredningar. När det gäller ekonomiskt bistånd efterfrågas andelen personal som är socialsekreterare med socionomexamen respektive socialsekreterare som arbetat mer än två år. Inom missbruks- och beroendevården finns inga

frågor om utbildning alls (utöver planerad kompetensutveckling och tillgång till handledning). Samtliga svar avser 2015 års resultat. Det väcker frågor kring hur Socialstyrelsen tar fram indikatorer. Är det viktigare att ha tillgång till erfaren personal när man arbetar med barn än när man arbetar med personer med missbruk? Hur motiveras i så fall ett sådant ställningstagande? Handlar det om vetenskap eller ideologi eller något annat? Vad hände med tanken på helhetssyn på socialtjänsten? En gissning är att det rör sig om processer inom olika sakområden när Socialstyrelsen formulerat enkätfrågorna, och inte utifrån en samlad bild av IFO-utveckling. Även med hänsyn tagen till att olika verksamhetsområden kan ha olika förutsättningar är det rimligtvis ett problem när indikatorerna utan motivering tillåts variera så mycket i en metod som sägs kunna bidra till en evidensbaserad socialtjänst.

För att åstadkomma en evidensbaserad praktik krävs spridning och tillämpning av kvalitetssäkrad kunskap. Öppna jämförelser kan ibland fungera som ögonöppnare, kan synliggöra processer i kommunerna och kan bidra till bättre rutiner, men metoden är inte evidensbaserad och Öppna jämförelser uppfyller inte krav på kvalitetssäkrad kunskap och det är osäkert på vilket sätt insatserna blir bättre gentemot brukarna.

Governance and governmentality

Öppna jämförelser är ett exempel på hur staten försöker styra över kommunerna trots den kommunala självstyrelsen. Sedan sammanslagningen av kommunernas och landstingens organisationer till SKL har organisationen blivit en tydligare part för regeringen att föra diskussioner med. Statskontoret (2011 s 64) skriver: ”Organisationen har också blivit mer av en samarbetspartner till regeringen och i viss utsträckning, i samverkan med staten, en kravställare gentemot sina medlemmar, t.ex. i arbetet med Öppna jämförelser. SKL fungerar också ofta som informell samordnare av den statliga styrningen.” Rimligtvis medför dessa överenskommelser en presumtiv rollkonflikt när kommunernas intresseorganisation SKL tar på sig uppgifter som implementering och granskning som normalt förknippas med myndighetsutövning.

Eftersom Socialstyrelsen och SKL samverkar är det svårt för kommunerna att vägra delta. Socialdepartementet och SKL träffar en lång rad överenskommelser på socialtjänstens område (se t ex Socialdepartementet 2015). Öppna jämförelser är en form av styrning, ett uttryck för soft power governance. Andra uttryck för mjuka styrformer är nationella inriktnings-

dokument, överenskommelser och nationella samordnare (Statskontoret 2011). Denna form av styrande är samtidigt en svag styrningsform eftersom den inte grundar sig på lagar och avtal utan på ömsesidighet. Det går inte att utkräva ansvar på grundval av svaren i Öppna jämförelser. Det är fortfarande kommunerna som ska utforma och reglera sin välfärdspolitik själva och inrätta god praxis. Det innebär samtidigt att en mjuk implementeringsstrategi som Öppna jämförelser gör implementeringsprocessen mer svåröverblickbar och svårmanövrerad ur styrningshänseende samtidigt som att Socialstyrelsen vill se en nationell likriktning. Följaktligen måste Socialstyrelsen (med hjälp av SKL) förmå kommunerna att anpassa sig till önskemålen. Det går att påverka den kommunala organisationen och de professionella genom frågornas utformning och implementering.

För att förstå olika styrningsprocesser används alltmer termen *governmentality*. Begreppet *governmentality* är främst använt av Foucault och hans efterföljare. I en idéhistorisk föreläsning tar Foucault (1991 s 88) upp tankar om ”how to be ruled, how strictly, by whom, to what end, by what methods”. Begreppet *governmentality* används ibland om att samhället ”skapar” medborgare som omedvetet låter sig styras och kan bidra till att förklara den teknik, de mentala processer och den rationalitet som får individer och organisationer att styras i önskvärd riktning.

Kanske kan Öppna jämförelser där Staten (Socialstyrelsen) skapar gruppträck med hjälp av (politisk) benchmarking ses som en form av ”*governmentality*”, med betoning på hur den teknologiska sidan av maktutövning påverkar den lokala socialtjänsten och dess tankesätt. Styrningen operationaliseras genom färgsättning av resultaten i Öppna jämförelser. Ingen vill få röda resultat eftersom detta riskerar att tolkas som att man inte är effektiv, har bristande kvalitet eller inte gör ett bra arbete. Detta kan leda till att de professionella anpassar sig till frågorna i Öppna jämförelser trots de begränsningar och tolkningssvårigheter som finns. På så sätt kan färgsättningen medverka till en form av självdisciplinering. I sin förlängning skulle detta kunna bidra till att verksamheter rentav utformas för att de ska vara möjliga att granska med dessa metoder. Om detta är en rimlig analys så betyder det att användningen av Öppna jämförelser illustrerar Foucaults begrepp samtidigt som den visar på granskningssamhällets avigsidor. Enligt Power (1999) leder granskningssamhället till fel fokus, det går inte att leva upp till förväntningarna och alla administrativa rutiner blir närmast en form av kosmetiska ritualer som dessutom riskerar att påverka verksamheten i oönskad riktning.

Slutligen så kan lärande genom benchmarking och best practice lätt uppfattas som en icke-politisk styrform. Detta har bl a uppmärksammats kring Öppna jämförelser på EU-nivå där bland andra forskarna Garsten & Jacobsson (2011) menar att sådana styrformer snarast är en teknokratisk vision där lärandet framstår som opolitiskt.

Ett möjligt sätt att förhålla sig till problematiken med att mäta och utvärdera vad förvaltningarna gör kan vara att reflektera över vilket som är det sociala arbetets och de professionellas uppdrag. Det är både legitimt och viktigt att söka efter kunskap, att finna former för en gemensam samsyn och att på olika sätt utveckla socialtjänstens verksamheter och det sociala arbetet. Grundproblemen inom socialtjänstområdet är att människor många gånger lever under svåra villkor och hamnar i utsatta positioner som gör att de mer eller mindre frivilligt mottar socialtjänstens stöd. Det är viktigt att detta perspektiv finns med så att i grunden politiska frågor inte osynliggörs eller omförhandlas till frågor av teknisk art.

Referenser

Alm, M (2015) *När kunskap ska styra – om organisatoriska och professionella villkor för kunskapsstyrning inom missbruksvården*. (When knowledge is the ruling force – on organizational and professional conditions for knowledge governance in substance abuse treatment.) Linnaeus University Dissertations No 215/2015

Blomgren, M & Waks, C (2010) *Ett nytt tänk: öppna jämförelser i hälso- och sjukvårdens ledning, styrning och kvalitetsarbete*. SKL

Blomgren, M & Waks, C (2011) Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården – en utmaning mot den professionella byråkratin? *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 17 (4) 95-108

Carlstedt, E (2015) *En socialtjänst med kvalitet? Öppna jämförelser som skyltfönster och verktyg*. Masteruppsats. Socialhögskolan, Lunds universitet

de la Porte, C & Pochet P (2012) Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? *Journal of European Social Policy* 22 (3) 336-349

Foucault, M (1991) "Governmentality" i: *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* Eds. Burchell G, Gordon C, & Miller P. Chicago: University of Chicago Press 87-104

FoU-Nordväst (löpande) För redovisningar av arbetsrapporter och annat arbetsmaterial hänvisas till FoU-Nordvästs hemsidor
http://www.fou-nordvast.se/uppdrag_arbetsomraden/oppna-jamforelser/

Garsten C & Jacobsson K (2013) Post-Political regulation: Soft Power and Post-Political Visions in Global Governance *Critical Sociology* 39 (3) 421-437

Hasselbadh, H & Bejerot, E (2008) "New Public Management – en problematisering i tiden" i: Hasselblad, H, Bejerot, E & Gustafsson, R Å *Bortom new public management. Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta

Järholt, B, Engström, S & Lindström K (2008) Kan kvalitetsregister värdera vårdkvalitet? *Läkartidningen* 47 (105) 3452-5

Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) www.kolada.se

Lindgren, L (2008) *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur

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

Lindgren, L (i samarbete med Ottosson M och Salas, O) (2012) *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?"* FoU i Väst Rapport 2:2012

OECD (2014) *Society at a glance. OECD Social Indicators. The crisis and its aftermath* OECD Publishing.

Kajonius, P J & Kazemi, A (2014) Rankning av Sveriges kommuners äldreomsorg i Öppna jämförelser *Socialmedicinsk tidskrift* 91 (4) 323-331

Power, M (1999 orig 1997) *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press

Regeringsbeslut S2009/5180/SK Nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso-och sjukvården.

Skolverket (utan år) Vad är Salsa? <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:58:0::NO::>
kontrollerad 2016-02-15

Socialdepartementet (2015) *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten. Överenskommelse för år 2015 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*
<http://www.regeringen.se/contentassets/40b2a52bc2e8483aa9a0f9bee3258bd1/godkannande-av-en-overenskommelse-om-stod-till-en-evidensbaserad-praktik-for-god-kvalitet-inom-socialtjansten-2015> (kontrollerad 2016-02-10)

Socialstyrelsen *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2013. Resultat och metoder* (Bilaga sid 21 socioekonomisk nyckel)

Socialstyrelsen (u å) Öppna jämförelser www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser
(kontrollerad 2016-05-25)

Socialstyrelsen Öppna jämförelser 2014 Missbruks-och beroendevården Resultat, metod och indikatorer

Socialstyrelsen *Öppna jämförelser i socialtjänsten Handlingsplan för missbruk - och beroendevården 2010 –2014*
https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/oppna-jamforelser-i-socialtjansten-handlingsplan-for-missbruk-och-beroendevarden/Documents/HandlingsplanOJ_missbruk_100518.pdf

Socialstyrelsen *Öppna jämförelser ekonomiskt bistånd 2015. Resultat* (kommuner, län och riket) Nås via:
<http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/ekonomisktband> (kontrollerad 2016-05-25)

Socialstyrelsen Öppna jämförelser av social barn- och ungdomsvård 2015 Nås via
<http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/barnochunga> (kontrollerad 2016-02-29)

Socialstyrelsen Öppna jämförelser av missbruks- och beroendevård 2015 nås via:
<http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/missbrukochberoende> (kontrollerad 2016-02-29)

Statskontoret (2011) Tänk efter före Om viss styrning av kommuner och landsting. Rapport 2011:22
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201122.pdf> (kontrollerad 2016-06-22)

Svenska Kommunförbundets cirkulär 1990:108 *Vad kostar verksamheten i din kommun?*

Svenska Kommunförbundets cirkulär 1991:168 *Rapport: Jämförelsetal för socialtjänsten 1990*

Sveriges kommuner och landsting (2010) *EU i lokalpolitiken. En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*
<http://skl.se/download/18.a827c16146db10f89a70fa9/1404738548161/EU+i+lokalpolitiken.pdf> (kontrollerad 2016-06-22)

Sveriges kommuner och landsting (2014) *Öppna jämförelser*
<http://www.skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistiknyckeltaljamforelser/oppnajokamforelser.275.html> (publicerad 6 oktober 2014)

Sveriges kommuner och landsting (2014) *Om öppna jämförelser*
<http://www.skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistiknyckeltaljamforelser/oppnajokamforelser/omoppnajokamforelser.1974.html> (publicerad 25 augusti 2014)

Sveriges kommuner och landsting (2013) *Handbok för Öppna jämförelser inom socialtjänsten*
reviderad 2013-12-11
<http://skl.se/download/18.59311cdd145ac7ef71c7b809/1399982468849/skl-OJsocialtjant-handbok.pdf> (Kontrollerad 2016-06-22)

Vedung, E & Dahlberg, M (2013) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur

Wibeck, V (2010) *Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur

Bilagor frågeformulär

Fokusgruppsfrågor indikatormöte (endast ekonomiskt bistånd) 2015-04-24

1. Vad innebär ”kvalitet” i arbetet med ekonomiskt bistånd?
2. Är det möjligt att ha samma kvalitetsmått för Öppna jämförelser även om förutsättningarna mellan kommunerna skiftar?
3. Hur har Öppna jämförelser använts hittills och hur ser den framtida användningen ut?
4. Vilka förhoppningar och farhågor ser ni i användandet av Öppna jämförelser?
5. Kommer resultaten av Öppna jämförelser att kommuniceras med allmänheten? Varför/varför inte?
6. Finns det några förväntningar på den modell för arbete med Öppna jämförelser som FoU-Nordväst nu kör igång? (Frågan avsedd för internt bruk, redovisas ej i rapporten)

Fokusgruppsfrågor vid uppföljningstillfällena (samma frågor ställdes till alla tre områden) 2015-06-02 – 2016-02-29

1. Vilka förtjänster respektive avigsidor finns det med Öppna jämförelser jämfört med de faktaunderlag som kommunerna vanligtvis använder vid utvecklingsarbete?
2. Har ÖJ lett till nya utvecklingsområden? I så fall vilka?
3. Påverkar Öppna jämförelser det direkta klientarbetet? På vilket sätt?
4. Hur ser ni på Socialstyrelsen/SKL:s redovisning med röda/gröna fält?
5. Finns det områden som inte synliggörs (eller rentav osynliggörs) genom Öppna jämförelser?
6. Öppna jämförelser speglar det som staten anser vara viktigt. Finns det någon tydlig riktning/ideologi i vad som efterfrågas?
7. Vilken roll vill ni att FoU Nordväst ska spela i det fortsatta arbetet med Öppna jämförelser. (Frågan avsedd för internt bruk, redovisas ej i rapporten)