

# Nordiske Organisasjons- Studier

---



**1 – 2016**  
ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

# Nordiske OrganisasjonsStudier

## Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfunnsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

### Ansvarlig redaktør

Jacob Aars, Universitetet i Bergen

### Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Uni Research Rokkansenteret

### Lokal redaksjon (Bergen)

Simon Neby, Uni Research Rokkansenteret

Lise Hellebø Rykkja, Uni Research Rokkansenteret

Marit Skivenes, Universitetet i Bergen

### Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)

Hanne Foss Hansen, Københavns universitet

København (Danmark)

Ragnhild Kvålshaugen, Handelshøyskolen BI,  
Oslo (Norge)

Runolfur Smari Steinthorsson,

Íslands universitet (Ísland)

Eero Vaara, Hanken (Finland)

### Redaksjonsadresse

Uni Research Rokkansenteret

Nygårdsgaten 112

N-5008 BERGEN

Norge

Tel: +47 55 58 94 97

Fax: +47 55 58 97 11

E-post: nos.rokkan@uni.no

### Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet

Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo

Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet

Ingmar Björkman, Aalto-univeristetet, Helsinki

Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm

Morten Egeberg, Universitetet i Oslo

Lars Engwall, Uppsala universitet

Päivi Eriksson, University of Kuopio

Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København

Steen Hildebrandt, Handelshøyskolen Århus universitet

Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola

Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen

Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg

Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo

Jan Löwstedt, Mälardalens högskola

Stefan Olafsson, Íslands universitet

Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

### Abonnementspriser

Subscription rates

Institusjoner: NOK 870,- pr. år

Private: NOK 500,- pr. år

Heftepris: NOK 215,- pr. nr

© Fagbokforlaget 2016

Sats: ved forlaget

Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen

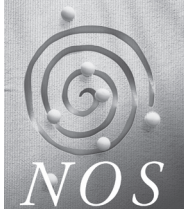
Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norway

Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01

E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

<http://www.fagbokforlaget.no/>



# Innhold

## TEMANUMMER OM STYRING, KONTROLL OG ORGANISASJONSLÆRING

<b>Styring, kontroll og organisasjonslæring</b> . . . . .	3
KRISTIN REICHBORN-KJENNERUD OG SIGNY IRENE VABO	

### ARTIKLER

<b>Læring i organisasjoner på det spesialiserte socialområde</b> . . . . .	10
PETER AAGAARD	

<b>Kvalitetsmåtingars användning och effekter inom svensk äldreomsorg</b> . . . . .	31
LENA LINDGREN	

<b>Kontroll og tilsyn som kilder til kvalitetsforbedring</b> . . . . .	56
SIGNY IRENE VABO OG MIA VABØ	

<b>Ansvarliggjøring og nye organisasjonsrutiner i skolen – rom for læring?</b> . . . . .	79
SØLVI MAUSETHAGEN, GURI SKEDSMO OG TINE S. PRØITZ	

<b>Hvordan kan forvaltningsrevisjon bidra til organisasjonslæring?</b> . . . .	98
KRISTIN REICHBORN-KJENNERUD OG KARSTEN VRANGBÆK	

### BOKOMTALE

<b>Mikael Holmqvist (2015): <i>Djursholm: Sveriges ledersamhälle</i></b> . . . . .	122
SVENNE JUNKER	

<b>Fagfelleoversikt 2015</b> . . . . .	124
--	-----



# Styring, kontroll og organisasjonslæring

KRISTIN REICHBORN-KJENNERUD OG SIGNY IRENE VABO

## INTRODUKSJON TIL TEMANUMMERET

En organisasjon har per definisjon ett eller flere mål den ønsker å oppnå og som er meningsberettiget for dens eksistens. For å sikre måloppnåelse vil ledelsen søke å styre organisasjonen i en bestemt retning. Slik styring omfatter incentiver, systemer, regler, rutiner og oppfølging. Konkret vil styringen omfattes av ledelses-, økonomi- og personalsystemer og fagsystemer som skal støtte opp under organisasjonens kjerneoppgaver. Kontroll innebærer oppfølging av prosesser og resultater for å sikre at styringen eller systemet virker i tråd med hensikten. Løpende kontroll underveis, eller «monitoring», har samme formål.

Kontroll med iverksettende aktører er grunnleggende for ansvarsutkreving i et demokrati. Folkevalgte må forsikre seg om at administrasjonen følger opp politiske målsettinger, ledere må kunne vurdere sine medarbeideres innsats, og innbyggerne har krav til muligheten for å følge med på om politikerne innfrir de løfter de til enhver tid har gitt (f.eks. Hood mfl. 1999; Mulgan 2014). Tiltakende styring og kontroll i offentlig sektor (f.eks. Power 1997; Lindgren 2014) kan ses som en konsekvens av økt fristilling av offentlige virksomheter, som fulgte av New Public Management-inspirerte reformer fra 1990-årene og framover. «Prisen» for disse reformene er mer kontroll, som igjen gir seg utslag i krav til dokumentasjon og rapportering. Konkret refereres det her til ekstern kontroll gjennom revisjoner, tilsyn, granskinger og evalueringer samt interne systemer som for eksempel mål- og resultatstyring, Lean, TQM og ulike former for egenkontroll.

Kontroll oppleves av mange yrkes- eller profesjonsutøverne som belastende, og avstedkommer argumenter for at mer tid bør vies til virksomhetens kjerneoppgaver. Det hevdes ofte at økonomi- og administrasjonslogikken kommer i konflikt med profesjonslogikken på flere områder, også når det gjelder faglige vurderinger. I dette temanummeret reiser vi spørsmålet om *hvordan*

*ulike former for styring og kontroll fremmer eller hemmer organisasjonslæring innenfor ulike politikkområder.*

Styring og kontroll impliserer per definisjon påvirkning av atferd i en bestemt retning. Men det behøver ikke innebære at oppgaver alltid må løses på samme måte. Styrings- og kontrollaktiviteten forutsettes mer eller mindre eksplisitt å bidra til læring og forbedring i virksomheten (se f.eks. Lodge og Hood 2010 og Sanger 2013). Et godt og konkret eksempel er styringshjul, som jo er ofte benyttet i organisasjoner, hvor det typisk ligger inkorporert en læringsløype. Et konkret norsk eksempel er det økonomiregelverket som i mange år har vært pålagt alle statlige virksomheter. Også her inngår en læringsløype med beskrivelse av hvordan resultatene i virksomheten har oppnådd, skal evalueres for å lære og på ulike måter forbedre organisasjonen.

Dette perspektivet på læring er rasjonelt-instrumentelt og tar ikke inn over seg de ulike måtene læring foregår på i praksis, som for eksempel gjennom kunnskapsspredning, erfaringsbasert læring, påvirkning gjennom ulike psykologiske og kulturelle prosesser, eller hvordan politikk og interessekamp eventuelt kan hemme eller fremme læring i organisasjoner (se for eksempel Easterby-Smith mfl. 2000; Irgens 2007; Örtenblad 2013). Når yrkesutøvere skal lære, handler det dessuten om å forbedre kvalitet gjennom å tilpasse tjenestene til den enkelte og foreta endringer ved behov (Noordegraaf & Abma 2003) så vel som ved å sikre at praksis er kunnskapsbasert og at feil ikke gjentas. Det inviterer til et teoretisk skille mellom tilrettelegging for organisatorisk læring på den ene siden og individuell og sosial læring på den andre siden. En organisasjon er avhengig av begge typer læring, men disse forutsetter svært ulike former for tilrettelegging (Alvesson & Kärreman 2001; Hislop 2013). Hvilken tilnærming til læring som velges, vil i praksis ha avgjørende betydning for om forsøk på å oppnå endring og forbedring i organisasjoner lykkes.

Gjennom styring kan det legges inn mer eller mindre handlingsrom for aktørene i en organisasjon (jf. sosioteknisk teori og Thorsrud & Emery 1969). Bakgrunnen for styringssystemet i den norske statsforvaltningen, basert i mål- og resultatstyring, er for eksempel at effektiviteten skal stimuleres ved at organisasjonene selv skal finne den beste måten å løse oppgavene på – så lenge de leverer de forventede resultatene. Samtidig vil det være slik at jo større handlingsrom, jo mindre kontroll får den styrende over hvordan ressursene brukes. I noen organisasjoner kan det være ønskelig å åpne opp for friere bruk av ressurser uten sterk styring nettopp fordi organisasjonen ønsker å stimulere til nytenking og innovasjon. Et eksempel kan være forskning. I slike tilfeller vil innovasjon være en del av formålet med virksomheten og nødvendig for at organisasjonen skal lykkes og overleve (Miles & Snow 1978).

Som vi har sett, er det, i et normativt perspektiv, spesielt viktig at offentlige virksomheter styres i tråd med de målene Stortinget eller sub-nasjonale politiske organ har satt for organisasjonen. Til tross for at det i utgangspunktet skulle

borge for sterk styring og kontroll av offentlige organisasjoner, er det gode argumenter for at det bør stimuleres til endring og innovasjon også her. De stadige reformene i velferdssektoren, for eksempel, uttrykker en konstant forventning om modernisering, omstilling, fornyelse og forbedring. Formålet er så vel å øke kvaliteten i tjenestene som effektiviteten i produksjonen (Vabo 2014).

Sammenhengen mellom styring, kontroll og organisasjonslæring kan framstå som motsetningsfylt fordi stram styring og mye kontroll vil kunne bidra til rigiditet og liten endringsvillighet. På den andre siden kan det tenkes at styring og kontroll fungerer som hjelpemidler til organisasjonslæring. For eksempel vil gode styrings-, rapporterings- og kontrollsystemer (internkontroll) kunne gi verdifull informasjon både om prosesser og resultater. Slik informasjon kan benyttes til analyser av hvordan virksomheten drives, og til å finne forbedringsmuligheter. Mangelfulle styrings- og kontrollsystemer vil kunne øke risikoen for rot og friste til misligheter og korrupsjon. For å bidra konstruktivt må imidlertid styrings- og kontrollsystemene utformes slik at de fungerer som en støtte for virksomhetens kjernevirksomhet – de må kunne bidra til læring og forbedring, og ikke utvikle seg til unødvendige og tungvinte prosedyrer.

## BIDRAGENE I TEMANUMMERET

Utgangspunktet i dette temanummeret er at endring og innovasjon forutsetter læring. Mens Hernes og Irgens (2012) understreker at læring ikke behøver å resultere i endring, er det altså vårt utgangspunkt at endring og forbedring betinger læring. Bidragene diskuterer, med utgangspunkt i eksempler fra ulike tjenesteområder, hvordan ulike former og systemer for styring og kontroll kan få eller får betydning for læring i offentlige organisasjoner. Diskusjonene viser hvordan ulike yrkesutøvere opplever styrings- og kontrollsystemene, og hvordan disse kan benyttes til læring og forbedring i praksis. Spørsmålet er hvordan utformingen av de aktuelle systemene ivaretar de behov for læring som gir grunnlag for endring og forbedring i de studerte organisasjonene.

Ekseplene i temanummeret er hentet fra ulike offentlige velferdsorganisasjoner. De omfatter sosialsektorens tjenester for oppfølging av innbyggere med ulike utfordringer (funksjonshemmede, hjemløse, stoffmisbrukere) så vel som pleie- og omsorgstjenester i eldreomsorgen. I begge tilfeller undersøkes det hvilke betingelser styring og kontroll skaper for mulig læring eller forbedringsarbeid i denne typen av tjenesteproduksjon. Som en kontrast er også skolesektoren representert – som en virksomhet med noe lettere målbare resultater enn sosial- og omsorgstjenestene. Selv om dette er omdiskutert, benyttes blant annet karakterer som et plausibelt mål på elevenes kunnskapnivå innen ulike fag, og samlet sett som et mål på den enkelte skoles prestasjoner. Mens disse bidragene representerer analyser av styring og kontroll

internt i offentlige organisasjoner, omfatter temanummerets siste bidrag ekstern kontroll. Her analyseres måten riksrevisjonene i Norge og Danmark vurderer offentlige organisasjoner på, herunder hvilke betingelser for læring ulike former for kontroll vil kunne gi.

I Riksrevisjonens eksterne forvaltningsrevisjoner og i noen grad også i det interne tilsyns- og kontrollsystemet i sykehjem som undersøkes i et annet av bidragene i temanummeret, avdekkes det at vurderingene hovedsakelig fokuserer på formelle styringssystemer. Samtidig vil kvalitet og resultater avhenge av mindre kvantifiserbare aspekter ved virksomhetene, som kultur, kompetanse og ikke minst relasjoner mellom tjenesteutøver og bruker. Kontroll med utgangspunkt i de formelle systemene vil kun bidra til læring i de tilfeller hvor disse i praksis er sentrale i virksomheten. Dersom et slikt fokus innebærer at andre viktige sider ved organisasjonens virksomhet overses, og dersom systemene primært har en symbolsk funksjon, mens den reelle styringen og beslutningene er basert på andre mekanismer, så er det begrenset hvor mye organisasjonslæring tilsyns- og kontrollvirksomheten som finner sted, kan bidra med.

Det bidraget som omfatter sosialsektoren, analyserer hybridisering av styringssystemer i offentlig sektor. Flere styringslogikker gjør seg gjeldende parallelt i offentlige organisasjoner. Ledelsen kan plukke og tilpasse elementer fra disse. Forfatteren av artikkelen beskriver tre dominerende hybrider på sosialomsorgsfeltet, og konkluderer med at den styringslogikken som kombinerer både byråkratiske elementer og struktur med lydhørhet for faglig skjønn, gir best forutsetning for organisasjonslæring. Dersom profesjonslogikken blir for dominerende, kan det skapes «private rom» og mangel på utveksling av kompetanse og erfaring på tvers, mens systemer dominert av byråkratiske strukturer og elementer uten sensitivitet for faglighet vil miste legitimitet og framstå som rigide.

Det første av de to bidragene som omhandler helse- og omsorgstjenestene, tar for seg kvalitetsmålingssystemet «öppna jämförelser» som er vel etablert på velferdsområdet i Sverige. Artikkelen undersøker hvilke effekter dette systemet har for kvaliteten på eldreomsorgen, og hva som kan forklare både måten systemet brukes på, og resultatet av det. Sektoren preges av relativt detaljert tids- og kvalitetsstyring i tråd med logikken i New Public Management (NPM). Det representerer økt eksternt press på eldreomsorgen, og har ført til et snevert syn på kvalitet og forbedring som ikke tar opp i seg de sidene ved omsorgsarbeidet som omhandler det personlige møtet og gjensidigheten i dette, ei heller den betydningen kontinuitet har i tjenesten. Forfatteren peker på at denne typen kvalitetssystem stimulerer til en tilpasning til eksisterende systemer heller enn til utvikling og forbedring av systemene.

Det andre av de to bidragene som omfatter helse- og omsorgstjenester, tar på samme måte for seg ubalansen mellom kontroll- og tilsynsordningene og



de særegne trekkene ved den velferdstjenesten som ytes – i dette tilfellet pleie og omsorg i sykehjem. Her er spørsmålet om den konkrete informasjonen som ligger i tilbakemeldingene fra de ulike kontroll- og tilsynsmyndighetene, kan sies å være relevant for arbeidet med kvalitetsforbedring i det enkelte sykehjem. I artikkelen analyseres de mange tilbakemeldingene som sykehjemmene i Oslo får gjennom kommunens egne kontroll- og tilsynsordninger. Analysen viser at det samles inn betydelige mengder informasjon som på teoretisk grunnlag kan oppfattes som relevant for kvaliteten i sykehjem. Samlet sett omfatter informasjonen så vel strukturelle forhold som prosesser og resultater. Likevel argumenteres det for at informasjonens gyldighet varierer – og i varierende grad sier noe om kvaliteten i det enkelte sykehjem. Det pekes også på at den informasjonen som tilbys sykehjemmene, er fragmentert, og at tilbakemeldingene i liten grad sammenstiller eller analyserer informasjonen på en måte som bidrar til forståelse av hvorfor kvaliteten er god eller mindre god. Kontroll- og tilsynsaktivitet kan ha mange formål, herunder å sikre at aktørene i det politiske systemet holdes ansvarlige. I den grad hensikten er læring og kvalitetsutvikling, finnes det imidlertid teoretisk funderte argumenter for at mer kontekstavhengige analyser, som gir sykehjemmene innblikk i hvordan gode praksiser hemmes og fremmes, vil kunne gi bedre utbytte enn det store omfanget av standardisert og summativ informasjon som i dag gjøres tilgjengelig.

Det bidraget som omfatter skolen, tar utgangspunkt i det tiltakende fokus på resultater og måloppnåelse som kom med innføringen av målstyring på 1990-tallet i Norge. Artikkelen handler om hvordan dette styringssystemet iverksettes i det norske skolesystemet, og hvilke implikasjoner det har for internt utviklingsarbeid. Fokuset ligger på hvordan skolene ansvarliggjøres og følger opp resultatene fra nasjonale prøver. Eksempelet ligger i en slags mellomposisjon mellom intern og ekstern kontroll i og med at denne resultatmålingen er påført skolene utenfra. Artikkelen diskuterer hvordan ulike former for ansvarliggjøring stimulerer til læring. Hypotesen er at ingen endring vil skje dersom ingen holdes ansvarlig for resultatene. Funnene viser at ansvarliggjøring kan fremme læring når det blir stilt spørsmål ved egen praksis med utgangspunkt i en faglig-profesjonell forståelse av situasjonen. I andre tilfeller oppfattes ansvarliggjøringen som innsnevrende for det faglige handlingsrommet, og reduserer bruken av de dokumenterte resultatene til utviklingsformål. Hvordan ledelsen håndterer resultatene, har stor betydning for utfallet.

Artikkelen om ekstern kontroll diskuterer betingelser for at forvaltningsrevisjonsrapporter fra henholdsvis den norske og den danske riksrevisjonen kan bidra til læring. Funn fra analyser av innholdet i rapportene viser at begge lands forvaltningsrevisjonsrapporter primært vurderer *styringssystemene* i de reviderte virksomhetene. De danske rapportene er mest fokusert på enkeltvirksomheter, det vil si rutiner og prosesser internt i disse virksomhetene, mens de spørsmål den norske riksrevisjonens rapporter dekker, er bredere.

Den danske riksrevisjonens rapporter kommer også med positive vurderinger, og framstår derfor i noen tilfeller som konsulentrapporter. Overordnet er det imidlertid styringssystemene som er i fokus for revisjonen i begge riksrevisjonene. Gjennom et slikt systemfokus er det en risiko for at revisjonen kan bli blind for viktige organisasjonsmessige sammenhenger og relasjoner som ligger utenfor systemene – men som kan ha avgjørende betydning for beslutningsfatting og organisasjonenes muligheter for læring og forbedring.

Ambisjonen med temanummeret er å belyse i hvilken grad ulike former for styring og kontroll fremmer eller hemmer organisasjonslæring. I bidragene er organisasjonslæring i liten grad undersøkt direkte, men hele veien diskuteres mulige implikasjoner ulike former for styring og kontroll kan ha for læring og forbedring – eller kvalitetsutvikling, som det gjerne betegnes. Samlet sett har artiklene vist at de ulike styringssystemene i relativt stor grad er preget av en idé om ansvarliggjøring som kilde til læring og forbedring av organisasjoner – i tråd med logikken i NPM. Eksempelene viser imidlertid at det ikke er noen selvfølge at disse systemene stimulerer til organisasjonslæring, med mindre det tas høyde for tjenestenes egenart og yrkesutøvernes forståelser av feltet. Implementering av denne typen styringssystemer medieres av organisasjonens ledelse, som kan vektlegge ulike sider ved systemet for å motivere til utvikling og læring. Systemene er designet slik at utvalgte indikatorer skal gjenspeile hvor godt en organisasjon fungerer. Spesielt eksterne kontrollorganer har dessuten sitt primære fokus på selve styringssystemene og det de måler. Både gjennom intern og ekstern styring og kontroll blir derfor virksomheten målt på en mer eller mindre begrenset del av sin faktiske virksomhet. Dersom styrings- og kontrollsystemene ikke treffer kjernevirksomheten og det som motiverer og driver yrkesutøvere til å gjøre en god jobb – hvilket det finnes flere indikasjoner på – så står deler av dagens praksis i fare for å undergrave framfor å fremme ønsket læring, forbedring og kvalitetsutvikling i virksomhetene.

## REFERANSER

- Alvesson, Mats & Dan Kärreman (2001). Odd Couple: Making Sense of the Curious Concept of Knowledge Management. *Journal of Management Studies* 39 (7):691–644.
- Easterby-Smith, Mark, Mary Crossan & Davide Nicolini (2000). Organizational learning: debates past, present and future. *Journal of management studies* 37 (6):783–796.
- Hernes, Tor & Eirik J. Irgens (2012). Keeping things mindfully on track: Organizational learning under continuity. *Management Learning*, s. 1–14. DOI: 10.1177/1350507612445258.
- Hislop, Donald (2013). *Knowledge Management in Organizations – a critical introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George Jones & Tony Travers (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Irgens, Eirik J. (2007). *Profesjon og organisasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

- Lodge, Martin & Christopher Hood (2010). Regulation Inside Government: Retro-Theory Vindicated or Outdated? I: Robert Baldwin, Martin Cave & Martin Lodge (red.): *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Miles, Raymond E., Charles C. Snow, Alan D. Meyer & Henry J. Coleman Jr. (1978). Organizational Strategy, Structure, and Process. *The Academy of Management Review* 3 (3):546–562.
- Mulgan, Richard (2014). *Making Open Government Work: Accountability, Transparency and Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Noordegraaf, Mirko & Tineke Abma (2003). Management by measurement? Public Management practices amidst ambiguity. *Public administration* 81 (4):853–871.
- Power, Michael (1997). *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanger, Mary Bryna (2013). Does Measuring performance lead to better performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, 32 (1):185–208.
- Thorsrud, Einar & Fred Emery (1969). *Mot en ny bedriftsorganisasjon – eksperimenter i industrielt demokrati*. Fra Samarbeidsprosjektet LO/NAF. Oslo: Tanum.
- Vabo, Signy Irene (2014). Velferdens organisering – mellom styring, ledelse og læring. I: Mia Vabø & Signy Irene Vabo (red.): *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ørtenblad, Anders (red.) (2013). *Handbook of Research on the Learning Organization. Adaptation and Context*. Cheltenham: Edward Elgar.

## FORFATTEROPPLYSNINGER

*Kristin Reichborn-Kjennerud* er statsviter, dr.polit. fra Universitetet i Bergen i 2014. Hun arbeider som post doktor ved Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag og som oppdragsforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hennes forskningsinteresser omfatter demokrati, politisk styring og ansvar, spesielt i en bykontekst. Andre forskningsinteresser er hvordan forvaltningens effektivitet og resultatoppnåelse henger sammen med forvaltningsrevisjon og evaluering.

Høgskolen i Oslo og Akershus  
 Postboks 4 St. Olavs plass  
 0130 Oslo  
 Tlf.: +47 22 85 44 30  
 E-post: Kristin.Reichborn-Kjennerud@hioa.no

*Signy Irene Vabo*, er statsviter, dr.polit. fra Universitetet i Oslo i 2002. Hun arbeider som professor ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Foruten styring og tilsyn omfatter hennes forskningsinteresser lokal politisk organisering og lederskap, samstyring og relasjonen mellom stat og kommune.

Universitetet i Oslo  
 Postboks 1097 Blindern  
 0317 OSLO  
 Tlf.: 22 85 44 30  
 E-post: s.i.vabo@stv.uio.no



# Læring i organisationer på det specialiserede socialområde

PETER AAGAARD

**Nøgleord:** institutionelle logikker, styring, læring i organisationer, offentlig ledelse.

**Keywords:** Institutional logics, governance, learning in organizations, public management.

## INTRODUKTION

Mange forvaltningsforskere har forladt forestillingen om endimensionelle styringsparadigmer (netværk, hierarki, bureaukrati, professionsklaner, marked osv.) og diskuterer i stedet behovet for og udbredelsen af styringshybrider (Christensen & Læg Reid, 2011; Pache & Santos, 2010; Esmark, 2009: 351; Olsen, 2006 & 2008; Meuleman, 2008; Catlaw, 2007; Osborne, 2006; Rhodes, 1997). Alle idealtypiske styringslogikker har blinde pletter, og netop derfor er det »the mix that matters« (Rhodes, 1997: 40) i vor tids offentlige ledelse. Udfordringerne fra vor tids komplekse, turbulente samfund kan ledere kun håndtere gennem kombinationer af styringslogikker. Offentlige organisationer skal imødekomme flere omskiftelige krav og forventninger på samme tid, og det bringer flere styringslogikker i spil på samme tid. Perspektivet åbner op for en helt ny dagsorden i offentlig ledelse. Det bliver væsentligt at vide, hvordan ledere 'mixer', eller hvordan ledernes kombinationer af styringslogikker påvirker organisatorisk legitimitet og performance, eller med andre ord, hvordan ledernes kombinationer af styringslogikker påvirker og stimulerer udvikling af hybride organisationer.

Læring er særligt interessant, fordi den ovennævnte litteratur stort set handler om, hvordan de forskellige sfærer sameksisterer og konkurrerer. Der er ikke det store fokus på, hvordan ledere udvikler kombinationer af styringslogikker, hvordan ledere kan håndtere den komplekse læringssituation, som en given kombination består af, herunder hvilke muligheder for læring og forandring en given kombination egentligt indeholder. Formålet med

denne artikel er at undersøge det sidste forhold og vise, hvordan forskellige kombinationer af styringslogikker rummer forskellige muligheder for læring.

Behovet for læring er naturligvis ikke lige stort i alle organisationer. Offentlige organisationer har typisk et stort behov for læring, når de udsættes for konkurrence fra omgivelserne, når teknologi udvander den serviceorganisationen tilbyder, når større finansieringskilder udtørres – eller politisk-administrative skandaler sætter fokus på kvaliteten af den udbudte service eller sætter spørgsmålstejn ved organisationens kompetence og legitimitet. Når det er sagt, så har alle organisationer dog en grad af behov for kontinuerlig læring. I modsat fald må de acceptere at tilpasse sig passivt til omgivelsernes krav om forandring (March, 1991).

Undersøgelsen er forankret i et specifikt område af den offentlige sektor, nemlig det specialiserede socialområde (DSS). Et område, der tager sig af de absolut svageste grupper af borgere i samfundet. Det vil sige udsatte børn og unge, hjemløse, stofmisbrugere og borgere med handicap. En spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt lederne på DSS (Pedersen & Aagaard, 2015) viser, hvilke kombinationer af styringslogikker lederne har skabt inden for DSS. Det centrale spørgsmål i denne artikel er: Hvilke af disse kombinationer stimulerer udvikling af læring på dette felt?

Til det formål opstiller jeg en teoriramme, som er dannet ud fra to perspektiver, nemlig teori om institutionelle logikker (Reay & Hinings, 2009: 629; Meyer & Hammerschmid, 2006: 1000; Blatter, 2003: 503; Greenwood mfl., 2011; Hinings mfl., 2004; Thornton mfl., 2012) samt en tilgang til læring i organisationer baseret på Ralph Stacey (1996, 2007) og Siggelkow & Levinthal (2003). I dette perspektiv udforsker gensidigt afhængige individer via læreprocesser nye løsninger på komplekse problemer og forandrer derigennem organisationens kultur og struktur (Stacey, 2001:98). Læring associeres i denne artikel med udforskningsaktiviteter, såsom leg, eksperimenter eller innovation, og står i modsætning til udnyttelsesaktiviteter, såsom drift eller rutine i organisationer (March, 1991).

Først følger præsentationen af teorirammen, dernæst følger en indføring i det empiriske felt, dernæst et metodeafsnit og endelig analyse og konklusion.

## INSTITUTIONELLE LOGIKKER

Styringslogikker i den offentlige sektor kan analyseres som institutionelle logikker. En institutionel logik er »*det socialt konstruerede, historiske mønster af kulturelle symboler og materielle praksisser*« (Thornton mfl., 2012: 2). Institutionelle logikker konstituerer sociale aktørers identitet og adfærd. Det indebærer, at aktørernes opmærksomhed er underlagt et særligt fokus på bestemte organisatoriske funktioner (Thornton mfl., 2012: 81). Hvis aktøren er dybt indlejret i en bestemt logik, som f.eks. New Public Management, så er

hun mere tilbøjelig til at aktivere en læringspraksis relateret til New Public Management-logikken (Thornton mfl., 2012: 84).

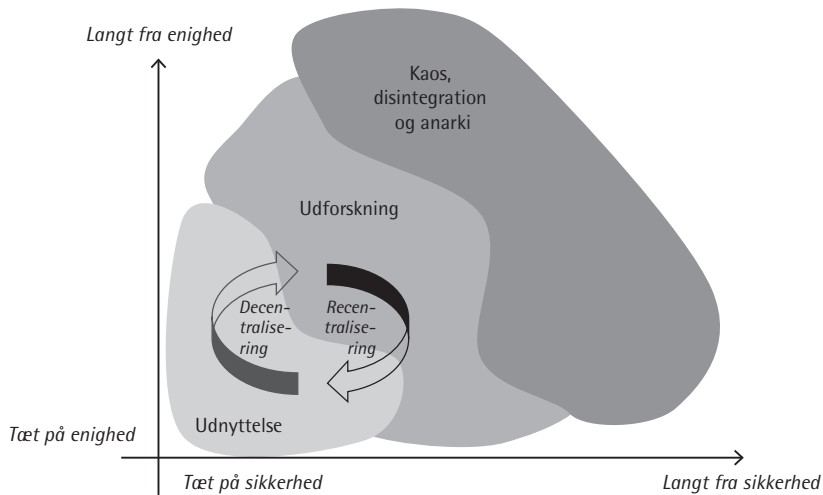
I vore dages offentlige sektor er det kombinationer af en række styringslogikker, der konstituerer offentlige organisationer (Christensen & Lægheid, 2011; Olen, 2006 & 2008: 13; Røvik, 2007). Det kan f.eks. være en styringslogik som New Public Management (Hood 1995: 93), kombineret med klassisk bureaukrati. I denne artikel afgrænses undersøgelsen til at fokusere på ledernes tre mest udbredte kombinationer af styringslogikker på DSS: Bureaukratisering, Fagprofessionalisering og Professionsbureaukratisering. De tre kombinationer består primært af elementer fra to overordnede styringslogikker kendt fra forvaltningslitteraturen, nemlig Webers klassiske bureaukrati og Lipskys frontlinjebureaukrati. Det klassiske bureaukrati kommer til udtryk i tale og forestillinger om statens enhed (Thornton mfl., 2012), offentlig ethos, regler, pligter og rettigheder (Weber, 2003), mens logikken i praksis kommer til udtryk som hierarki, topstyring og standardiseringer. Frontlinjebureaukratiet kommer til udtryk i tale og forestillinger om kald, fagprofessionelle normer eller værdien af praksisnær viden, mens logikken i praksis kommer til udtryk som copingstrategier, skøn og borgersamarbejde (Lipsky, 2010).

I situationer med ydre pres eller indre spændinger konkurrerer logikker som disse om beslutningstagernes opmærksomhed. Det kan ske gennem øget pres for innovation, nye krav om politisk eller parlamentarisk kontrol eller ny lovgivning. Presset fokuserer aktørernes (især ledernes) opmærksomhed på (nye) særlige træk ved organisationen såvel som ved omgivelserne (Thornton mfl., 2012: 81). F.eks. fokuserer en styringslogik som klassisk bureaukrati opmærksomheden på formelle procedurer eller kommandokæder. Der er dog ikke tale om determinering af aktørens tanker og handlinger. For undertiden kan aktøren optræde som institutionel entreprenør og søge efter nye ideer, når gamle løsninger ikke længere virker. I den forstand kan aktøren bevidst blande og kombinere logikker, de har viden om og kendskab til (Thornton mfl., 2012: 62). Spørgsmålet er, hvordan ny viden og læring udvikler sig i organisationer konstitueret af ledernes kombinationer af styringslogikker?

## LOGIKKER OG LÆRING I ORGANISATIONER

I det følgende vil jeg beskrive en tilgang til læring, hvor organisationer, i lighed med perspektivet om kombinerede logikker, ses som komplekse og sammensatte (Pache & Santos, 2010: 459). Organisationer ansues dog samtidig som adaptive systemer, som med udgangspunkt i deltagerne læreprocesser tilpasser sig i sammenhæng med omgivelserne (Stacey, 2001).

Nedenstående matrix (figur 1) oprindeligt beskrevet af Stacey (1996, 2007) illustrerer rammerne for læringsrummet i en given organisation. To skalaer strukturerer dette rum – graden af enighed blandt deltagerne og graden af sikkerhed i deltagerne beslutningssituation.



Figur 1 Decentralisering og recentralisering i organisationers læringsrum

Læring finder vi der, hvor beslutningssituationen er præget af relativ høj grad af kompleksitet (relativ høj uenighed og relativ høj usikkerhed). Det er til gengæld også der, hvor nye, kreative muligheder for løsninger opdages. Løsninger og sammenhænge er ukendte og kreative koblinger er derfor mulige. Selv om beslutningssituationen er kompleks, åbner den med andre ord op for en høj grad af fleksibilitet. Men bliver uenigheden og usikkerheden for høj, falder læringsaktiviteterne 'ud over kanten', og der opstår kaotiske tilstande i organisationer.

Læring er dog ikke givet i organisationer. Hvis organisationen er præget af *stor enighed og stor sikkerhed* på samme tid, fører det til en høj grad af rigiditet og generel mangel på læring. Organisationer kan også være præget af en *høj grad af enighed, uden at der nødvendigvis er en høj grad af sikkerhed* omkring udfaldet. Det kan f.eks. være tilfældet for offentlige organisationer, der er præget af fagprofessionelles kollektive overbevisninger frem for evidensdrevne overbevisninger.

Institutionelle ydre eller indre pres har en tendens til at destruere oplevelsen af sikkerhed og enighed i organisationen. Med andre ord forandrer organisationens rammebetingelser og omgivelser sig over tid. Nye krav kommer til, ressourcer forsvinder, nøglemedarbejdere siger op mv. Offentlige organisationer oplever dermed et pres mod komplekse eller direkte kaotiske tilstande, men forsøger ofte at kompensere for presset ved at søge mod den zone, der er præget af rationel beslutningstagen. Det sker typisk i form af bureaukratisering og centralisering.

Spørgsmålet er derfor, hvordan ledere over tid kan agere, når de gerne vil bevare eller øge organisationens læring, frem for at falde tilbage i rigide beslutningsstrukturer? Det spørgsmål forsøger Siggelkow & Levinthal (2003) at besvare. Deres tilgang bygger på det samme kompleksitetsteoretiske perspektiv som Stacey. Siggelkow & Levinthals pointe er, at læreprocesser i organisationer bør stimuleres i en cyklus af decentralisering og (re)centralisering (se figur 1). Organisationer har brug for begge typer af processer for at lære.

### *Decentralisering og recentralisering*

Decentralisering fører organisationens mod en vitalitet af mulige svar på nye udfordringer. Decentralisering skal her forstås som specifikke, praksisnære og inkrementelle læreprocesser og forandring af en eller få styringslogikker. Det er ikke udviklingen af den enkelte, specifikke styringslogik, der er væsentlig. For at overleve, tilpasse sig og bevare sin organisatoriske vitalitet har organisationer behov for, at en flerhed af styringslogikker udvikles og forandres i samtidige decentrale læreprocesser. Processer, der hver især forsøger at finde et præcist svar på de forskelligartede og specifikke udfordringer, som organisationen står over for. Decentralisering indebærer med andre ord mere organisatorisk kompleksitet – og kaos, hvis det går for vidt.

Decentralisering kan dermed også påvirke hele organisationen negativt, hvis de enkelte deltagere bliver ved med at insistere på netop deres styringsperspektiv. Jurister rundet af en styringslogik som det klassiske bureaukrati vil kræve regelret sagsbehandling, og projektmagere rundet af en styringslogik som New Public Governance vil helst gøre hele organisationen entreprenant. Det kan føre organisationens medlemmer ud i kompetencefælder, fordi de sporafhængigt fortsætter med at applicere samme styringslogik, selv om kravene fra omverdenen ændrer sig.

Recentralisering skal ses som en generel og overordnet integration af flere styringslogikker. Recentralisering finder man f.eks. i overordnede strategiprocesser eller i den daglige tværgående koordinering (Thornton mfl., 2012: 62).

Recentralisering fører organisationen mod mere enighed og sikkerhed. Udfordringen er, at denne enighed og sikkerhed eroderer, når nyt ydre pres med tiden opstår (Olsen, 2008: 29). Recentralisering kan dermed føre til kompetencefælde, hvis organisationens medlemmer sporafhængigt fortsætter med at blande logikkerne på den samme måde, selv om nytten og værdien af måden falder.

Læring opstår, når et tilstrækkeligt antal deltagere kontinuerligt skifter perspektiv fra decentralisering til recentralisering – og tilbage igen (Siggelkow & Levinthal, 2003). En sådan cyklus kan være med til at undgå de beskrevne kompetencefælder. Den decentrale proces gør det mere sandsynligt, at deltagerne inkrementelt vil tillære sig nye ideer og nye gavnlige handlemåder



i forlængelse af det, de allerede ved om de styringslogikker, de er rundet af. Men hvis decentraliseringen fortsætter for længe, vil styringslogikkernes mange decentrale sporafhængigheder blive for stærke og dermed vanskelige at blande med andre logikker. Det vil få organisationen til at fragmentere.

Tricket er at recentralisere handlemåder og ideer fra flere decentrale logikker, inden deres sporafhængigheder vokser for stærk. Når decentralisering på denne måde følges af recentralisering, kan organisationen få gavn af den læring, der udviklet decentralt. Konkret handler det om, at ledere i samarbejde med medarbejderne skaber et miljø, der gør plads til, at ny viden genereres bottom-up. Det øger sandsynligheden for, at organisationen nærmer sig læringszonen.

### DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE

DSS tager sig af de absolut svageste grupper af borgere i samfundet: udsatte børn og unge, hjemløse, stofmisbrugere og borgere med alle former for handicap.

Spørgsmålet er, hvilke kombinationer af styringslogikker blandt lederne der i dag dominerer feltet. Området er udvalgt som case, fordi det er et felt, som både har været stærkt påvirket af frontlinjebureaukrati og bureaukratiske styringsmetoder fra statens side. Det er derfor et casestudie, der er velegnet til at studere, i forhold til hvordan disse to styringslogikker mødes og brydes, herunder hvilke betingelser læring har i det møde. Frontlinjebureaukratiet domineret af socialrådgivere må forventes at ville have en tendens til at trække feltet nedad i figur 1 – mod enighed og mindre sikkerhed, eftersom socialrådgiverfaget traditionelt har haft en vag evidenskultur (Pedersen & Aagaard, 2015). Bureaukratiske styringsmetoder kan forventes at have en tendens til at trække feltet mod udnyttelseszonen, men dog et stykke ud af (u)enighedskalaen, eftersom bureaukratisering må forventes at konflikte med den stærke professionskultur.

Traditionelt har området som sagt været stærkt præget af socialrådgivernes fagprofessionelle logik, også efter det administrativt overgik fra de daværende amter til kommunerne i forbindelse med Strukturreformen i 2007. I perioden efter Strukturreformen og frem til 2010 havde området dog alvorlige problemer med at styre økonomien, og i de senere år er kommunernes rammevilkår på området blevet ændret markant for at øge områdets driftsøkonomiske effektivitet. Initieret af statens reformer har kommunerne været – og er – under pres for at performe bedre. Før Strukturreformen var DSS et felt domineret af et klassisk frontlinjebureaukrati. Men den dominans er blevet udfordret af økonomiske, faglige, politiske og administrative krav (Pedersen & Aagaard, 2015). Reformkursen fortsætter på området, som senest har oplevet Barnets reform i 2011, Tilsynsreformen i 2013 og Overgrebspakken i 2013 (Pedersen

& Aagaard, 2015). Dette er reformtiltag, som via love og regler fokuserer områdets opmærksomhed på det idealtypiske bureaukrati.

Men hvilke kombinationer af styringslogikker dominerer DSS i dag? Pedersen & Aagaard (2015) identificerer en række af ledernes kombinationer via en spørgeskemaundersøgelse, hvor et bredt udsnit af kommunale ledere fra DSS blev spurgt om deres brug af styrings- og ledelsesmetoder og principper, som er velkendte på området. Det vil sige, at lederne både blev spurgt til de idealer, som de gør gældende, men også deres handlinger og praksis. Svarene blev herefter kodet i forhold til en række styringslogikker (se Pedersen & Aagaard, 2015, for en nærmere redegørelse for metoden). Lederne i undersøgelsen er placeret lige mellem det strategiske niveau og driftsniveauet i kommunerne. De er typisk ledere af familie- og handicapafdelinger, hvor socialrådgivere er ansat til at vurdere borgernes sager bistået af jurister og økonomer. Undersøgelsen formåede i stort omfang at omfatte to ledere fra hver kommune og må derfor siges at være repræsentativ for DSS-ledere i Danmark.

Skema 1: Lederne kombinationer af styringslogikker og deres udbredelse.

Kombination	Bureaukratisering	Fagprofessionalisering	Professionsbureaukratisering
<i>Udbredelse (antal ledere)</i>	41	14	10
<i>Beskrivelse</i>	Kombination af styringslogikker, hvor klassisk bureaukrati er klart vægtet	Kombination af styringslogikker, hvor frontlinjebureaukrati er klart vægtet	Kombination af styringslogikker, der kun består af elementer fra de to logikker: klassisk bureaukrati og frontlinjebureaukrati
<i>Sammensætning fordelt på antal ledere</i>	WB, FLB, NPM: 7 WB, FLB, NPG: 6 WB, NPM, NPG: 6 WB, FLB: 6 WB, NPG: 3 WB, NPM: 3 WB, NPM, NPG, FLB: 2 Kun WB: 8	FLB, NPG, WB: 5 FLB, WB: 4 FLB, NPM, WB: 3 FLB, NPG, NPM, WB: 2	WB/FLB: 10

Skema 1 omfatter de tre væsentligste kombinationer af styringslogikker, som lederne ifølge undersøgelsen anvender: Bureaukratisering, Fagprofessionalisering og Professionsbureaukratisering. Det skal understreges, at der er tale om *kombinationer* af styringslogikker – og netop ikke rene eller idealtypiske styringslogikker. Selv om klassisk bureaukrati dominerer i Bureaukratisering, så indeholder kombinationen altså også andre styringslogikker. Sammensæt-

ningen fremgår af skemaets nederste linje, hvor det fremgår, hvilke styringslogikker lederne kombinerer med (WB er klassisk weberiansk bureaukrati, FLB er frontlinjebureaukrati, NPM er New Public Management, og NPG er New Public Governance). Det fremgår også, hvor mange ledere der har en specifik kombination.

Der er dog samtidig også store lighedstræk mellem de tre kombinationer, da de primært bygger på elementer af de to før nævnte logikker: Webers klassiske bureaukrati og Lipskys frontlinjebureaukrati.

Bureaukratisering er en kombination af styringslogikker, hvor lederne klart vægter klassisk bureaukrati. Fagprofessionalisering er en kombination af styringslogikker, hvor lederne klart vægter frontlinjebureaukrati, og endelig er Professionsbureaukratisering en kombination af styringslogikker, hvor lederne kun anvender elementer fra de to styringslogikker: klassisk bureaukrati og frontlinjebureaukrati, i lige store dele. Forventningen er, at Bureaukratisering vil stimulere læring via formel organisering af læreprocesser, at Fagprofessionalisering vil stimulere læring via de fagprofessionelles udviklingsarbejde, mens Professionsbureaukratisering vil stimulere via en blanding af formel organisering og fagprofessionelt udviklingsarbejde.

## **METODE OG OPERATIONALISERING**

Det empiriske grundlag for at besvare spørgsmålet om kombinationernes læringsrum er analyse af en række semistrukturerede kvalitative interviews med 18 kommunalt ansatte socialrådgivere og kommunale ledere (4 ledere og 14 socialrådgivere). Disse interviews blev gennemført fra april til maj, 2014. De omfattede tre gruppeinterviews (to grupper med socialrådgivere fra henholdsvis Øst- og Vestdanmark og en gruppe med ledere fra hele landet) og seks supplerende enkeltinterviews med socialrådgivere. Ud over dette inddrager jeg også supplerende interviews, som blev foretaget med 13 andre ledere fra DSS i 2012.

Lederne i undersøgelsen arbejder til daglig imellem det strategiske niveau og driftsniveauet i kommunernes socialforvaltning. De er med andre ord ikke kommunale topledere, men er typisk ledere af familie- og handicapafdelinger. Medarbejderne i undersøgelsen er fagprofessionelle, kommunalt ansatte socialrådgivere, hvor de fleste arbejder med sagsbehandling i den kommunale socialforvaltning. Både ledere og socialrådgivere er rekrutteret tilfældigt fra en samlet liste stillet til rådighed af en fagorganisation. En vis geografisk spredning har været tilstræbt i form af en østgruppe og en vestgruppe af socialrådgivere, samt to ledere fra Øst- og to ledere fra Vestdanmark. De supplerende interviews har fulgt en tilsvarende spredning. Respondenterne repræsenterer tilsammen den kommunale verden inden for DSS. Interviewenes bidrag er dog primært kvalitativt og anvendes her til at beskrive og analysere læringspoten-

tialet i de kombinationer, som spørgeskemaundersøgelsen fra 2014 beskrev omfanget af på et klart repræsentativt grundlag.

### *Operationalisering*

Artiklens teoriapparat har til formål at beskrive og analysere, hvordan og i hvilket omfang de udvalgte kombinationer af styringslogikker kan stimulere læring i organisationer. Af særlig interesse har været at få belyst ledelses- og organisationsformer, der bidrager til at få en cyklus af decentralisering og recentralisering til at fungere til gavn for deltagernes læring i organisationen. De organisations- og ledelsesformer, der fører til decentralisering, kan f.eks. være formel projektorganisering, silostrukturer, forskellige fagteams eller ved at engagere forskellige typer af medarbejdere, der gør søgningen efter løsninger bredere. Organisations- og ledelsesformer, der fører til recentralisering, kan være åbne diskussioner, brug af få og simple regler og tillid til, at organisationen vil selvorganisere sig omkring disse regler, heterogene fagteams (det vil sige med samme interne fagdiversitet), der arbejder med løsning på samme problem (Heifetz mfl., 2009; Kurtz & Snowden, 2007).

I interviewene er der bl.a. spurgt til, hvordan ledernes handlinger og praksis, såvel som de ledelsesmodeller og formelle organisationsformer, som f.eks. visitationsudvalg, som lederne gør brug af på DSS, inddrager socialrådgiverne i beslutninger, teams eller udvalg. Hvordan lederne håndterer uenigheder mellem faggrupper. Og om der f.eks. eksisterer en dialog, hvor de bliver klogere på den opgave, de er sat til at løse som afdeling.

### **ANALYSE**

I det følgende vil jeg på baggrund af interviewene beskrive, analysere og diskutere, hvorvidt og hvordan ledernes tre kombinationer, Bureaukratisering, Fagprofessionalisering og Professionsbureaukratisering fremmer og hæmmer læring i kommunernes DSS-afdelinger. Analysen vil indkredse de rammer for henholdsvis decentralisering og recentralisering, som kombinationerne rummer.

Generelt viser interviewene, at det i dag i høj grad er i kommunale visitationsudvalg, at beslutninger i forbindelse med myndighedsudøvelse træffes. Men der er stor forskel på, hvorvidt og hvordan de socialrådgiverne involveres, og hvor meget udvalgets beslutninger lægger vægt på økonomi, regler, faglighed eller samarbejde. Er det Bureaukratisering, der præger organisationen, lægges vægten på at overholde regler og styre budgetter. Er det Fagprofessionalisering, der præger organisationen, lægges vægten på faglighed. Men også selve sagsbehandlingen, faglige teams og sparring viste sig væsentlig i det daglige arbejde, alt efter hvilken kombination af styringslogikker der præger respondenternes organisation.

## LÆRINGSPOTENTIALET I BUREAUKRATISERING

Bureaukratisering er den kombination, der fylder klart mest blandt lederne på DSS (se skema 1), og som det i det følgende vil vise sig, så skyldes det først og fremmest lederne behov for en stærkere økonomistyring. På DSS kan Bureaukratisering til dels fremme *decentralisering* via center- eller koncernmodeller, som skaber en højere grad af strukturel differentiering i organisation. Det kan f.eks. ske, når specialområder som handicap, udsatte børn og unge samt misbrug inddeles i siloer. Hver silo udvikler sin egen decentrale specialviden. Samme tendens i retning af decentralisering kan genfindes, når vi taler om udviklingen af selve *rammerne* for arbejdet. Det kan eksempel være IT-udvikling. Den form for udviklingsarbejde er ofte formelt organiseret i selvstændige projekter og udviklingsafdelinger. På DSS er udviklingsmedarbejdernes baggrund typisk en anden akademisk uddannelse end den socialfaglige (østgruppe: 0:49). Udviklingen af rammerne for arbejdet sker således ikke tæt på den fagprofessionelle drift.

På DSS fremmer Bureaukratisering *recentralisering* via formelle tiltag i form af regler, procedurer og standarder, der går på tværs af den siloopdelte forvaltningsstruktur. Det kan være i form af tværgående koordinering, generelle kvalitets- og servicestandarder, scoring af borgerprogression, fastsættelse af ydelsespakker, økonomisk controlling, redegørelser, handleplaner, Leanstyring mv. Særligt væsentligt er det, at sagsbehandlingen i stigende grad underkastes et generelt krav om stærkere metodik. Det implementeres via øget brug af handleplaner (vestgruppe: 0:11) som et centralt styringsinstrument i sagsbehandlingen, rutinemæssig overvågning og kontrol af overordnede sagsparametre eller »second opinion«-test.

Bureaukratisering medfører først og fremmest en centraliseret økonomistyring (ledergruppe: 0:57; vestgruppe: 0:15). Det sker i form af økonomisk controlling, økonomiske og organisatoriske »masterplaner« (østgruppe: 0:48) eller formel mål- og resultatstyring, hvor ledere på højt niveau og uden fagkompetence i medarbejdernes øjne får uforholdsmæssig stor indflydelse på sagsbehandlingen. Efterbevilling sker sjældent. Som en leder siger: »Enhver med respekt for sig selv forsøger at holde sine budgetter« (ledergruppe: 1:25).

Faglig udvikling er der sjældent plads til, og medarbejderne oplever ledelsen som fjern, som nogle, der ofte holder møder opad frem for nedad i organisationen. En sagsbehandler forklarer, at møder med ledelsen ikke har form som gensidigt udviklende dialog, men snarere har karakter af »argumentationsførelse over for lederen« (østgruppe: 1:39). Bureaukratisering medfører alt i alt mindre tillid til den enkelte sagsbehandlers faglige kompetencer, herunder muligheden for at arbejde praksisnært med udvikling og læring. Det betyder, at lederne ikke rigtigt får socialrådgivernes viden i spil med denne kombination på trods af alle styringsbestrebelse. Et par af socialrådgiverne har oplevelsen af, at der i kraft af Bureaukratisering bliver gået på kompromis

med faglighed i den daglige sagsbehandling på grund af den stærkere økonomistyring. Det kan f.eks. give sig udslag i et formelt krav om at søge billigere løsninger i borgerens eget netværk (S1: 0:52). Flere af socialrådgiverne oplever, at lederne med denne kombination ikke giver dem tilstrækkelig egenkompetence, fordi »beslutningerne tages hen over hovederne« på dem (østgruppe: 1:39 & 0:35 & 0:42). Når ledernes bestræbelser på recentralisering med denne kombination ikke evner at få den bureaukratiske logik til at brydes med den fagprofessionelle logik, så skaber det snarere en dekopling mellem de to logikker, som ikke stimulerer fremvæksten af læring.

Der er dog også enkelte sagsbehandlere, som udtrykker sig positivt om Bureaukratisering (vestgruppe: 1:49 & østgruppe: 0:36). Ikke fordi det fremmer den faglige udvikling, tværtimod, men fordi kombinationen medfører klare spilleregler, hvor sagsbehandlere undgår at blive inddraget i myndighedsarbejdet eller sågar i brede faglige diskussioner under møder i visitationsudvalget (østgruppe: 0:53). Flere af respondenterne taler her om, at møder i visitationsudvalget fungerer som »grønt lys«-møder. Sagsbehandleren har en tilbagetrukket rolle som den, der indstiller (typisk to alternative forslag) (østgruppe: 0:36), hvorefter det er lederne, der prioriterer og reelt udfører myndighedsarbejdet, så sagsbehandleren »ikke sidder med hele aben selv« (vestgruppe: 1:58). Bureaukratisering kan dermed opleves som trygt for socialrådgiverne (østgruppe: 0:54; vestgruppe: 1:33), men det forhindrer dem i at udvikle deres faglige kompetence i lyset af de økonomiske realiteter. Faktisk socialiseres socialrådgiverne ind i et mønster, hvor de undlader at tage ansvar. Ældre sagsbehandlere vejleder yngre sagsbehandlere i at skrive i journalen, at beslutningen er truffet efter drøftelse med ledelsen, »netop for at have rygdækning, netop for at undgå, at hvis det kommer op på BT en dag [...]« (østgruppe: 1:53).

Der er dog enkelte eksempler på, at formelle strategiske tiltag som Lean-organisering kan samle medarbejdere på tværs af siloer og afdelinger, hvor der afsættes tid til udviklingsarbejde i timeforbruget (respondent 3: 0:3 & respondent 4: 0:19). Men det er tiltag, som socialrådgiverne typisk oplever som noget, der kommer udefra, ovenfra og ikke nedefra (vestgruppe: 2:12 & 0:43). I samme dur opfatter lederne generelt sig selv som nogle, der skal flytte socialrådgiverne. De taler f.eks. om, at socialrådgiverne kan være vanskelige at »retningssætte« (ledergruppe: 1:07). Alt i alt prioriterer lederne top-down-regelstyring på bekostning af faglig udvikling.

Selv om Bureaukratisering umiddelbart ikke stimulerer læring, kan man dog ikke afvise, at der rent faktisk er ledere og socialrådgivere, der ser den bureaukratiske rigiditet som en kreativ udfordring. Nogle af socialrådgiverne er inde på, at den stramme økonomistyring har den positive effekt, at de selv bliver fagligt skarpere (østgruppe: 0:49), eller – som en af dem nævner – bliver tvunget til at være mere innovative (vestgruppe: 0:50). Tilsvarende siger en af

lederne: »Det sjove, dét er at finde løsningerne dér, hvor løsningerne næsten ikke er at finde, fordi rammerne er snævre. Det er denne dér leg« (ledergruppe: 2:28). Læring og kreativitet opstår her på trods, men karakteriserer ikke en adfærd, der er typisk for den gennemsnitlige leder eller medarbejder på DSS.

## LÆRINGSPOTENTIALET I FAGPROFESSIONALISERING

Fagprofessionalisering har rødder i det fagprofessionelle regime, der historisk har domineret DSS, men som ifølge skema 1 nu er henvist til en meget klar andenplads. *Decentralisering* er med denne kombination båret af ledernes forestilling om, at den virtuose fagprofessionelle i kraft af erfaring og høj praksisviden er i stand til at indleve sig i den enkelte udsatte borgers unikke problematik og er i stand til at skabe et nyt og unikt produkt i tæt samarbejde med borgeren baseret på professionelle værdier og holdninger. Hver eneste ydelse bliver dermed i sig selv et individuelt og passende svar på den særlige udfordring, som den enkelte borger har.

Der er dog en læringsmæssig bagside af Fagprofessionalisering. Interviewene viser nemlig, at kombinationen ikke stimulerer et ønske om en stærkere fælles faglighed blandt socialrådgiverne baseret på fælles metodik. I stedet medfører Fagprofessionalisering det, som flere af respondenterne kalder »privat-praksis«. Det vil sige en opfattelse af, at enhver passer sit blandt sagsbehandlerne (vestgruppe: 01:58), hvor man ikke sparrer med kolleger eller indgår i teams, som ellers ville kunne bidrage til læring. Fagprofessionalisering er til dels en konsekvens af, at mange kommunale DSS-afdelinger er blevet større. Ud over et større behov for topdown- og regelstyring kan større afdelinger øge antallet af sager, lederen skal følge, hvilket igen gør det vanskeligere at sikre faglighed og faglig udvikling. Det skaber så igen rum for »privat-praksis« blandt sagsbehandlerne (ledergruppe: 1:49).

Med Fagprofessionalisering forventer lederne, at *recentralisering* ideelt set sker i selve produktionen af serviceydelser i samarbejde med borgerne. Lederne overlader det til den enkelte socialrådgiver med udgangspunkt i egen etos at navigere i og blande – i princippet – samtlige styringslogikker, der måtte presse sig på i kraft af ovenfrakommende politiske, administrative og økonomiske krav. Disse styringslogikker skal så imødekommes i den serviceydelse, som socialrådgiveren producerer. Generelt er socialrådgiverne besjælet af samme professions-etos. De deler med andre ord samme overbevisninger, og det har konsekvenser for deres muligheder for at stimulere fremvæksten af læring. Socialrådgiverne har ganske enkelt vanskeligt ved at kombinere bredere med andre logikker, fordi det vil bryde den stærke fagprofessionelle enighed. Her er det dog vigtigt at understrege, at ingen ledere kun kombinerer med idealtypisk frontlinjebureaukrati (se skema 1). Lederne kombinerer faktisk bredere, ikke mindst med idealtypisk bureaukrati (dog ikke i samme grad

som i nedenstående kombination: Professionsbureaukratisering). Disse mere blandede under-mønstre kan bløde risikoen for kompetencefælder op og skabe mere læring baseret på mindre enighed. Dermed kan Fagprofessionalisering principielt godt stimulere fremvæksten af læring. Det generelle indtryk fra interviews med socialrådgiverne er dog, at de i praksis har så travlt med det daglige sagsarbejde, at der ikke er meget tid tilovers til det unikke udviklingsarbejde, som det fagprofessionelle ideal hylder. Nye tiltag opleves typisk af respondenterne som noget, der kommer udefra/ovenfra og ikke nedefra (vestgruppe: 2:12 & 0:43). Fagprofessionaliseringens relative mulighed for at stimulere udviklingen af læringsrum udnyttedes derfor stort set ikke.

### LÆRINGSPOTENTIALET I PROFESSIONSBUREAUKRATISERING

Professionsbureaukratisering er en ligelig kombination af styringslogikkerne: klassisk bureaukrati og frontlinjebureaukrati. Med denne kombination giver lederne socialrådgiverne mulighed for at forhandle egenkompetence. Det styrker umiddelbart *decentralisering*. Socialrådgiverne får nemlig dermed mere eller mindre mulighed for at prioritere deres fagprofessionelle logik. Formel organiseret teamorganisering i form af faglig sparring eller sagsbehandling i teams kan ligeledes ses som udtryk for decentralisering. Den faglige sparring kan blandt andet handle om at bryde med den førnævnte egenrådige »privat-praksis« (ledergruppe: 1:09).

Men den faglige sparring kan også handle om at styrke socialrådgivernes professionsidentitet i en ellers bureaukratiseret organisation. Indtrykket er, at det nogle steder er blevet en del af professionskulturen at sparre med kolleger. En sagsbehandler siger: »Vi bruger hinanden rigtigt meget til at sparre« (respondent 3: 0:3). I forbindelse med faglig sparring kan sagsbehandlerne fremlægge sager, de har behov for at få debatteret. »Her bliver vi klogere«, som en af sagsbehandlerne udtrykker det (respondent 5: 0:15). Det opleves som et savn, når møderne ikke længere er der »... fordi de giver en rigtig god faglig sparring« (respondent 1: 0:18). Teamorganisering og faglig sparring styrker dermed udviklingen af den fagprofessionelle læring.

Til forskel fra Fagprofessionalisering bygger Professionsbureaukratisering på en rammesat fagprofessionalisme. Denne rammesætning sker med bureaukratiske metoder, såsom de ovennævnte handleplaner for borgere (ledergruppe: 0:27), eller et sagshierarki, hvor dyrere sager placeres i visitationsudvalg (østgruppe: 0:42). Rammesætning kan også ske via kompetenceplaner, der regulerer grænserne for sagsbehandlerens egenkompetence. Det kan være i form af grænse for beløb og ydelser, som socialrådgiveren kan bevilge, eller i form af kompetence til kun at visitere interne tilbud (østgruppe: 0:36). Kompetenceplaner kan igen kombineres med brug af visitationsudvalg, hvor sagsbehandleren har en mere aktiv rolle som medlem og deltager i beslutningsprocessen.



Ledernes primære mål med recentralisering er med denne kombination at få økonomi og faglighed til at hænge sammen, så der skabes nye tilbud og løsninger, der er både økonomiske og fagligt forsvarlige. Pointen er, at de to grundlæggende logikker, det idealtypiske bureaukrati og frontlinjebureaukratiet, i dette mønster ikke udelukker hinanden, men bliver kombineret. Det kan ske på flere måder. En socialrådgiver er f.eks. inde på, at bureaukratisk satte standarder kan have en elastisk karakter og være mest til udvortes brug og derved skabe interne rum for faglige skøn (østgruppe: 0:43).

Hvis lederne skal skabe en ligelig kombination af de to logikker, er det helt afgørende, at der er et øget fokus på dialog mellem ledere og medarbejdere (ledergruppe: 1:01). Denne dialog kan tage forskellige grader og omfang. Det kan være i form af faglig sparring med nærmeste leder (østgruppe: 0:25 & 1:43 & Respondent 3 :0:15) eller handle om rammerne for arbejdet via afdelingsmøder. Den kan omfatte en eller flere sagsbehandlere, udviklings- eller fagkonsulenter (respondent 6: 0:14). Dialogen og den faglig sparring er ofte formaliseret i uegentlige møder (kaldet »faglig sparring« eller »sagsdrøftemøder«) (respondent 1: 0:16). »Her bliver vi klogere«, som en af sagsbehandlerne udtrykker det (respondent 5: 0:15). Det opleves som et savn, når møderne ikke længere er der »fordi de giver en rigtig god faglig sparring« (respondent 1: 0:18). En af lederne siger om denne dialog: »Den kreativitet [...] vi finder den ikke alene. Det er jo en drøftelse og en løbende fælles refleksion over, hvordan håndterer vi det her« (ledergruppe: 1:52).

Tæt opfølgning og fagligt udfordrende dialog bliver dermed omdrejningspunktet for lederne. Målet for lederne er blandt andet at bryde med forestillingen om, at der er »mine sager« blandt sagsbehandlerne. »Privat-praksis« skal væk, og teams skal ansvarliggøres for sagsbehandlingen (ledergruppe: 1:09). Målet for lederne er også at få ny viden og forskning ind i organisationen (ledergruppe: 1:07). Dialog og sparring skaber rum for vidensdeling og udvikling af nye kreative tiltag. F.eks. fortæller en socialrådgiver om en leder, der udviser stor tiltro til sine medarbejdere, men som samtidig udfordrer dem på fagligheden: »Det er ikke sådan, at han tænker i bestemte faste rammer, at; 'Vi plejer at gøre sådan. Nu gør vi sådan igen'. Der er åbent for, at han kommer med kreative løsninger, man kommer selv med kreative løsninger: 'Hvis I kan finde ud af noget med det her, så kan vi sagtens se, om vi ikke lige kan få arrangeret det her'. Det er rigtigt fedt, at man har lov til at komme med de kreative løsninger« (vestgruppe: 0:15).

Samme leder udfordrer også rådgiverne på deres faglighed »I starten skulle jeg lige vende mig til det, fordi 'er jeg fuldstændig lost her, eller hvad sker der, siden han bliver ved med at køre i det her?' Men det er faktisk bare for at få vores refleksioner i gang og netop udfordre os på: 'Kunne der være andre muligheder, kunne vi løse det på en helt anden måde?' [...] Nu kan jeg se det gode i, at han udfordrer, men i starten tænkte jeg bare 'hvad sker der her? Har

jeg overhovedet ikke styr på noget som helst?' [...] Men nu har man ligesom luret, hvad det er, det går ud på. Jeg er kommet frem til, at jeg kan godt lide den måde, han gør det på« (vestgruppe: 1:40).

Eksemplet viser, at der kan skabes et mål om fælles læring, hvor der ikke bare er tale om recentralisering i kraft af rigid regelstyring eller decentralisering i form af snæver faglig udvikling.

Alt i alt stimuleres læring, når lederne følger tæt op på sager eller deltager i faglig sparring, hvor formålet er, at fagprofessionelles normer såvel som økonomiske og juridiske krav skal brydes og kombineres. Bureaukratiske og fagprofessionelle logikker kombineres dermed i en recentraliseringsproces, hvor sigtet er fælles læring.

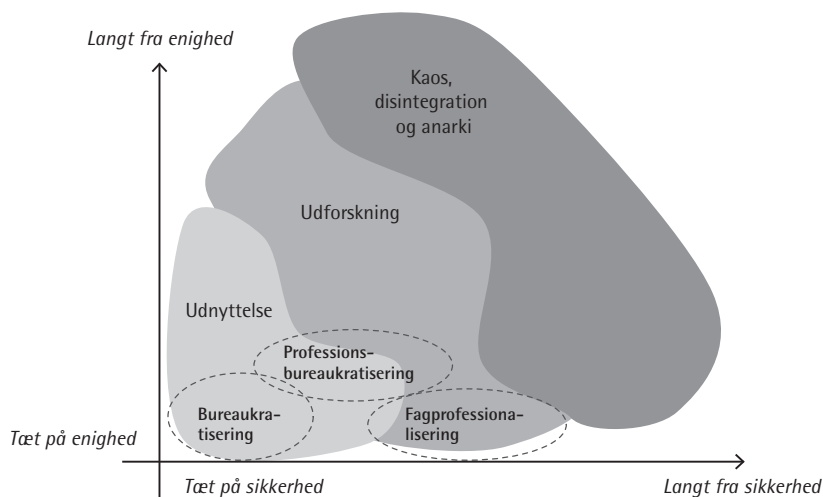
## DISKUSSION

Analysens resultater er opsummeret i skema 2. Figur 2 er en illustration af, hvor ledernes tre kombinationer placerer sig i forhold til Staceys matrix. Nedenfor diskuteres resultaterne og de tre kombinationers placering.

Skema 2: Rammerne for læringsrum i de forskellige kombinationer af styringslogikker

Kombinationer	Bureaukratisering	Fagprofessionalisering	Professionsbureaukratisering
<i>Recentralisering</i>	Via regler og økonomisk controlling	Via den fagprofessionelles unikke arbejde	Via faglig sparring og regler
<i>Decentralisering</i>	Via regler og formelle strukturer, specialisering i 'siloe'	Via ovenfra-kommende økonomiske og politiske pres	Via forhandlet egenkompetence og specialisering
<i>Læring</i>	Umiddelbart vag udforskningskapabilitet. Sandsynligvis kan bureaukratisering dog praktiseres mere fleksibelt.	Den store enighed skaber en ensidig form for udforskning.	Umiddelbart den kombination, der er bedst til at rumme udforskning, fordi medarbejderne deltager i en form for vertikal dialog.

De tre beskrevne kombinationer kan placeres hvert sit sted i figur 2, idet lederne med de tre kombinationer også forholder sig relativt forskelligt til graden af sikkerhed og graden af enighed i organisationen. Det har konsekvenser for, hvor meget læring kommer til at fylde.



Figur 2 Kombinationernes placering i forhold til læring i organisationer

Med *Bureaukratisering* håndterer lederne nye uventede situationer med implementering af nye formelle regler. Med en klar prioritering af klassisk bureaukrati fordrer kombinationen, at organisationen er præget af høj grad af enighed og høj grad af sikkerhed (se figur 2). Det betyder, at organisationen bliver præget af rigiditet og får vanskeligt ved at komme ud i læringszonen. Problemet forværres, jo mindre lederne blander (det vil sige, jo mere ren bureaukrati-logik, som kombinationen rummer, se skema 1): Jo mindre lederne blander, desto mere skaber de en ensidig og kortsigtet form for tilpasning, fordi det bliver vanskeligere at bryde bureaukratiserings-logikkens stærke sporafhængighed. Det giver ikke umiddelbart de bedste muligheder for at arbejde praksisnært med faglig udvikling, og organisationens deltagere risikerer derfor at ende i en kompetencefælde.

Med *Fagprofessionalisering* er frontlinjebureaukrati-logikken klart vægtet. Organisationens bliver her præget af en høj grad af enighed og høj usikkerhed (se figur 2). Det skaber rum for kollektive udforskningsaktiviteter drevet af fagprofessionelle værdier og overbevisninger. Fagprofessionalisering drives dermed af behovet blandt medarbejderne for at have en ledelse, de i bund og grund er enige med. Det vil sige en ledelse, som er fagligt funderet, og som kan yde faglig sparring og dermed også hjælpe i udviklingsarbejdet. Ledere uden faglighed aftvinger ganske enkelt ikke den samme autoritet. »De skal kende vores område« (vestgruppe: 1:22), som en af medarbejderne siger.

Med *Professionsbureaukratisering* forholder det sig noget anderledes, fordi det er en kombination, hvor lederne blander lige dele bureaukrati-logik og frontlinjebureaukrati-logik. På den ene side rammesætter lederne socialråd-

givernes frontlinjebureaukrati via bureaukratiske tiltag, såsom kompetenceplaner, handleplaner og sags-hierarki. På den anden side etablerer lederne et rum for faglig udvikling i form af reflekterende teams, faglig sparring, hvor fagprofessionelle værdier brydes med økonomiske realiteter og politiske krav. Kombinationen af fagprofessionelle og bureaukratiske elementer stimulerer skabelsen af læringsrum, hvor elementer fra begge logikker danner en cyklus af decentralisering og recentralisering. Det øger sandsynligheden for, at styringslogikkerne kan blandes, inden deres sporafhængigheder vokser sig for stærke. Via udfordrende dialog, faglig sparring, sagshierarki og kompetenceplan kan lederne få de tværgående og integrerende beslutningsprocesser til at veksle med de mere specifikke og praksisnære beslutningsprocesser. Det skaber en kombination, som i modsætning til Fagprofessionalisering hverken underkender økonomiske realiteter, juridiske eller politiske krav. Der er fortsat en grad af rigiditet i Professionsbureaukratisering, som indebærer en risiko for kompetencefælde. Men i modsætning til Bureaukratiseringen bevarer lederne en højere grad af læring. Det skyldes ikke mindst, at de anerkender socialrådgiverne som kompetente beslutningsdeltagere i dialog med ledelsen. Det gør lederne kun i ringe grad med Bureaukratisering. Med Professionsbureaukratisering får lederne dermed bragt organisationen ud i læringszonen (se figur 2), og Professionsbureaukratisering er dermed den kombination, hvormed lederne bedst stimulerer udviklingen af læring i organisationer.

I interviews foretaget i 2012 blandt lederne på DSS var nogle af respondenterne inde på nogle af de samme tanker: »Hvis du anvender et top-down ledelsværktøj [...], vil du møde så megen modstand, at du ikke kan lykkes med noget som helst [...] Du kan ikke udvikle de rigtigt værktøjer topdown« (leder, HL2, 2012). En anden leder sagde: »Ingen har de vises sten, hvilket jeg tror, at de fleste er enige i. Uanset hvor de er placeret i organisationen« (leder, HL3, 2012). Disse ledere har erkendt, at de for det første må anerkende socialrådgiverne som kompetente deltagere i beslutningsprocessen. For det andet har de erkendt, at de må udfordre ikke bare socialrådgivernes viden, men også hvad de selv tror, de ved.

Skema 1 viser dog, at Professionsbureaukratisering ikke er typisk blandt lederne på DSS. Her er det Bureaukratisering, der dominerer ledelsen. Selv Fagprofessionalisering er mere udbredt blandt lederne. Læring i organisationer er dermed et relativt sjældent fænomen på dette område.

## KONKLUSION

I denne artikel har jeg belyst, hvilke kombinationer af styringslogikker blandt ledere der stimulerer læring i organisationer. Undersøgelsen har fokuseret på et specifikt forvaltningsområdet, nemlig det specialiserede socialområde (DSS). Alle tre beskrevne kombinationer medfører udnyttelsesaktiviteter, som har en tendens til at indskrænke læringsrum. Nogle af ledernes kombinationer

medfører dog mindre udnyttelse og rigiditet end andre. Professionsbureaukratisering, hvor lederne kun kombinerer elementer af logikkerne klassisk bureaukrati og frontlinjebureaukrati, ser dog i særlig grad ud til at medføre rum såvel som retning for læring. Det gør den ikke mindst, fordi lederne blander elementer fra de to logikker, inden logikkernes sporafhængigheder vokser sig for stærke. Blandingen sker via lederne brug af udfordrende dialog og faglig sparring, der hverken underkender økonomiske realiteter, juridiske eller politiske krav. Kombinationen er dog ikke særligt udbredt, men er ifølge respondenterne snarere et ideal blandt lederne såvel som socialrådgiverne. Umiddelbart kan lederne med kombinationen stimulere fremvæksten af læring, fordi der ideelt set bliver sat ord på de professionelles tavse viden, samtidig med at alle orienterer sig i retning af fælles forhandlede mål og metodikker. Men skal dette læringsrum etableres, så kræver det, at lederne ikke bare selv går ind i læreprocessen, men at de også ser dialogen som et redskab til at flytte *hele* organisationen, inklusive lederne selv.

Det er dog nødvendigt at tage et vist forbehold, når det gælder Bureaukratisering. Et bureaukrati med mange detaljerede regler er alt andet lige uflexibelt, men ledere kan også praktisere bureaukrati med få og relativt generelle regler. I så fald kan det skabe rum for en cyklus, der styrker den faglige udvikling, samtidig med at regler overholdes. Forudsætningen er dog givetvis, at lederne udfordrer socialrådgivernes metoder, skøn og værdier via en uformel dialog, der rummer tæt opfølgning og faglig sparring. Man kan ikke afvise, at det også sker på DSS, i betragtning af Bureaukratiseringens store udbredelse og de mange og bredere kombinationer af forskellige logikker, som denne kombination også rummer (se skema 1). Det er dog ikke muligt at konkludere entydigt på det ud fra denne undersøgelse. Her skal der mere forskning til i form af dybtgående kvalitative organisationsstudier i nogle af de steder, hvor Bureaukratisering dominerer blandt lederne.

I hvilket omfang kan resultaterne generaliseres til resten af den offentlige sektor? Generalisering bør tage hensyn til, at hver delsektor eller subområde i den offentlige sektor rummer sin egen historik. Der kan være forskelle i kerneopgaven, i reformers introduktion og virke såvel som i professionskulturer. Alligevel har studiet af kommunale DSS-afdelinger potentiale som paradigmatisk case (Flyvbjerg, 1991: 150). På DSS kan vi genfinde en række nye rammevilkår for offentlige organisationer, som vi i disse år ser vokse frem generelt i den offentlige sektor. Det vil sige, at studiet af de kommunale DSS-afdelinger repræsenterer en række nye og typiske rammevilkår og succeskriterier for offentlige organisationer, som de fleste offentlige ledere i disse år er tvunget til at tilpasse deres organisationer til i større eller mindre grad. Strammere budgetstyring, rebureaukratisering og rehierarkisering er nogle af de tendenser, som vi også ser andre steder i den offentlige sektor (Røvik, 2007; Christensen & Læg Reid, 2011). Under finanskrisen har den offentlige

sektor generelt også været udsat for krav om forbedret performance, smartere styring, nulvækst og digitalisering. Resultaterne må dog forventes at have en højere relevans i sektorer, der for nylig har været udsat for større reformer, og hvor relationsprofessionelle traditionelt har spillet en stor rolle i frontlinjen. Det vil sige sektorer, som kan placeres på nogenlunde samme måde i figur 1 som DSS. I Danmark vil det være sektorer som f.eks. politi og folkeskole. Resultaterne kunne også have relevans for sygehusvæsenet, men her placerer en stærkere evidenskultur sektoren tættere på sikkerhed (se figur 1) end socialrådgiverne på DSS.

Generelt kan studiet af DSS være med til at højne forståelsen af, hvorvidt og hvordan offentlige ledere under vanskelige rammebetingelser kan være med til at skærme og bevare organisationens læringsrum. Her er en udfordrende og resultatorienteret dialog en væsentlig del af svaret.

## REFERENCER

- Blatter, Joachim (2003). Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16 (4):503.
- Catlaw, Thomas J. (2007). From Representations to Compositions: Governance Beyond the Three-Sector Society. *Administrative Theory & Praxis* 29 (2):225.
- Christensen, Tom & Per Lægread (2011). Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review* 11 (4):407–423.
- Esmark, Anders (2009). The Functional Differentiation of Governance: Public Governance Beyond Hierarchy, Market and Networks. *Public Administration* 87 (2):351.
- Flyvbjerg, Bent (1991). *Rationalitet Og Magt. Bind 1 Og 2. Det Konkrete Videnskab*. København: Akademisk forlag.
- Greenwood, Royston, Mia Raynard, Farah Kodeih, Evelyn R. Micelotta & Michael Lounsbury (2011). »Institutional Complexity and Organizational Responses.« *The Academy of Management Annals* 5 (1):317–371.
- Heifetz, Ronald A., Marty Linsky & Alexander Grashow (2009). *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*. Harvard Business Press.
- Hinings, C.R., Royston Greenwood, Trich Reay & Roy Suddaby (2004). Dynamics of Change in Organizational Fields. I: Marshall Scott Poole and Andrew Van den Ven (red.): *Handbook of Organizational Change & Innovation*, 304–323. Oxford: Oxford, New York.
- Hood, Christopher (1995). The »New Public Management« in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20:93–109.
- Kurtz, Cynthia F. & David J. Snowden (2007). Bramble Bushes in a Thicket. Narrative and the Intangibles of Learning Networks. I: Michel Gibbert & Thomas Durand (red.): *Strategic Networks: Learning to Compete*. Malden, US: Blackwell Publishing.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- March, J.G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science* 2 (1):71–87.

- Meuleman, Louis (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Meyer, Renate E. & Gerhard Hamerschmid (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities: A Managerial Challenge to Public Administration. *American Behavioral Scientist* 49 (7):1000.
- Olsen, J.P. (2006). Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1):1–24.
- Olsen, J.P. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *The Annual Review of Political Science* 11:13.
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8 (3):377.
- Pache, Anne-Claire & Filipe Santos (2010). When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands. *Academy of Management Review* 35 (3):455–476.
- Pedersen, John Storm & Peter Aagaard (2015). *Er Du Dirigent Eller Dukke? Leder i En Reformtid*. København: Gyldendal.
- Reay, Trich & C.R. Hinings (2009). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. *Organization Studies* 30 (06):629.
- Rhodes, R.A.W. (1997). From Marketisation to Diplomacy: It's the Mix that Matters. *Australian Journal of Public Administration* 56 (2):40.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender Og Translasjoner. Ideer Som Former Det 21. Århundredets Organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Siggelkow, Nicolaj & D.A. Levinthal (2003). Temporarily Divide to Conquer: Centralized, Decentralized, and Reintegrated Organizational Approaches to Exploration and Adaptation. *Organization Science* 14 (8):650–669.
- Stacey, Ralph D. (1996). *Complexity and creativity in organizations*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Stacey, Ralph D. (2001). *Complex Responsive Processes in Organizations. Learning and Knowledge Creation*. London: Routledge.
- Stacey, Ralph D. (2007). *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Essex: Pearson Education Limited.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio, and Michael Lounsbury (2012). *The Institutional Logics Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max (2003). Det Legitime Herredømmes Tre Rene Typer. I Max Weber. *Udvalgte Tekster. Bind 2*, 174–190. København: Hans Reitzels forlag.

## SAMMENDRAG

I forvaltningsforskningen har der været et stigende fokus på, hvordan forskellige styringslogikker blandes. Der har dog ikke været det store fokus på, hvilke muligheder for læring og forandring en given kombination egentligt indeholder. Formålet med denne artikel er at undersøge, hvilken kombination af styringslogikker der er bedst til at stimulere læring inden for et specifikt forvaltningsområde, det specialiserede socialområde (DSS) i Danmark. Ud af tre undersøgte kombinationer af styringslogikker konkluderer artiklen, at en kombination af lige dele klassisk bureaukrati og frontlinjebureaukrati ser ud til at være bedst til at stimulere læring.

## ABSTRACT

The article takes its part of departure in the increasing research interest in institutional logics and organizational hybrids. The article applies an organizational learning perspective (March 1991, Stacey 2007, Siggelkow & Levinthal 2003) to the perspective of institutional logics. The purpose of the article is to research how different combinations of governance logics stimulate learning in organizations. The article contributes to the learning literature by showing that different mixes of governance logics contains different capabilities for organizational learning and change. The empirical focus of the article is on the public sector of marginalized youth and people with disabilities in Denmark, and the research has been done among social workers (caseworkers) and managers in Danish municipalities.

## FORFATTEROPLYSNINGER

*Peter Aagaard*, lektor, ISE, Roskilde Universitet. Forsker i offentlig ledelse og politiske organisationer med særligt fokus på organisatorisk læring, innovation og politisk kommunikation. Særlige interesseområder er medialisering og digitalisering af offentlige og politiske organisationer.

Roskilde universitet  
ISF, bygning 25  
Universitetsvej 1  
4000 Roskilde  
Tlf.: +45 46743286  
E-post: [peteraa@ruc.dk](mailto:peteraa@ruc.dk)



# Kvalitetsmätningars användning och effekter inom svensk äldreomsorg



LENA LINDGREN

**Nyckelord:** kvalitet, kvalitetsmätning, verksamhetsförbättring, organisatoriskt lärande, äldreomsorg.

**Keywords:** performance, quality, performance measurement, improvement, organizational learning, eldercare.

## INLEDNING

New Public Management-inspirerade reformer och till dem knutna behov av mera kontroll har gjort att granskningsaktiviteter som uppföljning, utvärdering, revision och tillsyn upptar ett allt större utrymme i den offentliga sektorn i många länder. Kvalitetsmätning, på engelska »performance measurement«, har med stöd i utvecklingen av digital teknologi med gigantiska möjligheter att lagra och kommunicera stora flöden av information, kommit att bli en internationell policy-boom (Pollitt & Bouckaert 2011). Det gäller särskilt välfärdstjänster som hälso- och sjukvård och skola, men även äldreomsorg som denna artikel handlar om. Nationella kvalitetssystem för äldreomsorg finner vi idag runt om i Europa (Hasson & Brown 2009) och i Norden i form av danska Sundhetskvalitet.dk, finska och isländska Inter-RAI (Resident Assessment Instrument), norska Nasjonalt kvalitetsindikatorsystem och svenska Öppna jämförelser. Dessutom pågår inom Nordiska rådet, EU och OECD samarbeten kring jämförelser av äldreomsorg i de olika länderna (Nordens Välfärdscenter 2013; OECD 2013).

Kvalitetmätning innebär en »hård« form av uppföljning som brukar på förhand bestämda kvantifierbara indikatorer för att fortlöpande mäta vad som görs i en verksamhet och resultatet av det som görs. Själva mätande är självfallet inte ett mål i sig själv; för att ha någon mening måste ett mätresultat analyseras och användas. Hur det sker beror på vilka behov och prioriteringar som är för handen, men att bidra till förbättring, »to foster improvement«, ses av flertalet bedömare som överordnat andra användningar såsom styrning,

kontroll och ansvarsutkrävande (Behn 2003:588; se Hatry 1999; Van Dooren, Bouckaert & Halligan 2010). I den rollen brukar kvalitetsmätning karaktäriseras som ett informativt, mjukt styrmedel som med hjälp av kunskap vill få dem vars verksamhet är föremål för mätning att förbättra densamma (Lindgren 2014).

Fram till 1990-talet har kvalitetsmätningars förmåga att åstadkomma förbättring sällan ifrågasatts. Enstaka kritiker har funnits länge (t.ex. Campbell 1979), en del väldigt länge (Ridgeway 1956), men allt fler kritiserar numera kvalitetsmätningar utifrån olika perspektiv. Litteraturen som växt fram är ansenlig, och här finns endast rum för några exempel: Författare talar t.ex. om »the knowing-doing gap« som betyder att det är skillnad på att ha information och använda sig av den (McDavid, Huse & Hawthorn 2013), vilket kan göra kvalitetsmätning till en löskopplad ritual (Meyer & Rowan 1977; Modell 2001). Andra håller före att mätning bidrar till standardisering på bekostnad av nytänkande, samt att tröskeleffekter uppstår vilket innebär att lågpresterande organisationer förbättras medan högpresterande sänker sin kvalitet till en genomsnittlig nivå (Bevan & Hood 2007). Ytterligare andra pekar på risken för deprofessionalisering när externt utformade måttstockar ersätter professionella normer för vad som bör göras i en viss situation (Evetts 2009). Kvalitetsmätning kan också ha mer fundamentala, konstitutiva effekter genom att måtten bidrar till att definiera vad t.ex. god vård och omsorg är (Dahler-Larsen 2014).

Samtidigt som det således finns en stark tilltro till kvalitetsmätning som en generell strategi för förbättring av äldreomsorg och andra välfärdstjänster, så är dessa mätsystem föremål för en omfattande diskussion med motstridiga uppfattningar om deras verkan. Det finns enighet om att mätandet är förenat med risker och att negativa effekter är vanliga, men huruvida det beror på felaktig konstruktion och användning eller om de uppstår ändå är oklart (Bird m fl 2005; Johnsen 2005; Lindgren 2014). Det finns också enighet om att kvalitetsmätningars effekter, positiva och negativa, är beroende av den organisatoriska kontext som ett mätsystem fungerar inom.

Kunskapen om vilka organisatoriska förhållanden som understödjer mätningars användning och effekter är dock mycket begränsad (Feller 2002; Bevan & Hamblin 2009; McDavid, Huse & Hawthorn 2013), inte minst inom området äldreomsorg som i jämförelse med hälso- och sjukvård och utbildning är en nykomling i sammanhanget (Clarkson et al. 2010; Hasson & Brown 2009). Det är denna problematik som står i förgrunden för denna artikel. Med mer kunskap om vilka organisatoriska förhållanden som är viktiga för kvalitetsmätningars förmåga att understödja förbättring borde det vara möjligt att skapa mer effektiva system för kvalitetsmätning i sammanhang där man vet att de fungerar väl.

För att åstadkomma det krävs studier av konkreta kvalitetsmätningssystem i sin verkliga organisatoriska miljö. Följaktligen utgör denna artikel en fallstudie av Öppna jämförelser (ÖJ) som är ett svenskt, dominerande system för att mäta kvalitet hos närmre tjugotalet olika välfärdstjänster, däribland äldreomsorg. Huvudfrågan som ställs är i) hur ÖJ används inom äldreomsorg, ii) vilka effekter ÖJ har för äldreomsorgens kvalitet, samt iii) vilka organisatoriska förhållanden som kan tänkas bidra till och förklara det.

Artikeln är i det följande disponerad så här: Först skissas en teoretisk referensram och en metodologi som vägleder denna studie. Därefter beskrivs hur svensk äldreomsorg är organiserad och styrs, samt hur ÖJ kommer in i det sammanhanget. I det därpå följande avsnittet redogörs för om och hur ÖJ används i kommunernas äldreomsorg, samt vilka effekter det har för verksamhetens kvalitet. I det avslutande avsnittet analyseras och diskuteras några tänkbara organisatoriska förhållanden som förklaringar till den observerade användningen och effekterna.

## TEORETISK REFERENSRAM

Tidigare forskning om kvalitetsmätning, vilken jag kortfattat beskrivit ovan, har i begränsad omfattning intresserat sig för hur organisatoriska förhållanden bidrar till användning och effekter av mätresultat. Vi vet därigenom att verksamhetens karaktär och maktförhållanden inom organisationer är viktiga påverkansfaktorer (Feller 2002; Mintzberg 1996). Vi vet också att ett och samma kvalitetsmätningssystem inte samtidigt på ett effektivt sätt kan främja förbättring, kontroll och ansvarsutkrävande (Behn 2003). Vidare tycks risken för negativa effekter vara särskilt stor i situationer som beskrivs som »high-stake«, dvs. när viktiga intressen står på spel och mätresultat utmanar en organisations rykte (Bevan & Hamblin 2009; McDavid, Huse & Hawthorn 2013). En faktor som ofta lyfts fram i det sammanhanget är att när mätresultat publiceras offentligt i form av ranking så aktiveras en »name and shame«-mekanism som starkt påverkar hur dessa används (Ydesen 2014).

Att använda kvalitetsinformation i förbättringssyfte är nära kopplat eller synonymt med organisatoriskt lärande. Båda handlar om att se bakåt och låta information påverka ledning och arbete i organisationer så att människor hanterar nya eller gamla uppgifter på ett företrädesvis bättre sätt (Torres & Preskill 2001; Örtenblad 2015). Genom att integrera ovan beskrivna lärdomar från forskning om kvalitetsmätningars användning och effekter med teorier och forskning om vad organisatoriskt lärande är och om förhållanden som främjar lärandet, har jag sökt utforma en bredare teoretisk referensram som kan bilda utgångspunkt för analys av ÖJ:s användning och effekter inom äldreomsorgen, samt vilka organisatoriska förhållanden som bidrar till det.

Huvudsyftet med kvalitetsmätning liksom med organisatoriskt lärande är som sagt förbättring, men förbättringen kan ta sig olika uttryck beroende på vilken organisation och sammanhang det handlar om. I litteratur om organisatoriskt lärande skiljs ofta mellan »single-loop learning« och »double-loop learning« (Argyris & Schön 1978), eller anpassningsinriktat respektive utvecklingsinriktat lärande med Ellströms (2003) svenska språkbruk som är det jag använder här. Dessa kan jämföras med Örtendahls (2015) fem synsätt på en lärande organisation som har vissa paralleller till Ellström.

*Anpassningsinriktat lärande* implicerar en förändring inom givna ramar, normer, praktiker och strukturer. Brister i verksamheten tolkas som implementeringsproblem, inte som modellproblem. Det som lärs och förändras är *hur* arbetet utförs inom de ramar, värderingar och kunskap som man har i organisationen, och kan t.ex. handla om att rätta till rutiner och reducera variation i tanke- och handlingsmönster vilket är viktigt för effektiv resursanvändning. Detta slags lärande påminner om taylorismens modeller för att organisera arbete.

*Utvecklingsinriktat lärande* innebär ett lärande som bryter med eller går bortom givna ramar, normer och strukturer. Här är det viktigt med individer som reflekterar och ifrågasätter sina egna förhållningssätt, kunskaper och handlingsmönster till arbetsuppgifter och situationer, särskilt nyare sådana. Snarare än att förbättra *hur* arbetet utförs handlar utvecklingsinriktat lärande om att ifrågasätta *vilket* arbete som görs, men även *varför* man överhuvudtaget gör som man gör. Konsekvensen kan därmed bli att grundläggande ramverk av normer och värderingar kan utvecklas och förändras (Ellström 2003).

Ellström (ibid.) har också identifierat ett antal förhållanden i organisationer och deras omvärld som i empiriska studier visat sig generera ett anpassningsinriktat respektive ett utvecklingsinriktat lärande. Här har jag valt ut tre sådana förhållanden som enligt min bedömning är mest relevanta för den typ av kvalitetsmätningssystem som ÖJ utgör, samt lagt till de ovan beskrivna förhållanden som forskningen om kvalitetsmätningar kommit fram till är betydelsefulla förklaringar till mätningars användning och effekter.

*Arbetsuppgifternas karaktär.* En dominans av arbetsuppgifter som lätt kan observeras, standardiseras och mätas främjar en förbättring i linje med anpassningsinriktat lärande. Kvalitetsmätning bidrar positivt till det. Komplexa arbetsuppgifter som kräver autonomi och kompetens och vars resultat är svårämbara underlättar en förbättring i linje med ett utvecklingsinriktat lärande. Kvalitetsmätning motverkar en sådan förbättring och tenderar även att ge upphov till negativa effekter, t.ex. standardisering på bekostnad av nytänkande, tröskeffekter och deprofessionalisering.

*Maktförhållanden och kultur inom organisationen.* En relativt hög grad av decentralisering av ledningsfunktioner, delaktighet i beslut om arbetets utformning och utrymme för kritisk reflektion främjar en förbättring i form

av utvecklingsinriktat lärande. Kvalitetsmätning motverkar en sådan utveckling. Det motsatta gäller i organisationer med begränsad decentralisering, delaktighet i beslut och litet utrymme för kritisk reflektion.

*Förändringstryck från omvärlden*, t.ex. ökad konkurrens, ökade kvalitetskrav från kunder och ledning eller kriser av något slag. Ett starkt utifrån kommande förändringstryck främjar förbättring som liknar ett utvecklingsinriktat lärande. Ett svagt förändringstryck, gynnar en förbättring i linje med ett anpassningsinriktat lärande. Offentlig publicering och ranking av kvalitetsinformation skapar dock i vissa »high-stake«-situationer ett starkt förändringstryck som gynnar ett anpassningsinriktat lärande och tenderar dessutom att ge upphov till negativa konsekvenser.

I praktiken är det inte fråga om två väsensskilda typer av organisatoriskt lärande, utan om två samexisterande typer som kan vara mer eller mindre framträdande beroende på vilka förutsättningar som råder i det specifika fallet. Inte heller ska den ena betraktas som mer eftersträvansvärd än den andra; de två typerna passar olika bra i olika sammanhang. Långsiktigt är båda viktiga, och det gäller för en verksamhet att finna en lämplig balans mellan de två (Ellström 2003).

## METODER OCH MATERIAL

I denna artikel betraktas ÖJ som en policy, dvs. en åtgärd som införts i syfte att lösa ett samhällsligt problem. Det innebär att ÖJ förutsätts vila på vissa tankemässiga antaganden om orsak och verkan som förklarar hur problemet kan lösas, en policyteori eller verksamhetslogik om man så vill. Sådana antaganden finns sällan uttryckligen beskrivna, vanligen är de bara underförstådda. De måste därför identifieras, tolkas och explicitgöras. I denna artikel har jag gjort det på basis av textanalyser av utsagor i centrala policydokument och en intervju med en tjänsteman på SKL (Intervju; Regeringsbeslut 2009; SKL 2013; Socialstyrelsen & SKL 2015).

Det bärande antagandet om orsak och verkan som ÖJ vilar på är att offentlig redovisning av kvalitetsinformation som rangordnar kommunernas äldreomsorg stimulerar kommunala politiker, ledande tjänstemän och verksamhetsledare att följa upp, diskutera och analysera sin verksamhet, för att förbättra äldreomsorgens kvalitet (se tabell 2). För att undersöka om och hur så sker i praktiken har jag ställt samman och använt resultat från tre befintliga studier om ÖJ:s användning och förmåga att understödja kvalitetsförbättring i åtta olika kommuner. Någon reanalys av det material som studierna bygger på således inte gjorts.

Hanberger & Lindgren (manuskript)<sup>1</sup> och Lindgren (2012) är båda fallstudier i fyra mellanstora kommuner, (Sundsvall respektive Alingsås, Lilla Edet, Tjörn), vilka genomförts med ett par års mellanrum. Båda är till sin karaktär

kvalitativa och baserade på policydokument och sammanlagt ett fyrtiotal intervjuer med politiker, socialchefer och verksamhetschefer. Vårdanalys (2013) är en mer omfattande studie som bygger på en enkätundersökning riktad till socialchefer i Sveriges samtliga 290 kommuner och till alla verksamhetschefer i fyra kommuner (Aneby, Lycksele, Norrköping, Solna), cirka tjugo intervjuer med politiker, socialchefer och verksamhetschefer i samma fyra kommuner, samt en undersökning av ÖJ:s genomslag i media.<sup>2</sup> Denna artikel bygger således på både kvalitativa och kvantitativa data, varvid de förra primärt använts för att belysa ÖJ:s användning och de senare ÖJ:s effekter.

Sammanställningen av det empiriska materialet har gjorts utifrån ÖJ:s underliggande verksamhetslogik, nämligen att kvalitetsmätning innebär en process som innefattar ett antal olika steg: i) konstruktion av indikatorer som ska mäta kvalitet, ii) insamling och registrering av data om verksamhetens kvalitet, iii) publicering av mätresultat, iv) användning av mätresultat, samt v) förbättring av verksamhetens kvalitet. Den bild av ÖJ:s användning och effekter som på så vis framträder har därefter använts dels som grund för att beskriva hur ÖJ fungerar i praktiken, dels som grund för analys i förhållande till den teoretiska referensramens beskrivning av typer av organisatoriskt lärande och vilka förhållanden som främjar och förklarar dessa. Bilden ifråga visar på en samstämmighet mellan de tre olika studier som använts som underlag för denna artikel vilket, tillsammans med det faktum att studierna innefattar data insamlade med olika tekniker, kan ses som ett tecken på trovärdighet.

## **ÖPPNA JÄMFÖRELSE I ÄLDREOMSORGENS ORGANISERING OCH STYRNING**

Äldreomsorg är i Sverige organiserad inom socialtjänstens område och innefattar hemtjänst och särskilt boende. Hemtjänst innebär service som utförs i den äldres bostad, och särskilt boende är individuellt behovsprövat boende för service, vård och omsorg för personer som behöver stöd dygnet runt. Cirka 89 000 personer bor i äldreboenden och cirka 220 000 har hemtjänst. Landets 290 kommuner ansvarar för genomförandet av dessa tjänster, vilka finansieras via kommunalskatt, avgifter och statsbidrag. I linje med principen om kommunal självstyrelse har kommunerna stor frihet att bestämma över sin egen organisering av arbetet (Montin 2015). Personalen inom den kommunala äldreomsorgen består till 87 procent av undersköterskor och vårdbiträden, medan sjuksköterskor, sjukgymnaster, arbetsterapeuter och biståndshandläggare sammantaget står för 13 procent (SKL 2014).

Liksom i andra länder, i Norden och annorstädes, har privata utförare av välfärdstjänster från slutet av 1990-talet och framåt fått en ökad roll i Sverige. Privatiseringen kommer inom äldreomsorgen till uttryck dels i en entrepre-

nadmodell där kommunerna upphandlar tjänster från privata aktörer, dels i en kundvalsmodell där brukarna väljer mellan godkända utförare (Meagher & Szebehely 2013). År 2014 genomfördes i genomsnitt 25 procent av hemtjänsten och 21 procent av äldreboenden i privat regi (Socialstyrelsen & SKL 2015). Oavsett driftsform är kommunerna huvudmän och har ansvaret för den omsorg som bedrivs med offentliga medel.

Parallellt med den ökade privatiseringen har statens styrning av äldreomsorgen stärkts, framförallt genom öronmärkta statsbidrag för att stimulera en utveckling inom de områden där kvalitetsbrister uppmärksammats genom ökad statlig granskning. Montin (2015) beskriver denna tendens som en utveckling från tilltrobaserad till misstroendebaserad styrning.

Tre statliga myndigheter är inblandade i förvaltningen av äldreomsorg: Socialstyrelsen följer upp, utvärderar samt utformar nationella riktlinjer för behandlingar och metoder. På regeringens uppdrag ansvarar Socialstyrelsen för ÖJ i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (Regeringsuppdrag 2009). Inspektionen för vård och omsorg granskar att de äldre (och befolkningen i stort) får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra regler. Myndigheten för vårdanalys följer upp och analyserar hälso- och sjukvården samt gränssnittet mellan vård och omsorg (bl.a. äldreomsorg) ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv.

ÖJ byggdes 2006 upp inom hälso- och sjukvården, där de nationella kvalitetsregister som utvecklats inom den medicinska professionen för forskning och egen nytta i yrkesvardagen var en viktig inspirationskälla (Lindgren 2012). Idag utgör ÖJ ett rikstäckande system för uppföljning av kvalitet i hälso- och sjukvård, i äldreomsorg och övriga områden inom socialtjänsten.<sup>3</sup> Sedan 2007 jämförs och rangordnas alla kommuners äldreomsorg i årliga rapporter och webbapplikationer utifrån en uppsättning centralt fastlagda indikatorer som på kommunnivå belyser kvalitet i hemtjänst och särskilt boende.<sup>4</sup>

Mellan 2007 och 2014 har antalet indikatorerna ökat från 10 till 40. De hämtas från flera olika datakällor: officiell statistik, sex medicinska kvalitetsregister, årliga enkätundersökningar till kommuner/brukare av äldreomsorg/medborgare över 65 år samt SKL:s databas Kolada som innehåller uppgifter om kommunernas ekonomi, befolkning osv. (Socialstyrelsen & SKL 2015). Med undantag för officiell statistik är rapporteringen till ÖJ:s datakällor frivillig, men för att gagna rapporteringen till kvalitetsregistren utgår prestationsrelaterade statsbidrag för de kommuner som gör så (Statskontoret 2010). Någon djupare diskussion om indikatorernas innehåll och validitet ryms inte i denna artikel, men för att illustrera *vad* i äldreomsorgen som ÖJ mäter har jag i tabell 1 kategoriserat de 40 indikatorerna efter om de mäter den kommunala äldreomsorgens förutsättningar, handlingar eller resultat. Tabellen visar att 32 procent av indikatorerna i 2014 års ÖJ mäter äldreomsorgens förutsättningar

Tabell 1: Indikatorer i Öppna jämförelser, äldreomsorg, 2014

Aspekter av äldreomsorgen	Indikatorer
<b>Förutsättningar</b>	<p>Innehåll och tillgänglighet till information om äldreomsorg på kommunens webbplats.</p> <p>Antal personer med beslut enligt SoL/biståndshandläggare.</p> <p>Andel personer 65 år och äldre med hemtjänst/särskilt boende.</p> <p>Andel personer 80 år och äldre i kommunen.</p> <p>Antal beviljade hemtjänststimmar.</p> <p>Andel personer 65 år och äldre med självskattat gott hälsotillstånd.</p> <p>Andel personer 65 år och äldre med självskattade besvär av ångslan, oro eller ångest.</p> <p>Personalkontinuitet.*</p> <p>Väntetid till särskilt boende.**</p> <p>Avvikelse från standardkostnad.</p> <p>Kostnad per invånare.</p> <p>Kostnad per brukare.</p>
<b>Handlingar</b>	<p>Åtgärder mot fall, undernäring, trycksår, nedsatt munhälsa.</p> <p>Smärtskattning sista levnadsveckan.</p> <p>Brytpunktssamtal inför döden.*</p> <p>Eftersamtal med närstående.</p> <p>Behovsordination av opioid.</p> <p>Behandling med tre eller fler psykofarmaka.</p> <p>Samtidig användning av 10 eller fler läkemedel.*</p> <p>Behandling med minst 1 av 4 olämpliga läkemedel.</p> <p>Behandling med antipsykotiska läkemedel.</p>
<b>Resultat</b>	<p>Fallskador.</p> <p>Fraktur på lår och höft.</p> <p>Tillgodosedda rehabiliteringsbehov efter stroke.</p> <p>Funktionsförmåga 12 månader efter stroke.</p> <p>De äldres bedömning av:</p> <p>Bemötande</p> <p>Tillräckligt med tid</p> <p>Möjlighet att påverka tider</p> <p>Maten och måltidsmiljön*</p> <p>Trygghet</p> <p>Hänsyn till åsikter och önskemål</p> <p>Möjlighet att föra fram synpunkter och klagomål*</p> <p>Sociala aktiviteter**</p> <p>Trivsamma gemensamma utrymmen**</p> <p>Trivsamt utomhus**</p> <p>Möjlighet komma utomhus**</p> <p>Hemtjänsten/särskilt boende i sin helhet</p>



(t.ex. andel äldre i kommunen, personalkontinuitet), 24 procent avser handlingar där vård och omsorg tillämpas (t.ex. läkemedelsgenomgångar, åtgärder mot olika risker), och 44 procent rör resultat av vården som genereras hos de äldre (t.ex. fallskador, de äldres uppfattning om omsorgen).

Socialtjänstlagen stadgar att »socialtjänstens arbete ska vara av god kvalitet« (SFS 2001:453, 3 kap. 3§). Indikatorer speglar enligt Socialstyrelsen (2014:9) »de egenskaper som ... en god kvalitet i socialtjänsten ska innehålla«. Tillsammans kan ÖJ:s 40 indikatorer med andra ord sägas konstruera vad som är god kvalitet i äldreomsorgen, och när ÖJ:s mätresultat presenteras blir det tydligt vilka kommuner som har mycket, genomsnittligt eller lite av denna kvalitet.

Resultatet av ÖJ:s mätningar presenteras årligen i tabeller färgade med grönt, gult och rött som representerar de 25 procent kommuner med högst resultat, de 50 procent med genomsnittliga resultat respektive de 25 procent med lägst resultat. För alla indikatorer anges också ett medelvärde, dvs. rikets genomsnitt. Jämförelserna är således relativa och varken det nationella genomsnittet eller en grön indikator innebär nödvändigtvis ett bra resultat. Någon analys av orsaker till variationer i resultat lämnas inte; det är något som kommunerna förväntas göra lokalt (Socialstyrelsen & SKL 2015).

ÖJ:s syfte är att stimulera kommuner och landsting att diskutera och analysera sin verksamhet, lära av varandra och förbättra kvaliteten i äldreomsorgsverksamheten, men hur det ska gå till och vilken förbättring som kan ske är upp till kommunerna själva att bestämma. Målgruppen är politiker, ledande tjänstemän och verksamhetsledare (Regeringsbeslut 2009; Socialstyrelsen & SKL 2015). För att underlätta användningen av ÖJ har Socialstyrelsen och SKL utformat en analyshandbok, organiserat s.k. dialogmöten i form av konferenser och kurser samt gett stöd för utveckling av regionala stödstrukturer (SKL 2013; Socialdepartementet 2015). Utöver att ge underlag för analys och förbättring är ett annat syfte med ÖJ att ge insyn i offentligt finansierade verksamheter. Översatt till en uppsättning antaganden om orsak och verkan kan ÖJ:s verksamhetslogik beskrivas så här:

Tabell 2: Öppna jämförelser förväntade logik

<b>Om dessa förutsättningar är för handen</b>	Socialstyrelsen samarbetar med inblandade aktörer (SKL, professionella inom vård och omsorg, forskare m.fl.) i konstruktion och utveckling av nationella indikatorer som mäter och jämför äldreomsorgens kvalitet.  Indikatorerna är valida mått på tjänsternas kvalitet som utgår från mål och kvalitetsområden som stadgas i lagstiftning.
<b>Och om dessa aktiviteter utförs</b>	Äldreomsorgens kvalitet mäts, registreras och rapporteras. Resultat av mätningen redovisas årligen i webbapplikationer och rapporter.  Kommunernas användning av mätresultaten stöds av manualer samt dialogmöten i form av konferenser, manualer och kurser.  Målgruppen kommunala politiker, ledande tjänstemän och verksamhetsledare analyserar och använder mätresultatet för att förbättra äldreomsorgens kvalitet.
<b>Så leder det till dessa effekter</b>	Förbättrad insyn och kunskap om äldreomsorgens kvalitet.  Verksamhetens kvalitet förbättras.  Äldre får lika tillgång till en god vård och omsorg.

## ÖPPNA JÄMFÖRELSERS ANVÄNDNING I KOMMUNERNA

Det bärande tankemässiga antagandet i ÖJ:s verksamhetslogik går ut på att *om* information om äldreomsorgens kvalitet publiceras och rangordnas offentligt, *så* kommer kommunala politiker, tjänstemän och verksamhetsledare att använda den för att förbättra verksamhetens kvalitet. Om och hur så sker i praktiken belyses nedan.

### *Ökat men skeptiskt intresse*

Sedan 2007 har ÖJ för äldreomsorg publicerats i rapporter och i webbaserade databaser som är offentligt tillgängliga. En medieundersökning visar att under åren 2007–2011 publicerades drygt 2 000 artiklar om ÖJ i tryckt press, etermedia och webb (exkl. sociala medier), varav 500 rör äldreområdet. Den offentliga publiceringen i kombination med den starka mediebevakningen har troligen bidragit till att 65 procent av alla socialchefer och lika många verksamhetschefer helt eller delvis instämmer i att ÖJ ökat deras intresse för kvalitetsfrågor (Vårdanalys 2013). Trots det ökade intresset finns i kommunerna en utbredd skepsis mot ÖJ. Misstron handlar om hur ÖJ:s indikatorer är konstruerade, och om de var för sig och sammantagna är valida mått på kvalitet i äldreomsorgen. Misstron finns i alla användargrupper. Ingen verksamhetschef, och endast någon enstaka socialchef, instämmer helt i att indikatorerna ger en valid bild av äldreomsorgens kvalitet. Bara 29 procent av

alla verksamhetschefer och 38 procent av alla socialchefer instämmer delvis i sagda påstående (Vårdanalys 2013).

Att indikatorer upplevs som valida mått på kvalitet i äldreomsorgen är viktigt för potentiella användares förtroende för ÖJ. Lika viktigt är att insamlingen och registreringen av data i kommunerna uppfattas gå rätt till, men även här finns en misstro. En verksamhetschef berättar så här om sina tankar när ÖJ:s resultat publiceras:

När resultatet kommer ... står man som ett frågetecken ... Dessutom, om jag får bra resultat förutsätter mina kollegor att jag rapporterat fel resultat, om jag får dåliga resultat förutsätter kollegorna att jag rapporterat fel. Så frågan är hur det ser ut när man rapporterat rätt? (Lindgren 2012:65)

Denna chef är inte ensam om sina tankar. I intervjuer uttrycker alla verksamhetschefer, socialchefer och politiker en liknande misstro mot ÖJ:s datakvalitet, även om det finns tecken på att misstron minskat över tid (Vårdanalys 2013). »Hur kunde det bli så här?« är en typisk fråga som flera chefer säger ha ställt sig efter de första årens publicering av ÖJ (Lindgren 2012).

I ett par kommuner är misstron mot ÖJ extra stor. Ett exempel är Tjörn som ett år rankades bland de bästa kommunerna i flera viktiga avseenden, bl.a. andel nöjda brukare. Året därefter anmäldes ett av kommunens äldreboenden för allvarliga missförhållanden. Att nästan samtidigt vara bland de bästa i klassen och anmälas för missförhållanden har gjort att politiker och tjänstemän ställer sig mycket tvivlande till ÖJ:s datakvalitet (Ibid.). I Sundsvall visade revisionsrapporter att kostnaderna för kommunens äldreomsorg var mycket höga, medan ÖJ ungefär samtidigt visade att de istället var genomsnittliga. Det kändes enligt en intervjuad politiker å ena sidan bra, »vi var inte värst«, men gav å andra sidan upphov till mycket funderingar och diskussion kring de olika mätresultatens tillförlitlighet (Hanberger & Lindgren, manuskript).

#### *Integrering i administrativa och politiska processer*

Att samla in och registrera data som underlag i ÖJ är med undantag för officiell statistik frivilligt, men statliga bidrag utgår för de kommuner som rapporterar till de kvalitetsregister som ÖJ hämtar data ifrån. Det finns inte heller några formella konsekvenser kopplade till de kommuner som inte rapporterar till ÖJ, eller till dem som uppvisar ett dåligt mätresultat. Den utbredda misstron till trots finns det ingen dokumentation som visar att kommuner avsiktligt valt att inte delta, även om det stundom förekommer ett inte så litet svarsbortfall för vissa indikatorer (Intervju). Att döma av de studier som denna artikel bygger på uppvisar snarare kommunerna en stor följsamhet till ÖJ genom att integrera ÖJ i administrativa och politiska processer.

Mycket resurser har brukats i kommunerna för att reda ut varifrån data hämtas, för att förstå innebörden i indikatorerna samt för att utforma och implementera rutiner för inregistrering av ÖJ-data. Administrativa processer har i det sammanhanget setts över och nya skapats, riktlinjer för inregistrering har utformats och egna befintliga uppföljningssystem har lagts ner eller anpassats till ÖJ:s indikatorer. Inte sällan har kommuner omfördelat personal från operativa verksamheter till ÖJ-administration, och/eller anställt personal med ansvar för samordning och analys av kvalitetsfrågor (Hanberger & Lindgren, manuskript; Lindgren 2012). Så här berättar två kommuntjänstemän som arbetar med dessa slags uppgifter:

Massor med enkäter kom från olika håll. Men data till Öppna jämförelser hämtas ju också från SCB-statistik och register av olika slag. En hel sommar ägnade flera av oss i kommunen åt att försöka förstå hur inrapporteringen till Öppna jämförelser gick till, och nu har vi anställt en person som samordnar det hela. (Lindgren 2012:95)

Öppna jämförelser, där är jag koordinator. Jag ser bl.a. till att det finns rätt mejladresser, telefonnummer, kontaktpersoner och sådant för alla brukare i hemtjänsten och våra 25 boenden, så att de som administrerar brukarenkäterna skickar dem till rätt personer. Socialstyrelsen vill numera också ha en uppdelning i vilka brukare som finns på vilken enhet, och där har det ju blivit en hel del mer jobb än tidigare. (Hanberger & Lindgren, manuskript)

Åtskilligt med resurser har också ägnats åt att lära sig analysera ÖJ:s mätresultat för att på ett meningsfullt sätt kunna använda det i kommunalt förbättringsarbete (Vårdanalys 2013). Uppskattningsvis har 1 500 personer deltagit i dialogmöten, utbildningar m.m. som arrangerats av SKL och Socialstyrelsen för att främja kommunernas användning av ÖJ (Intervju). Statligt finansierade regionala stödstrukturer för sådana analyser finns i fem län, och inom dem genomförs regelbundet regionala analyser av ÖJ-resultat i årliga publikationer (SKL 2014).

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att det finns ett relativt stort missnöje i en del kommuner med den upplevda balansen mellan ÖJ:s nytta i förhållande till egna insatser för datainsamling och analys, särskilt i små kommuner med begränsade resurser för dylikt arbete. Att ÖJ:s datakällor och indikatorer har ökat i antal och reformerats, om än i syfte att öka datakvaliteten, gör att kraven på kommunernas insatser ökar vilket bidrar ytterligare till missnöjet (Hanberger & Lindgren, manuskript; Lindgren 2012; Vårdanalys 2013).

Utöver skapandet av administrativa rutiner för inregistrering och analys av ÖJ-data, har ÖJ gett upphov till en dialog om äldreomsorgens kvalitet

mellan ledning och verksamhetsansvariga inom kommunerna. Det uppger hela 80 procent av alla landets socialchefer (Vårdanalys 2013). Dialogen tar sig olika uttryck, t.ex. regelbundna möten där socialchefer och verksamhetsansvariga gemensamt analyserar mätresultat. De analyser som görs i syfte att hitta förklaringar till uppmätt resultat tycks dock i många fall stanna på förvaltningsnivå. Socialchefer i kommunerna återrapporterar regelbundet slutsatser av gjorda analyser för politiker i socialnämnden och fullmäktige: »Särskilt brukar vi framhålla för dem hur viktigt det är att diskutera vad röda siffror beror på och hur vi menar dessa kan åtgärdas«. Men politikerna är enligt intervjuade socialchefer mest intresserade av om ett resultat är rött eller grönt, inte vad som mäts, hur måtten konstruerats eller vad resultatet kan bero på (Lindgren 2012:94).

I de studier som denna artikel bygger på finns även andra exempel på ÖJ-integration i kommunala administrativa processer. Enligt intervjuade socialchefer och verksamhetschefer tas ÖJ-frågor regelbundet upp i samband med chefsträffar, arbetsplatsträffar och medarbetarsamtal (Lindgren 2012). En verksamhetschef beskriver ÖJ:s roll i medarbetarsamtal på följande sätt:

Vi har haft det på arbetsplatsträffar och jag har använt det även när jag pratat individuellt med var och en av personalen i medarbetarsamtal. Jag tycker det är bra med sådant här för då ser man vad det är man behöver jobba med. Det blir, kan man säga, en plan för personalens egen utveckling. (Hanberger & Lindgren, manuskript)

Citatet illustrerar hur ÖJ används som en grund för att identifiera vad som brister i verksamheten och hur brister kan åtgärdas. Men det finns också exempel på att ÖJ används för att celebrera ett bra resultat, »titta här vad bra siffror vi fått«, för att därigenom skapa en kollektiv känsla av framgång hos personalen (Hanberger & Lindgren, manuskript).

Politiker, socialchefer och verksamhetschefer beskriver i intervjuer och enkätsvar att de använder sig av flera olika typer av information (ekonomiska nyckeltal, resultat från egna utvecklingsprojekt, klagomål från brukare osv.) för att styra och leda äldreomsorgen, men att ÖJ med tiden har fått en särställning. Av intervjuer att döma är det särskilt vissa av ÖJ:s indikatorer som rönt mest intresse. Det gäller framförallt de som har med ekonomi att göra, t.ex. kostnad per brukare, men även äldres nöjdhet i olika avseenden, t.ex. deras upplevelse av personalens bemötande samt möjlighet till utevistelse (Hanberger & Lindgren manuskript; Lindgren 2012; Vårdanalys 2013).

ÖJ har inte bara integrerats i administrativa processer utan även satt avtryck i politiska processer. Som redan nämnts rapporterar många socialchefer regelmässigt ÖJ-resultat och analyser till politiker. Men ÖJ visar sig också i många kommuners styrande måldokument där mål för äldreomsorgen har

ersatts eller kompletterats med mål kopplade till indikatorer i ÖJ (Vårdanalys 2013). Exempel är målformuleringar som säger att kommunens resultat för vissa prioriterade ÖJ-indikatorer ska vara grönt, dvs. placera sig i den övre kvartilen (Hanberger & Lindgren, manuskript; Lindgren 2012). Ett motsatt mer iögonfallande exempel är två kommuner som efter att ha konstaterat att man i ett par mätningar hade en högre kostnad och bemanning än jämförbara kommuner beslutade att personaltäteten i äldreomsorgen skulle anpassas till en för riket genomsnittlig nivå. Det senare innebär att ÖJ-resultat således används som grund för att sänka kvaliteten i äldreomsorgen. Vidare finns exempel på att ÖJ:s indikatorer används som mall när den politiska ledningen beslutar om äldreomsorgens resursbehov. Att använda ÖJ:s indikatorer som grundkrav för företag som vill bli eller är privata utförare av äldreomsorg är ett ytterligare exempel (Lindgren 2012).

Den nu beskrivna integrationen av ÖJ i administrativa och politiska processer tyder enligt min tolkning på ett huvudsakligen följsamt beteende hos kommunerna till ÖJ. Undantag finns dock, bl.a. i Sundsvalls kommun där en hemtjänstgrupp i stadsdelen Skönsmon sedan 2012 tillämpat ett nytt arbetssätt som i grunden rev upp det standardiserade tidsplaneringssystem som var i bruk. Det nya arbetssättet innebär att personalen utgår från vad de äldre värdesätter i mötet med hemtjänsten, och i mindre grupper med ansvar för ett begränsat antal brukare därefter självständigt planerar och kontrollerar arbetet utifrån egen kompetens och expertis. I socialnämnden har man beslutat att Skönsmonmodellen ska införas även i kommunens övriga hemtjänstgrupper och områden. Det nya arbetssättet och dess styrning av arbetet stämmer enligt en intervjuad cheftjänsteman inte alls med kommunens målstyrningsmodell där ÖJ utgör en central integrerad del:

Där är det bottenapp ... då blir det väl diskussioner om det, men jag ser det som nyttiga diskussioner eller konflikter. Konflikter låter stort men jag kanske ska kalla det för det då man lyfter upp saker och ting till ytan som gör att vi måste tänka till varför vi gör vissa saker egentligen. (Hanberger & Lindgren, manuskript)

#### *Följsamhet till ÖJ men svaga belägg för att kvaliteten förbättrats*

Att ÖJ integreras i administrativa och politiska processer bekräftas av alla de tre studier som denna artikel baseras på. Om denna integration också leder till en förbättring av kvaliteten i äldreomsorgens praktik i linje med ÖJ:s indikatorer är dock inte uppenbart då befintliga empiriska belägg för det är tämligen svaga.

En enkätundersökning riktad till landets alla socialchefer visar att cirka 80 procent stämmer in i påståendet att ÖJ är användbart för att bedriva förbättringsarbete i äldreomsorgen. Vidare håller cirka 70 procent av socialcheferna

och 60 procent av verksamhetscheferna med om att ÖJ bidragit till kvalitetsförbättring i sina respektive kommuner och verksamheter (Vårdanalys 2013). En intervjustudie visar också att förvaltningschefer i 15 kommuner med höga mätresultat i ÖJ anser att ett systematiskt kvalitetsarbete, där ÖJ ingår som en del, är en viktig förklaring till det höga resultatet (SKL 2010). Detta är i och för sig goda argument för att ÖJ bidrar till att kommunerna ändrat på saker och ting i sin verksamhet på ett sätt som ligger i linje med ÖJ:s indikatorer. Men det är inte samma sak som att kommunernas höjda mätresultat i ÖJ verkligen är en effekt av ÖJ:s användning.

Ett sätt, om än inte helt tillförlitligt, att undersöka det senare är att jämföra hur kommuners mätresultat i ÖJ utvecklas över tid. Om en kommun förbättrat sitt resultat i ÖJ över tid, så skulle det kunna tolkas som att ÖJ har använts på ett sätt som lett till kvalitetsförbättring i de avseenden som ÖJ omfattar. En enklare sådan undersökning, baserad på mätresultatet i tre kommuner (Alingsås, Lilla Edet och Tjörn) under en treårsperiod, visar att förbättringar visserligen kan observeras i alla tre kommunerna för hälften av indikatorerna, men samtidigt har man försämrat sitt mätresultat för den andra hälften av indikatorerna (Lindgren 2012). En liknande undersökning i en fjärde kommun (Sundsvall) under åren 2012–2014 visar ett liknande resultat. Kommunen förbättrade respektive försämrade sitt resultat i några enstaka avseenden, men i huvudsak skedde ingen förändring alls.

En mer avancerad statistisk undersökning som omfattar alla 290 kommuner har gjorts av Vårdanalys (2013) med hjälp av jämförbara ÖJ-data för åren 2008–2011. Den visar att »röda« kommuner som fått dåligt resultat vid ett tillfälle förbättrats påfallande mer två år senare än »gröna« kommuner som vid det första tillfället fick ett bättre resultat. På flera områden har de bästa i genomsnitt till och med försämrats. Det antyder enligt undersökningen att ÖJ bidrar till det som kallas regression mot medelvärdet, dvs. att ÖJ bidrar till att höja lägstanivån och medverkar därmed till att skillnader i mätresultat mellan kommunerna minskar.

### *Öppna jämförelserns förväntade logik och reella logik*

I denna artikel betraktas som nämnts ÖJ som en policy eller åtgärd som en aktör infört i syfte att lösa ett eller flera samhällsliga problem. Hur de aktörer som var och är inblandade i införandet och den fortsatta förvaltningen av ÖJ inom äldreomsorgen (SKL och Socialstyrelsen) förväntar sig att ÖJ ska fungera har beskrivits i ett tidigare avsnitt i denna artikel, samt illustrerats i programteoriformat i tabell 2. Med hjälp av vad vi nu vet om hur ÖJ fungerar i praktiken kan en ny programteori som visar ÖJ:s reella funktion beskrivas som i tabell 3.

Tabell 3: Öppna jämförelser reella logik

<b>Dessa förutsättningar är för handen</b>	<p>Socialstyrelsen samarbetar med inblandade aktörer (SKL, professionella inom vård och omsorg, forskare m.fl.) i konstruktion och utveckling av nationella indikatorer som mäter och jämför äldreomsorgens kvalitet.</p> <p>Indikatorerna antas vara valida mått på tjänsternas kvalitet som utgår från mål och kvalitetsområden som stadgas i lagstiftning, men uppfattas av kommunala användare med stark misstro.</p>
<b>Och dessa aktiviteter utförs</b>	<p>Äldreomsorgens kvalitet mäts, registreras och rapporteras. Resultat av mätningen redovisas årligen i webbapplikationer och rapporter.</p> <p>Kommunernas användning av mätresultaten stöds av statliga insatser i form av manualer samt dialogmöten i form av konferenser, manualer och kurser som cirka 1 500 i målgruppen (kommunala ledande tjänstemän, politiker och verksamhetsledare) deltagit i.</p> <p>Omfattande resurser satsas också av kommunerna själva för att reda ut varifrån data hämtas, vad indikatorerna mäter, utforma och implementera rutiner för inregistrering och analys av data. Bl.a. omfördelas och anställs personal för ÖJ-administration och analys.</p> <p>ÖJ integreras i administrativa processer som innefattar dialog mellan socialchefer och verksamhetsansvariga, mellan socialchefer och politiker samt mellan verksamhetsansvariga och personal i äldreomsorgen.</p> <p>ÖJ integreras i politiska processer genom att mål för äldreomsorgen anpassas till ÖJ:s indikatorer.</p> <p>Åtgärder vidtas för att förbättra äldreomsorgens kvalitet genom anpassning till de indikatorer som ÖJ innehåller.</p>
<b>Så leder det till dessa effekter</b>	<p>Kommunerna får förbättrad insyn och kunskap om äldreomsorgens kvalitet.</p> <p>Frågor om äldreomsorgens kvalitet får stark medieuppmärksamhet och hamnar högt upp på den politiska dagordningen.</p> <p>Verksamhetens kvalitet (mätt i ÖJ-indikatorer) ökar i kommuner med dåligt mätresultat, förblir densamma eller försämras i kommuner med ordinära eller höga mätresultat.</p> <p>Skillnader i kvalitet mellan kommunerna minskar, och fler äldre får tillgång till en likvärdig men genomsnittlig vård, hälsa och omsorg.</p>

## ANALYS OCH DISKUSSION

Huvudfrågan som ställs i denna artikel gäller i) hur ÖJ används inom äldreomsorg, ii) vilka effekter det har för äldreomsorgens kvalitet, samt iii) vilka organisatoriska förhållanden som kan tänkas bidra till och förklara det. Vi kan nu konstatera att ÖJ har skapat ett ökat, om än skeptiskt, intresse för äld-



reomsorgens kvalitet i kommunerna, integrerats i en rad olika administrativa och politiska processer, samt även satt avtryck i kommuners styrande måldokument. Dessutom menar en majoritet av alla socialchefer och enhetschefer att ÖJ är användbart som grund för förbättringsarbete samt har bidragit till förbättring av äldreomsorgens kvalitet i linje med den riktning som ÖJ:s indikatorer innebär. Trots sagda intresse, integration och övertygelse har emellertid ingen kommun höjt sitt mätresultat i ÖJ på något mer dramatiskt sätt. De statistiska analyser som gjorts tyder på att ÖJ främst bidragit till att minska skillnader i mätresultat mellan kommunerna. Så kan svaren på de två första delarna av frågan sammanfattas.

Den del av frågan som återstår att besvara är av mer analytiskt slag och gäller vilka organisatoriska förhållanden som kan tänkas bidra till och förklara den observerade användningen och effekterna av ÖJ. Utgångspunkt för den analysen är den teoretiska referensramens beskrivning av anpassningsinriktat respektive utvecklingsinriktat organisatoriskt lärande samt organisatoriska förhållanden som gynnar dessa.

#### *Anpassningsinriktat och utvecklingsinriktat lärande*

Anpassningsinriktat lärande innebär en förbättring där individen/arbetsgruppen lär sig något, löser problem och lär sig handla med utgångspunkt i givna uppgifter, mål och villkor. Utvecklingsinriktat lärande innebär ett ifrågasättande och kritiskt reflekterande förhållningssätt till såväl invanda som nya arbetsuppgifter, och gynnar därmed så att säga en förbättring utanför givna ramarna. Dessa två typer av organisatoriskt lärande kan vara mer eller mindre framträdande i en specifik situation men understödjer som synes en förbättring i två skilda riktningar. I vårt fall tycker jag mig se att ÖJ:s användning i kommunerna väsentligen understödjer ett anpassningsinriktat lärande. En avvikelse från mönstret är Skönsmöns hemtjänstenhet i en av de undersökta kommunerna som utvecklat ett arbetssätt som genom sitt annorlunda »skönsmässiga« sätt att tänka kring organisering, styrning och ledning av äldreomsorgsarbete har tydliga drag av ett utvecklingsinriktat organisatoriskt lärande.<sup>5</sup>

Det som enligt min mening talar för att ÖJ understödjer ett anpassningsinriktat lärande är för det första kommunernas integrering av ÖJ i administrativa och politiska processer som innebär en tydlig anpassning till de kvalitetsegenskaper som ÖJ:s indikatorer mäter. Hur kommunerna ska använda sitt mätresultat i ÖJ och vilken slags förbättring man vill åstadkomma är som nämnts upp till dem själva att bestämma, även om det beslutet skulle innebära ett ifrågasättande av ÖJ:s indikatorer. Det tycks emellertid som att ÖJ:s indikatorer med något undantag fungerar starkt normskapande för vilket

*slags* kvalitet som är önskvärd i de kommuner som innefattas i denna artikel. Vad det kan bero på ska jag återkomma till.

För det andra har i stort sett alla de problem som uppkommit rörande aspekter av ÖJ:s implementering (insamling, registrering, analys och informationsanvändning) tolkats av ledande tjänstemän och politiker som varande implementeringsproblem i den egna kommunala organisationen, inte som problem i ÖJ:s verksamhetslogik. Bortsett från kritik av indikatorernas validitet har grundantagandet i ÖJ:s logik, att användning av på förhand bestämda och offentligt publicerade mätbara kvalitetsindikatorer bidrar till förbättring av välfärdstjänster, inte ifrågasatts. Bortsett från Sundsvalls kommuns införande av ett nytt arbetssätt i Skönsmon har inte heller några alternativa lösningar till det problem som ÖJ syftar till att lösa (låg kvalitet och bristande likvärdighet i äldreomsorgens kvalitet) förts fram, vilket hade varit i linje med ett utvecklingsinriktat organisatoriskt lärande. För det tredje tycks ÖJ väsentligen ha bidragit till att minska skillnader i mätresultat mellan kommunerna, vilket även det enligt min mening för tankarna till anpassningsinriktat organisatoriskt lärande.

Som framgått har det anpassningsinriktade lärandet skett *samtidigt* som kommunerna misstror ÖJ:s datakvalitet: ÖJ:s implementering är förenat med omfattande lokala transaktionskostnader, deltagandet i ÖJ är frivilligt och inga formella sanktioner eller konsekvenser är kopplade till ett dåligt mätresultat. Dessutom, i den mån ÖJ bidragit till förbättringar, så består det i att kommuner med svagt mätresultat höjt sitt mätresultat, vilket minskar skillnader i kvalitet mellan kommuner men sänker kvaliteten i mer högpressterande kommuner. Mot den bakgrunden är det intressant att diskutera vilka organisatoriska förhållanden som främjat den observerade utvecklingen. Den teoretiska referensramen beskriver tre sådana förhållanden som var för sig och sammantagna kan tjäna som tänkbara förklaringar.

#### *Arbetets karaktär*

Huruvida arbetet inom äldreomsorgen lätt låter sig observeras, standardiseras och mätas, vilket är ett förhållande som främjar förbättring i linje med ett anpassningsinriktat lärande, finns det ingen dokumentation om i det empiriska material som denna artikel baseras på. Om och hur ÖJ bidrar till standardisering och tidsstyrt omsorgsarbete framgår inte heller av de tre studier som denna artikel bygger på. Som antytts tidigare i artikeln präglas emellertid styrning, ledning och arbetsvillkor inom svensk äldreomsorg sedan länge av New Public Management-filosofin där tydliga mål- och resultatkrav kopplade till mätsystem utgör centrala element (McDavid, Huse & Hawthorn 2013; Pollitt & Bouckart 2011). Att döma av flera rapporter och medias bevakning under senare år har det lett till att arbetet inom svensk hemtjänst och på äldre-

boenden i ökande grad utformas så att det låter sig observeras, standardiseras och mätas varvid IT-planering och tidmätning är vanligt förekommande. En aktuell studie visar t.ex. att 79 procent av personalen inom hemtjänsten arbetar efter en detaljplanering där varje hjälpinsats är minutsatt (Swan & Blusi 2013). En studie av chefers arbete inom äldreomsorgen visar att det också tycks ha blivit allt mer rutiniserat (Antonsson 2013).

Att ledande kommunala tjänstemäns och politikernas användning av ÖJ har uppenbara drag av anpassningsinriktat organisatoriskt lärande kan mot denna bakgrund betraktas som funktionellt i förhållande till New Public Management-filosofin och till därtill kopplade utvecklingstendenser inom äldreomsorg och svensk offentlig förvaltning i stort. Huruvida denna filosofi, inom vilken kvalitetsmätning utgör ett nyckelelement, också är funktionell i förhållande till det omsorgsarbete som äldreomsorg innebär, där det personliga mötet, kontinuitet och ömsesidighet anses vara viktiga beståndsdelar, är dock en hett debatterad fråga (Clarkson 2010; Johansson 2011; Slagsvold 1995).

#### *Maktförhållanden och verksamhetskultur*

I en organisation som den svenska äldreomsorgen, som numera i stor utsträckning styrs och leds genom detaljplanering och där arbetet till 87 procent utförs av undersköterskor och vårdbiträden (SKL 2014), finns troligtvis en begränsad decentralisering av ledningsfunktioner, en begränsad delaktighet i beslut om arbetets utformning och litet utrymme för kritisk reflektion; dvs. sådana organisatoriska faktorer som främjar förbättring i form av utvecklingsinriktat lärande. Därför är det inte heller här särskilt förvånande att ÖJ används på ett sätt som understödjer ett anpassningsinriktat organisatoriskt lärande. I den detaljplanerade och tidsatta svenska äldreomsorgen ryms helt enkelt inte en organisationskultur som i någon större utsträckning tillåter anställdas delaktighet i beslut om arbetets utformning, uppmuntrar till ifrågasättande och kritisk reflektion över vad som sker i verksamheten och betonar initiativ och risktagande.

#### *Förändringstryck*

Enligt den teoretiska referensramen gynnas en förbättring i linje med ett anpassningsinriktat lärande av ett svagt förändringstryck från omvärlden, medan ett starkt förändringstryck gynnar ett utvecklingsinriktat lärande. I vårt fall tycks det emellertid delvis vara nära nog tvärtom. Det jag tänker på är de ändringar i maktförhållanden mellan stat och kommun som utvecklats i Sverige från 1990-talet och framåt, vilka av Montin (2015) beskrivits som en utveckling från tilltroaserad till mistroendebaserad styrning av äldreomsorg. Riktade statsbidrag, ökad nationell uppföljning och utvärdering och förstärkt tillsyn som skapar normer om vilken slags kvalitet i äldreomsor-

gen som är önskvärd har inneburit ett mer sammanhållet system av statlig styrning med minskat utrymme för kommunalt självstyre. Kommunerna har också från staten via lagstiftning ålagts att bättre följa upp och kontrollera kvaliteten i välfärdstjänster som utförs i offentlig och privat regi (Prop. 2013/14:118). De privata aktörerna arbetar även själva för att främja äldreomsorgens kvalitet genom egna system för uppföljning och kontroll, vilka dock till stor del baseras på samma datakällor som ÖJ och andra offentliga uppföljningssystem använder sig av (Svenskt Näringsliv 2013). Sammantaget tyder detta enligt min mening på att ökade och tydligare krav från omvärlden i form av staten mer eller mindre tvingar fram ett mer anpassningsinriktat lärande i äldreomsorgen.

De förhållanden som enligt Ellström och den teoretiska referensramen om organisatoriskt lärande som jag här valt att bruka som grund för analys är alla naturligt nog relaterade till organisatoriska förhållanden. På basis av de resultat som framkommit i denna artikel vill jag avslutningsvis lyfta fram ett förhållande som referensramen inte uppmärksammar, nämligen det förändringstryck som inbegrips i den kunskapsbas som så att säga förväntas trigga det organisatoriskt lärande i ena eller andra riktningen.

Kvalitetsmätning karaktäriserades i inledningen till denna artikel som en hård form av uppföljning som brukar på förhand bestämda kvantifierbara indikatorer för att fortlöpande mäta vad som görs i en verksamhet och resultatet av det som görs. Det hårda ligger i de på förhand bestämda kvantifierbara indikatorerna, men utöver det finns formellt inget hårt i ÖJ. Beträktat i termer av ett styrmedel som avses påverka människors och organisationers beteende och därmed det politiska utfallet av förd politik kan ÖJ snarast karaktäriseras som ett mjukt styrmedel som med hjälp av information om äldreomsorgens kvalitet vill få ledande kommunala tjänstemän och politiker att lära och bete sig på ett visst sätt. Indikatorerna är frivilliga att följa, rättsliga sanktioner saknas för de kommuner och verksamheter som inte levererar data till ÖJ och/eller använder sig av ÖJ:s offentligt publicerade resultat. Beträktat på detta vis finns ett svagt förändringstryck kopplat till ÖJ. Men på denna punkt kan lärdomar dras från forskning om kvalitetsmätningars användning och effekter.

Offentlig publicering och ranking av kvalitetsinformation i »high-stake«-situationer innebär enligt sagda forskning i praktiken ett mycket starkt förändringstryck som inte främjar ett utvecklingsinriktat lärande utan ett anpassningsinriktat lärande. Deltagande i och användning av ÖJ må vara frivilligt att följa och inga rättsliga sanktioner finns i sikte, men ÖJ:s offentliga publicering och ranking av kvalitetsinformation innebär att kommuner som hamnar på rött i rankingen framstår i dålig dager, vilket får ledande tjänstemän och politiker att styra i linje med ÖJ:s indikatorer. Denna risk, som vilar på en s.k. »name and shame«-logik, snarare än en tilltro till att indikatorerna

faktiskt bidrar till bättre kvalitet, får dem att förändra sitt beteende i linje med ett anpassningsinriktat lärande.

ÖJ:s offentliga publicering och ranking av kvalitetsinformation har enligt Vårdanalys (2013) föranlett en enorm uppmärksamhet och granskning av dessa frågor i mediala och i politiska sammanhang, varvid situationen beträffande äldreomsorgens kvalitet inte sällan framställs som närmast krisartad (Vårdanalys 2013). Karaktären på ÖJ:s indikatorer, som i stor utsträckning handlar om att ha eller inte ha efterfrågade rutiner (för riskbedömning, smärtskattning, brytpunktsamtal, läkemedelsgenomgångar osv.), bidrar i det läget starkt till att tjänstemän och politiker prioriterar ett anpassningsinriktat lärande. På det viset kan ÖJ i sig själv beskrivas som en kreatör av ett starkt förändringstryck från omvärlden som inte gynnar ett utvecklingsinriktat men ett anpassningsinriktat organisatoriskt lärande.

Att ÖJ på detta sätt så att säga triggar ett anpassningsinriktat lärande som i sin tur tycks bidra till att kvaliteten i äldreomsorgen blir mer ensartad i alla kommuner kan från ett perspektiv ses som en framgång. Ett anpassningsinriktat lärande och nationell standardisering av kommunala äldreomsorgstjänster är inte nödvändigtvis sämre än ett utvecklingsinriktat lärande och äldreomsorgstjänster som utförs av personal som ständigt ifrågasätter hur arbetet ska utföras. Sett i förhållande till min tolkning av ÖJ:s underliggande logik är det emellertid inte ett önskvärt resultat.

## NOTER

- 1 Referensen avser en pågående studie, därav beteckningen manuskript.
- 2 I kommunerna är socialchefen den högsta tjänstemannen inom socialtjänsten (inkl. äldreomsorgen), medan en verksamhetschef är högsta ledare för en kommunal enhet inom hemtjänsten eller ett särskilt boende.
- 3 ÖJ finns inom sju områden av socialtjänsten (barn- och ungdomsvård, ekonomiskt avstava, hemlöshet, missbruks- och beroendevård, stöd till brottsoffer, stöd till personer med funktionsnedsättning samt äldreomsorg och hemsjukvård). Inom hälso- och sjukvård finns ÖJ inom fem områden. Inom nämnda 12 områden samarbetar Socialstyrelsen med SKL i utvecklingen av Ö. På egen hand arbetar SKL med ÖJ inom områdena folkhälsa, företagsklimat, grundskola, gymnasieskola samt trygghet och säkerhet.
- 4 ÖJ består i praktiken av fyra produkter: 1) huvudprodukten *Öppna jämförelser – Vård och omsorg om äldre* som utgör underlag för analys i föreliggande artikel, 2) *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?*, 3) *Kommun- och enhetsundersökningen* samt 4) *Äldreguiden*.
- 5 Skön (på engelska »discretion») är som bekant en grundval för professionellt arbete och refererar till en form av resonemang där de professionella, utifrån sin kunskap och kompetens, bedömer såväl problemets art som dess lösningar (Molander 2011). En sådan förståelse av ordet skön har dock ingenting med namnet Skönsmon att göra. Skönsmon ligger i det som en gång var Sköns socken vars namn anspelar på en ljus, glänsade havsvik.

## REFERENSER

- Antonsson, Hanna (2013). *Chefers arbete i äldreomsorgen – att hantera den svårhanterliga omvärlden. Relationen mellan arbete och organisering*. Linköpings universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Argyris, Chris & Donald, A. Schön (1978). *Organizational Learning*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Behn, Robert, D. (2003). Why measure performance. Different purposes require different measures. *Public Administration Review* 63 (5):586–606.
- Bevan, Gwyn & Richard Hamblin (2009). Hitting and missing targets by ambulance services for emergency calls: effects of different systems of performance measurement within the UK. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 172 (1):161–190.
- Bevan, Gwyn & Christopher Hood (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration* 84 (3):517–538.
- Bird, Sheila M. m.fl. (2005). Performance indicators: good, bad, and ugly. *Journal of Royal Statistical Society* 168, part 2:1–27.
- Campbell, Donald, T. (1979). Assessing the impact of planned social change. *Evaluation & Program Planning* 2:67–90.
- Clarkson, Paul (2010). Performance Measurement in Adult Social Care: Looking Backwards and Forwards. *British Journal of Social Work* 40 (1):170–187.
- Clarkson, Paul m.fl. (2010). Comparing how to compare: An evaluation of alternative performance measurement systems in the field of social care. *Evaluation* 6:59–79.
- Dahler-Larsen, Peter (2014). Constitutive effects of performance indicators. Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review* 16 (7):969–986.
- Ellström, P-E. (2003). *Utvecklingsinriktat lärande i arbetet – vilka är förutsättningarna?* Linköpings universitet, Centrum för studier av människa, teknik och organisation.
- Evetts, Julia (2009). New professionalism and new public management. Changes, continuities, and consequences. *Comparative Sociology* 2:247–266.
- Feller, Irwin (2002). Performance Measurement Redux. *American Journal of Evaluation* 23 (4):435–452.
- Hanberger, Anders & Lena Lindgren (manuskript) *Evaluation as Soft and Hard Governance: Implications of Inspection and Performance Measurement in Swedish Eldercare*. Umeå universitet, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap.
- Hasson, Henna & Claire Brown (2009). *Nationella kvalitetssystem för äldreomsorg inom Europa. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Hatry, Harry (1999). *Performance Measurement. Getting Results*. Washington DC: The Urban Institute.
- Intervju (2015). Helena Henningsson (28/8 2015), Stockholm, Sveriges kommuner och landsting.
- Johansson, Stina (2011). Utvärdering av äldreomsorg – exemplet Öppna jämförelser. I: B. Blom, S. Morén & L. Nygren *Utvärdering i socialt arbete. Utgångspunkter, modeller och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Johnsen, Åge (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money & Management* January 2005: 9–17.
- Lindgren, Lena (2012). *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller »Hur kunde det bli så här?»*. Göteborgsregionens kommunalförbund, FoU i Väst.
- Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret. Kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

- McDavid, Jim, C., Irene Huse & Laura, R. Hawtorn (2013). *Program Evaluation & Performance Measurement. An Introduction to practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Mintzberg, Henry (1996). Managing Government – Governing Management. *Harvard Business Review* May–June: 75–83.
- Meagher, G. & M. Szebehely (red.) (2013). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm University, Normacare.
- Meyer, John. W. & Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 84:340–363.
- Modell, Sven (2001). Performance measurement and institutional responses: a study of managerial responses to public sector reform. *Management Accounting Research* 12:437–464.
- Molander, Anders (2011). Efter eget skön: om beslutsfattande i professionellt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift* 4:320–335.
- Montin, Stig (2015). Från tilltro baserad till misstro baserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg. *Nordisk Administrativ Tidskrift*, 92 (1):58–75.
- Nordens Välfärdscenter (2013). *Kvalitet i äldreomsorgen: Nordiska erfarenheter*. Stockholm: Nordens Välfärdscenter.
- OECD (2013). *A good life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-Term Care*. OECD Publications.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis, 2. utg.* Oxford: Oxford University Press.
- Proposition (2013/14:118) *Privata utförare av kommunal verksamhet*.
- Regeringsbeslut (2009). *Nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Rigdeway, V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements, *Administrative Science Quarterly* 1: 240–247.
- SFS (Svensk författningssamling) (2001):453 *Socialtjänstlagen*.
- Slagsvold, Britt (1995). *Mål eller mening. Om å mäla kvalitet i aldersinstitusjoner*. Oslo: NGI-rapport 1/1995.
- Socialdepartementet (2015). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet i socialtjänsten. Överenskommelse för år 2015 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*.
- Socialstyrelsen (2014). *Handbok för utveckling av indikatorer, För god vård och omsorg*.
- Socialstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Öppna jämförelser 2014. Vård och omsorg om äldre*.
- Statskontoret (2010). *Uppföljning av prestationsrelaterade statsbidrag till insatser för äldre*. Stockholm: Statskontoret.
- Svenskt Näringsliv (2013). *Kvalitetsrekommendation för vård, skola och omsorg. Expertgruppen för kvalitet i välfärden*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Sveriges kommuner och landsting (2010). *Framgångsfaktorer inom äldreomsorgen. En analys utifrån kommunernas resultat*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Sveriges kommuner och landsting (2013). *Handbok för Öppna jämförelser inom socialtjänsten* ([www.skl.se](http://www.skl.se)).
- Sveriges kommuner och landsting (2014). *Öppna jämförelser – stöd i strategisk utveckling. Konkreta exempel från fem län*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Swan, Å. & M. Blusi (2013). *Hemtjänst – införandet av ett nytt arbetssätt med kunden i centrum*. Härnösand: Kommunförbundet FoU Västernorrland.
- Torres, Rosalie, T. & Hallie Preskill (2001). Evaluation and Organizational Learning: Past, Present and Future. *American Journal of Evaluation* 22 (3):387–395.
- Ydesen, Christian (2014). High-stakes Educational Testing and Democracy: antagonistic or symbiotic relationship? *Education, Citizenship and Social Justice* 9 (2):97–113.

Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert & John Halligan (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Abingdon, UK: Routledge.

Vårdanalys (2013). *Öppna jämförelser för ökad kvalitet i vård och omsorg om äldre?* Stockholm: Vårdanalys.

Örtenblad, Anders (red.) (2015). *Handbook of research on the Learning Organization. Adaptation and Context*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, Inc.

## SAMMANFATTNING

System för kvalitetsmätning, på engelska »performance measures« har sedan slutet av 1990-talet utvecklats till en globalt strategi för förbättring och kontroll som upptar ett allt större intresse och resurser i den offentliga sektorn i många länder. Samtidigt är dessa mätsystem föremål för en omfattande kritisk diskussion med motstridiga uppfattningar om deras verkan. Denna artikel utgör en empirisk undersökning av ett dominerande svenskt system för kvalitetsmätning, Öppna jämförelser (ÖJ). I ljuset av lärdomar från litteraturen om kvalitetsmätning som kombineras med teorier och forskning om organisatoriskt lärande undersöks hur ÖJ används inom kommunal äldreomsorg, vilka effekter ÖJ har för omsorgens kvalitet samt vilka organisatoriska förhållanden som kan tänkas förklara den observerade användningen och effekterna.

Resultat visar att ÖJ skapat ett avsevärt ökat intresse för frågor om äldreomsorg och satt dessa på den politiska dagordningen. ÖJ har också integrerats i en rad olika administrativa och politiska processer, och även satt avtryck i många kommuners styrande måldokument. Trots allt detta har ingen kommun höjt sitt mätresultat i ÖJ på något dramatiskt sätt. Det anpassningsinriktade lärande som ÖJ främst föranlett har bidragit till att lågt rankade kommuner höjt sitt resultat medan högt rankade sänkt sitt resultat, och på så vis har skillnaderna i äldreomsorgskvalitet mellan kommunerna minskat.

## ABSTRACT

Performance measurement has since the late 1990's evolved as a global scheme for the improvement of quality and enhancement of control within the public sector in many countries. While governments are investing large resources in these monitoring systems, their effectiveness is subject to a considerable critic academic discourse. This article examines the uses and effects of a Swedish performance measurement system, Open Comparisons (OC) that rank the quality or performance of municipal eldercare services. The uses and effects and the organizational conditions that trigger them, are also analysed in light of the literature on performance measurement, combined with theories and research about organizational learning. Results show that OC has created an extensive interest in eldercare quality and thus placed this issue high on the political agenda. OC has furthermore been firmly integrated in municipal



administrative and political processes, including steering documents. Despite this, no municipality has improved its performance as measured by OC in any dramatic way. The reproductive or »single loop« learning prompted by OC seems to have improved the performance of low ranked municipalities but decreased the performance of the high ranked ones, and by doing so reduce the difference in performance in eldercare services between municipalities.

#### **FORFATTEROPLYSNINGER**

*Lena Lindgren* är docent i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hennes nuvarande forskning handlar huvudsakligen om att kritiskt granska logik, funktioner och konsekvenser hos olika former av uppföljnings- och utvärderingssystem i offentliga sektorn, särskilt inom skola och socialtjänst.

Förvaltningshögskolan  
Göteborgs universitet  
P O Box 712  
SE – 405 30 Göteborg  
E-post: [lena.lindgren@spa.gu.se](mailto:lena.lindgren@spa.gu.se)



# Kontroll og tilsyn som kilder til kvalitetsforbedring

SIGNY IRENE VABO OG MIA VABØ

**Nøkkelord:** kontroll, tilsyn, organisatorisk læring, kvalitetsutvikling, eldreomsorg

**Keywords:** control, internal regulation, organizational learning, service quality, care for older people

## INTRODUKSJON

Offentlige institusjoner blir i økende grad gjort til gjenstand for kontroll, tilsyn, kvalitetsmålinger og andre former for evaluerende undersøkelser (Power 1997; Hood mfl. 2002; Sanger 2013; Lindgren 2014; Mulgan 2014). Det er ikke tilstrekkelig at beslutnings- og arbeidsprosesser skal styres prospektivt gjennom planer og prosedyrer. Involverte aktører skal også granskes retrospektivt for å sikre at planer og prosedyrer virkelig følges, og for å sikre at den politikken borgerne har stemt på, faktisk blir iverksatt. I tillegg ligger det så å si implisitt i forestillingen om retrospektive kontroller at de vil bli betraktet som viktige kilder til refleksjon, læring og forbedring (f.eks. Behn 2003; Morin 2003; Johnsen 2007; Vedung 2009; Lodge og Hood 2010; Lodge og Wegrich 2012; Sanger 2013; Borrás & Højlund 2015). Ideen om å skape forbedringssløyfer basert på retrospektiv kontroll og refleksjon er ikke bare en del av de populære organisasjonsoppskrifter om kvalitetsledelse. Den gjennomgår også ulike former for revisjon, tilsyn og kontroll som opprinnelig har vært utformet med tanke på å ivareta mer snevre kontrollhensyn (se også Dahler-Larsen 2008:66).

Med løfter om læring og kvalitetsforbedring fremstår ulike former for revisjon, tilsyn og kontroll som noe udiskutabelt godt. Innenfor forvaltningsforskningen blir det imidlertid stadig oftere vist til at det finnes dysfunksjonelle sider ved den økte kontrollaktiviteten (Power 1997; Hood mfl. 2002, Lodge & Hood 2010; Lodge & Wegrich 2012; Banarjee 2013; Lindgren 2014). Forskere er blitt oppmerksomme på at kvalitetssystemer har en kon-

stitutiv virkning på de virksomheter som angivelig skal bedre kvaliteten på sine tjenester. Kvalitet bringes ikke ut i lyset på en nøytral måte, men ulike typer målinger bidrar gjennom sine kriterier og metodiske tilnærminger til å synliggjøre virksomheter på helt bestemte måter og dermed til å definere hva som regnes som kvalitet (Dahler-Larsen 2008). Med dette utgangspunktet er det mulig å tenke seg at kvalitetssystemer kan stivne i en byråkratisk form der oppmerksomhet rettes mot det målbare, lett kontrollerbare og standardiserte, og ikke mot mer komplekse, sosiale og kontekstavhengige problemstillinger som har større relevans for utvikling av kvalitet (Lindgren 2014).

Noordegraaf & Abma (2003; Abma & Noordegraaf 2003) avviser ikke at systemer for kontroll og evaluering kan få denne typen perverterte konsekvenser. De understreker imidlertid at det ikke er det å granske offentlige virksomheter i seg selv som er problematisk, men at det er dårlig samsvar mellom evalueringslogikk og virksomheten som skal granskes. De etterlyser med andre ord bevissthet rundt den konstitutive virkningen av evalueringsaktiviteten. Målesystemer basert på entydige målekriterier er på sin plass når det dreier seg om oppgaver som kan løses ved hjelp av uomtvistelige standardprosedyrer. Men de samme systemene blir problematiske om de tas i bruk på områder der prosesser er preget av uklare mål, tvetydige interesser og diskutabel kunnskap.

I denne artikkelen retter vi søkelyset mot kontroll og tilsyn av sykehjem (plejehjem/ældreboende). Vårt perspektiv er tilsvarende situasjonsbetinget som hos Abma og Noordegraaf (2003). Spørsmålet vi reiser, er om den informasjonen som ligger i tilbakemeldingene fra ulike kontroll- og tilsynsordninger, er *relevant* for å bedre de særegne praksiser som finner sted i sykehjem. Hentes det inn informasjon om *vesentlige kvalitetsdimensjoner*? Er denne informasjonen *gyldig*? Og: Gir kontroll- og tilsynsmyndighetenes tilbakemeldinger *mulige forklaringer* som grunnlag for å si noe om hva som bør forbedres? I tråd med Dahler-Larsen (2008) er vår forståelse av kvalitet ikke på noen måte «gitt». Vi baserer oss på innsikter fra kritiske forskningsbidrag som på ulike måter beskriver og forstår sykehjemmets kjerne-kvaliteter med utgangspunkt i beboernes livskvalitet (for eksempel Slagsvold 1995; Nakrem 2011; Bergland 2012). Presentasjonen av perspektivene tar videre utgangspunkt i Avedis Donabedians (1988) rammeverk, som er hyppig anvendt som grunnlag for diskusjoner av kvalitet i helse- og omsorgssektoren.

Med utgangspunkt i en kritisk tilnærming til spørsmålet om hva som konstituerer viktige kvaliteter i sykehjem, er ambisjonen å gi nye perspektiver til den forskningen som mer spesifikt utforsker styringssystemer og kontrollordninger omkring sykehjem (for eksempel Nørsgaard mfl. 2008; Gjertsen mfl. 2012; Banarjee 2013; Stockholm stad 2014; Heggdal & Bukve 2014).

Artikkelen starter med en kritisk drøfting av hva som konstituerer og skaper kvalitet i sykehjem. Deretter presenteres metode og data. Med dette som

utgangspunkt analyserer vi tilbakemeldingene fra den rekken av kontroll- og tilsynsordninger som omgir sykehjemmene i Oslo kommune. Vi avslutter med en kort oppsummering og noen refleksjoner, blant annet omkring hvordan de etablerte ordningene kan gjøres bedre egnet for arbeid med kvalitetsforbedring.

## HVORDAN FORSTÅ KVALITET I SYKEHJEM?

*Hva som antas å konstituere kvalitet i sykehjem*

Det understrekes gjerne at helse- og omsorgstjenester dreier seg om en form for samproduksjon, i den forstand at de alltid vil involvere et minimum av samhandling og kommunikasjon (Abma & Noordegraaf 2003). I sitt arbeid med en analytisk forståelse av kvalitet i helsesektoren tar Donabedian (1988) utgangspunkt i dette grunnsynet, og skiller analytisk mellom to fundamentalt ulike kvalitetsdimensjoner: kvaliteten på den tekniske utførelsen av behandling og pleie, og kvaliteten på mellommenneskelige prosesser, altså hvordan helsepersonell kommuniserer og samhandler med pasienten.

Kvaliteten på den *tekniske utførelsen* kan ifølge Donabedian best belyses med utgangspunkt i det som til enhver tid er vitenskapelig og teknisk mulig. Han refererer med andre ord til det som ofte omtales som evidensbasert praksis eller «beste praksis». Når det gjelder *kvaliteten på de mellommenneskelige prosessene*, finnes det imidlertid ikke evidensbaserte prosedyrer å holde seg til. Her er det individuelle og sosiale standarder som gjelder, skriver han. Den mellommenneskelige kvalitetsdimensjonen er likevel en viktig forutsetning for å lykkes med den medisinsk-tekniske behandlingen, blant annet fordi kommunikasjon med pasienten er avgjørende for å kunne stille riktig diagnose.

Med utgangspunkt i Donabedians begrepsapparat vil det mellommenneskelige regnes som en kjerne-kvalitet i sykehjem. For det første vil mennesker som befinner seg i sykehjem, ofte ha ustabil helse og komplekse kombinasjoner av lidelser. Å skulle avgjøre hva som er en egnet behandling, krever dermed årvåkenhet og kontinuerlig kommunikasjon. Det kan i liten grad instrueres direkte av løse-vede evidensbaserte behandlingsprosedyrer (Wyller & Wyller 2013). For det andre har sykehjemmene i økende grad blitt underlagt krav om å ivareta menneskers psykososiale behov. De oppfordres, blant annet gjennom Kvalitetsforskriften (2003) og Verdighetsgarantien (2010), til å nedtone en tradisjonell institusjonsmodell der hverdagen styres av rutinemessige gjøremål, til fordel for en mer hjemlig modell der hverdagen i større grad styres av den enkeltes verdier og preferanser. Kommunikasjon og samhandling blir viktige «arbeidsredskaper» for å virkelig gjøre denne visjonen (Vabø 2015).

At mellommenneskelige prosesser utgjør en kjerne-kvalitet i sykehjem, bekreftes gjennom en rekke eksplorerende studier. Gode sykehjem beskrives som steder der personalet tar seg tid til å prate med beboerne, bli kjent med dem og behandler dem med respekt og omtanke. Forskningen viser at en

god atmosfære dels er betinget av fysiske og sanselige aspekter ved stedet der omsorgen utføres, som at fellesrom ser rene og ryddige ut, at det råder en rolig og vennlig stemning, at interiør og møbler er velholdte, at belysningen er god, maten er god, og at det er fritt for påtrengende lukter (se for eksempel Rantz mfl. 1998; Bradshaw mfl. 2012; Roderiguez-Martin mfl. 2013). Likevel er det personalets oppførsel og deres sosiale kompetanse som særlig fremheves, ikke minst i studier der sykehjemsbeboere selv er intervjuet (Bergland 2012; Roderiguez-Martin mfl. 2013).

Mens Donabedian (1988) understreker at kommunikasjon og samhandling er viktige forutsetninger for å oppnå kvalitet på den tekniske behandlingen, viser studier av sykehjem til at kvalitet på den tekniske behandlingen må ses som en integrert del av livskvalitet. Som Slagsvold (1995, 2001) påpeker, vil pleie og behandling utført etter de medisinske mest effektive metoder kunne være svært viktig også for mennesker som har kort tid igjen å leve, men behandlingen vil ha liten verdi med mindre den bidrar til pasientens velbefinnende innen et ganske kort tidsperspektiv. Smertelindring og hjelp til å håndtere ubehag vil typisk kunne bedre livskvaliteten til en beboer. Fravær av plager vil *påvirke* livskvaliteten – men det *er ikke* livskvalitet, ifølge Slagsvold. Fravær av plager er ikke det samme som å ha det godt.

#### *Kvalitetsdimensjoner det er behov for å innhente informasjon om*

Donabedians (1988) arbeider om kvalitet i helsetjenester var orientert mot å utvikle praktiske redskaper egnet til å forstå hva som påvirker resultater i helsesektoren. Ifølge Donabedian er det ikke tilstrekkelig å kjenne til pasientenes helse; det er flere former for informasjon som bør innhentes: (1) Informasjon om *strukturelle forhold*, det vil si om hva en *har* i form av bygningsmasse, økonomi, bemanning, kompetansesammensetning, rutiner, planer osv. (2) Informasjon om *prosesser*, det som *gjøres* for og med pasienter – direkte i form av behandling, pleie, samhandling eller indirekte i form av dokumentasjon, kontroll av medisiner osv. Og endelig, (3) informasjon om *resultater* – hva en oppnår i form av behandlingseffekter, bedret helse, økt livskvalitet, lav dødelighet osv.

Som utgangspunkt for analysen av hvilken informasjon som faktisk innhentes gjennom de analyserte kontroll- og tilsynsordningene, har vi, i tabell 1 nedenfor, illustrert Donabedians ulike dimensjoner for å kategorisere informasjon med relevans for kvalitetsutvikling. Empirisk vil vi belyse bredden i det informasjonstilfanget kontroll- og tilsynsordningene rundt sykehjemmene i Oslo gir, ikke minst når det gjelder kvalitet på mellommenneskelige prosesser – som er markert med ulike nyanser av grått i figuren. Da disse kvalitetsdimensjonene vanskelig kan gjøres evidensbaserte, som vi har sett, blir det spesielt interessant hvordan de følges opp gjennom kontroll- og tilsynssystemene.

Tabell 1. Kilder til informasjon om kvalitet, typer av kvalitetsmål og sammenhengen mellom dem (utviklet med utgangspunkt i Donabedian 1988).

	Struktur ... hva en har	Prosess ... hva en gjør	Resultat ... hva en oppnår
<b>Teknisk utførelse</b>	Bygning, utstyr, bemanning, faglig ekspertise, prosedyrer og rutiner	Følger faglige standarder, prosedyrer og sikkerhetsrutiner	Omfang av plager, for eksempel: fallulykker, bruk av antibiotika, omfang av trykksår og urinveis-infeksjoner
<b>Sam-handling</b>	Arkitektur, design Sosiale/kulturelle ressurser – aktivtør, avtaler med frivillige og kultur-institusjoner	Følger rutiner forankret for eksempel i «verdighets-garantien»	Tilfredshet med definerte tjenester, eller elementer i tjenestutførelsen
		Samhandling, kommunikasjon – viser lydhørhet, sensitivitet, diskresjon, omtanke, respekt	Livskvalitet Et verdig liv

*Premisser for at kvalitetsinformasjonen skal ha gyldighet*

Når vi spør om den informasjonen kontroll- og tilsynsmyndighetene samler inn, er relevant, sikter vi ikke bare til hva den tematisk omfatter – om den viser til forhold som berører struktur, prosess eller resultat. Vi sikter også til hva den innsamlede informasjonen kan si noe om – om den har *gyldighet* i den forstand at den kan si noe om kvaliteten på de tjenestene eldre mottar i sykehjem. Alle former for kontroll og evaluering vil være basert på en eller annen form for stikkprøver, rapportering, dialog og observasjon, som i beste fall gir indikasjon på hva som foregår i praksis. Selv om denne typen informasjon alltid vil dreie seg om forenklinger av en kompleks virkelighet, skal vi se at de ulike målene som er illustrert i tabell 1, i utgangspunktet vil kunne ha ulik gyldighet.

Donabedians (1988) rammeverk har vært hyppig brukt som utgangspunkt for å klassifisere ulike statistiske indikatorer i helsesektoren. Donabedian selv var imidlertid opptatt av å understreke at enkle kvantifiserbare kvalitetsmål ikke uten videre kunne si noe om kvalitet. Noen ganger vil vitenskapelig validert kunnskap mangle, slik at vurderinger vil måtte baseres på mindre autoritative og rigorøse mål (1988:1747). Han var også opptatt av at kunsten å kunne tilpasse seg hvert enkelt menneske ikke måtte gå tapt (1988:1744).

Forskere som har holdt fast i Donabedians nøkterne utgangspunkt, har da også pekt på flere utfordringer med å finne gyldige – eller valide – indikatorer på kvalitet i sykehjem. Det er påpekt problemer ved alle de tre kategoriene av kvalitetsinformasjon. Den typen *resultatindikatorer* som ofte er benyttet i sykehus, som «bedret helse» eller «lav dødelighet», gir liten mening i syke-

hjem. Omsorgen i sykehjem fremstår som resultatløs i den forstand at den i prinsippet kan være meget god selv om døden er et sikkert utfall (Unruh & Wan 2004). I den grad det anvendes resultatmål i sykehjem, dreier det seg eksempelvis om forekomsten av komplikasjoner, plager og utilsiktede hendelser (fallulykker, inkontinens, liggesår osv.). En annen form for indikatorer som antyder noe om hvor godt beboere har det i sykehjem, er ulike tilfredshetsmål – mål på hvordan beboere vurderer sykehjemmet i sin alminnelighet eller ulike aspekter ved tjenestene som tilbys. Utfordringen her er å finne mål som er relevante for alles livskvalitet, i tillegg til at det i praksis er en stor utfordring å få skrøpelige og demente eldre til å svare på omfattende surveyundersøkelser (Romøren 2005).

Resultatmål, mål på forekomst av både plager og tilfredshet, indikerer noe om hvordan mennesker har det. Likevel er det stilt spørsmål ved hvor sensitive slike mål isolert er for å si noe om kvaliteten på det sykehjemmet tilbyr. Målene vil i stor grad variere med forhold som ligger utenfor sykehjemmets kontrollområde; for eksempel vil tendensen til å få liggesår kunne variere med beboernes varierende helse i utgangspunktet (Spector & Mukamel 1998; Castle & Ferguson 2010). Og det er vel kjent i forskningen på sykehjem at tilfredshet med livet i sykehjem i stor grad handler om hvilken innstilling beboeren i utgangspunktet har til å gjøre det beste ut av situasjonen (Slagsvold 1995; Bergland 2012).

*Prosessmål* kan være informative, men gitt at de sammenstilles med resultatmål. Da vil det for eksempel være mulig med relativt stor sikkerhet å si om bruken av en rutine for toalettbesøk «virker», om den for eksempel gir nedgang i inkontinensproblemer. Slagsvold (1995) finner imidlertid at prosessindikatorer som hyppig anvendes for å måle kvalitet i sykehjem, ofte er lite valide – de måler ikke det de er ment å måle. Dette er særlig tydelig for mål som er orientert mot beboernes psykososiale behov (se også Nakrem 2011), det vil si antakelser om hva slags handlinger som «virker» for at sykehjemsbeboere skal oppleve et verdig og godt liv i institusjonen. Slagsvold understreker at vanskelighetene med å finne valide mål ikke primært skyldes dårlig utviklet metode, men at selve fenomenet ikke lar seg måle. Hva som oppfattes som god institusjonskvalitet, varierer signifikant mellom personer og situasjoner. Castle og Ferguson (2010) påpeker i tråd med dette at prosessindikatorer i sykehjem primært sier noe om *hva* som blir gjort, men ingenting om *hvordan* ting blir gjort eller om det som blir gjort, er adekvat i konkrete situasjoner. At medisiner blir gitt eller trivselstiltak iverksatt, forteller ingenting om medisineringen var riktig eller om trivselstiltakene ble verdsatt av beboeren. Derfor blir prosessindikatorer – rapporteringer om hva som gjøres – ofte oppfattet som en form for «kvalitet på papiret».

*Struktur mål* kan gi informasjon av relevans for kvalitet. For eksempel viser store amerikanske undersøkelser fra sykehjem at det er en klar sammenheng mellom faglærte pleiere og forekomst av trykksår, urinveisinfeksjon, bruk

av antibiotika, dehydrering og vekttap (Harrington 2013). Men heller ikke strukturmål forteller hele sannheten. Castle og Ferguson (2010) finner at bemanningsnivå sier lite uten innsyn i hvordan de ansatte brukes som ressurser. Eksempelvis kan et høyt nivå av personell med pleiefaglig kompetanse vanskelig bidra til å heve kvaliteten på pleien dersom disse samtidig forventes å ivareta det praktiske arbeidet i sykehjemmet (Vabø 2015).

*Forståelse av sammenhenger – som utgangspunkt for mulige forklaringer*

Donabedian (1988) understreker at kvalitetsundersøkelser først og fremst blir nyttige når de bidrar til en forståelse av *sammenhengene* mellom struktur, prosess og resultat. I tabell 1 er dette illustrert med en sammenknyttende (horisontal) pil. Informasjon om strukturelle forhold kan aldri predikere kvalitet fullt ut. Kvaliteten vil alltid bero på hvordan ressurser tas i bruk. På samme måte kan informasjon om hva som gjøres, gi indikasjoner på kvalitet, men bare under forutsetning av at dette påvirker resultater i form av bedret helse, livskvalitet osv. Og vice versa, informasjon om resultater kan være gode mål på kvalitet, gitt at de faktisk lar seg føre tilbake til den behandling, pleie og omsorg som er gitt.

Å lete etter lineære sammenhenger mellom det som gjøres (behandling) og det som oppnås (resultat), gir god mening når det dreier seg om metoder og behandlingsformer som er vitenskapelig utprøvd eller faglig anerkjent som beste praksis. Men som vi har argumentert for ovenfor, kan det ikke forutsettes at evidensbaserte prosedyrer kan utvikles for kommunikasjon og samhandling som vil «virke» for alle typer mennesker og alle typer situasjoner (typen kvalitetsmål markert med gråtoner i tabell 1). Om personalet i sykehjem evner å møte den menneskelige variasjonen, vil avhenge av en rekke bakenforliggende forhold – alt fra fysiske omgivelser til individuelle egenskaper og uformelle sosiale relasjoner og gruppenormer. Slagsvold (1995) argumenterer med dette utgangspunktet for å supplere enkle indikatorstudier med mer dyptpløyende analyser som tar hensyn til den kontekstuelle kompleksiteten. Hennes betraktninger er i tråd med det som i dag benevnes «resilience engineering» og som handler om hvordan komplekse sosiotekniske systemer kan bygge opp under evnen til å fungere i varierende og vanskelige situasjoner (Hollnagel 2011). Når et praksisfelt er preget av lite sikre behandlingsmetoder og uforutsigbare pasientmøter, er det ikke hensiktsmessig å anvende en teknisk analytisk indikatorstudie for å undersøke sammenhenger mellom standardprosedyrer og resultater (Abma & Noordegraaf 2003). Under slike betingelser vil en forståelse av kvalitetsfremmende praksiser måtte baseres på innsikt i hva som påvirker personalets muligheter for å handle og samhandle med årvåkenhet (Irgens 2011; Vabø 2015). Evalueringer basert på *kontekstuelle* analyser vil måtte innhente informasjon om ulike typer av situasjonsbe-



tingelser som skaper dilemmaer og utfordringer; og evaluator vil måtte basere sine vurderinger på refleksive dialoger med ulike berørte parter snarere enn på entydige standarder (Abma & Noordegraaf 2003).

Når vi spør om tilbakemeldinger fra kontroll- og tilsynsmyndighetene rommer informasjon som gir grunnlag for mulige forklaringer, vil vi lete etter forståelser relatert både til teknisk og mellommenneskelig kvalitet. Informasjon som viser at forekomsten av liggesår samvarierer statistisk med bestemte former for behandling og pleie, kan peke på mulige årsakssammenhenger, gitt at det er pleiefaglig hold for å anta at behandlingen påvirker forekomsten av liggesår. Tilsvarende vil tilbakemeldinger som belyser hvordan kontekstuelle forhold preger mellommenneskelige prosesser, kunne bidra til bedre forståelse av hvordan en sosial dynamikk kan påvirkes og endres.

## METODE OG DATA

Analysen er basert på data fra en enkelt case, nemlig kontroll- og tilsynsvirksomheten rundt sykehjemmene i Oslo kommune. De formelle kravene til kontroll og tilsyn av sykehjem er like for alle norske kommuner. I Oslo har imidlertid omfanget av sykehjemsektoren i kommunen gitt mulighet for etablering av et distinkt fagmiljø og ordninger som i prinsippet skulle ha de beste forutsetninger for å imøtekomme både nasjonale og kommunale forventninger om at kontroll og tilsyn skal gi forbedringer i forvaltningen – og bidra til kvalitetsutvikling. Casen kan dermed karakteriseres som «hypoteseprøvende» (Andersen 2013:85 f.), som en (om enn svak) test av den antatte positive sammenhengen mellom kontroll- og tilsynsvirksomhet som utgangspunkt for kvalitetsforbedring. Som en type «kritisk case» eller «risikabel empirisk konfrontasjon» (Gerring 2007; Andersen 2013) kan analysen av Oslo kommune generaliseres til diskusjonen av hvilken relevans informasjonsinnhenting og -formidling gjennom kontroll- og tilsynsordninger har for arbeid med kvalitetsforbedringer generelt.

Data omfatter alle relevante dokumenter fra bystyret og byrådet, og en rekke konsulentrapporter som dokumenterer hva slags informasjon som samles inn gjennom kontroll- og tilsynssystemene i Oslo kommune. Vi har gjennomført en systematisk, kvalitativ innholdsanalyse av alle dokumentene (jf. Bratberg 2014), med utgangspunkt i et predefinert analyseskjema basert på systematikken i tabell 1. Oversikt over de analyserte dokumentene følger i eget vedlegg. For kvalitetssikring av data og utfyllende informasjon om kvalitetsmålingssystemet har vi gjennomført et semistrukturert gruppeintervju med ansvarlige i Helseetaten i Oslo.

## ANALYSE AV KONTROLL- OG TILSYNSORDNINGENE RUNDT SYKEHJEMMENE I OSLO

### *Om de ulike kontroll- og tilsynsordningene*

I analysen avgrensner vi oss til kommunale kontroll- og tilsynsordninger som berører kjernevirksomheten i sykehjem. Norske sykehjem er imidlertid underlagt en rekke lovkrav – om alt fra brannsikkerhet, næringsmiddelhygiene, bruk og vedlikehold av elektromedisinsk utstyr til håndtering av helseopplysninger. Dermed vil også andre kontroll- og tilsynsmyndigheter enn de vi undersøker, gi tilbakemeldinger til sykehjemmene. Det gjelder ikke minst Helsetilsynet (Statens helsetilsyn ved Fylkeslegen), som er den viktigste nasjonale kontrollinstans for tjenestekvalitet i sykehjem.

Helsetilsynets fremste oppgave er, med utgangspunkt i *helse- og omsorgstjenesteloven* (2011), å tilse at relevante lover og forskrifter etterleves. Hertil kommer kravene i *helsetilsynsloven* (1984) om å «påse at alle som yter helse- og omsorgstjenester har etablert internkontrollsystem og fører kontroll med sin egen virksomhet på en slik måte at det kan forebygge svikt i tjenestene». *Internkontrollforskriften* (2002) gir kommunene et ansvar for å «utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosial- og helselovgivningen».

I Oslo er sykehjemmene organisert i en egen etat, Sykehjemsetaten, som er ansvarlig for så vel kommunal som privat sykehjemsdrift i kommunen. Tildeling av plasser skjer gjennom bestillerkontoret ved en av de 15 bydelsadministrasjonene i kommunen. Kontroll- og tilsynssystemet i Oslo omfatter en rekke ordninger, hvor de fleste inngår i det kvalitetsmålingssystemet som *Helseetaten* er gitt ansvar for (Byrådssak 241/14, side 2 f.; PWC 2014:13). Både Sykehjemsetaten og Helseetaten inngår i Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester (EST), med ulike roller knyttet til kommunens sykehjemsdrift. Sykehjemsetaten har driftsansvar, mens Helseetaten som fagetat har ansvar for å bidra til faglig utvikling. I tabell 2 fremkommer en oversikt over involverte aktører og de ulike ordningene i kommunens kontroll- og tilsynsaktivitet rundt sykehjemmene i Oslo.

Som vi ser av figuren, ivaretas sykehjemmenes og Sykehjemsetatens internkontrollansvar gjennom bruk av den såkalte Kvalitetslosen, som er betegnelsen for det elektroniske *internkontrollsystemet* som ble etablert i perioden 2009–2011, og som nå benyttes i kommunale sykehjem (private sykehjem benytter tilsvarende systemer med andre betegnelser). Den mest omfattende kontroll- og tilsynsaktiviteten skjer imidlertid i regi av Helseetaten, som har ansvar for koordinering og gjennomføring av de fem delelementene i det kommunale *kvalitetsmålingssystemet* etablert i 2004 (Bystyresak 12/04; Bystyresak 19/15).

Tabell 2. Ordninger for kommunens kontroll- og tilsynsaktivitet rundt sykehjemmene i Oslo, 2015.

Ansvarlig myndighet	Ordning	Beskrivelse	Formål
Sykehjemmet	Kvalitetslosen eller tilsvarende	Elektronisk system omfattende rutiner/prosedyrer og modul for registrering av avvik	Ivareta krav i Internkontrollforskriften «... å lære av feil og uønskede hendelser, forebygge gjentakelser og forbedre oss» (jf. Kommunerevisjonen Rapport 16/2014, side 11)
	Lokale kvalitetsutvalg	Avviksrapporter gjennomgås (omtrent en gang i måneden) av blant andre sykehjemslegen og institusjonssjefen	
Sykehjemsetaten	Kommunalt avviksutvalg	Avviksrapporter fra alle sykehjem gjennomgås og følges opp (omtrent en gang i måneden)	
Helseetaten	Revisjonsbesøk i virksomhetene	Annethvert år i bydelens bestillerkontor og hos kommunale og private utførere	Ivareta krav i Internkontrollforskriften
	Objektive kvalitetsindikatorer	Registreres i sykehjemmene to ganger (i uke 21 og 48) og rapporteres til Helseetaten	Ved etableringen var formålet med kvalitetssystemet å finne ut om pleie- og omsorgstjenestene ytes i henhold til lovpålagte krav og kommunens egne krav. Nå uttrykker byrådet at formålet i hovedsak bør være å oppnå bedre kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitetsarbeidet skal føre til bedre helse, mer tilfredse brukere og bedre ressursutnyttelse. Tjenestene skal være trygge, og det skal være færre uønskede hendelser (jf. Byrådssak 241/14, side 3).
	Undersøkelse blant brukere	Annethvert år (fra 2015) Tidligere årlig survey, nå gruppeintervjuer med beboere i stand til å delta (siden 2013)	
	Undersøkelse blant pårørende	Årlig survey	
	Undersøkelse blant ansatte	Årlig survey	
Bydelsutvalget	Folkevalgte tilsynsutvalg	Anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk i sykehjem	Påse at tjenestestedene drives i samsvar med regler og retningslinjer gitt av staten og Oslo kommune.
Bystyret	Forvaltningsrevisjon	Oppdrag fra kontrollutvalget, ev. etter initiativ fra bystyret (unntaksvis)	«... påse at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger» (jf. kommuneloven § 77)

Helseetaten gjennomfører de ulike kvalitetsundersøkelsene både i kommunalt og privat drevne sykehjem, med unntak av medarbeiderundersøkelsene som gjennomføres av den enkelte virksomhet (jf. Byrådssak 241/14, side 3). Kommunens kvalitetsmålingssystem og sykehjemmenes elektroniske internkontrollsystem utgjør de to sentrale ordningene for kvalitetsutvikling av virksomheten i de kommunale sykehjemmene. Som vi ser av tabell 2, har også de folkevalgte en rolle i kontroll- og tilsynssystemet rundt sykehjemmene – på den ene siden *bydelsutvalgenes tilsynsvirksomhet*, som skriver seg fra perioden før Sykehjemsetaten ble opprettet i 2007, da bydelene hadde ansvar for driften av sykehjemmene, på den andre siden *bystyrets revisjoner* ved kontrollutvalget, som har vært lovpålagt i norske kommuner siden endringene i kommuneloven av 1992. Kontrollutvalget har ansvar for alle kommunale virksomheter, og vil for sykehjemmenes del ikke være av samme regulære type kontrollordning som de øvrige.

#### *Tilbakemelding av informasjon – bredde og gyldighet*

Vårt første spørsmål dreier seg om i hvilken grad det samles inn informasjon om vesentlige kvalitetsdimensjoner, og om den informasjonen som samles inn, er gyldig. I det videre gjennomgår vi rapportene fra den enkelte kontroll- og tilsynsordning, og viser, med utgangspunkt i kategoriseringen i tabell 1, hvilke kvalitetsdimensjoner tilbakemeldingene konsentrerer seg om. Spørsmålet er om *bredden* av kvalitetsmål er ivaretatt. Deretter gir vi en samlet vurdering av informasjonens *gyldighet* – både hva tilbakemeldingene kan fortelle om behandling og pleie, og om ivaretagelsen av psykososiale behov.

#### *Sykehjemmenes/Sykehjemsetatens internkontrollsystem*

De kommunale sykehjemmenes internkontrollsystem, Kvalitetslosen, er basert på *avviksmeldinger* fra de ansatte. Av Sykehjemsetatens prosedyre for avviksbehandlingen fremkommer det at avvik skal registreres ved «... mangel på oppfyllelse av krav i lov eller forskrift eller krav uttrykt i kommunens eller Sykehjemsetatens/sykehjemmets egne prosedyrer og bestemmelser. Uønsket hendelse, uhell/nesten-uhell skal også meldes som avvik» (Kommunerevisjonen 2014:11). Avvikene forutsettes meldt i en eller flere av tre kategorier: (1) Hendelser og situasjoner knyttet til ansattes helse, miljø og sikkerhet. (2) Hendelser og situasjoner knyttet til interne forhold på arbeidsplassen. Og (3), hendelser og situasjoner som angår tjenestemottakerne. En forvaltningsrevisjon av Kvalitetslosen viser at det er noe ulike forhold som faktisk rapporteres som avvik (Kommunerevisjonen 2014:18, 32). Eksempler viser at det i stor grad dreier seg om relativt knappe beskrivelser av hendelser – rapport om fall, om oppgaver som ikke er utført ved forrige skift, og om manglende dokumentasjon. Rapportene viser til hva som *ikke* gjøres snarere enn hva som

gjøres. I den grad det foreligger mulige forklaringer på hvorfor avvik oppstår, nevnes alt fra utydelige rutiner til mangel på personale, sykefravær og mangel på utstyr og datamaskiner (se Oslo kommune, Sykehjemsetaten 2015).

Helseetatens kvalitetsmålingssystem

Innholdsanalysen av *kvalitetsrevisjonene* (2012 og 2014) viser at de er konsentrert om prosesser – fortrinnsvis hva som bør gjøres – for å gi god behandling og pleie og et godt mellommenneskelig klima. Hva angår pleien, inngår revisjon av forhold som dokumentasjon, klagehåndtering og avvikshåndtering, og oppfølging av beboernes legemiddelbruk. Når det gjelder mellommenneskelige prosesser, berøres forhold som aktivisering, informasjon og brukermedvirkning, men uten at den direkte samhandlingen eller kommunikasjonen mellom de ansatte og beboerne er undersøkt. Avvikene som noteres i revisjonene, handler i stor grad om at sykehjemmet ikke har etablert skriftlige prosedyrer, eller latt være å følge bestemte formkrav, som for eksempel å innhente signatur fra sykehjemslegen på utskrevne doseringslister. Vi leser i kommentarene til avviksrapportene at enkelte sykehjem gir inntrykk av å ha en god praksis til tross for formelle mangler. Det som ikke nevnes, er hvorvidt sykehjem som har de formelle formkravene i orden, samtidig har en mangelfull praksis.

De *objektive kvalitetsindikatorene* er alle å regne som resultatindikatorer. De omfatter data fra systematiske og gjentatte registreringer i samtlige sykehjem (for detaljer, se tabell 2). Indikatorene angir for eksempel prosentandel av beboere med trykksår som har oppstått på sykehjemmet, andelen med ernæringsmessig risiko, med skade på grunn av fall, med dårlig tannstatus og med helsetjenesteassosierte infeksjoner som har oppstått på sykehjemmet.

*Pårørendeundersøkelsen* (2014) er gjennomført både i kommunale sykehjem og sykehjem drevet av kommersielle og ideelle organisasjoner. Den er basert på en survey som omfatter ni temaer, og er i hovedsak konsentrert omkring mellommenneskelige og opplevelsesmessige forhold. Det dreier seg i stor grad om hvordan pårørende opplever møtet med sykehjemmet, om kommunikasjonen med sykehjemmet, om deres muligheter for medvirkning og for å klage. De pårørende blir også bedt om å vurdere situasjonen for beboeren de står nær, når det gjelder spesifiserte aspekter ved tjenester som mat og måltidsservering, stell og pleie samt spørsmål om trygghet og mulighet for privatliv. Svarprosenten ligger gjennomsnittlig på 50, men er svært varierende (mellom 24 og 100), slik at muligheten for sammenligninger mellom sykehjem er begrenset.

*Beboerundersøkelsen* (2014) ble gjennomført som en kvalitativ undersøkelse, basert på fokusgruppesamtaler med to til sju beboere ved hvert sykehjem. Også den inkluderer både kommunale og ikke-kommunale sykehjem. Samtalene var strukturert omkring temaer som tok utgangspunkt i formelle

kvalitetsmål, men var i prinsippet åpne nok til å fange inn beboernes opplevelser av den mellommenneskelige samhandlingen mer allment – hvordan de opplevde at de ble behandlet og møtt i det daglige. Beboernes erfaringer kom til uttrykk gjennom komplekse meningsmønstre i den forstand at de ble relatert til kontekstuelle forhold av både strukturell, prosessuell og resultatmessig art. For eksempel omtales pleierne som omsorgsfulle og flinke (prosessuelle forhold) og samtidig som utilgjengelige på grunn av mangel på personale (strukturelle forutsetninger). Travelhet og mangel på personale gjør at beboere noen ganger opplever at de må vente på å få hjelp og blir overlatt til seg selv, noe som gjør dem usikre og utrygge, og som innskrenker deres mulighet til å bestemme over egen hverdag (resultatmål). Samtalene med beboerne nyanserer og utdyper hva som er viktig for dem, og de peker dermed utover det som er formalisert i kvalitetskrav. Beboerne sier seg enig i at formaliserte kvalitetskrav av typen variert meny, valgmuligheter og individuell tilrettelegging er viktig, men understreker samtidig at det som gjør den vesentlige forskjellen for livskvaliteten, er hygge og samtale rundt måltidene. De viser også til hva sykehjemmets strukturelle rammebetingelser betyr for dem. De verdsetter enerom fordi det gir mulighet til privatliv, men savner aktivitets tilbud som kan gi dem likesinnede å prate med.

*Medarbeiderundersøkelsen* (2012) kartlegger de ansattes oppfatninger om egne arbeidsbetingelser og trivsel, noe som antydes å henge sammen med kvalitet fordi «arbeidsmiljøet har betydning for den enkelte arbeidstakers trivsel og produktivitet, og et dårlig arbeidsmiljø kan føre til nedsatt arbeidsevne og sykefravær ...» (side 3). De ansatte blir spurt om flere strukturelle forhold av betydning for beboere i sykehjem, for eksempel om de har nok tid, utstyr og kompetanse til å gjøre jobben. Undersøkelsen representerer imidlertid ingen eksplisitt analyse av hvordan sykefravær eller mistrivsel preger forholdene på sykehjem. Spørsmålene inngår kun som verdier på indekser hvor flere spørsmål er satt sammen i mer overordnede kategorier om trivsel.

Bystyrets/kontrollutvalgets forvaltningsrevisjoner

Av de fem rapportene fra *kommunerevisjonen* i perioden 2010–2015 som berører sykehjemmene (rapport nr. 20/2001, 09/2011, 13/2012 og 16/2014), er det kun én som undersøker kvalitet i sykehjem direkte (rapport 16/2011). Dette er en kvalitativ studie av to somatiske avdelinger i ett sykehjem. Rapporten er bred i sin tilnærming, men legger hovedtyngden på tekniske og praktiske forhold. Den vurderer strukturelle forhold som beboerrom, fellesarealer, utstyr og oppussingsbehov og prosessuelle forhold av typen behandling av avvik, klager og resultater fra undersøkelser, samt medisinhåndtering, ernæringsmessig oppfølging og ivaretagelse av hygiene. Når det gjelder spørsmålene

som omhandler livskvalitet, blir pårørende bedt om å vurdere situasjonen for beboerne, om forhold som mat, måltidsserveringen, stell og pleie.

#### Bydelsutvalgenes tilsynsutvalg

Bystyret har gitt føringer for tilsynsutvalgenes virksomhet (Byrådssak 1962/00; Bystyresak 165/05; Kommunerevisjonen 2013). Tilsynet skjer gjennom observasjonsbesøk på sykehjemmet og i noe ulikt omfang gjennom samtaler med beboere, ansatte, ledere og eventuelt pårørende. Tilsynsutvalgenes rapporter baseres på ulike former for informasjon, men har særlig oppmerksomhet knyttet til strukturelle forhold – altså hva en har. Det rapporteres om tekniske forhold som luftkvalitet/ventilasjon og røykvarslere, men også om språkkunnskaper hos de ansatte, og en rekke ressurser som berører mellommenneskelige og psykososiale forhold som arkitektur og sosiale og kulturelle ressurser (venneforeninger, frivillighetskoordinator, gruppeaktiviteter osv.).

Gir tilbakemeldingene bredde i informasjon – og er informasjonen gyldig?

Med utgangspunkt i begrepsmodellen illustrert i tabell 1 viser dokumentanalysen samlet sett at tilbakemeldingene dekker et bredt spekter av relevante kvalitetsmål. Det finnes informasjon både om beboeres helse og velbefinnende (resultat) og om hvordan sykehjemmene tilrettelegger (struktur) og handler (prosess) for å gjøre en best mulig jobb. På samme tid fremstår den samlede informasjonen som fragmentert og ufullstendig – både fordi kontroll- og tilsynsordningene enkeltvis fokuserer på én type kvalitetsmål, og fordi det kan stilles spørsmål ved informasjonens gyldighet. Det foreligger påfallende lite informasjon om hva som faktisk *gjøres*. I den grad informasjonen fra Kvalitetslosen fungerer som prosessmål, gir den først og fremst innblikk i det som ikke gjøres. Når det gjelder kvalitetsrevisjonene, retter disse oppmerksomheten mot formelle prosedyrer som er ment å påvirke daglige gjøremål. Men vi får vite lite om hva som faktisk gjøres – om prosedyrer og planer følges opp, om de fungerer etter hensikten eller byr på problemer.

De objektive kvalitetsindikatorerne er å betrakte som typiske resultatmål. De forteller noe om forekomsten av helseplager og skader blant beboerne, og antyder noe om kvaliteten på pleien (teknisk kvalitet). Men som tidligere nevnt kan det ikke utelukkes at plager og skader også har å gjøre med andre mer eller mindre vilkårlige forhold knyttet til beboernes helsetilstand. Informasjonen fra pårørende- og beboerundersøkelsen baseres på det vi ovenfor har omtalt som subjektive resultatindikatorer som indikerer hvor tilfredse beboerne er med livet i sykehjemmet. Slike undersøkelser kan si noe om sykehjemmets evne til å imøtekomme psykososiale behov. Men som vi har vist til i den teoretiske diskusjonen, kan rapportert tilfredshet også være preget av at mennesker har ulik innstilling til å trives. I pårørendeundersøkelsen vet

vi ikke noe om beboerne skjønner eller svartmaler situasjonen overfor sine nærmeste. Ei heller vet vi om de opplever spørsmålene som relevante og viktige. I beboerundersøkelsen vet vi med sikkerhet at det mangler svar fra de skrøpeligste eldre – de som er sykest og har kognitiv svikt.

### *Sammenhenger, kontekstualisering og mulige forklaringer*

Det andre spørsmålet vi reiser i artikkelen, er hvorvidt tilbakemeldingene fra de ulike kontroll- og tilsynsordningene rommer informasjon som peker på mulige forklaringer og dermed kan være retningsgivende for et eventuelt forbedringsarbeid i sykehjemmet. I hvilken grad gis det tilbakemeldinger som peker på hvorfor og under hvilke betingelser kvaliteten er god eller dårlig – eller på hva som hemmer og fremmer kvalitetsutvikling?

Med utgangspunkt i den teoretiske diskusjonen kan informasjon som gir grunnlag for forklaringer, tenkes å følge av statistiske analyser der en synliggjør hvordan utvalgte resultatmål henger sammen med ressurser, tiltak og rutiner. Vår dokumentanalyse viser imidlertid at det ikke forekommer tilbakemeldinger av denne typen i rapportene fra kvalitetsmålingssystemet. Det finnes eksempler på enkle sammenstillinger. I medarbeiderundersøkelsen (2012:10–12) er det eksempelvis en oversikt som viser hvordan gjennomsnittlig tilfredshet med arbeidsbetingelsene samsvarer med gjennomsnittlig tilfredshet i henholdsvis beboer- og pårørendeundersøkelsene for hvert av de kommunale sykehjemmene. Og Helseetaten har ved to anledninger laget samlerapporter med sammenstilling av de ulike undersøkelsene i kvalitetsmålingssystemet med rangeringer av sykehjemmene (Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten 2009; Oslo kommune, Helseetaten 2011). Men ingen av disse tilbakemeldingene representerer forsøk på å forklare eller forstå hvordan og hvorfor scoren på ulike kvalitetsmål eventuelt skulle samvariere.

Hva angår de subjektive kvalitetsmålene, altså pårørendes rapporteringer om tilfredshet, er det mulig å lese ut av tilbakemeldingene hvilke områder en samlet sett er mer eller mindre fornøyd med. For sykehjem med god svarprosent kan dette gi indikasjoner om på hvilke områder forbedringsarbeidet bør konsentreres. Vi vet imidlertid fra tidligere studier at denne typen kontekstløse «fjerndata» kan være vanskelige å tolke i lys av hverdagslige arbeidserfaringer (Vabø 2007:236). Ansatte som angivelig skal lære noe av undersøkelser, undrer seg over *hvorfor* svarfordelingene ser ut som de gjør – hvem det er som har svart, og hva konkret det er de relaterer sine positive og negative tilbakemeldinger til.

I vår teoretiske diskusjon argumenterte vi for at forklaringer på god kvalitet eller kvalitetsproblemer også kan ligge implisitt i mer erfaringsnære data hentet inn gjennom kvalitative undersøkelser. Av de undersøkelsene Oslo kommune tar i bruk, er beboerundersøkelsen et eksempel på dette. Tilbake-



meldingene her gir et mer inngående innblikk i de komplekse resonnementene som omgir beboernes subjektive erfaringer. Vi får høre om tvetydige erfaringer, for eksempel at samværet med pleierne er livgivende og hyggelig, men at det er for lite av det. Vi får innblikk i nyanserte perspektiver på måltider – at det ikke bare er maten, men også hyggen rundt bordet som er relevant for trivselen.

Beboerundersøkelsen kan ses på som et eksempel på en kontrollordning som beveger seg inn på det feltet hvor subjektive og sosiale standarder råder. Undersøkelsen viser eksempler på hvorfor bestemte situasjoner oppstår, og hva som verdsettes og ikke verdsettes i ulike situasjoner, og dels hvilke ulike preferanser beboere har. Den gir et innblikk i kontekstuelle forutsetninger for praksis, og bidrar til å synliggjøre viktige dilemmaer. Dersom det samtidig forelå perspektiver fra ledere, ansatte og andre berørte parter, kunne det ha gitt dypere innsikt i hvorfor kvaliteten hemmes eller fremmes.

## **KONKLUSJON – OG NOEN AVSLUTTENDE REFLEKSJONER**

Bruk av kontroll, tilsyn og evalueringer i offentlig sektor blir i økende grad begrunnet ut fra en antakelse om at de utgjør en viktig kilde til læring, forbedring og kvalitetsutvikling. Med utgangspunkt i den kommunale kontroll- og tilsynsvirksomheten som omgir sykehjem i Oslo, har vi reist spørsmål ved om den informasjonen ordningene tilveiebringer og formidler, kan sies å ha relevans for utvikling av sykehjemmenes kvalitet.

Vi erkjenner at kvalitet og kvalitetsutvikling er plastiske begreper som kan defineres og formes med utgangspunkt i ulike interesser og perspektiver (Dahler-Larsen 2008). Vi baserer vår forståelse av kvalitet på innsikter som fremkommer i eksplorerende, kritiske studier av sykehjem. Med dette som utgangspunkt har vi påpekt at sykehjemmenes kjerne kvaliteter omfatter både kvaliteten på tekniske behandlings- og pleieprosesser og kvaliteten på mellommenneskelige prosesser, eller hvordan beboernes psykososiale behov blir ivaretatt gjennom kommunikasjon og samhandling med personalet. Vi har argumentert for at de to kvalitetsdimensjonene påkaller ulike evalueringsslogikker. Informasjon om kvaliteten på behandling og pleie kan i noen grad baseres på kontekstløse analyser der en studerer effekter av ulike former for behandling og pleie. Undersøkelser av kvaliteten på mellommenneskelige prosesser krever en mer situert tilnærming. For å få innsyn i hvordan kommunikasjon og samhandling mellom mennesker fortøner seg, er det behov for informasjon om de kontekstuelle rammene for samhandlingen og hvordan samhandlingen fremstår sett fra ulike ståsted.

Analysen viser at det samles inn store mengder informasjon fra sykehjemmene i Oslo som berører forhold med relevans for kvalitet. Med vårt kritiske utgangspunkt finner vi likevel grunn til å reise spørsmål ved hvor egnet denne

informasjonen er som grunnlag for kvalitetsutvikling i det enkelte sykehjem. Det foreligger mye informasjon om forhold som er prosedyrefestet, indeksert og tallfestet. Informasjonen fremstår dessuten som fragmentert, det kan stilles spørsmål ved dens gyldighet og i hvilken grad tilbakemeldingene tilbyr mulige forklaringer som utgangspunkt for forbedringsarbeid. Revisjoner gir eksempelvis innblikk i om sykehjemmene følger opp lovpålagte krav og føringer som myndighetene mener vil bidra til kvalitetssikring. Men det er ukjent om det faktisk er samsvar mellom oppfyllelse av formelle krav og kvaliteten på prosessene de er ment å regulere. Videre foreligger det eksempelvis statistiske data som viser forekomsten av ulike plager og helseskader, men ingen analyser som forteller hvordan dette henger sammen med pleien i det enkelte sykehjem. Vi finner brokker av informasjon som hver for seg antyder hvordan hverdagen erfares fra ulike ståsted. Men det er ikke uten videre mulig å forstå hvorfor erfaringene er gode eller dårlige.

Den analysen vi har gjennomført, er begrenset til dokumentene som presenterer informasjonen fra kontroll- og tilsynsordningene. Resultatene sier derfor ingenting om hvordan mengden av informasjon og formidlingen av denne oppleves av ulike aktører som har ansvar for driften av sykehjem – om den oppleves som relevant, nyttig, lærerik eller irrelevant og intetsigende. Vi har heller ikke hatt til hensikt å vurdere hvordan informasjonen kan tenkes å tjene andre formål enn kvalitetsutvikling, for eksempel om den er egnet som grunnlag for kontroll. Vi vil anta at informasjonstilfanget – som er summativt og dels formidlet ved hjelp av oversiktlige grafer – oppleves som egnet til å skape overblikk og innsyn for administrativt ansvarlige som befinner seg på en armlengdes avstand fra sykehjemmet. Ut fra alle de hensyn og funksjoner som det enkelte sykehjem skal ivareta, er det også nærliggende å anta at informasjonen anses som relevant og nyttig her. At tilsyn kan oppleves som lærerikt og nyttig i forbedringsarbeid, bekreftes både i undersøkelser fra Oslo kommune (KPMG 2013) og i andre studier (Nörgaard mfl. 2008; Agenda Kaupang 2013). Vi vil likevel understreke at opplevd læringsutbytte og nytte ikke nødvendigvis behøver å være relatert til forbedring av sykehjemmets kjerne kvaliteter. Som Dahler-Larsen (2008) påpeker, kan forbedringen en har i tankene, være snevert relatert til bestrebelsene på å etterleve standarder og unngå kritiserbare feil. En undersøkelse gjort på oppdrag for Helsetilsynet peker i denne retningen. Her dreier det rapporterte læringsutbytte av tilsynet seg i stor grad om å skape større bevissthet rundt rutiner og systemer, og om de formelle krav som følger av loven (Agenda Kaupang 2013).

Samtidig vil vi ikke utelukke at kontroll- og tilsynssystemene kan trigge konstruktive diskusjoner og refleksjoner omkring kjerne kvaliteter i sykehjem. Vi vet fra tidligere studier at kvalitetssystemer inspirert av industrielle kvalitetssystemer har bidratt til å sette i gang refleksjoner omkring kjerne kvaliteter i omsorgstjenesten (Vabø 2007:242–246). Her var imidlertid

refleksjonene nærmest å betrakte som et biprodukt av det formelle systemet. De instrumentelle forbedringssløyfene som lå i kvalitetssystemet, ble forkastet som irrelevante, mens omsorgspersonalet ble engasjert av de anledningene til å reflektere over egen virksomhet som implisitt fulgte av systemet. Med Abma & Noordegraaf (2003) kan vi si at det her ble gjort et uformelt forsøk på å oppnå overensstemmelse mellom kvalitetssystemet og kjernevirksomheten.

Vi oppfatter at ansvaret for å oppnå slik overensstemmelse mellom kvalitetssystemet og kjernevirksomheten bør ligge på et politisk og administrativt nivå. Vi har pekt på at det vil kreve skreddersydde analyser av konkrete sykehjem og mer åpne dialogbaserte vurderinger fremfor vurderinger basert på forhåndsbestemte standarder. I den samlede informasjonen som foreligger fra Oslo kommune, finner vi flere ansatser både til kontekstuelle og dialogbaserte analyser. Vi noterer også at det i samtlige nordiske land eksperimenteres med nye former for kvalitetsoppfølging i eldreomsorgen – for eksempel basert på hverdagsobservasjoner (Stockholm stad 2014) og dialog og læringsorienterte tilsyn (Nörngaard mfl. 2008).

At vi påpeker fordelene ved slike former for informasjonsinnhenting og tilbakemelding, betyr ikke at vi anser statistiske indikatorstudier for å være uegnet. For bruk av kvalitetsmål har vi imidlertid påpekt et behov for strengere validitetskrav. Og dersom hensikten er at den informasjonen kontroll- og tilsynsmyndighetene samler inn og formidler, skal anvendes til kvalitetsforbedringer, bør rangeringer basert på løse kvalitätsmål nedtones til fordel for analyser som tar sikte på å undersøke sammenhengen mellom resultatet på ulike kvalitetsmål og variasjoner i praksis.

## REFERANSER

- Abma, Tineke & Mirko Noordegraaf (2003). Public Managers amidst Ambiguity. Towards a Typology of Evaluative Practices in Public Management. *Evaluation* 9 (3):285–306.
- Agenda Kaupang (2013). Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre. Deskriptiv undersøkelse av flerårig tilsynssatsning sett fra kommunens ståsted.
- Andersen, Svein S. (2013). *Casestudier*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Banarjee, Albert (2013). The regulatory trap. Reflections on the vicious cycle of regulation in Canadian residential care. I: Gabrielle Meagher & Marta Szebehely (red.): *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm Studies in Social Work 30. Stockholm: Stockholm University.
- Behn, Robert D. (2003). Why Measurer Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* 63 (5):586–606.
- Bergland, Astrid (2012). Hvilke faktorer kan bidra til trivsel i sykehjem? – Presentasjon av en trivselsteori med utgangspunkt i to forskningsprosjekter. *Geriatrisk sykepleie* 1:22–28.
- Borras, Susana & Steven Højlund (2015). Evaluation and policy learning: the learners' perspective. *European Journal of Political Research* 54: 99–120.
- Bradshaw, Siobhan Aine, Diane Playford & Afsane Riazi (2012). Living well in care homes: a systematic review of qualitative studies. *Age and Ageing* 41:429–440.
- Bratberg, Øivind (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Byrådssak 1962/00 (16.11.00) Mal for rapporter fra kommunale tilsynsutvalg for institusjoner mv.
- Byrådssak 241/14 (4.2.15) Kvalitetsmålingssystemet for pleie- og omsorgstjenestene i Oslo kommune – tilpasninger og endringer.
- Byrådssak 144/08 Styrking og samordning av tilsyn i sykehjem (behandlet i bystyret 11.12.08).
- Bystyresak 12/04 (11.2.04) Nytt kvalitetsmålingssystem i sykehjem i Oslo.
- Bystyresak 165/05 (25.05.05) Arbeidsbetingelser for tilsynsutvalg for institusjon mv.
- Bystyresak 19/15 (04.02.15) Kvalitetsmålingssystemet for pleie- og omsorgstjenestene i Oslo kommune – tilpasninger og endringer.
- Castle, Nicholas G. & Jamie C. Ferguson (2010). What is Nursing Home Quality and How Is It Measured? *Gerontologist* 50 (4):426–442.
- Dahler-Larsen, Peter (2008). *Kvalitetens beskaffenhet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Donabedian, Avedis (1988). The Quality of Care. How Can IT BE Assessed? *The Journal of the American Medical Association (JAMA)* 260 (12):1743–1748.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Gjertsen, Hege, Gisle Solvoll & Trude Gjernes (2012). *Tidsbruk og byråkrati i pleier- og omsorgstjenestene. En studie av omfang, nytte og kostander ved rapporterings- og dokumentasjonsarbeid i kommunale pleier- og omsorgstjenester*. NF-rapport nr. 12/2012. Bodø: Nordlandsforskning.
- Harrington, Charlene (2013). Understanding the relationship of nursing home ownership and quality in the United States. I: Gabrielle Meagher & Marta Szebeheley (red.): *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm Studies in Social Work 30. Stockholm: Stockholm University.
- Heggdal, Hanne Marie & Oddbjørn Bukve (2014). Reguleringsstrategier og kvalitetsarbeid. I: Oddbjørn Bukve & Gro Kvåle (red.): *Samhandling og kvalitet i helseorganisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* LOV-2011-06-24-30.
- Helsetilsynsloven (1984). *Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m.* (LOV-1984-03-30-15).
- Hollnagel, Erik (2011). When Things Go Wrong: Failures as the Flip Side of Successes. I: David A. Hoffman & Frese, Michael (red.): *Error in Organizations*. New York, London: Routledge.
- Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George Jones & Tony Travers (2002). *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Internkontrollforskriften (2002). *Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten* (FOR-2002-12-20-1731).
- Irgens, Eirik J. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommuneloven (2002). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107).
- Kommunerevisjonen (2013). *Bydelsutvalgenes tilsyn – forståelse, organisering og rapportering*. Rapport 12/2013. Oslo kommune.
- Kommunerevisjonen (2014). *Kvalitetsloven – en undersøkelse av avviksbehandlingen ved Lilleborg sykehjem og Ryenhjemmet*. Rapport 16/2014. Oslo kommune.

- KPMG (2013). *Evaluering av kvalitetsmålingssystemet i Oslo kommune. Kvalitetsrevisjoner og brukerundersøkelser i sykehjem og hjemmetjenester*. 13. februar 2013.
- Kvalitetsforskriften (2003). *Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting* (FOR-2003-06-27-792).
- Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lodge, Martin & Christopher Hood (2010). Regulation Inside Government: Retro-Theory Vindicated or Outdated? I: Robert Baldwin, Martin Cave & Martin Lodge (red.): *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodge, Martin & Kai Wegrich (2012). *Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Morin, Danielle (2003). Controllers or catalysts for change and improvement: would the real value for money auditors please stand up? *Managerial Auditing Journal* 18 (1):19–30.
- Mulgan, Richard (2014). *Making Open Government Work: Accountability, Transparency and Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nakrem, Sigrid (2011). Measuring quality of care in nursing home – what matters? Avhandling i samfunnsmedisin, Medisinsk fakultet. Trondheim: NTNU.
- Noordegraaf, Mirko & Abma Tineke (2003). Management by measurement? Public Management practices amidst ambiguity. *Public administration* 81 (4):853–871.
- Nörsgaard, Asbjørn Sonne, Maud Rosenfahl & Diddé Cramer Jensen (2008). *Plekehjemstilsyn – politik på pressens præmisser*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2009). Sammenstilling av resultater fra kvalitetsrevisjoner, registrering av objektive indikatorer og brukerundersøkelser i sykehjem, hjemmetjeneste og bestillerkontorer.
- Oslo kommune, Helseetaten (2011). Sammenstilling av resultater fra kvalitetsrevisjoner, objektive indikatorer, brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelse for bestillerenheter, kommunale utførere av hjemmetjenester og private leverandører av hjemmetjenester.
- Oslo kommune, Sykehjemsetaten (2015). Avvik i Sykehjemsetaten. Statistikk og trender. Perioden 01.01–31.08.2015.
- Power, Michael (1997). *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- PWC (2014). *Oslo kommune. Evaluering av ordningen med kommunale tilsynsutvalg for sykehjem*.
- Rantz, Marilyn J., David R. Mehr, Lory Popejoy, Mary Zwygart-Sauffacher, Lany L. Hicks, Victoria Grando, Vicky S. Conn, Rose Porter, Jill Scott & Meridean Maas (1998). Nursing Home Care Quality: A Multidimensional Theoretical Model. *Journal of Nursing Care Quality* 12 (3):30–46.
- Rodriguez-Martin, Beatriz, Maria Martinez- Andrès, Blanca Notario-Pacheco & Vicente Martinez-Vizcaino (2013). Perception of quality of care among residents of public nursing-homes in Spain: a grounded theory study. *BMC Geriatrics* 1 (65): DOI: 10.1186/1471-2318-13-65.
- Romøren, Tor Inge (2005). Kvalitet i sykehjem – sett fra tre kanter. *Tidsskrift for velferdsforskning* 8 (4):226–233.
- Sanger, Mary Bryna (2013). Does Measuring performance lead to better performance? *Journal of Policy Analysis and Management*:185–208.
- Slagsvold, Britt (1995). *Mål eller mening. Om å måle kvalitet i aldersinstitusjoner*. Doktoravhandling. NGI-rapport 95:1. Oslo.

- Slagsvold, Britt (2001). Det er kun godt på den målte måte. I: Dorthe Høeg (red.): *Ældreomsorg – management eller menneskelighet? Kvalitetsbegrebet til diskusjon – Antologi*. Hellerup: Videnscenter på Ældreområdet.
- Spector, William D. & Dana B. Mukamel (1998). Using outcomes to make inferences about nursing home quality. *Evaluation and the Health Professions* 21:291–315.
- Stockholm stad (2014). Uppföljning genom fördjupad kvalitetsanalys inom äldreomsorgen. Slutrapport.
- Unruh, Lynn & Thomas T.H. Wan (2004). A system Framework for Evaluating Nursing Care Quality in Nursing Homes. *Journal of Medical Systems* 28 (2):197–214.
- Vabø, Mia (2007). *Organisering for velferd. Hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid*. Avhandling for dr.philos.-graden. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitet i Oslo. NOVA-rapport 22.
- Vabø, Mia (2015). *Hverdag i sykehjem*. Konferanserapport NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Vedung, Evert (2009). *Utværdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Verdighetsgarantien (2010). *Forskrift om en verdig eldreomsorg* (FOR-2010-11-12-1426).
- Wyller, Vegard Brun & Torgeir Brun Wyller (2013). Evidensbasert medisin – et kritisk innspill. *Nytt Norsk Tidsskrift* 30:61–69.

## SAMMENDRAG

Ulike former for evaluering, kontroll og tilsyn legitimeres ofte med henvisning til hvor viktig kritiske tilbakemeldinger er for kvalitetsutvikling i den undersøkte virksomheten. I artikkelen analyseres de mange tilbakemeldingene sykehjem i Oslo får gjennom kommunens kontroll- og tilsynsordninger. Spørsmålet er om den informasjonen som ligger i tilbakemeldingene, kan sies å være relevant for arbeidet med kvalitetsforbedring i sykehjemmene. Analysen tar utgangspunkt i en kritisk drøfting av hva som konstituerer kvalitet i sykehjem, og hva som på dette grunnlag må anses som relevant informasjon. Den gjennomførte dokumentanalysen tyder på at det samles inn betydelige mengder informasjon som er relevant for kvaliteten i sykehjem. Informasjonen omfatter statistiske opplysninger om sykehjemsbeboeres plager og deres tilfredshet med tilbudet, så vel som mer praksisnær informasjon som forteller om tilstander og hendelser i hverdagen. Vi finner likevel at informasjonen har varierende gyldighet, er fragmentert og i liten grad er gjort til gjenstand for analyser som bidrar til forståelse av hvorfor kvaliteten er god eller mindre god. Det ligger et forbedringspotensial i en nedtoning av mengden standardisert og summativ informasjon til fordel for mer kontekstavhengige og raffinerte analyser som gir innblikk i hva slags praksiser som hemmer eller fremmer kvalitet.

## ABSTRACT

In contemporary public sector various forms of evaluations, audits and other control mechanisms are legitimized because they provide critical feedback of relevance for quality improvement. This article draws attention to the publicly

funded nursing home sector of Oslo and to the different kinds of feedback information local authorities provide as a part of their control activities. The question is whether this feedback information is relevant for managers and employees in nursing homes striving to improve service quality. Analytically we are based in a critical discussion on nursing home quality and how core elements of nursing home quality can be identified and assessed. The document analysis carried out shows that the feedback information is extensive – including information based on quantitative data like health indicators, satisfaction surveys, as well as qualitative data from interviews and reporting systems. However, assessed as input for quality improvement a considerable part of the information is invalid, fragmented and not sufficiently analyzed to answer the pivotal question about why quality varies. Thus, there is a potential for improvement in the local government control apparatus by limiting the amount of standardized and summative information for the benefit of context specific information based on sophisticated analysis.

#### FORFATTEROPPLYSNINGER

*Signy Irene Vabo* er statsviter, dr.polit. fra Universitetet i Oslo i 2002. Hun arbeider som professor ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Foruten styring og tilsyn omfatter hennes forskningsinteresser lokal politisk organisering og lederskap, samstyring og relasjonen mellom stat og kommune.

Universitetet i Oslo  
Postboks 1097 Blindern  
0317 OSLO  
Tlf.: 22 85 44 30  
E-post: s.i.vabo@stv.uio.no

*Mia Vabø* er sosiolog, dr.philos., og arbeider som forsker I ved forskingsinstituttet NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hun har en særlig interesse for skiftende organisasjons- og styringstrender og hvordan disse preger velferdsorganisasjonenes praktiske hverdag.

Velferdsinstituttet NOVA  
Høgskolen i Oslo og Akershus  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 Oslo  
Tlf.: 47 02 54 89  
E-post: Mia.Vabo@nova.hioa.no

## VEDLEGG

*Dokumenter omfattet av innholdsanalysen*

Kvalitetsmålingssystemet

Samlerapport for kvalitetsrevisjonene 2012, november 2012 (23 sider)

Samlerapport for kvalitetsrevisjonene 2014, oktober 2014 (21 sider)

Veileder for registrering av objektive kvalitetsindikatorer, april 2015

Rapport 2/2014 Objektive kvalitetsindikatorer i sykehjem i Oslo, april 2015  
(44 sider)

Beboerundersøkelsen på sykehjem 2014, oktober 2015 (50 sider)

Pårørendeundersøkelsen på sykehjem 2014, september 2015 (135 sider)

Medarbeiderundersøkelsen 2012, juli 2013 (25 sider)

Bystyret – kontrollutvalgets forvaltningsrevisjon

Kommunerevisjonen Rapport 20/2010 Ti år med Gerica (88 sider)

Kommunerevisjonen Rapport 09/2011 Sykehjemsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i sykehjem driftet av kommersielle aktører (65 sider)

Kommunerevisjonen Rapport 16/2011 Kvalitet i sykehjem – Smestadhjemmet  
(72 sider)

Kommunerevisjonen Rapport 13/2012 Forvaltning av IT-systemet Gerica i Oslo kommune og intern kontroll rundt inntektene fra praktisk bistand  
(82 sider)

Kommunerevisjonen Rapport 16/2014 Kvalitetslosen – en undersøkelse av avviksbehandlingen ved Lilleborg sykehjem og Ryenhjemmet (63 sider)

Bydelens tilsynsutvalg

ALNA BYDEL ÅRSRAPPORT FOR 2014 – FURUSET SYKEHJEM. Tilsynsutvalget (TU) Alna Nord (behandlet i bydelsutvalget)

BJERKE BYDEL (Uanmeldt) tilsynsbesøk Økernhjemmet/Økern dagsenter, 16.12. 2014 (til orientering i bydelsutvalget)

GRORUD BYDEL Rapport fra (uanmeldt) tilsynsbesøk Ammerudlunden sykehjem, 18.12.14 (politisk behandling ikke angitt)

SAGENE BYDEL Rapport fra (anmeldt) tilsynsbesøk Sagenehjemmet, 3.12.2014 (behandlet i helse- og sosialkomiteen)

ULLERN BYDEL Rapport fra tilsynsbesøk Madserud sykehjem 20.02.2015 (behandlet i helse- og sosialkomiteen)



# Ansvarliggjøring og nye organisasjonsrutiner i skolen – rom for læring?



SØLVI MAUSETHAGEN, GURI SKEDSMO OG TINE S. PRØITZ

**Nøkkelord:** ansvarliggjøring, skoleutvikling, organisasjonsrutiner, nasjonale prøver, databruk

**Keywords:** accountability, school development, organizational routines, testing, data use

## INNLEDNING

Siden begynnelsen av 2000-tallet har vi i Norge fått et fokus på elevresultater som en av de viktigste indikatorene på kvalitet i grunnopplæringen. Nasjonale prøver, som har som mål å teste elevenes kompetanse i grunnleggende ferdigheter, ble innført som en del av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) i 2005. Endringene i utdanningspolitikken beskrives gjerne som et skifte fra en mål- og innholdsorientert styring av skolen til resultatstyring (Aasen mfl. 2012; Prøitz 2014). Resultatstyringen i Norge kan sies å ha en dobbelt funksjon: Den gir på den ene siden informasjon om elevenes prestasjonsnivå, og skal bidra til kontroll av måloppnåelse. På den andre siden uttrykkes det fra utdanningspolitisk hold tydelige forventninger om at informasjonen skal brukes til å sette inn tiltak av ulike slag for å forbedre elevenes resultater (Skedsmo 2009). Tidligere forskning belyser imidlertid hvordan dette kan være utfordrende å få til innenfor rammen av ekstern ansvarliggjøring (f.eks. Valli & Buese 2007; Hallett 2010). Andre studier fremhever hvordan en slik ansvarliggjøring også kan skape noen produktive spenninger som fører til læring blant skoleledere og lærere (Stillman 2011). Slike spenninger kan knyttes til ulike former for ansvarliggjøring, der ekstern ansvarliggjøring (accountability) møter det å ta ansvar ut fra mer profesjonsfaglige og moralske forhold (responsibility). Dette begrepsparet er blitt relativt mye belyst innenfor utdanningsforskningen de senere årene (Biesta 2004; Sugrue & Solbrekke 2011; Mausethagen 2013b), mens mindre oppmerksomhet er blitt rettet mot samspillet mellom de to ansvarliggjøringsformene.

I den norske konteksten har eksisterende evalueringer og forskningsprosjekter i all hovedsak undersøkt strukturelle endringer som oppstod i kjølvannet av introduksjonen av NKVS og utdanningsreformen Kunnskapsløftet i 2006, som for eksempel at det er store variasjoner mellom kommuner med tanke på i hvilken grad og hvordan resultater og resultatbruk inngår i det lokale kvalitetssystemet, og at skolene har svært ulik kapasitet og kompetanse til å ta i bruk resultatene (Aasen mfl. 2012). Studier har også vist at bruk av prøveresultatene ikke nødvendigvis ses på som en integrert del av læreres praksis, noe som også fører til at de i ulik grad tas i bruk formativt (Seland mfl. 2013; Mausethagen 2013a). De få studiene som har et spesifikt fokus på bruk av elevresultater, viser at dette henger tett sammen med hva slags rutiner skolen har etablert rundt bruk av disse resultatene. Internasjonal forskning fremhever for eksempel betydningen av tilgang på resultater og av tid og mulighet for samarbeid mellom lærere og skoleledere (Coburn & Turner 2011), og at skoleledere involverer seg, støtter og sørger for at arbeidet blir et felles ansvar (f.eks. Datnow 2011). I en pågående systematisk gjennomgang av forskning på resultatbruk i utdanningsfeltet finner vi hvordan mye oppmerksomhet rettes mot i hvilken grad lokale aktører, og særlig lærere, er «føyelige» med hensyn til politiske forventninger, mens det i mindre grad fokuseres på iboende spenninger og hvordan disse skaper både muligheter og begrensninger for utviklingsprosesser (Prøitz, Mausethagen & Skedsmo 2015). Basert på kunnskap fra tidligere forskning antar vi at måtene disse ansvarliggjøringsformene etableres og praktiseres på som en del av et kommunalt kvalitetssystem, gir føringer for hvordan resultatene brukes og hva slags rom som dermed skapes for læring og utvikling i skolen som organisasjon (Webb 2006; Elstad 2009; Skedsmo 2009).

I denne artikkelen er vi opptatt av hva slags rom resultatstyringen gir med tanke på læring og utvikling, og hvor vi undersøker dette gjennom ansvarliggjøring. Vi presenterer tre caser hvor vi analyserer hva som skjer i såkalte resultatmøter på tre skoler i tre kommuner med ulike kvalitetsvurderings-systemer. Resultatmøter representerer en ny rutine som er etablert som følge av nye praksiser for resultatoppfølging (Skedsmo mfl. 2015). Hensikten med en slik rutine er at skoleledere og lærere møtes for å analysere prøveresultatene, diskutere og ta beslutninger om hvordan de kan brukes for å utvikle kvaliteten på undervisning og læring. Gjennom fokus på innhold og prosesser innebærer møtene mulighet for læring for de involverte partene, som skal kunne ut i utvikling og forbedring av praksis. Vi retter oppmerksomheten mot hvordan skoleledere og lærere gir mening (Coburn 2004; Park mfl. 2012) til bruk av resultater, og stiller spørsmålet: Hvilke ansvarliggjøringspraksiser finner sted i såkalte resultatmøter, og hva slags rom kan disse skape for læring i organisasjonen? Vi redegjør først for våre analytiske perspektiver. Deretter beskriver vi data og metode før vi presenterer og diskuterer resultatene.

## ANSVARLIGGJØRINGSFORMER OG LÆRING INNENFOR ORGANISASJONSROUTINER

I studien tar vi som utgangspunkt at ulike ansvarliggjøringsformer vil skape og ramme inn det profesjonelle rommet for læring og utvikling på ulike måter. *Prestasjonsorientert ansvarliggjøring* legger i hovedsak vekt på prestasjoner, kvalitetsindikatorer, bruk av insentiver og sanksjoner og konkurranse som nøkkelen til forbedring (Gunter & Fitzgerald 2013). Disse elementene sammenfattes i det som bredt defineres som «performance management» (Clarke & Newman 1997), og det kan hevdes at denne prestasjonsbaserte tilnærmingen i dag er den dominerende formen for ansvarliggjøring i utdanningsfeltet, ofte beskrevet som «accountability» (Green 2011). Flere forskere karakteriserer denne formen som hierarkisk, administrativ eller management-orientert ansvarliggjøring (Romzek & Dubnick 1987; Sinclair 1995). I forhold til den norske konteksten har vi valgt å betegne denne administrative formen som prestasjonsorientert nettopp for å få frem det fremtredende fokuset på oppnådde resultater og prestasjonene som ligger bak disse. *Faglig-profesjonell ansvarliggjøring* handler blant annet om at profesjonsutøvere som arbeider i skolen, følger faglige og etiske normer for arbeidet, ofte beskrevet som «responsibility» (Biesta 2004). Den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen er også sterkt knyttet til verdier som anses som felles for profesjonen (se Sinclair, 1995). Lærere og rektorer er med andre ord også personlig ansvarlige for det verdigrunnlag de anser som viktig. Det kan hevdes at den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen alltid har vært en del av lærerarbeidet og er nært knyttet til tilliten som lærerprofesjonen blir gitt gjennom den nasjonale læreplanen på basis av deres profesjonskunnskap. Denne typen ansvarliggjøring anses som særlig sterk og forpliktende i skolen, og knytter seg også til skolens samfunnsmandat. De to formene for ansvarliggjøring eksisterer imidlertid parallelt og kan bygge på hverandre. Dersom egne verdier som profesjonsutøver kommer i konflikt med andre former for ansvarliggjøring, derimot, vil dette kunne skape dilemmaer og spenninger som kan være kontraproduktive med hensyn til læring. De to formene belyser også hvordan skoleledere må balansere ulike forventninger og prioriteringer mot hverandre, og kan dermed åpne opp for nyanserte perspektiver med tanke på å utforske hvordan ansvarliggjøringsformer kan påvirke læring i utdanningsfeltet.

Som analysebegreper representerer disse to ansvarliggjøringsformene ulike underliggende logikker som knytter seg til en mer overgripende spenning mellom kontroll og prestasjonsorientert ansvarliggjøring på den ene siden og autonomi og faglig-profesjonelt ansvar på den andre siden. En rendyrket prestasjonsorientert ansvarliggjøring kritiseres for å ha en iboende logikk i form av mangel på tillit og hvor ingen forbedring av praksis vil skje uten at individer holdes ansvarlig for den jobben de gjør (Strathern 2000). Empirisk vil det være sannsynlig at de to ansvarliggjøringsformene i skolen tar form

av et målhierarki heller enn dikotomier som gjensidig utelukker hverandre. De to formene for ansvarliggjøring belyser dermed hvordan både ledere og lærere i ulike situasjoner må balansere forskjellige forventninger, prioriteringer og hensyn mot hverandre. La oss illustrere dette med et eksempel. Når lærere gir tilbakemeldinger til elever for å støtte deres videre læring, gjøres dette i tråd med deres forståelse av det faglig-profesjonelle ansvaret de har overfor elevene. Når de samtidig har krav på seg til å dokumentere denne tilbakemeldingen i rapportering om elevenes faglige fremgang, gjøres dette ut fra en prestasjonsorientert ansvarliggjøring, der skolen gjennom rutiner må sikre dokumentasjon av god praksis både med tanke på kommunens resultatoppfølging, nasjonalt tilsyn og i tilfelle klager eller søksmål fra foreldre. Vi tar utgangspunkt i at den dominerende ansvarliggjøringsformen vil påvirke hvilke mål som gis prioritet av skoleledere, og at ansvarliggjøringsformene på denne måten skaper en ramme som kan gi føringer for det profesjonelle rommet til lærere og skoleledere, og påvirker lærings- og utviklingsprosesser i form av sentrale verdier og holdninger (Feldman 2000).

For å undersøke hvordan ansvarliggjøringsformene kan innvirke på utviklingsarbeid og læring i organisasjonen, setter vi derfor fokus på interaksjoner mellom leder og lærere i de såkalte resultatmøtene. Vi tar i bruk organisasjonsrutiner som analytisk innfallsvinkel, siden rutiners betydning for organisasjonslæring er blitt ansett som en viktig analyseenhet i studier av endring og læringsprosesser (Feldman 2000). Dette kan på den ene siden handle om at «eksterne sjokk» fungerer som incentiver for endring av rutiner, på den andre siden hvordan endring skjer gjennom intern dynamikk og hvordan både eksisterende og ny kunnskap hos deltakerne produserer nye ideer, mål og handlinger (Feldman 2000; Feldman & Pentland 2003). Feldman og Pentland (2003) skiller mellom to former for organisasjonsrutiner: designede rutiner (ostensive) og rutiner i bruk (performative). Mens designede rutiner representerer intensjoner slik de blir beskrevet i en generell, abstrakt og ofte skjematisk form (som for eksempel «resultatmøtet» som en del av et kommunalt kvalitetsvurderingssystem), reflekterer rutiner i bruk mer uformelle praksiser som etableres av de involverte innenfor bestemte kontekster – for eksempel mellom skoleledere og lærere på en skole når de møtes for å diskutere resultater og videre arbeid. Rutiner i bruk blir dermed definert som repeterende, gjenkjennelige mønstre av handlinger som involverer flere aktører, og som kan representere mekanismer for både stabilitet og endring (Feldman & Pentland 2003; Spillane 2012). Organisasjoner blir sett på som lærende idet de trekker veksler på tidligere erfaringer og kunnskap, som igjen støtter opp om ny praksis. Dermed kan rutiner ses på som pågående prestasjoner, hvor den spesifikke konteksten og deltakernes kunnskap, verdier og følelser (deres «emiske begreper») er av avgjørende betydning for å forstå hva som foregår innenfor rutinene (Feldman 2000). Innenfor dette perspektivet på organi-

sasjonslæring rettes oppmerksomheten mot praksisen i rutine og hvordan organisasjoner lærer fra direkte erfaringer, andres erfaringer, og hvordan de utvikler «rammeverk» eller «paradigmer» for å tolke erfaringer. I den grad vi kan identifisere slike nye eller endrede rammeverk, kan dette være indikatorer på læring (Levitt & March 1988).

Analysene av hva som foregår innenfor rutinen resultatmøter, er inspirert av rammeanalyse (Benford & Snow 2000; Coburn 2004). Det er særlig tre «innramminger» som i litteraturen vektlegges som sentrale for at folk skal bli engasjert i en sak eller oppgave, nemlig hvordan problemer, løsninger og motivasjon til å handle blir artikulert og delt i den enkelte samhandlingssituasjon. Mens analysen av den første innrammingen fokuserer på å definere de sentrale problemene og å fordele ansvar og «skyld», fokuserer analysen av den andre innrammingen på hvordan problemene kan løses, og hvilke strategier som blir viktige for å oppnå målene. Analysen av den tredje innrammingen ivaretar hvordan begrunnelsene for handlingene blir formulert, og i hvilken grad innrammingen synes å skape motivasjon til handling og endring (Park mfl. 2012). For å styrke en mer helhetlig forståelse av hva som skjer i resultatmøtene, fokuserer vi derfor også på i hvilken grad ledernes innramming syntes å bli positivt mottatt (eller ikke) av lærerne. Dette kan gi indikasjoner på i hvilken grad det skapes nye rammeverk og dermed også hvordan det skapes rom for læring og utvikling innenfor disse rutine.

## DATA, METODE OG ANALYSE

Dataene som blir brukt i denne artikkelen, er del av et større pågående forskningsprosjekt om resultatbruk i norske skoler og kommuner. Tre ungdomsskoler i tre kommuner deltar i den kvalitative delen av prosjektet. Utvalgs-kriteriene er geografisk plassering (rurale eller urbane områder), størrelse og type kvalitetsvurderingssystem. Det viktigste kriteriet er kvalitetsvurderingssystemene som kommunene har på plass eller er i ferd med å utvikle, siden vi forventer at dette vil påvirke skolens ansvarliggjøringspraksiser.

(1) Anker skole<sup>1</sup> ligger i en kommune som har et kvalitetssystem utviklet over 15 år. Det gjennomføres en rekke lokale tester, og kommunen har utviklet systemer for oppfølging av skolens resultater. Ansvarliggjøring av skoleledere og lærere er bygget på prestasjonsstyring og risikovurdering. Anker ungdomsskole er en urban 8–10-skole med 510 elever og 55 lærere.

(2) Enger skole er lokalisert i en kommune som de siste fem årene har etablert flere rutiner for resultatoppfølging. Det innebærer blant annet definerte kvalitetsindikatorer samt nylig etablerte kontrollelementer for forsterket ansvarliggjøring av skoleleder og lærere. Enger ungdomsskole er en rural, liten 8–10-skole med 110 elever og 15 lærere.

(3) Murer skole ligger i en kommune med hittil få etablerte rutiner for ansvarliggjøring. Skolene har stor frihet, og det er begrensede krav til rapportering av elevresultater til kommunen. Murer ungdomsskole er en semi-urban 8–10-skole med 480 elever og 50 lærere.

I analysen bygger vi på data fra observasjoner av resultatmøter mellom lærere og skoleledere fra skoleåret 2014/2015 samt data fra samtaler med skoleledere (rektor, assisterende rektor og avdelingsleder) gjennomført i forkant eller etterkant av observasjonene. Til sammen utgjør dette materialet data fra 18 timers observasjon av resultatmøter og samtaler med ledere. Under møtene og påfølgende samtaler skrev to forskere feltnotater om hva som ble sagt, så konkret og detaljert som mulig. Til dette brukte vi også et observasjonsskjema som er blitt utviklet og anvendt i tidligere studier på databruk. NVivo er blitt brukt i systematisering og analyse av dataene.

Følgende analysesteg ble brukt: (1) Først fokuserte vi på hvordan skoleledere formulerer problemer på basis av resultatene, samt løsninger og strategier for videre bruk, og hvordan de forsøkte å motivere lærerne for arbeidet. (2) Deretter så vi nærmere på hvordan disse begrunnelsene ble mottatt av lærerne, og hvordan lærerne skapte mening til bruken av prøveresultatene ved å ta i bruk faglige og didaktiske kunnskaper. (3) Til slutt fokuserte vi på likheter og variasjoner mellom de tre skolene. Analysen ga et grunnlag for å beskrive og diskutere ulike typer praksis for ansvarliggjøring som var etablert eller i ferd med å etablere seg på de ulike skolene, og å identifisere fremtredende rammeverk og i hvilken grad disse representerer stabilitet eller endring (Feldman & Pentland 2003) i skolen som organisasjon.

## ULIKE ANSVARLIGGJØRINGSPRAKSISER

Nedenfor presenterer vi resultater av analysen av hvordan skoleledere og lærere følger opp resultatene fra de nasjonale prøvene i resultatmøtene. Selv om vi finner elementer av både den prestasjonsorienterte og den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen på alle skolene, ser vi variasjoner i hvordan ansvarliggjøringen utspiller seg i resultatmøtene, gjennom skolelederens innramming og interaksjonene med lærerne. Gjennom disse interaksjonene kan vi identifisere hva slags rammeverk organisasjonen tar i bruk, og i hvilken grad disse kan karakteriseres som nye/endrede eller som bevarende/stabile (Levitt & March 1988; Feldham & Pentland 2003). Analysen av dominerende ansvarliggjøringsformer og aktørenes rammeverk gir oss dermed en forståelse av dynamikken i ansvarliggjøringen og et innblikk i de rom som skapes for læring.

### *Kollektiv og individuell ansvarliggjøring*

I resultatmøtene på Anker ungdomsskole rammer skolelederen inn arbeidet rundt problemet med at resultatene på de nasjonale prøvene ikke er så gode

som ønsket, samtidig som han også vektlegger at resultatene er relativt gode sett i forhold til elevgrunnet på skolen og sammenlignet med andre skoler. Denne fremstillingen av å være «bedre enn andre» blir også beskrevet som en måte å skape motivasjon hos lærerne på. Lærerne holdes både kollektivt og individuelt ansvarlig for resultater og sitt engasjement i utviklingsarbeid. På Anker finner vi en mer fremtredende tilstedeværelse av den prestasjonsorienterte ansvarliggjøringen enn på de andre skolene. Samtidig kan vi si at denne delvis bygger på faglig-profesjonell ansvarliggjøring. Dette kommer til syne gjennom følgende fremtredende rammeverk:

*Læringsmiljø og resultater.* En bredere strategi som vektlegges både i møtene og de uformelle samtalen med skolelederne, er arbeidet med elevenes læringsmiljø. Lederne henviser blant annet til hvordan de har igangsatt omfattende utviklingsarbeid rettet mot disse områdene i de senere årene. Skolelederne er opptatt av å formidle at det å sette mer fokus på elevenes faglige utvikling og stille høye forventninger til innsats handler om å bry seg om elevene.

Snekkeren bygger hus, vi skal få til resultater med elevene [...]. Vi må stille krav og forventninger. Hvis vi klarer det, får vi også til det sosiale. Det henger så tett sammen med kravene til fremgang at det fører til mer fokus både på det faglige og det sosiale. (assisterende rektor, Anker skole)

Denne forståelsen av omsorg relateres også til at det har vært et skifte i lærerpersonalet på skolen. Svake resultater over tid blir av skolelederen ikke ansett som bare å ha med kjennetegn ved elevgruppen å gjøre, men også hvordan denne elevgruppen har tiltrukket seg lærere som har vært særlig motivert til å arbeide med nettopp disse elevene. Dette førte ifølge skoleleder til en spesielt sterk vektlegging av de sosiale og relasjonelle sidene ved lærerarbeidet gjennom at «lærere har sett seg selv mer som miljøarbeidere» (skoleleder, Anker skole). Skolelederen plasserer dermed noe av «skylden» for resultatene tilbake i tid og delvis hos andre lærere enn de som nå er ansatt på skolen, samtidig som endret fokus og nye ansatte brukes for å beskrive løsninger og strategier skolen har valgt for endring. Sammenligningen mellom å bygge hus og å få til resultater er interessant på den måten at den kan tolkes som å fremheve de mer håndverksmessige og tekniske sidene ved lærerarbeidet, som muligens blir forsterket ved et endret fokus på elevprestasjoner i form av konkrete resultater.

*Tolkningsfelleskap og lojalitet.* En annen strategi som vektlegges i resultatmøtene på Anker handler, er å iverksette kollektiv innsats for å utvikle undervisningspraksis. Som en del av dette kollektive fokuset har skolen prioritert å utvikle «tolkningsfelleskap» med tanke på vurdering av elevenes kompetanse. Dette vektlegges i flere sammenhenger, både innad på skolen og i forhold til barneskoler og andre ungdomsskoler. Det er en tydelig forventning fra skoleledelsen om at lærerne forplikter seg til de kollektive løsningene som

blir vedtatt. De holder også på denne måten lærerne både individuelt og kollektivt ansvarlige for resultatene: «Vi skal bli best i kommunen på lagspill. Gjør vi det vi blir enige om på møter, så er jeg fornøyd» (skoleleder, Anker). Han beskriver videre hvordan de ikke ønsker noe sololøp fra lærerne, og hvordan denne forventningen også har ført til at to lærere har sluttet de siste årene fordi de «ikke leverte» og ikke var lojale mot de kollektive beslutningene på skolen.

En strategi relatert til dette er knyttet til etableringen av mange møtepunkter mellom skolelederne og lærerne der resultater blir diskutert, og skoleleder beskriver at «resultatmøter har vi egentlig hele tiden». I denne sammenheng er han også opptatt av samarbeidsmøtene om resultater som 8. klasse-lærerne har med barneskolene i området, som blir sett på som viktig for å utvikle felles forståelse av elevenes kompetanse ved utgangen av barneskolen, og samarbeid med andre ungdomsskoler for å utvikle tolkningsfellesskap rundt vurdering av elevtekster.

*Individuell ansvarliggjøring.* Både i møte med lærerne og i samtaler med skoleledelsen rettes oppmerksomheten ikke bare mot kollektivet, men også hvor den enkelte lærer konfronteres med resultatene til elevene sine. Betydningen læreren har for elevgruppen ved skolen, fremheves: «[V]i må ha lærere som blør for elevene.» Dette formidles også til lærerne som motivasjon for handling. Skolelederen vektlegger at det er lærerne selv som må ta ansvaret for hvordan de best bruker ressursene som er lagt til klassen, som for eksempel bruk av spesialpedagoger:

Jeg er ikke alltid like fornøyd med samarbeidet mellom hovedfaglærer og spespedlærer. Dere 'eier' dem. Det er dere jeg holder ansvarlig for resultatene. (skoleleder, Anker)

Dette er et konkret eksempel på hvordan ansvarliggjøringen trekkes ned til lærernivå. Et annet eksempel er utviklingen av skjemaer over elevenes resultater som hver enkelt lærer skal levere inn til skoleledelsen. Disse skjemaene har fokus på oppfølging og oversikt. Elevene som skårer på nivå 1 og 2 på nasjonale prøver, retestes etter noen måneder, og resultatene føres på et skjema, kalt «Resultatoppfølging», og leveres til skoleledelsen. På skjemaet føres også resultater fra andre tester, og det skal følge elevenes resultatutvikling over alle tre årene ved skolen. Skoleleder henviser i en samtale til at selv om de fleste lærerne synes dette er fint verktøy for å følge elevene, så er det andre som ikke ser nytten av det.

*Bruk av felles metoder.* I møtene involverer lærerne seg i diskusjoner rundt tiltak og bruk av spesifikke pedagogiske metoder, hvordan de fungerer og hvordan de kan utvikles og brukes videre. I disse faglig-profesjonelle diskusjonene innenfor rammen av resultatmøter blir imidlertid de nasjonale og lokale prøvene relativt hyppig referert til. Pedagogiske opplegg og strategier



som lærerne oppfatter som å føre til motivasjon og utvikling hos elevene, vektlegges, samtidig som møtene viser at enkelte pedagogiske metoder som brukes, er felles bestemt på skolen. Dette understøtter vektleggingen av det kollektive arbeidet samtidig som det kan bety elementer av standardisering av undervisningspraksisen. For eksempel stiller skolelederen spørsmål til lærerne om hvordan de «tar imot» (skoleleder, Anker) en spesifikk metode. Vi ser også at diskusjonen mellom leder og lærere preges av å være resultatorientert, blant annet gjennom diskusjonene rundt tiltak og pedagogiske metoder som lærerne blir forventet å benytte seg av for å forbedre resultatene. I møtene ble ledernes initiativer i liten grad stilt spørsmålsteget ved av lærerne, og både problemformuleringer og -løsninger syntes å bli positivt mottatt. Dette kan bety at den prestasjonsorienterte ansvarliggjøringen delvis blir oppfattet som å bygge på den faglig-profesjonelle. Samtidig kan det være at lærerne ikke opplever at de har rom til å diskutere mer grunnleggende spørsmål rundt tiltakene innenfor rammen av møtene.

#### *Tillit til lærernes profesjonelle vurderinger*

I innrammingen på resultatmøtene på Enger ungdomsskole uttrykker rektor stor bekymring over de svake resultatene skolen har oppnådd på de nasjonale prøvene dette året, et problem som fremheves både på et resultatmøte mellom rektor og 8. klasse-lærere på Enger og i et samarbeidsmøte knyttet til resultatene på de nasjonale prøvene mellom lærerne på ungdomsskolen og barneskolene i skolekretsen. Videre er hun bekymret for foreldrenes reaksjon på de svake resultatene, og hvordan skolen best kan formidle resultatene på prøvene og tiltakene som settes i verk, uten at det blir en kriseformulering. I resultatmøtene finner vi først og fremst vektlegging av lærernes faglig-profesjonelle ansvar for å drive utviklingsarbeid i forlengelsen av tilgang på nasjonale prøveresultater. Følgende rammeverk er sentrale:

*Læringsmiljø først.* En strategi som fremheves på Enger, i likhet med Anker, er arbeidet med læringsmiljø. Skolelederen ser det som positivt med et fokus på de faglige resultatene de senere årene, men vektlegger at det over en tidsperiode har vært et behov for å fokusere på læringsmiljøet på skolen, og at dette er noe som må være på plass forut for et sterkere faglig fokus. Hun beskriver det å balansere oppmerksomheten mot at elevene skal ha det bra på skolen, og få til gode resultater som en utfordring for henne som leder: «[J]eg har ingen grunnleggende drøm om å komme øverst på en pall, det jeg er opptatt av er den enkelte eleven.» Skolelederen vektlegger med andre ord sentrale aspekter ved den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen. Hun henviser til en krevende elevgruppe når hun forklarer forhold ved læringsmiljøet så vel som de svake resultatene, og den samme fremstillingen finner vi hos lærerne. Samtidig utfordrer også skolelederen lærerne til å gå utover at forklaringen er å finne

i elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, og i stedet fokusere på skolens innsats for å forbedre elevenes resultater.

*Tillit til lærerne.* Som en uttalt og bred strategi knyttet til arbeidet med prøveresultatene er skoleleder opptatt av det å ha tillit til lærernes og teamledernes vurderinger:

På møtene om resultater får jeg høre mer om hva lærerne har satt inn av tiltak på trinnene, mer konkret om hva som skal gjøres. Teamlederne sitter i utviklingsgruppa og gir rektor informasjon – og andre veien. Teamlederne får mye myndighet og tillit. (skoleleder, Enger skole)

Denne tilliten, som også tydeliggjør fravær av plassering av skyld i organisasjonen, formidler hun også til lærerne på resultatmøtet, en fremstilling som også brukes for å motivere lærerne:

Jeg er trygg på at disse elevene får et godt, stabilt og strukturert opplegg, så jeg synes ikke det er noe problem å love fremgang uten at vi lover gull og grønne skoger. (skoleleder, Enger skole)

I forkant av resultatmøtet mellom rektor og lærere har teamlederen sammenstilt elevenes resultater på de nasjonale prøvene og resultater fra andre vurderingsverktøy i et eget skjema, noe som dermed blir eksempel på en mer konkret strategi for bruk av resultatene. Dette skjemaet brukes som utgangspunkt for samtalen på møtet. Diskusjonene på møtet bærer preg av mange henvisninger til både egne erfaringer, forskning som støtter opp under diskusjon av mulige tiltak, og til resultatene på ulike prøver. Det stilles i mindre grad kritiske spørsmål til eksisterende praksis, og diskusjonen bekrefter eller underbygger heller at det de allerede gjør, vil gi resultater. Det legges videre vekt på spesielle tiltak rettet mot enkeltelever med spesielt svake resultater. Diskusjonene lander gjerne i enighet om at et spesielt opplegg skal utformes og gis til disse elevene, og som koordineres med faglærere som berøres.

*Å stille grunnleggende spørsmål.* På et resultatmøte som foregår mellom lærerne på barneskolene og ungdomsskolen, synes det som om «skylden» for de svake resultatene implisitt legges på barneskolene og arbeidet som gjøres der, selv om skolelederen ved ungdomsskolen forsøker å unngå spørsmål om skyld og ansvar. Samtidig understreker skolelederne en forventning om forbedring i fremtiden i sin kommunikasjon til lærerne: «Og da må vi spørre, hva er det vi må gjøre bedre når vi vet dette?» Innledningsvis på dette møtet kan stemningen beskrives som noe spent, og barneskolelærerne kommenterer – delvis utenfor rammen av møtet – for eksempel at «men hva jeg tenker personlig om disse prøvene er en annen sak», og «de [prøvene] har vel kommet for å bli nå». I andre del av møtet deles lærerne inn i faggrupper der de diskuterer hvordan de kan bruke prøveresultatene for å utvikle undervisningen.

Disse diskusjonene dreier seg om fag og didaktikk, og lærerne er opptatt av å finne mulige konkrete tiltak. Enkelte av lærerne foreslår at de må øve mer på oppgavetyperne som blir gitt i de nasjonale prøvene, mens andre lærere gir innspill om at prøvene må brukes for å lære mer om hva slags kompetanse elevene skal ha når de går ut av barneskolen. Dette vurderer lærerne som en ny type kunnskap som de har behov for. Samhandlingene tyder på et ønske om og vilje til å drøfte noen grunnleggende spørsmål knyttet til elevenes kompetanse og hvordan de kan jobbe mer helhetlig for å nå kompetansemålene i læreplanen.

*Bekreftelse eller utvikle praksis?* Resultatmøtene ved denne skolen kjennetegnes av didaktiske diskusjoner som har fokus på spørsmål om innhold, organisering og metoder, og begrunnelser for arbeidet synes å bli positivt mottatt hos lærerne. I forbindelse med disse diskusjonene er det også referanser til forskning og forskere som brukes for å begrunne eksisterende praksis og mulige tiltak. I diskusjonene kan vi derfor si at lærerne støtter seg til både egne erfaringer, relevant forskning og resultater fra nasjonale prøver og andre tester. Det kan tyde på at disse kunnskapskildene først og fremst brukes for å bekrefte og legitimere eksisterende praksis, samtidig som det også er eksempler på at de har lært noe nytt av forskning og utviklingsarbeid som de har vært involvert i. Skolelederen formidler tillit til lærernes vurderinger, og stiller åpne spørsmål om hva de gjør, heller enn å styre lærernes arbeid inn mot å ta i bruk nye og spesifikke pedagogiske metoder og tiltak. Samtidig kan det også synes som om det er noe vanskelig for skoleleder å utfordre eksisterende praksis idet hun ofte bekrefter lærernes vurderinger uten å stille spørsmål som utfordrer. Vi finner her at lærerne har et relativt stort rom til å bestemme retningen på utviklingsarbeidet, samtidig som det i mindre grad stilles mer fundamentale spørsmål ved eksisterende praksis. Skoleleder gir relativt liten støtte i form av å foreslå spesifikke metoder eller tiltak, og vi finner mindre grad av kobling til en helhetlig strategi for utvikling på skolen. Dermed kan vi også stille spørsmål ved om den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen kan fungere kritisk nok og helhetlig nok med hensyn til utvikling av eksisterende praksis når fokus først og fremst er rettet mot resultater og bruk av resultater.

#### *Utydelige ansvarliggjøringspraksiser*

I likhet med de andre skolene blir hovedproblemet på Murer ungdomsskole rammet inn rundt at skolen ikke har oppnådd så gode resultater som ønskelig, men i noe mindre grad enn på de andre to skolene (resultatene er da også noe høyere). Under gjennomgangen av de enkelte klassers resultater beskriver både skoleleder og lærere elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, samt en del foreldres svake oppfølging og samarbeid med skolen, som en del av problemet med resultatene. På Murer finner vi i mindre grad elementer fra både den

prestasjonsorienterte ansvarliggjøringen og den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen. Vi beskriver dette som utydelige ansvarliggjøringspraksiser, med særlig vekt på følgende rammeverk:

*Elevenes bakgrunn.* Selv om skolelederen forsøker å rette lærernes oppmerksomhet over på en diskusjon rundt resultatene fra prøvene knyttet til eksisterende praksis, både rundt arbeid med læringsmiljø og elevenes faglige utvikling, er diskusjonene først og fremst preget av å finne forklaringer som ligger hos elevene og forhold hos foreldrene. Resultatene diskuteres dermed primært opp mot karakteristikker ved elevene, deres motivasjon og atferd, mens det er færre henvisninger til egen og andres undervisningspraksis. Lærerne bekrefter også i stor grad hverandre med tanke på erfaringer og hvordan de definerer problemet. Slik sett kan det synes som om problemene og løsningene knyttet til arbeid med elevenes faglige utvikling hos lærerne først og fremst blir bekreftet gjennom egne og hverandres erfaringer.

*Få samarbeidsarenaer i kommunen.* På Murer er skolelederen opptatt av variasjoner mellom skolene i kommunen og at dette er et problem, og spesielt det manglende samarbeidet mellom grunnskolene og ungdomsskolen. En del av skylden for resultatene plasseres hos barneskolene, både av skoleleder og lærerne, som for eksempel når en lærer kommenterer: «[D]et er mye dårlig i statistikk, tror barneskolene har jobbet dårlig med det.» Skolelederen beskriver også hvordan det er store forskjeller mellom skolene i kommunen med hensyn til hvordan lærerne arbeider med de enkelte fagene, for eksempel i engelsk: «Det er vanskelig å få til kommunikasjon om dette på nettverksmøter, jeg har forsøkt.» Ifølge henne oppfattes barneskolene å gå i forsvar, og at de i liten grad ønsker å gå inn i diskusjoner om resultatene. Hun beskriver også mangel på initiativ fra kommunen til å initiere samarbeid mellom skolene, og at hun har bedt rektor om å ta opp behovet for kommunalt samarbeid om nasjonale prøveresultater.

*Videre testing som løsning.* Strategier blir først og fremst formulert rundt det å identifisere elever som trenger mer oppfølging, gjennom ytterligere testing ved spesialpedagog og støtte i klasserommet i form av økte lærerressurser. Med andre ord handler det om løsninger som delvis ligger utenfor eget primære ansvarsområde. Det er elevenes kompetanse og atferd mer generelt som diskuteres, og i mindre grad hva de behersket eller ikke på de ulike oppgavetypene i prøvene. Andre løsninger som blir skissert, er behov for et sterkere fokus på elevenes atferd, som lærerne knytter til svake resultater for noen av elevene. I møtet som ble observert, fant vi i mindre grad diskusjoner om innhold i undervisningen og ulike pedagogiske metoder og didaktiske tiltak. Dette initieres også i liten grad av avdelingslederen, som i sin innramming av videre strategier i arbeidet også er opptatt av å identifisere svake elever som skal testes videre.

Vi observerer relativt lite engasjement blant lærerne i diskusjonene rundt resultatene. Skolelederen har alene analysert resultatene på forhånd, og presenterer resultatene i form av analyserapporter utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Møtet bærer preg av å være et forsøk på å lage en rutine på skolen der resultatene diskuteres. Løsningene som skisseres, kan delvis tolkes som «ansvarsfraskrivelse» ved at noe av «skylden» legges på elever og foreldre, og det er mindre fokus på hva lærerne kan gjøre annerledes i sin undervisningspraksis for å møte behovene til disse elevene. Samtidig skyves også ansvaret videre til andre i organisasjonen. Vi vil beskrive dette som at vi finner mindre både av prestasjonsorientert og faglig-profesjonell ansvarliggjøring, og at denne utydeligheten kan gi dårlige vilkår for å ta data i bruk fra nasjonale prøver – og også informasjon fra andre kunnskapskilder – i utviklingsøymed.

## DISKUSJON

I resultatmøtene på alle tre skolene formulerer skolelederne hovedproblemet rundt at skolene oppnådde svakere resultater på de nasjonale prøvene enn hva som var ønskelig. Samtidig forsøker de å gå utenom spørsmål om hvem som har ansvar for eller «skyld i» resultatene, med delvis unntak av Anker hvor lærerne mer eksplisitt blir gitt dette ansvaret av skolelederen. En vid definisjon av problemet ser med andre ord ut til å være viktig for å skape oppslutning i organisasjonen rundt bruk av resultatene og de løsningene og tiltakene som lanseres. En nedtoning av kontrolldimensjonen ved prøvene ser også ut til å være viktig fra skoleledernes side for å skape motivasjon hos lærerne til endring. I møtene synes lærerne å finne mening, om enn i noe varierende grad, i hvordan skolelederne formulerer problemer, strategier og motivasjon til endring basert på prøveresultatene. Lærerne bruker hovedsakelig sin faglige og didaktiske kunnskap når de diskuterer hvordan de skal bruke prøveresultatene for å forbedre sin undervisning. Diskusjonene bærer først og fremst preg av å bekrefte og legitimere allerede eksisterende undervisningspraksis, mens de i varierende grad er preget av at nye ideer og ny kunnskap bringes inn. Vi finner en tendens til at lærerne ved alle skolene beskriver mulige måter å korrigere eksisterende praksis på i form av «quick-fixes» som for eksempel ytterligere testing og det å trene mer på spesifikke oppgaver. Slike praksiser kan forstås som en mer instrumentell tilnærming preget av behovet for å dokumentere endret praksis. Samtidig finner vi at resultatmøtene får et bredere fokus enn bare å omhandle resultatene på nasjonale prøver ved at lærerne også trekker inn andre vurderingsformer og elevenes kompetanse mer generelt.

Vi finner interessante forskjeller mellom resultatmøtene innad på skolene og mellom barneskoler og ungdomsskolen. Mens førstnevnte har hovedfokus på skolelederens oppfølging av resultater med lærerne på skolen, er fokus i sistnevnte i større grad på erfaringsutveksling. Selv om møtene på tvers av

skolene tilsynelatende kan ha flere elementer av samarbeid og færre av kontroll, kommer også et kollegialt press blant lærerne til syne. Dette «presset», som vi tolker at følger fra en implisitt skyldfordeling – i møtene – til barneskolene for svake resultater, kan dermed føre til at opplevelsen av ansvarliggjøring kan bli sterkere i disse møtene enn i møtene innad på skolene. Samtidig finner vi at slike møtepunkter kan legge til rette for læringsprosesser ved at lærerne må samles om et eksplisitt problem – svake resultater – og finne løsninger på dette. Etableringen av møtepunkter på tvers av skoler kan også ha potensial til å gi mer rom for læring fordi de ikke er en direkte del av ansvarliggjøringskjeden. Det er sannsynlig at slike læringsprosesser kan styrkes ved at lærere som ikke kjenner hverandre så godt som innad på en skole, samarbeider om å finne løsninger på et problem. Dette kan derimot være mer utfordrende i stabile lærergrupper, hvor kollegialitet kan begrense læringsmuligheter heller enn å styrke dem (se også Kelchtermans 2006).

Organisasjoner blir sett på som lærende idet de trekker på erfaringer fra tidligere inn i rutinene, og at disse erfaringene brukes aktivt for å guide praksiser (Feldman 2000). Dette trenger ikke å være nye erfaringer; derimot har eksisterende kunnskap, verdier og følelser hos deltakerne stor betydning. Vi ser hvordan lederne og lærerne på alle skolene bruker tidligere erfaringer inn i sin innramming av bruk av de nasjonale prøvene, blant annet om hva som kjennetegner elevgruppen. Vi finner at det er forskjell på skolene i hvilken grad rammeverkene kan beskrives som nye eller endrede, hvor Anker i størst grad har utviklet endrede «rammeverk» (Levitt & March 1988). På Enger synes det å være en større grad av kontinuitet i rammeverkene, samtidig som det er elementer som tyder på endring av disse. På Murer, derimot, er det heller slik at det er stabilitet i rammeverkene, og at endring i disse etterspørres. Analysene våre tyder derfor på at type ansvarliggjøringsform innvirker på rammeverkene i organisasjonen og dermed indikerer at det foregår læring i organisasjonen. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at denne tar form av at det stilles mer grunnleggende spørsmål til eksisterende praksis (Argyris & Schön 1978).

Vi ser med andre ord ulike mønstre av samhandling innenfor de (ny) etablerte rutinene på de ulike skolene (Feldman & Pentland 2003; Spillane 2012). For eksempel viser funnene fra Anker, som ligger i en kommune med et kvalitetsvurderingssystem som hovedsakelig bygger på prestasjons- og risikostyring, samt tett oppfølging av skolens resultater, at ansvarliggjøringen skjer på individnivå. Her finner vi hvordan de konkrete elevresultatene er sentrale i organisasjonsrutinen, samt et strengere regime rundt kollegialitet og lojalitet mot det som er blitt bestemt på skolen. Mens den prestasjonsorienterte ansvarliggjøringen preger rutinen «i bruk», finner vi en sterkere vektlegging av den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen i de andre skolene, eller utydelighet rundt ansvarliggjøring. Disse forskjellene gir indikasjoner på at de kvalitetsvurderingssystemene som er etablert i kommunen, har betydning

for hva slags ansvarliggjøringspraksiser som utspiller seg på skolene. For det første handler dette om hva slags rutiner og verktøy som initieres og etableres av skolelederne, og for det andre om hvordan interaksjonen innenfor rutinene foregår. I tillegg til at samspillet mellom designede rutiner og rutiner i bruk er viktig for å belyse spørsmål om stabilitet eller endring, gir de ulike ansvarliggjøringspraksisene innsikt i hvordan den spesifikke konteksten i kommunen og på skolen er av betydning for å forstå hva som foregår på resultatmøtene.

Vi finner at kommunene og skolene på ulike måter prøver ut ansvarliggjøringsformene innenfor nye rutiner (Spillane 2012), og at nettopp denne utprøvingen for å skape større grad av systematikk preger samhandlingsmønstrene mellom skoleledere og lærere. Rutinen «resultatmøter» representerer en koordinering av tiltak som har som mål å gjøre skolen som organisasjonen mindre løst koblet. Sett fra skoleledernes perspektiv kan det se ut som om de blir opptatt av å sette i gang synlige rutiner og verktøy i form av skjemaer og formularer for å vise oppover i systemet at skolen følger opp elevresultater. Innad på skolene har rutinene og verktøyene en funksjon i form av å strukturere prosessene, skape felles forståelse og samle oppmerksomheten om utvikling av tiltak. At tiltakene helst bør resultere i forbedring av resultater på neste års prøver, kan snevre inn rommet for å følge opp det konkrete innholdet i tolkningsfellesskap og faglige diskusjoner om resultatenes betydning for undervisning og elevenes læring. Vi har tidligere vist til økt inngripen i skolens praksis gjennom bruk av vurderingsverktøy, retningslinjer, kriterier og styringskonsepter, som gjør at mange premisser for skolens arbeid og rutiner settes på overordnede nivåer (Skedsmo & Mausethagen 2016).

Det nye og mer rasjonelt orienterte kunnskapsgrunnlaget som skoleledere og lærere nå har til rådighet, og krav om evidensbaserte tiltak som skal forbedre resultatene (raskt), spiller ikke nødvendigvis på lag med læreres syn på undervisning og læring, faglig skjønn samt etablerte normer og etikk for lærerne som profesjon. Dette kan gi seg utslag i at lærerne får mindre rom til å stille spørsmål til grunnleggende premisser for sin praksis. En slik utvikling kan resultere i konflikter mellom ulike ansvarliggjøringsformer der det profesjonelle ansvaret veies opp mot det prestasjonsorienterte, samt personlige dilemmaer for skoleledere og lærere, og i så fall kan det faglig-profesjonelle rommet oppleves som lite innenfor disse nye rutinene og få implikasjoner for hva slags læring som foregår. Analysen av rutinene i bruk viser imidlertid hvordan lærerne også aktivt tar i bruk sine erfaringer og sin faglig-didaktiske kunnskap, ofte representert gjennom deres «emiske begreper» (Feldman 2000) rundt undervisning og læring. Resultatmøtet som rutine trenger derfor ikke bare bære preg av rapporteringshensyn, men også være en arena hvor det stilles mer grunnleggende spørsmål ved eksisterende praksis. Dette betyr at når vi snakker om bruk av elevresultater, bør «bruk» også inkludere bredere, faglige diskusjoner der lederes og læreres profesjonskunnskap brukes aktivt,

samt det å skape rom for å eksperimentere med nye tiltak over tid og hvor de nye eller endrede rammeverkene blir gjenstand for evaluering.

### AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Å sørge for at kunnskap om elevresultater skaper tilbakemeldingsløyper innad i organisasjonen og dermed fører til læring og utvikling, kan sies å være en sentral del av det profesjonelle ansvaret til både skoleledere og lærere. Der- som man ser på implementeringen av resultatstyring i Norge det siste tiåret, indikerer styringssignalene, slik de formuleres i den utdanningspolitiske retorikken, tillit til profesjonen i form av at de nasjonale utdanningsmyndig- hetene uttrykker sterk tro på at skoleledere og lærere jobber sammen og deltar i slike lærings- og utviklingsprosesser uten bruk av insentiver eller sanksjoner. Mens utdanningspolitiske dokumenter synes å ta for gitt at når ansvarlige på kommunenivå, skoleledere og lærere har informasjon om elevenes resultater, så vet de automatisk hva som må til for å utvikle undervisningen, viser fun- nene våre at dette er langt mer komplisert, og at endringer krever at andre kunnskapskilder og verktøy også trekkes inn.

Det kan være grunn til å tro at lærernes relativt sterke lojalitet til staten vil fortsette så lenge det eksisterer en oppfatning om å jobbe mot felles mål, det vil si at en prestasjonsorientert ansvarliggjøring ikke oppfattes å ta fokus vekk fra arbeidet med å støtte elevenes motivasjon og læring. Samtidig kan det være grunn til også å stille spørsmål ved om den faglig-profesjonelle ansvarligjøringen alene kan fungere kritisk nok for å føre til større endringer i organisasjonen. For at skoleledere og lærere skal kunne ta et større grep om mer grunnleggende endringsarbeid, er det behov for koblingsmekanismer mellom interne kunnskapskilder og verktøy og den eksterne vurderingen som nasjonale prøver representerer.

### NOTER

1 Skolenavnene er pseudonymisert og gitt følgende navn: Anker, Enger og Murer.

### REFERANSER

- Argyris, C. & D. Schön (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- Benford, R.D. & D.A. Snow (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology* 26:611–639.
- Biesta, G.J.J. (2004). Education, accountability, and the ethical demand: Can the democratic potential of accountability be regained? *Educational Theory* 54 (3):233–250.
- Clarke, J. & J. Newman (1997). *The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage Publications Ltd.
- Coburn, C. (2004). Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institu- tional environment and the classroom. *Sociology of Education* 77:211–244.



- Coburn, C. & E.O. Turner (2011). Research on data use: A framework and analysis. *Measurement: Interdisciplinary Research and Practice* 9 (4):173–206.
- Conway, P. & R. Murphy (2013). A rising tide meets a perfect storm: New accountabilities in teaching and teacher education in Ireland. *Irish Educational Studies* 32 (1):11–36.
- Datnow, A. (2011). Collaboration and contrived collegiality: Revisiting Hargreaves in the age of accountability. *Journal of Educational Change* 12 (2):147–158.
- Dubnick, M.J. (2005). Accountability and the Promise of Performance. *Public Performance & Management Review* 28 (3):376–417.
- Elstad, E. (2009). Schools which are named, shamed and blamed by the media: school accountability in Norway. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability* 21 (2): 173–189.
- Feldman, M.S. (2000). Organizational routines as a source of continuous change. *Organization Science* 11 (6):611–629.
- Feldman, M.S. & B.T. Pentland (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly* 48 (1):94–118.
- Green, J. (2011). *Education, Professionalism and the Quest for Accountability: Hitting the Target but Missing the Point*. London: Routledge.
- Gunter, H. & Fitzgerald, T. (2013). New public management and the modernisation of education systems. *Journal of Educational Administration and History* 45 (3):213–219.
- Hallett, T. (2010). The myth incarnate. Recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, 75 (1):52–74.
- Kelchtermans, G. (2006). Teacher collaboration and collegiality as workplace conditions – A review. *Zeitschrift für Pädagogik* 52 (2):220–237.
- Levitt, B. & J.G. March (1988). Organizational learning. *Annual Review of Sociology* 14: 319–340.
- Mausethagen, S. (2013a). Talking about the test. Boundary work in primary school teachers' interactions around national testing of student performance. *Teaching and Teacher Education* 36:132–142.
- Mausethagen, S. (2013b). Accountable for what and to whom? Changing representations and new legitimation discourses among teachers under increased external control. *Journal of Educational Change* 14 (4):423–444.
- Park, V., A. Daly & A.W. Guerra (2012). Strategic framing: How leaders craft the meaning of data use for equity and learning. *Educational Policy* 27 (4):645–675.
- Prøitz, T.S. (2014). *Conceptualisations of learning outcomes in education – an explorative cross-case analysis of policymakers, teachers and scholars*. Ph.d.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Prøitz, T.S., S. Mausethagen & G. Skedsmo (2015). Review of data use in education: characteristics, challenges and results. Presentation at the European Educational Research Association Conference. Budapest: Hungary.
- Romzek, B.S. & M.J. Dubnick (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review* 47 (3):227–238.
- Seland, I., N. Vibe & E. Hovdhaugen (2013). *Evaluering av nasjonale prøver som system*. Oslo: NIFU.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3):219–237.
- Skedsmo, G. (2009). *School Governing in Transition? Perspectives, Purposes and Perceptions of Evaluation Policy*. Ph.d.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Skedsmo, G., S. Mausethagen, T.S. Prøitz & T.N. Hopfenbeck (2015). Nye verktøy og rutiner for resultatoppfølging. *Bedre skole* 3/2015.

- Skedsmo, G. & S. Mausethagen (2016). Emerging accountability policies and practices in education – the case of Norway. I: J. Easley & P. Tulowitzki (red.): *Educational Accountability: International Perspectives On Challenges and Possibilities for School Leadership*. London: Routledge.
- Spillane, J.P. (2012). Data in practice: Conceptualizing the data-based decision-making phenomena. *American Journal of Education* 118 (2):113–141.
- Stillman, J. (2011). Teacher learning in an era of high-stakes accountability: Productive tension and critical professional practice. *Teachers College Record* 113 (1):133–180.
- Strathern, M. (2000). The Tyranny of Transparency. *British Educational Research Journal* 26 (3):309–321.
- Sugrue, C. & T. Solbrekke (2011). *Professional responsibility. New horizons of practice*. London: Routledge.
- Valli, L. & Buese, D. (2007). The changing roles of teachers in an era of high-stakes accountability. *American Educational Research Journal* 44 (3):519–558.
- Webb, P.T. (2006). The Choreography of Accountability. *Journal of Education Policy* 21 (2): 201–214.
- Aasen, P., J. Møller, E.M. Rye, T.S. Prøitz & F. Hertzberg (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Oslo: NIFU.

## SAMMENDRAG

I denne artikkelen belyser vi hvordan ulike typer ansvarliggjøring kan skape rom for læring i skolen som organisasjon. Basert på kvalitative studier av hvordan tre skoler lokalisert i tre kommuner med ulike kvalitetsvurderings-systemer bruker resultater fra nasjonale prøver, diskuterer vi hvordan elementer av faglig-profesjonell ansvarliggjøring og prestasjonsorientert ansvarliggjøring kan bidra til ulike utviklingsprosesser. Disse ansvarliggjøringsformene fremstilles ofte som motsetninger, men empirisk finner vi at de i stor grad bygger på hverandre, og at de inngår i et målhierarki. Dynamikken mellom ansvarliggjøringsformene vil være avgjørende for hva slags rom for læring og utvikling som skapes lokalt.

## ABSTRACT

In this paper we address how different accountability logics can provide space for professional learning and development processes in schools. Based on qualitative studies of how three schools located in municipalities with different quality management systems use data from national tests we discuss how elements from a logic of professional accountability and managerial accountability can be productive in terms of different school development processes. These accountability logics are often portrayed as opposites, but empirically we find that they build on each other whilst at the same time being included in a goal hierarchy. The dynamics between the two logics are decisive for the type of learning taking place locally.

## FORFATTEROPPLYSNINGER

*Sølvi Mausethagen* er førsteamanuensis ved Senter for profesjonsstudier ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Hun har mastergrad i pedagogikk og doktorgrad i profesjonsstudier. Hennes forskningsinteresser er knyttet til lærerprofesjonen og lærerrollen, styring og utdanningspolitikk.

Høgskolen i Oslo og Akershus  
Postboks 4 St Olavs plass  
0130 Oslo  
Tlf.: 67 23 53 35  
E-post: solvi.mausethagen@hioa.no

*Guri Skedsmo* avla doktorgraden i pedagogikk ved Universitetet i Oslo i 2009. Hun arbeider som førsteamanuensis ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved Universitetet i Oslo og seniorforsker ved Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie, Pädagogische Hochschule Zug i Sveits. Hennes forskningsinteresser omfatter styring og ledelse av utdanning, utdanningspolitikk, evaluering og skoleutvikling.

Institutt for lærerutdanning og skoleforskning  
Universitetet i Oslo  
Postboks 1161 Blindern  
0318 Oslo  
Tlf.: +47 22 85 76 22  
E-post: guri.skedsmo@ils.uio.no

*Tine S. Prøitz* er førsteamanuensis ved Institutt for pedagogikk og skoleutvikling ved Høgskolen i Sørøst-Norge, der hun underviser på lærerutdanningen og ved masterstudiet i utdanningsledelse. Prøitz har bred erfaring fra utredningsarbeider og forskning som omhandler utdanningspolitiske og -vitenskapelige temaer.

Høgskolen i Sørøst-Norge  
Boks 4, 3199 Borre  
Tlf.: 41 27 60 60  
E-post: tine.proitz@hbv.no



## Hvordan kan forvaltningsrevisjon bidra til organisasjonslæring?

– En komparativ studie av Norges og Danmarks riksrevisjoner innenfor arbeids- og helsefeltet

KRISTIN REICHBORN-KJENNERUD OG KARSTEN VRANGBÆK

**Nøkkelord:** ansvarlighet, riksrevisjoner, Norge, Danmark

**Keywords:** accountability, national audit institutions, Norway, Denmark

### INNLEDNING

Riksrevisjoner er institusjoner som tradisjonelt har drevet med kontroll, men som nå i større grad beveger seg i retning av evaluering. De går fra en revisjonslogikk mot en evalueringslogikk. Denne institusjonelle forandringen har funnet sted de siste 30 årene i de fleste vestlige land (Lonsdale, Wilkins & Ling 2011). Riksrevisjonenes nye mandat innebærer å bidra til at forvaltningen styres bedre og mer effektivt for å nå forventede resultater.

Riksrevisjonenes forvaltningsrevisjon skal brukes til å stille forvaltningen til ansvar når det er nødvendig, men skal også kunne bidra til organisasjonslæring for riksrevisjonenes ulike interessenter, og særlig for de berørte forvaltningsorganer. En vanlig kritikk av mange styringssystemer er imidlertid at de bidrar til kontroll – av og til for mye kontroll og rapportering –, men lite til organisasjonslæring og forbedringer (Armytage 2011; Gasper 2000).

Forvaltningsrevisjonen i den norske og den danske riksrevisjonen har mange fellestrekk, men skiller seg også fra hverandre på flere sentrale punkter både organisatorisk og i sin forvaltningsrevisjon. Ved å sammenlikne den norske og den danske casen får vi undersøkt hvordan revisjonsprosesser og fokus adskiller seg på tvers av de to landene, og hvilke betingelser det skaper for organisasjonslæring. Det er forskjeller i riksrevisjonenes historiske rolle og identitet, ledelse, ressursene de disponerer, graden av uavhengighet fra parlamentet og forvaltningen og hva som skal revideres, og i hvordan de rapporterer. (Dette er beskrevet nærmere senere i artikkelen.) Vi forventer

at disse skillelinjene vil føre til forskjeller i riksrevisjonenes logikk, fokus og roller og dermed i potensialet for organisasjonslæring (se teorikapittel for forklaring av disse begrepene). Ved å sammenlikne de to landene får vi et større innblikk i revisjonsinstitusjonene i denne typen av parlamentarisk demokrati og de ulike logikker, fokus og verdier som de kan ha.

Forskningsspørsmålet blir dermed: Hvordan kan variasjon i riksrevisjonenes logikk, fokus og verdier i to nordiske demokratier ha betydning for et eventuelt læringsutbytte av deres forvaltningsrevisjon?

### *Forvaltningsrevisjonsrapportene*

I de danske og norske revisorenes mandat står det blant annet at forvaltningsrevisjon skal fokusere på måloppnåelse og effektivitet. Det innebærer i praksis en form for evaluering i tråd med tenkning i den nye offentlige styringen (New Public Management) om økonomisk og effektiv drift av forvaltningen. I forskningslitteraturen har imidlertid forvaltningsrevisorenes måte å løse mandatet sitt på blitt kritisert for å være for snever, for etterlevels- og detaljorientert (Bemelmans-Videc, Lonsdale & Perrin 2007). Revisorenes metode er basert på identifikasjon av avvik. Et spørsmål er derfor om revisorene bare konstaterer avvik fra mål og regler, eller om de også har en mer diskuterende og forklarende tilnærming. Samtidig har revisorene også blitt kritisert for å være politiske (Kinander 2012), når de egentlig skal være et administrativt redskap for parlamentet. Hvilken kritikk som rammer, vil være avhengig av innholdet i den enkelte rapport og måten funnene kommuniseres på.

De danske forvaltningsrevisjonsrapportene minner både i språk og oppbygning om vitenskapelige dokumenter, for eksempel ved at oppbygningen skiller mellom metode, funn og vurderinger. I de tilfellene rapportene gir råd og anbefalinger, kan de minne mer om evalueringer eller konsulentrapporter. Temaer som er blitt identifisert som sentrale i de danske rapportene, er brudd på regler, mangler ved tilveiebringelse av informasjon og spørsmål rundt målfastsettelse og måloppnåelse (Justesen 2008). Disse temaene er også sentrale i de norske forvaltningsrevisjonsrapportene (Reichborn-Kjennerud 2014a). Felles for de danske rapportene er at de primært omhandler formelle aspekter som alle har en relativt høy grad av målbarhet og i vid utstrekning er noe som lar seg dokumentere. Ifølge ansatte i den danske Rigsrevisionen er dette for å unngå at funnene skal framstå som usikre og diskutabile. Samtidig innrømmes det at denne innfallsvinkelen kan gi et skjevt bilde av den reelle styringen av og virkemåten i organisasjonene. De reviderte opplever at revisor med dette perspektivet overser det substansielt viktige ved måten deres organisasjon fungerer på (Justesen 2008). Den norske Riksrevisjonen ender oftest med å fokusere på mål- og resultatstyringssystemet og hvordan

det blir brukt, til tross for at ambisjonen ofte er å vurdere om mål er nådd (Reichborn-Kjennerud 2014a).

Anne Kjær (1996b) beskrev den danske Rigsrevisionens forvaltningsrevisjon på 1990-tallet primært som vurderinger av effektivitet, mål- og økonomistyring/administrasjon anvendt på et relativt snevert objekt, dvs. enkelte institusjoner og ordninger. Hun observerte også et vesentlig innslag av finansiell revisjon i forvaltningsrevisjonene. I tillegg beskrev hun den danske forvaltningsrevisjonen som mindre utviklet enn andre lands forvaltningsrevisjon. Tre fjerdedeler av undersøkelsene var snevre i den forstand at en enkelt institusjon var i sentrum for undersøkelsen, mens halvparten inneholdt elementer av regnskapsrevisjon. De bar preg av å vurdere aspekter ved administrasjonen som den interne revisjonen selv hadde kunnet identifisere. Vurderingene var alltid negative.

Den danske Rigsrevisionens arbeid bygget – på 1990-tallet – i høy grad på noe som kunne kalles en revisjonslogikk. Revisjonslogikken er ikke avledet av vitenskapelige undersøkelsesmetoder, og den består hovedsakelig av normative overveielser som går ut på å vurdere om forskjellige prosedyrer og regler er fulgt. I motsetning til revisjonslogikken står evalueringslogikken, som i langt høyere grad baserer seg på samfunnsvitenskapelige undersøkelsesmetoder. De ansatte selv ønsket å bevege seg mer i retning av evalueringslogikken i sitt arbeid (Kjær 1996b).

## TEORI

I denne artikkelen ser vi riksrevisjonenes forvaltningsrevisjonsrapporter som argumentasjon som eventuelt kan bidra til organisasjonslæring ved at forvaltningen selv blir overbevist om rådene som riksrevisjonen gir. Individuell handling starter med tankeprosesser (Bourdieu 1977; Searle 1995). De reviderte vil, med utgangspunkt i disse tankeprosessene og i riksrevisjonens argumentasjon, trekke konklusjoner om hva de betrakter som gyldig og førende for adferd (Argyris 1999).

Om kontroll kan bidra til læring, er omdiskutert (Armytage 2011). Enkelte normative evalueringer kritiseres for å være rigide og for stramt knyttet opp mot predefinerte mål og mot systemer som delvis kan være frakoblet fra praksis (Gasper 2000). Hvordan kontrollen utføres og hva som kontrolleres, vil imidlertid kunne være sentralt for spørsmålet om forutsetninger for læring i de to landene (Ossege 2012).

### *Hva som kontrolleres*

De fleste forskere innen feltet er enige om at vurdering av etterlevelse, av resultatopptåelse samt å bidra til forbedring og økt effektivitet er sentralt for riksrevisjonene (Aucoin & Heintzman 2000; Bovens 2007). Riksrevisjonene

vurdere rutinene i forvaltningen, kompetansen i forvaltningen, samfunnsmessig- og organisasjonsmessig måloppnåelse og produktivitet (Dubnick 2005). Behn (2001) legger også til likebehandling som et viktig aspekt riksrevisjonene vurderer. Dette er verdier knyttet til viktige prinsipper for offentlige byråkratier slik Max Weber og Woodrow Wilson beskrev dem (Weber, Roth & Wittich, 1968; Wilson 1886). Den norske Riksrevisjonen er i tillegg opptatt av brukermedvirkning (Arthur, Rydland & Amundsen 2011), der en sentral ambisjon er å vurdere i hvilken grad offentlige tjenester er rettet mot brukernes behov. Slik søker Riksrevisjonen å bidra til et kundeorientert demokrati (Peters 2010). Det Riksrevisjonen hyppigst vurderer, er bruken av mål- og resultatstyringssystemet (MRS) i staten. Både brukerorientering og MRS kan knyttes til New Public Management-verdier (NPM) (Reichborn-Kjennerud 2014a).

Forvaltningsrevisjon har likhetstrekk med evaluering, og da spesielt med evaluering som har ansvarsutkreving som formål (Reichborn-Kjennerud og Johnsen 2011; Armytage 2011). Både for evalueringsforskning og forvaltningsrevisjon har idealet dreid i retning av å kontrollere de samfunnsmessige virkningene av tiltak som settes i verk («outcome») framfor kontroll av om prosessene og rutinene i forvaltningen følges (etterlevelse), eller av de organisasjonsmessige resultatene som leveres («output»). Å vurdere samfunnsmessige effekter er imidlertid svært ressurskrevende og krever komplekse kontrafaktiske analyser som tar høyde for andre samfunnsmessige endringer som kan påvirke resultater (Gasper 2000).

#### *Revisorenes vurderingsmetoder*

Innenfor evalueringsforskning er «analyse av logiske rammeverk» (Logical Framework Analysis, LFA) et utbredt verktøy for evalueringsdesign. Dette er et oppsett av antakelser og årsaksforhold på det området som evalueres. Den samme tankegangen anvendes også ofte implisitt eller eksplisitt for forvaltningsrevisjon (Power 1997, s. 288). Metoden har imidlertid blitt kritisert for å være for enkel og for i for liten grad å ta i betraktning komplekse sammenhenger, uforutsette endringer og resultater. En fare når evaluatorene eller revisorer skal vurdere resultater med denne metoden, er at det som vurderes, er det som lett kan måles, mens det som faktisk er viktig, blir oversett. Metoden kan stå i fare for å bli for rigid ved at vurderingene blir for tett knyttet opp mot modellen, mens man ser bort fra relevante endringer. Flere forskere peker derfor på at LFA kan egne seg som et planleggingsverktøy og som utgangspunkt for kommunikasjon med ulike interessenter, men at verktøyet er for enkelt som utgangspunkt for etterkontroll (som er forvaltningsrevisjonens primære oppgave) (Gasper 2000).

Revisorene kan kontrollere på ulike måter. Å være opptatt av resultater vil være mest typisk for en evalueringsorientering, mens å fokusere på prosesser

i større grad vil være typisk for en revisororientering (Morin 2003). I sin bok fra 1999 utvidet Christopher Pollitt og kolleger skillet mellom evalueringsorientering og revisororientering. Pollitt et al. (1999) deler revisorenes spillerom inn i fire ulike roller. Revisorene kan opptre som dommere og vurdere om lover og regler er overtrådt. Alternativt kan de opptre som revisorer og vurdere sporbarheten og åpenheten i systemene. Revisorene kan videre opptre som forskere der hovedformålet er å finne fram til ny informasjon. Sist, men ikke minst kan de opptre som ledelseskonsulenter og gi råd om hvordan forvaltningen best kan drive virksomheten. Kristin Reichborn-Kjennerud (2014a) har foreslått å utfylle disse med rollen som «organisasjonsrevisorer» som beskriver tilfeller der revisorene bruker standarder fra ulike styrings- og kontrollsystemer for å vurdere virksomhetene (en nærmere definisjon av styringssystemer finnes i Røvik 2007). Hvis vi i tillegg legger til en dimensjon for hva forvaltningsrevisorene vurderer, mål eller prosess, så får vi modellen vist i figur 1.

Tabell 1: Revisorroller og -logikk.

		Vurderingsfokus	
		Mål	Prosess
<b>Logikk</b>	Revisorlogikk (vurdere resultater i forhold til mål og prosessregler uten å søke forklaring)	Organisasjonsrevisor	Dommer Revisor Organisasjonsrevisor
	Evaluatorlogikk (vurdere og forklare resultater og prosesser, gi anbefalinger om optimering)	Forsker	Ledelseskonsulent

Spørsmålet er hvordan de ulike tilnærmingene til revisjon som er illustrert i figur 1, kan bidra til organisasjonslæring i de berørte organisasjonene, og om forskjeller i revisjonspraksis i de to landene også gir forskjellige forutsetninger for læring. En nyttig inngang til å analysere dette spørsmålet er å konseptualisere organisasjonslæring som enkel- og dobbeltkretslæring (Argyris 1999). Når et avvik oppdages og dette avviket lukkes uten at det stilles spørsmål ved underliggende verdier i det gjeldende systemet, kalles læringen enkelkrets. Dobbeltkretslæring forekommer imidlertid når det stilles spørsmål ved de grunnleggende antakelsene i et system før det iverksettes korrigeringer og handlinger. Revisorene kan kontrollere på begge disse måtene. Men selv om kontroll av måloppnåelse vil være mest typisk for en evalueringsorientering, og en vurdering av prosesser i større grad vil være typisk for en revisororientering, er det mulig å ha en revisororientering av måloppnåelse i tilfeller der det kun konstateres om mål er nådd, uten at det gis en forklaring på avviket. Når de reviderte retter seg etter påpekte avvik, vil det være mer betegnende for



hva man kunne kalle enkelkretslæring. Måten de ulike formene for kontroll henger sammen med organisasjonslæring på, er framstilt i tabell 2 nedenfor.

Tabell 2: *Hvordan ulike typer kontroll henger sammen med organisasjonslæring.*

		Organisasjonslæring
Genre	Revisorlogikk	Enkelkretslæring (vurdering av resultater og justering av adferd med henblikk på oppfyllelse av eksisterende mål og prosesser)
	Evaluatorlogikk	Dobbeltkretslæring (vurdering og forklaring av resultater og årsakssammenhenger. Kritisk vurdering og eventuell endring av mål og prosesser)

Denne forståelsen av organisasjonslæring er imidlertid noe enkel. Et aspekt ved organisasjonslæring som er underkommunisert gjennom disse begrepene, er at det kan være manglende vilje til å gjøre endringer og forbedringer i en organisasjon. En slik manglende vilje vil kunne hindre organisasjonslæring. Det kan fort inntreffe hvis endringene virker til enkelte gruppers ugunst, eller hvis endringene støter mot politiske agendaer (Bringselius 2013; Reichborn-Kjennerud 2014b). Betingelser for læring vil også påvirkes av hvordan ansvarsutkrevingen gjennom mediene utspiller seg. Negativ fokus i media kan føre til defensive strategier (Bringselius 2013; Reichborn-Kjennerud 2014b). Ansvarsutkreving kan imidlertid også virke som en motor for læring, avhengig av hvor bredt ansvaret favner og om det innebærer resultatansvar eller ansvar for regelleterlevelse (Reichborn-Kjennerud & Johnsen 2015). Hva som faktisk anses som forbedringer, vil også avhenge av hva som i utgangspunktet var forventet av endringene, og hvordan resultatene fra endringsprosessene framstilles for omverdenen (Boyne 2003). I tillegg er det mulig å framstille organisasjoner som moderne og endringsvillige uten at det i praksis reelt endrer måten de fungerer på (Christensen et al. 2015)

Fokus på disse barrierene ved læring i organisasjoner kan beskrives som et kulturelt perspektiv (Christensen et al. 2015), der læring tenkes som sosialt konstruert. Defensive holdninger kan føre til dysfunksjonelle tilpasninger og redusere en organisasjons evne til å lære hvis organisasjonsmedlemmer føler seg truet og vil beskytte seg (Easterby-Smith, Araujo & Burgoyne 1999). Ofte ser man avvik mellom måten systemene var ment å brukes på, og den måten de faktisk brukes på (Argyris 1990). Settes interesser på spill for personer internt i organisasjonene vil systemenes funksjon bli undergravet over tid. Maktspill innad i organisasjoner, for eksempel mellom ledere i ulike underavdelinger, kan underminere forsøk på å måle resultater og forbedre organisasjoners effektivitet. Formelle strukturer kan overkjøres av ledere som bruker makt og uformell kultur til å oppnå det de ønsker (Argyris 1999). Hvis revisor

kun tar et systemperspektiv og ser bort fra hvordan en organisasjon fungerer i praksis, vil revisjonen derfor ikke bidra til organisasjonslæring i særlig grad.

Vanligvis vil imidlertid revisorer ha et rasjonelt-instrumentelt perspektiv i sine forvaltningsrevisjoner (Christensen et al. 2015). I dette perspektivet handler organisasjonslæring om effektiv prosessering, tolkning av og respons på informasjon. En organisasjon vil da lære hvis noen av dens underenheter bruker kunnskap som de vurderer som potensielt nyttig for organisasjonen (Reichborn-Kjennerud 2013). Endringer i strukturer og prosedyrer i en organisasjon vil, i et slikt perspektiv, kunne føre til ønskede adferdsendringer.

Flere hevder at ansvarsutkreving ikke kan kombineres med organisasjonslæring fordi organisasjonslæring krever fleksibilitet og deltakelse fra den kontrollerte parten (Behn 2011; Armytage 2011; Gasper 2000). Guba og Lincoln (1989) mener en konstruktivistisk tilnærming til evaluering kunne oppfylt disse kravene. Metodisk vil denne formen for evaluering passe godt med en formativ evalueringsdesign. En slik tilnærming ville imidlertid vanskelig la seg kombinere med riksrevisjonenes rolle som uavhengig kontrollør (Reichborn-Kjennerud og Johnsen 2011). Riksrevisjonen vil derfor primært måtte velge en summativ evalueringsdesign, dvs. en «after the fact»-evaluering, der den vurderer om forventede mål er nådd (Lonsdale, Wilkins & Ling 2011).

I Norge er ofte det offisielle styringssystemet i staten gjenstand for kontroll (Reichborn-Kjennerud, 2014). Fra forskerhold har det imidlertid blitt hevdet at mål- og resultatstyringssystemer (MRS) ikke er koblet opp mot det som foregår i praksis i virksomhetene, og at slike systemer oppleves som lite nyttige av ledelsen. Enkle indikatorer som er lette å aggregere, har liten relevans for de helhetlige og overordnede målene som politiske program og tiltak er ment å nå. Hvis MRS-systemet vurderes på en for enkel måte, står revisorene dermed i fare for å produsere rapporter som ikke er viktige for politikkområdet (Perrin 1998).

Ved å sammenlikne logikk, fokus, roller og verdier i revisjonspraksisen i de to landene, på bakgrunn av deres forskjellige institusjonelle strukturer, kan vi belyse forskjeller i betingelser for organisasjonslæring.

## METODE

Det metodiske grunnlaget for denne undersøkelsen er analyse av dokumenter og intervju. Datainnsamlingsmetoden var relativt ressurskrevende. Vi var derfor nødt til å avgrense studien til to land og to sektorer. Vi har kartlagt innholdet i rapportene i velferdssektoren og helsesektoren fra 2000 til 2012. Disse sektorene ble valgt fordi de er ressursmessig viktige sektorer i de to landene, som også blir prioritert for kontroll i riksrevisjonene. Andre sektorer kunne blitt for små eller for spesielle til å generere interessante funn.

Riksrevisjonens rapporter skiller mellom tittel, fakta og tilhørende vurderinger. Dette gjenspeiles i vår registrering. Fakta og vurderinger fra rapportene ble registrert inn i SPSS, som tekst, nøyaktig slik de framkommer i rapportene. Registreringsskjemaet gjengis nedenfor. De kvantitative funnene ble illustrert med utvalg fra denne teksten. Sitatene som framkommer i artikkelen, er dermed hentet fra formuleringer i rapportene. De er altså ikke intervjuutdrag.

Variabelen «vurderinger» ble kodet ut fra teoretiske begreper slik de er beskrevet i forvaltningsrevisjonslitteraturen og litteratur innen offentlig administrasjon (Dubnick 2005; Hood 1991; Pollitt et al. 1999). Analyse-enheten er dermed vurderingene i rapportene. Analysen var kvantitativ ved at antall forekomster av kodet tekst ble talt opp. I tillegg til at vi kodet og analyserte vurderingene i rapportene, vurderte vi selve rapportene ut fra hvilke temaer de omhandlet.

Vi har tatt utgangspunkt i Dubnicks begrepsapparat for å beskrive hva som ligger til grunn for Riksrevisjonens vurderinger («vurderingstype» i tabell 1) (Dubnick 2005). Vurderingen av rollen revisoren spiller («revisorrolle» i tabell 1), er hentet fra Pollitt et al. (1999) og fra Reichborn-Kjennerud (2014a). Vi har tatt utgangspunkt i Hood (1991) og Reichborn-Kjennerud i beskrivelsen av verdier som ligger bak riksrevisjonens vurderinger («verdier vurderingene bygger på» i tabell 1) (Hood 1991; Reichborn-Kjennerud 2014a). Variablene og verdiene er gjengitt i tabell 4. Det blir for omfattende å beskrive operasjonaliseringen av alle verdiene i tabellen her. Operasjonaliseringen er gjort på bakgrunn av beskrivelsen av begrepene i litteraturen. Hvis riksrevisjonen eksempelvis gjør en vurdering med begrunnelse i manglende likebehandling, så vil denne vurderingen klassifiseres som en webersk verdi i vår analyse. Hvis den derimot blir begrunnet med manglende brukerorientering, så vil den klassifiseres som en markedsverdi.

Analysen ble gjort ved enkle krysstabeller mellom variabelen «land» og de tre siste variablene i tabellen ovenfor. Disse tre siste variablene representerer (N) i de respektive krysstabellene. Signifikansen ble testet med kjikvadrattest.

Undersøkelsen er komparativ mellom land ved at det vurderes om kontrollen utøves forskjellig i Riksrevisjonen i Norge og Rigsrevisjonen i Danmark. Rapporter fra år 2000 til og med år 2012 er inkludert i undersøkelsen. Analysen omfatter til sammen 54 forvaltningsrevisjonsrapporter hvorav 30 danske og 24 norske.

Forfatterne av denne artikkelen har kunnskap om de to riksrevisjonene gjennom formelle og mer uformelle samtaler med ansatte i riksrevisjonene. En kontakt med god kjennskap både til den danske og den norske riksrevisjonen har også lest gjennom og kommentert utkast av rapporten, noe som medførte enkelte endringer i analyse og tolkning av resultatene.

Tabell 3: Variablene og verdiene i undersøkelsen.

	Variabel i SPSS	Forklaring/verdier
1	Vurderinger	Her legges teksten fra riksrevisjonens vurdering i rapporten inn.
2	Fakta	Her legges teksten fra riksrevisjonens fakta i rapportene inn.
3	Rapport tittel	Her legges rapportens navn inn.
4	Land	Norge Danmark
5	Vurderingstype (ansvarlig for hva)	– Om rutiner er på plass – Om kompetansen i organisasjonen er tilfredsstillende – Om samfunnsmessige mål er nådd – Om organisasjonsmessige mål er nådd – Effektivitet
6	Revisorrolle	– Dommer – Revisor – Forsker – Ledelseskonsulent – Organisasjonsrevisor
7	Verdier vurderingene bygger på	– Weberske verdier knyttet til det klassiske byråkrati – Markedsverdier knyttet til New Public Management – Faglige verdier – Politiske verdier

## OM DEN NORSKE OG DEN DANSKE KONTEKSTEN

Gjennom sin forvaltningsrevisjon er riksrevisjonene kunnskapsprodusenter som evaluerer tilstanden innenfor ulike politikkområder. De har ansvar for å kontrollere alle statlige departementer med underliggende virksomheter på vegne av de folkevalgte. Hvis forvaltningen ikke lever opp til Stortingets/Folketingets forventninger, så har de folkevalgte anledning til å stille statsråder til ansvar basert på disse rapportene.

Til tross for at den norske og den danske riksrevisjonen har mange likhetstrekk, er det også en god del som skiller dem. Den danske riksrevisjonen har tradisjonelt hatt sin identitet tett knyttet til en rolle som regnskapsrevisor, og har en ansatt leder (Kjær 1996a). Den norske er derimot utpekt av Stortinget. De norske riksrevisorene har vært tidligere politikere som ikke har vært redde for å være synlige. Den norske riksrevisjonen oppfattes, også av mange, som politisk fordi den evaluerer hvordan forvaltningen lykkes i å nå resultater som er forventet av Stortinget (Kinander 2012). Disse, med flere forskjeller, medfører at den norske riksrevisjonen får større reell uavhengighet fra både parlamentet og forvaltningen enn den danske.

De norske og danske riksrevisjonene sender rapportene til departementene for kommentar. De rapporterer derimot til parlamentet (Folketinget og Stortinget). Riksrevisjonene har imidlertid ingen direkte makt over forvaltningen de reviderer. Det er parlamentet, ikke riksrevisjonene, som kan sanksjonere departementene. Parlamentets vanligste reaksjon er å utstede kritiske merknader. Jo mer departementene blir utsatt for slike kritiske merknader, jo sterkere vil de oppleve å bli stilt til ansvar (Sejersted 2002).

Den danske Rigsrevisoren har som tidligere rigsrevisorer en forvaltningsbakgrunn. I dette tilfellet fra regnskapsrevisjon. Hun er utpekt av Folketingets formann etter innstilling fra statsrevisorene, som representerer de politiske partiene. I Norge derimot blir Riksrevisoren utpekt av Stortinget for en periode på fire år. Den nåværende riksrevisoren er tidligere politiker (som de forutgående), leder et styre bestående av fem riksrevisorer, og har en administrativ leder under seg. Den danske riksrevisjonen har ikke noe kollegium av politikere eller noen administrativ leder på samme måte som i Norge.

I Danmark har ikke Folketinget en kontrollkomité slik som i Norge. I stedet utpeker Folketinget seks statsrevisorer etter innstilling fra partiene. Disse behøver ikke være parlamentarikere, men har i praksis alltid vært det. Statsrevisorene skal i samarbeid med Rigsrevisionen tilse at skattebetalernes penger brukes som Folketinget har besluttet, og at forvaltningen er så effektiv som mulig (<http://www.ft.dk/Statsrevisorerne.aspx>). Selv om statsrevisorene er politisk utpekt, tilstrebes alltid en konsensus i deres politiske behandling av rapporter fra Rigsrevisionen.

I Norge har politikere i kontroll- og konstitusjonskomitéen en tilsvarende funksjon. Det er Stortinget som behandler innstillingene som kontroll- og konstitusjonskomitéen utarbeider, og fatter vedtak i saken. Kilder til revisjonskriterier vil hovedsakelig være stortingsproposisjoner, lover eller anerkjente standarder. I Danmark vil revisjonskriteriene knyttes til lover. En rapport kan f.eks. handle om hvorvidt en minister har forvaltet en lov korrekt, eller om resultatene av loven er i samsvar med formålet. Den ansvarlige ministeren skal svare på hvilke initiativer ministeren vil ta i forhold til kritikken som framkommer i rapporten. En rapport kan gi anledning til spørsmål, svar og redegjørelser i Folketinget, og kan behandles i Folketingets stående utvalg. Cirka en tredjedel av rapportene som Rigsrevisionen leverer årlig, er bestilt av statsrevisorene. Resten gjennomføres på Rigsrevisionens eget initiativ. Et folketingsutvalg kan anmode statsrevisorene om bistand til å framskaffe revisjonsmessige opplysninger. Stortinget bestiller derimot sjelden eller aldri undersøkelser fra Riksrevisjonen. Kontroll- og konstitusjonskomitéen kan imidlertid sende mer uformelle signaler, og disse blir som regel tatt på stort alvor.

Beslutningen om hvilke undersøkelser riksrevisjonene bestemmer seg for, tas med utgangspunkt i risikoanalyser. De følger INTOSAIs internasjonale

standarder: ISSAI. I Norge gjøres dette per departementsområde. Det har skjedd en utvikling i Norge de siste årene ved at risikovurderingene nå har mer fokus på faktisk risiko. I Danmark ser Rigsrevisionen kun på teoretisk risiko, dvs. systemrisiko.

Den danske riksrevisjonen har bare halvparten av den norske riksrevisjonens ressurser, ca. 250 årsverk i Danmark i forhold til rundt 500 i Norge. Det tvinger den til å være mer orientert mot snevre og mer tekniske mål som gjelder per virksomhet. Den har også fått beskjed om å øke antallet rapporter til 25 per år, noe som tvinger den til å utforme mer avgrensede rapporter. Den norske riksrevisjonen, derimot, leverer 12–15 forvaltningsrevisjoner per år, og kan dermed dekke bredere problemstillinger som det krever mer ressurser å undersøke enn den danske riksrevisjonen kan gjøre. Forvaltningsrevisorene har hovedsakelig samfunnsfaglig bakgrunn eller økonomibakgrunn. Den norske riksrevisjonen deler arbeidet inn i regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, mens den danske blander disse to typer revisjon og skiller heller mellom brede og mer avgrensede, årlige undersøkelser (Jeppesen et al. 2015).

Lovgivning er sentral for styring av den danske forvaltningen. Loven har alltid en formålsbeskrivelse, men utover det så er lover mer rettet inn mot å beskrive hvordan ting skal gjennomføres enn hva som skal oppnås. I tillegg til lovene vedtas det, i Folketinget, også et dokument som beskriver saker det er enighet om mellom partigruppene i parlamentet. Dette dokumentet brukes som revisjonskriterium av den danske riksrevisjonen. Som i lovene beskriver dette dokumentet også i større grad framgangsmåten, dvs. hvordan saker forventes å løses, framfor hvilke resultater som forventes. Det kan bidra til at revisjonene blir mer etterlevelsorienterte.

De organisatoriske forskjellene mellom de to riksrevisjonene underbygger de observerte forskjellene i deres forvaltningsrevisjoner. De bidrar også til forventningene om evalueringsorientering i den norske riksrevisjonen som ble beskrevet i teorikapitlet.

## FUNN

### *Temaene som omhandles i rapportene*

Begge riksrevisjonene utgir flest rapporter med vurdering av styring, organisering og oppfølging av ulike brukergrupper som tema. Den danske Rigsrevisionen har en større tendens til å utgi rapporter som vurderer bestemte forvaltnings- eller organisasjonsenheter, mens den norske Riksrevisjonen i større grad vurderer effektiv ressursutnyttelse og forvaltningen av velferdsordninger.

Innenfor helsefeltet er det for begge land en større tendens til å vurdere digitalisering, styring og organisering, mens det innenfor velferdsfeltet er mer fokus på forvaltning av velferdsordninger og oppfølging av brukergrupper.

Begge riksrevisjonene har i størst grad fokus på styringssystemer i sine undersøkelser. Den danske riksrevisjonen har en del diskuterende rapporter og vurderinger. Den har også enkelte rapporter der den hovedsakelig gir positive vurderinger, eller der den ikke tar et bestemt standpunkt, men kommer med informasjon og synspunkter for og imot.

*Type rapport, forskerrolle og verdier vurderingene baseres på*  
«Vurderingene» i riksrevisjonenes rapporter er, i analysen, kodet etter den type vurderinger som gjøres, den rolle forvaltningsrevisorene spiller, og verdiene vurderingene bygger på. Analysen er gjengitt i tabellene 4, 5 og 6 nedenfor.

Forskjeller mellom den danske og den norske riksrevisjonen  
Tabell 4 viser typen vurderinger som gjøres i de to landene.

Tabell 4: Hva slags type vurderinger som gjøres.

		Vurderingstype					Total
		Om rutiner er på plass	Om kompetansen i organisasjonen er tilfredsstillende	Om organisasjonsmessige mål er nådd	Om samfunnsmessige mål er nådd	Om driften er effektiv	
Norge	Antall	24	9	62	12	4	111
		22 %	8 %	56 %	11 %	4 %	100 %
Danmark	Antall	39	1	84	4	2	130
		30 %	1 %	65 %	3 %	2 %	100 %
Total	Antall	63	10	146	16	6	241
		26 %	4 %	61 %	7 %	2 %	100 %

P=0,002

Som tabell 4 viser, er begge riksrevisjonene mest orientert mot å kontrollere om organisasjonens mål er nådd. Se eksempel på en slik type vurdering nedenfor.

**AVE greier bare i liten grad å øke andelen personer som starter opp attføring i sykemeldingsperioden.**

Dette er kanskje ikke i tråd med idealet om primært å fokusere på samfunnsmessig måloppnåelse og effektivitet. Fokuset på organisasjonsmessige aktiviteter kan imidlertid også indikere at riksrevisjonene er opptatt av å forklare hvor i organisasjonen det er mangler, slik at det, i neste omgang, kan bidra til øket effektivitet og måloppnåelse som eksempelet nedenfor viser.

**Dagens styringsparametere er ikke egnet til å si noe om lik sak blir behandlet likt, eller om brukerne får tilstrekkelig oppfølging.**

Den danske Rigsrevisionen er noe mer orientert mot å vurdere om rutiner er på plass, enn den norske. Se eksempler på det nedenfor.

**Repræsentationernes sagsbehandling er ikke altid fuldt korrekt efter gældende regler og retningslinjer.**

**Arbejdsformidlingen (AF) sikrer ikke i tilstrækkelig grad at lovens tilskudsbetingelser opfyldes.**

Den norske Riksrevisjonen vurderer i litt større grad samfunnsmessige mål enn den danske; slike vurderinger er illustrert nedenfor:

**Svak måloppnåelse og store forskjeller mellom fylkene på sentrale resultatområder.**

**Arbeidslivssentrene bidrar i varierende grad til måloppnåelse på IA-området.**

Samlet sett er imidlertid få av de vurderinger riksrevisjonene gjør, knyttet til måloppnåelse og effektivitet. En vurdering av effektivitet er illustrert i eksempelet nedenfor.

**Der er sket forbedringer i den samlede relative produktivitet i perioden 1996–1999 kredsene i mellem.**

Vurderinger av rutiner er noe som tradisjonelt har vært forbundet med det weberske byråkratiet. Med omorganiseringer som har foregått siden 1980-tallet, henger imidlertid rutiner og systemer i stadig større grad sammen med styrings- og kontrollsystemer som kan klassifiseres som NPM-teknikker. Ut fra tabellen ovenfor kan det derfor ikke fastslås om fokuset på rutiner er et trekk ved den klassiske byråkratimodellen eller ved markedsmodellen. Vurdering av rutiner kan illustreres ved dette eksempelet:

**Internkontrollsystemet i de ulike tjenestene har fortsatt mangler i forhold til regelverket.**

Om forvaltningsrevisorene gir årsaksforklaringer, er et aspekt spesielt Vital Put har vært opptatt av. Etter hans oppfatning vil ikke de reviderte kunne lære og forbedre seg hvis revisorene kun fokuserer på avvik, det være seg avvik fra regler eller forhåndsstipulerte mål. For at forbedring skal kunne finne sted, må det gis en forklaring på hvorfor det er et avvik (Put 2011).



Tabell 5: Rollen revisor tar overfor forvaltningen.

		Rolle					Total
		Dommer	Revisor	Forsker	Ledelses-konsulent	Organisa-sjonsrevisor	
<b>Norge</b>	Antall	31	1	0	5	74	111
		28 %	1 %	0 %	5 %	67 %	100 %
<b>Danmark</b>	Antall	11	12	25	29	54	131
		8 %	9 %	19 %	22 %	41 %	100 %
<b>Total</b>	Antall	42	13	25	34	128	242
		17 %	5 %	10 %	14 %	53 %	100 %

P=0,000

Tabell 5 ovenfor viser at den norske Riksrevisjonen i større grad enn den danske Rigsrevisionen vurderer de reviderte opp mot organisasjonsstandarder (organisasjonsrevisor) eller opp mot lover og regelverk (dommer). Den danske riksrevisjonen spiller imidlertid i større grad revisorrollen enn den norske. Den danske har også i større grad en diskuterende stil i noen av rapportene, eller den kommer med vurderinger knyttet til organisasjonens fungering. Den skårer derfor høyere på forskerrollen. De danske vurderingene kan være positive, mens de norske alltid er negative. I og med at de danske rapportene i større grad er rettet mot bestemte organisasjoner og framhever både positive og negative funn, framstår vurderingene også mer som konsulentvurderinger. Se eksempel nedenfor:

**Udlændingestyrelsen har tilrettelagt asylansøgningsproceduren på en hensigtsmæssig måde.**

**Udlændingestyrelsens statistikmateriale giver relevante oplysninger.**

Revisorene blir fort mer orientert mot mål- og resultatrapporteringsystemene framfor oppnådde resultater. Når det er sagt, så kan vurderingene ofte framstå som kritiske til måten systemene fungerer på, slik eksemplene nedenfor illustrerer.

**AVE har manglende systemer for å fange opp personer som mister arbeidsgiver underveis i sykepengeperioden.**

**Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrerte og enhetlige.**

**Bilstønadsområdet er preget av få og lite dekkende styringsparametere.**

Dette er en viktig funksjon riksrevisjonene har. Hvis systemene ikke finnes, ikke brukes riktig eller ikke produserer riktig informasjon, så kan de verken brukes til å vurdere prosesser eller resultater.

Tabell 6: Verdiene som vurderingene bygger på.

		Verdier		Total
		Webersk verdigrunnlag	NPM/markedsmessig verdigrunnlag	
<b>Norge</b>	Antall	41	70	111
		37%	63%	100%
<b>Danmark</b>	Antall	59	71	130
		45%	55%	100%
<b>Total</b>	Antall	100	141	241
		41%	59%	100%

P = 0,185

Som forventet trekker riksrevisjonene kun på weberske verdier eller på NPM-verdier i vurderingene sine (kodene var NPM, weberske, politiske og faglige). Se tabell 6 ovenfor. En webersk vurdering fra den norske riksrevisjonen er eksemplifisert nedenfor.

**Vurderingene til søknadene bygger ikke på en tilstrekkelig betryggende og ensartet skjønnsutøvelse.**

NPM-verdier er knyttet til nye verdier i statlige styringssystemer som springer ut fra NPM-tankegang om fristilling og kontroll, og som er nedfelt i praktiske styringssystemer og rutiner. Det er disse verdiene som oftest ligger til grunn for riksrevisjonenes vurderinger (63 % i Norge og 55 % i Danmark). Se eksempel nedenfor.

**Styringseffekten i resultatkontrakten og kredskontrakten kan øges gjennom bedre sammenheng mellom målsætninger og resultatkrav.**

## DISKUSJON

Innledningsvis spurte vi om logikk, fokus, roller og verdier adskiller seg på tvers av de to landene, og dermed om betingelser for organisasjonslæring er forskjellig. Dette fordi enkelte forskere hevder at det ikke er tilstrekkelig at riksrevisjonen vurderer etterlevelse etter prosedyrer da regeletterlevelse ikke automatisk vil føre til bedre resultater (Bringselius 2013). Nedenfor diskuterer vi revisorenes vurderingsmetoder, rollene de spiller overfor forvaltningen, og hvilke konsekvenser dette kan få for læring.

### *Revisorenes vurderingsmetoder*

En av riksrevisjonenes viktigste funksjoner er å styrke de formelle strukturene samt kontrollere og påtale når standarder ikke blir fulgt. Ut fra resultatene i denne undersøkelsen kan det se ut som at begge riksrevisjonene i overveiende grad er orientert mot å vurdere styringssystemer, og at de ofte opptrer som organisasjonsrevisorer. Årsaken til at revisorene velger rollen som organisasjonsrevisor, kan ligge i revisorenes mandat. I tillegg vil revisjonsinstitusjonenes historie, både hvordan omverdenen forventer at de skal opptre, og hvordan deres egen identitet er formet, ha betydning. I de tilfellene der de kritiserer hvordan systemene fungerer, opptrer de imidlertid i noen grad i en forskerrolle, fordi de frambringer ny og kritisk informasjon om hvordan systemene fungerer i praksis. Flere eksempler fra riksrevisjonenes vurderinger i rapportene viser hvordan de peker på mangelfulle systemer og mangler ved styringsparametere. I de tilfellene der revisjonen er kritisk til måten sentrale systemer fungerer på, vil den kunne bidra til positiv organisasjonslæring hvis de reviderte tar denne kritikken til etterretning og forbedrer systemene sine.

Riksrevisjonenes fokus på systemer viser at de primært har et rasjonelt, instrumentelt perspektiv på organisasjonslæring. De har en klar tro på at endring av systemene vil føre til at organisasjonen vil fungere bedre. Når svakheter påpekes, forventes det at den reviderte enheten tar grep for å forbedre de påpekte forhold. Hvis det imidlertid er toneangivende aktører innad i de reviderte organisasjonene som ikke har interesse av disse endringene, så vil ikke nødvendigvis organisasjonslæring finne sted. I stedet kan organisasjonen ende opp med ingen eller overfladisk endring (Reichborn-Kjennerud 2014a).

Riksrevisjonene tar i overraskende liten grad rollen som dommer i sine forvaltningsrevisjoner. De driver sjelden etterlevelserevisjon, forstått som kontroll av om lover og regler følges. I vurderingene sine er de danske revisorene imidlertid mer orientert mot weberske verdier enn de norske, som er mer orientert mot NPM-verdier. Dette kan ha sammenheng med at Stortinget har vedtatt et bevilgningsreglement som har gitt regjeringen anledning til å ta i bruk mål- og resultatstyring som offisielt styringssystem i staten. I eksemplene illustreres det ved at den norske riksrevisjonen påpeker hvordan organisasjonsmessige eller samfunnsmessige mål ikke er nådd, mens den danske påpeker manglende regeletterlevelse.

Den danske Rigsrevisionen ser ut til, i størst grad, å ta ledelseskonsulent-rollen overfor de reviderte. Den danske Rigsrevisionen har i mange tilfeller positive vurderinger, og uttaler seg i større grad om enkeltorganisasjoner, slik at uttalelsene framstår som organisasjonsanalyser. De norske forvaltningsrevisorene opptrer imidlertid i liten grad som forsker eller ledelseskonsulent. Det kan forstås på bakgrunn av at den norske Riksrevisjonen historisk har vært skeptisk til å ta en veilederrolle overfor forvaltningen, for å hegne om sin uavhengige rolle. Den nye loven om den norske Riksrevisjonen åpner

imidlertid for mer rådgivning. Ledelseskonsulentrollen kan potensielt bidra til mer organisasjonslæring ved at den reviderte enheten får større innflytelse og større mulighet til å medvirke.

De danske forvaltningsrevisorene spiller i større grad rollen som revisor enn de norske. Dette kan ha sammenheng med revisorenes grunnleggende metodeforståelse som innebærer å identifisere avvik fra standarder. Det kan også ha sammenheng med deres rolleforståelse. Grunnleggende er revisors rolle å bekrefte at informasjonen om virksomheten er korrekt og reflekterer virkelige verdier. Er det avvik, så vil informasjonen om virksomheten være misvisende. Dermed vil skattebetalere og andre basere seg på gal informasjon når de skal ta beslutninger. Revisorenes grunnleggende tilnærming til feltet bunner i dette forholdet til regelverksetterlevelse, sporbarhet, riktig informasjonsgrunnlag og bekreftelse.

#### *Revisorenes roller og forholdet til læring*

Forvaltningsrevisorenes mandat om å evaluere økonomisk og effektiv drift i forvaltningen ser ut til å være oppnådd i liten grad. I stedet er de orientert mot systemer og rutiner i organisasjonene, med hovedfokus på NPM-systemer. Ettersom det er standarder i styringssystemer som adresseres, opptrer revisorene i stor grad som organisasjonsrevisorer i stedet for som forskere eller ledelseskonsulenter.

Når revisorene opptrer som forskere med fokus på hvordan styringssystemene reelt fungerer, kan de bidra til viktig læring i organisasjoner. Noe av adferden i forvaltningen kan være intensjonell og etter hensikten, men ofte skaper slike systemer uintenderte effekter som kan bidra negativt til måten organisasjonen fungerer på. Rapportene har derfor potensial for å bidra til organisasjonslæring gjennom bedre systemer. Rollen som organisasjonsrevisor er imidlertid viktig spesielt i land som ikke har en godt utviklet internkontroll. Ved å ta rollen som organisasjonsrevisor vil riksrevisjonen nettopp stille forvaltningen til ansvar for mangelfulle systemer. Det er viktig fordi svake eller fraværende rutiner og systemer fører til mangelfull informasjon om resultatene forvaltningen leverer. Uten gode systemer og rutiner vil også risikoen for misligheter og korrupsjon i forvaltningen øke. Denne rollen som organisasjonsrevisor har i liten grad vært diskutert i forskningslitteraturen. Diskusjonen handler mer om det problematiske ved at riksrevisjonene ikke vurderer samfunnsmessige resultater i større grad. Det er derfor behov for mer forskning på dette feltet, spesielt på riksrevisjonens innflytelse i land hvor internkontrollen er dårlig utviklet.

Om det faktisk vil skje læring som forbedrer organisasjonen i praksis, vil imidlertid også avhenge av om virksomhetsinterne systemer primært brukes symbolsk for å oppnå legitimitet utad, eller om systemene er gode

og om de brukes som forutsatt. I det siste tilfellet vil bedring av systemene kunne påvirke organisasjonens effektivitet og måloppnåelse positivt. Både helse- og velferdssektorene har store IT-baserte rutiner som er sentrale for effektiviteten og arbeidet med brukerne. Hvis undersøkelsene kan bidra til at disse systemene fungerer bedre, så kan de også bidra til organisasjonslæring. Hvis systemene primært har en symbolsk funksjon og den reelle styringen og kontrollen skjer via uformelle kanaler og nettverk, så vil imidlertid ikke revisorene bidra til organisasjonslæring. I slike tilfeller må revisorene ta et mer kulturelt instrumentelt perspektiv og se på den reelle bruken av systemene og virksomhetenes resultater. Vurderinger av systemene vil i slike tilfeller si lite om hvordan virksomhetene faktisk fungerer.

Samtidig er det legitimt at parlamentene ønsker å få informasjon om skattebetalernes penger ble brukt fornuftig, og ikke bare om systemer og rutiner ble fulgt som forutsatt. Dette ønsket oppfyller imidlertid riksrevisjonene i liten grad. Årsaken til at riksrevisjonene sjelden gjennomfører reelle undersøkelser om resultatoppnåelse, kan ha sammenheng med ressursbruken slike undersøkelser innebærer, samt at slike undersøkelser kan være vanskelige å gjennomføre. Den type utfordringer det kan være snakk om, er identifisert innen evalueringsforskningen og forskning på resultatmåling (van Thiel og Leeuw 2002)

Identifikasjon av tilkorkkommenheter i forvaltningens resultater må inkludere en analyse av årsakene til disse avvikene, inkludert hvilke eventuelle feil virksomhetene selv kan rette opp for å bedre resultatene, hvis læring skal forekomme. Vurdering av resultater henger dermed nært sammen med en diagnostisering av systemer. Uten en vurdering av måten offentlige organisasjoner fungerer på, vil det være vanskelig å bidra til organisasjonslæring.

En annen årsak til liten grad av resultatrevisjon kan være revisorenes identitet som kontrollører. Revisorenes jobb er først og fremst kontroll, og hvis de ikke har tilstrekkelig kontrollfokus, vil de møte kritikk. En åpenbar risiko ved å ta forskerrollen er at riksrevisjonene vil framstå som nok et utredningsmiljø. Utenforstående kan da raskt tenke at forvaltningsrevisjon kan settes ut til en statlig eller privat konsulentvirksomhet. Risikoen ved å ta en rolle som ledelseskonsulent vil derimot være at revisjonsinstitusjonene kan få problemer med sin uavhengighet og kontrollmandatet. Hvis de kommer med for tydelige anbefalinger, vil de fort kunne pekes på som medansvarlige for bestemte endringer som blir gjort i forvaltningen. Andre igjen vil hevde at revisorene ikke har annet valg enn å fokusere på kontroll av styringssystemer (som MRS), ellers ville de bli oppfattet som politiske aktører, hvilket er noe Riksrevisjonen tidligere er blitt kritisert for. I tillegg ligger revisorenes avviksorientering innbakt i metodeverket deres. Revisorene prioriterer ikke prosjekter med mindre det er sannsynlig at de finner avvik. Dette gjelder med unntak for rapporter som er definert som endrings- eller årsaksanalyser. Finner de

da ikke avvik, vil det tyde på en mangelfull risikovurdering innledningsvis i prosjektfasen (Bringselius 2013).

At forvaltningsrevisorene tar ledelseskonsulentrollen, kan potensielt bidra til organisasjonslæring hvis forholdene internt ligger til rette for det, ved for eksempel at ingen føler seg truet av anbefalingene riksrevisjonen kommer med. Samtidig er dette en krevende rolle å ta når den skal balanseres med rollen som et uavhengig kontrollorgan. Måten dette gjennomføres på, må derfor være godt gjennomtenkt. Slike valg kan typisk handle om i hvilken grad og hvordan de reviderte skal involveres i ulike faser av forvaltningsrevisjonsprosessen.

## KONKLUSJON

Vi startet denne artikkelen med å spørre om revisjonsprosesser og fokus adskiller seg på tvers av de to landene, og dermed om betingelser for organisasjonslæring er forskjellig. Ambisjonen var ikke å svare på om læring faktisk skjer, men å belyse hvordan ulike rapporter potensielt kan bidra til læring i organisasjoner.

Analysen har vist flere likheter enn forskjeller mellom den danske og den norske riksrevisjonen, til tross for forventningene om ulikheter som vi hadde i utgangspunktet. Felles for begge riksrevisjonene er at de har en systemtilnærming i sin forvaltningsrevisjon. I hovedsak er begge riksrevisjonene mest orientert mot å vurdere styringssystemer. Forvaltningsrevisorene tar sjelden på seg rollen som forsker eller ledelseskonsulent, som er mer diskuterende og har hovedfokus på å framskaffe ny informasjon. I stedet for rollene som forsker eller ledelseskonsulent tar riksrevisjonene oftest på seg rollen som organisasjonsrevisor, som har et avviksfokus på styringssystemer og rutiner.

Selv om de hovedsakelig har samme fokus, er det enkelte forskjeller mellom forvaltningsrevisjonen i de to revisjonsinstitusjonene. Det gjelder blant annet rollen de spiller. Den danske Rigsrevisionen spiller oftere rollen som revisor. Den kontrollerer også i større grad enkeltorganisasjoner, og har flere rapporter hvor den kommer med positive vurderinger. Den norske Riksrevisjonen spiller oftere rollen som dommer, forsker og organisasjonsrevisor, og blir ofte kritisert for å være for politisk.

Det er ulikt hvordan disse to landenes tilnærminger til forvaltningsrevisjon kan bidra til organisasjonslæring. Den danske riksrevisjonens strategi vil i større grad bidra til styrking av internkontrollen og dermed til forebygging av rot og misligheter, mens den norske potensielt også vil kunne bidra til forbedring av styringssystemene i staten.

Virksomhetsinterne systemer og bruken av dem kan ha betydning for virksomhetenes resultater. Det kan imidlertid finnes virksomheter som fungerer godt uten formelle systemer, og motsatt. Riksrevisjonene kan imidlertid risikere å ikke gripe måten virkeligheten faktisk fungerer på. Det er ikke alltid

tilstrekkelig å fokusere bare på formelle systemer (Brunsson 1989; March og Olsen 1989). Skal forvaltningen forbedre seg, må revisorene også ta uformelle trekk ved organisasjonene med i betraktningen og analysere hvordan de bidrar til at forvaltningen lykkes eller eventuelt mislykkes.

Metoden som er brukt i denne undersøkelsen, som er en blanding av kvalitativ koding, kvantitativ opptelling og kvalitative illustrasjoner av ulike vurderinger, kan ha svakheter som gjør at det ikke blir en tilstrekkelig helhetlig vurdering av hver enkelt rapport. Kodingen fanger for eksempel ikke opp i hvilken grad undersøkelsene er problemorienterte, eller om de stopper ved å vurdere avvik. Undersøkelsen har imidlertid vist hvilken type undersøkelser riksrevisjonene prioriterer innenfor to viktige sektorer: velferd og helse. Den bidrar også til å kaste lys over innholdet i rapportene, noe som har vært mangelvare innenfor dette forskningsfeltet. I framtidig forskning kunne det imidlertid vært interessant å gå mer i dybden på én case for å se hvordan rapporter mottas i forvaltningsorganisasjonene. Mere spesifikt kunne det være relevant å undersøke om rapporter mottas forskjellig avhengig av om de fokuserer på etterlevelse, systemer eller resultater. Der finnes ikke tidligere studier i de to nordiske landene som undersøker dette perspektivet.

Mange riksrevisjoner som har fokusert på resultater i forvaltningen, er blitt kritisert for å være politiske. Spørsmålet er imidlertid om ikke læring i offentlige organisasjoner alltid har en politisk dimensjon. Læring innebærer avvik fra det bestående og dermed også fra rådende regimer. Hvis riksrevisjonene skal bidra til læring, er det derfor mulig at de må tørre å risikere denne typen kritikk.

Teoretisk har vi bidratt ved å nyansere debatten om revisjonsmetodikk og innholdet i revisjonsinstitusjonenes forvaltningsrevisjon. Denne debatten har også relevans for evalueringsforskningen. Vi har i tillegg utvidet denne debatten ved å se på rapportenes innhold og hvilken betydning det kan ha for organisasjonslæring, noe som ikke har vært gjort tidligere. Samtidig har vi påpekt at riksrevisjonenes systemfokus har visse svakheter som kan bli en hindring for organisasjonslæring.

## REFERANSER

- Argyris, C. (1990). The Dilemma of Implementing Controls: The Case of Managerial Accounting. *Accounting, Organizations and Society* 15 (6):503–511.
- Argyris, C. (1999). *On organizational learning*. Oxford: Blackwell Business.
- Armytage, L. (2011). Evaluating aid: An adolescent domain of practice. *Evaluation* 17 (3): 261–276.
- Arthur, A., L.T. Rydland & K. Amundsen (2011). The User Perspective in Performance Auditing – A Case Study of Norway. *American Journal of Evaluation*, doi: 10.1177/1098214011408283
- Aucoin, P. & R. Heintzman (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences* 66 (1):45–55.

- Behn, R.D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bemelmans-Videc, M.-L., J. Lonsdale & B. Perrin (2007). *Making accountability work: dilemmas for evaluation and for audit*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M. (2007). New forms of accountability and EU-governance. *Comparative European Politics* 5 (1):104–120.
- Boyer, G.A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration* 81 (2): 211–227.
- Bringselius, L. (2013). *Organisera oberoende granskning: Riksrevisionens första tio år*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley.
- Christensen, T., P. Lægred, P.G. Roness & K.A. Røvik (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review* 28 (3):376–417.
- Easterby-Smith, M., L. Araujo & J. Burgoyne. (1999). *Organizational learning and the learning organization: developments in theory and practice*. London: Sage Publications.
- Gasper, D. (2000). Evaluating the «Logical Framework Approach» – towards learning-oriented development evaluation. *Public Administration and Development* 20 (1):17–28.
- Grönlund, A., F. Svärdesten & P. Öhman (2011). Value for money and the rule of law: the (new) performance audit in Sweden. *International Journal of Public Sector Management* 24 (2):107–121.
- Guba, E.G. & Y.S. Lincoln (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, California: Sage.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1):3–19.
- Jeppesen, Carrington, Catusus, Johnsen, Reichborn-Kjennerud & Vakkuri (forthcoming). The strategic options of supreme audit institutions: The case of four Nordic countries. *Financial Accountability & Management*.
- Justesen, L. (2008). *Kunsten at skrive revisionsrapporter. En beretning om forvaltningsrevisionens beretninger*. Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Kinander, M. (2012). Riksrevisjonen – vaktbikkje uten bånd? *Civita-notat nr. 9/2012*. Civita.
- Kjær, A. (1996a). *Rigsrevision i Danmark og Sverige*. København: Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i København.
- Kjær, A. (1996b). *Rigsrevisjonen i Danmark og Sverige. Projekt «Offentlig Sektor-Vilkår og Fremtid»*. København: Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i København.
- Lonsdale, J., Wilkins, P., & Ling, T. (2011). *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Morin, D. (2003). Controllers or catalysts for change and improvement: would the real value for money auditors please stand up? *Managerial Auditing Journal* 18 (1):19–30.
- Ossege, C. (2012). Accountability—are we better off without it? *Public Management Review* 14(5): 585–607.
- Perrin, B. (1998). Effective use and misuse of performance measurement. *American journal of Evaluation* 19 (3):367–379.
- Peters, B.G. (2010). Bureaucracy and democracy. *Public Organization Review* 10 (3):209–222.



- Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa & M. Waerness (1999). *Performance or compliance?: performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Put, V. (2011). Norms used: some strategic considerations from The Netherlands and the UK. I: J. Lonsdale, P. Wilkins & T. Ling (red.) *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Political accountability and performance audit: the case of the auditor general in Norway. *Public Administration* 91 (3):680–695.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014a). Performance audit and the importance of the debate. *Evaluation* 20 (368):368–385.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014b). Auditee Strategies: An Investigation of Auditees' Reactions to the Norwegian State Audit Institution's Performance Audits. *International Journal of Public Administration* 37 (10):685–694.
- Reichborn-Kjennerud, K. & Å. Johnsen (2011). Auditors' understanding of evidence: A performance audit of an urban development programme. *Evaluation* 17 (3):217–231.
- Reichborn-Kjennerud, K. & Å. Johnsen (2015). Performance Audits and Supreme Audit Institutions' Impact on Public Administration The Case of the Office of the Auditor General in Norway. *Administration & Society*, doi: 0095399715623315.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Searle, J.R. (1995). *Construction of social reality*. New York: Free Press.
- Sejersted, F. (2002). *Kontroll og Konstitusjon*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Thiel, S. van & F.L. Leeuw (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review* 25 (3):267–281.
- Weber, M., G. Roth & C. Wittich (1968). *Economy and society*. New York: Bedminster.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly* 2 (2):197–222.

## SAMMENDRAG

I denne undersøkelsen har vi sammenliknet den danske og den norske riksrevisjonen. Formålet har vært å se om de gjennomfører forvaltningsrevisjon ulikt, og diskutere om det potensielt kan bidra til ulike former for læring i de reviderte enhetene. Rapporter fra år 2000 til og med år 2012 er inkludert i undersøkelsen. Analysen omfatter til sammen 54 forvaltningsrevisjonsrapporter, hvorav 30 danske og 24 norske, fra helse- og velferdssektoren. Vi gjennomførte krysstabellanalyser og illustrerte funnene med sitater fra rapportene. Funnene viser at begge riksrevisjonene i stor grad er orientert mot å vurdere styringssystemer. Den danske er i noe større grad orientert mot avvik fra regler, mens den norske i større grad evaluerer styringssystemer. Den danske riksrevisjonen vil dermed i størst grad bidra til forbedring av internkontrollen, mens den norske i størst grad vil bidra til å forbedre styringssystemene. Ved å fokusere primært på systemer kan riksrevisjonene bli blinde for andre, mer uformelle, aspekter ved virksomhetene med betydning for organisasjonslæring. Hvis virksomhetene faktisk bruker systemene, vil vurderinger av systemet imidlertid kunne bidra til organisasjonslæring og forbedring.

## ABSTRACT

This study is a comparison between the Norwegian and the Danish Supreme Audit Institutions (SAI). Our goal in this study has been to investigate whether there are differences in performance auditing in the two institutions, and to discuss whether this may lead to different forms of organizational learning in the audited entities. We included reports from the year 2000 until the year 2012 in the study. The analysis encompasses 54 performance audit reports, 30 Danish and 24 Norwegian ones, from the health- and welfare sectors. We did crosstable analysis. We also illustrate our findings with quotes from the reports. The findings demonstrate that both SAIs are, to a large extent, oriented to assess control- and management systems in the audited entities. The Danish SAI is more inclined to audit deviance from rules and regulations, whereas the Norwegian SAI is more inclined to evaluating control- and management systems. This way the Danish SAI will probably contribute more to improvements in internal control systems, whereas the Norwegian SAI will contribute to improvements in the audited entities' control- and management systems. By focusing primarily on systems the SAIs can risk turning the blind eye to other, more informal, aspects of the audited entities that influence organizational learning. If the audited organizations actually use the systems as expected the assessments of flaws of the system could contribute to organizational learning and improvement in the audited entities.

## FORFATTEROPPLYSNINGER

*Kristin Reichborn-Kjennerud* er statsviter, dr.polit. fra Universitetet i Bergen i 2014. Hun arbeider som post doktor ved Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag og som oppdragsforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hennes forskningsinteresser omfatter demokrati, politisk styring og ansvar, spesielt i en bykontekst. Andre forskningsinteresser er hvordan forvaltningens effektivitet og resultatoppnåelse henger sammen med forvaltningsrevisjon og evaluering.

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Tlf.: +47 22 85 44 30

E-post: [Kristin.Reichborn-Kjennerud@hioa.no](mailto:Kristin.Reichborn-Kjennerud@hioa.no)

*Karsten Vrangbæk* er professor ved Københavns Universitet. Hans forskningsinteresse er rettet mot helsepolitikk, helseøkonomi og offentlig forvaltning. Han har publisert en rekke bøker og artikler i internasjonale tidsskrifter innenfor disse temaene.

Københavns Universitet  
Statskundskab og Folkesundhedsvidenskab  
Øster Farimagsgade 5, 1353 København K  
Danmark  
Tlf.: +45 29410069  
E-post: kv@ifs.ku.dk



## Mikael Holmqvist (2015): *Djursholm: Sveriges ledarsamhälle*

SVENNE JUNKER

Det är ett impulsivt beslut. Jag tar Roslagsbanan knappt tio minuter norrut från min arbetsplats på universitetet för att vandra i de välbärgade kvarteren jag redan umgåtts med i Mikael Holmqvists tegelstensroman om den beryktade Stockholmsförorten: *Djursholm – Sveriges ledarsamhälle*. Trots min uppväxt i huvudstaden har jag aldrig tidigare haft skäl att besöka det här välrenommerade området. Redan vid tågstationen blir det klart att djursholmare faktiskt har det lite bättre än de flesta av oss andra nordbor: det finns en prålig cykelparkering, stora ytor att parkera sina bilar på och dessutom lummiga förortsvägar som slingrar sig ut från stationsbyggnaden vid sidan av mjuka ridleder för den som önskar ta hästen på tur. Min vandring i det pompösa Djursholm ackompanjeras av minnen av Holmqvists skildringar i boken. Dessa gör mig uppfylld av förväntan, avund, skam och slutligen förundran. På tåget tillbaka mot stan kan jag till slut samla mina intryck av boken.

Mikael Holmqvist är professor i företagsekonomi vid Stockholms universitet och forskar om organisation och management. Han har tidigare uppmärksammats för sina studier om hur människor avgörs vara »talangfulla« och »anställningsbara« på arbetsmarknaden. I boken om Djursholm riktar Holmqvist uppmärksamheten mot hur myter om ledarsamhällen konstrueras, och vilka mekanismer som krävs för att skapa en utstrålning, eller som han säger »aura« av ledarskap kring dem som bor på Djursholm, och därigenom mot hur det svenska klassamhället bevaras och i viss mån fortfarande stärks.

Bokens teoretiska bidrag sammanfattas i begreppet »konsekrati«, som enligt Holmqvist innebär de riter och ceremonier som kännetecknar ett ledarsamhälle som i Djursholm. Konsekrera syftar på ceremonier som inviger personer i »högre« befattningar. I boken används begreppet för att analysera vilka institutioner som inrättar djursholmare i ledarskapsauran och vilka anpassningar till de sociala, moraliska och estetiska normerna som krävs för att personer ska upphöjas som ledare. Boende i området är, enligt en av de som intervjuas i boken, »ingen mellanmjölk precis« (s. 90). Den som bryter

mot spelreglerna riskerar att bli utfrysad och därmed inte kunna ta del av de fördelar som ledargemenskapen erbjuder.

»Genom att förvärva en kollektivt förankrad aura«, menar Holmqvist i bokens efterord, »kan även ordinära, mediokra och högst 'vanliga' och okarismatiska människor bli ledare.« Här ställer Holmqvist den djursholmska konsekratin mot en annan samhällsideologi – meritokrati – som yrkar på att samhällets högre skikt ska bestå av personer som är skickliga och kunniga på att styra. Konsekratins ledare, däremot, har köpt sig en villa en »rätt« kvarter och sedan infogat sig i villakvarterens moraliska dygder.

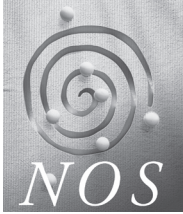
Under min vandring stannar jag till en stund på biblioteket i samhällets geografiska mittpunkt. Personalen är trevlig och tillmötesgående, och runt flera av borden i lokalen sitter pensionärer i engagerade och till synes hemmastadda samtal. I Holmqvists bok kategoriseras biblioteket som en av institutionerna i Djursholms ledarsamhälle. Men det har tydligen inte rollen som inspirationskälla för läsning. Att läsa har man nämligen inte tid med i Djursholm. Även det akademiska samtalet har numera en negativ klang i villaförorten. Däremot är författarträffar på biblioteket vanligt förekommande evenemang. Enligt Holmqvist är dessa populära hos djursholmare för att de ska kunna framstå som bildade utan att behöva läsa, en något fräck kommentar från författaren.

Även om boken är synnerligen genomarbetad går Holmqvist stundtals väl långt i sina slutsatser. I analysen av förskolor och skolor utgör »ett bläddrande i skolkataloger« en viktig metod. Ibland är berättelsen också upprepan och för fyllig för att passa formatet som populärvetenskaplig fackbok. Men trots att den innehåller nästan 700 sidor text menar jag att den verkligen är läsvärd. Den innebär en kraftfull kritik mot det svenska klassamhället, en allt mer ovanlig förekomst inom akademien.

Som forskare kan man bestörtas av att bildning och kunskaper för en borttynande tillvaro i det moderna ledarsamhället. Moderna teorier om organisation och ledarskap tycks ha en allt mindre praktisk betydelse och relevans. Och tyvärr lär det inte ändras av Holmqvists bok, som är så pass lång att samhällets ledare förmodligen inte har tid att läsa annat än inledningskapiteln (som faktiskt målar en positiv bild Djursholm!).

## FORFATTEROPPLYSNINGER

*Svenne Junker* er Ph.D./Postdoc, Stockholm School of Economics/Score/Misum.



## Fagfelleoversikt 2015

Vibeke Normann Andersen

Harald Askeland

Runo Axelsson

Peggy Simcic Brønn

Mona Bråten

Sara Carlbaum

Tom Christensen

Therese Dille

Caroline Dale Ditlev-Simonsen

Niels Ejersbo

Fredrik Engelstad

Gissur Erlingsson

Carsten Greve

Arne Grønningsæther

Inger Marie Hagen

Markus Hallgren

Ann Karin Tennås Holmen

Kurt Houlberg

Beinta Jakupsstuva

Roine Johansson

Åge Johnsen

Jan Erik Karlsen

Gro Kvåle

Jon Erland Bonde Lervik

Jill Loga

Kari Ludvigsen

Karl Løfgren

Mikael Löfström

Klaus Majgaard

Stig Montin

Simon Neby

Audun Offerdahl

Olaf Rieper

Andreas Rudkjøping

Anne Grethe Sandaunet

Siv Sandberg

Karl Henrik Sivesind

Harald Sætren

Signy Irene Vabo

Sara Wadman

Karl Yden

Turid Aarseth

## Informasjon til bidragsytere

*Nordiske Organisasjonsstudier (NOS)* er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

### Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

### Forfatteres ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materialet som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

### Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-postadresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brotteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (sluttnoter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

### Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

### Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

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

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

### Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

### Retningslinjer for vurdering av artikler til

#### *Nordiske Organisasjonsstudier*

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>

## Nordiske OrganisasjonsStudier

# Innhold

<b>Styring, kontroll og organisasjonslæring</b> Kristin Reichborn-Kjennerud og Signy Irene Vabø	<b>3</b>
<b>ARTIKLER</b>	
<b>Læring i organisasjoner på det spesialiserte socialområde</b> Peter Aagaard	<b>10</b>
<b>Kvalitetsmåtingars användning och effekter inom svensk äldreomsorg</b> Lena Lindgren	<b>31</b>
<b>Kontroll og tilsyn som kilder til kvalitetsforbedring</b> Signy Irene Vabø og Mia Vabø	<b>56</b>
<b>Ansvarliggjøring og nye organisasjonsrutiner i skolen – rom for læring?</b> Sølvi Mausethagen, Guri Skedsmo og Tine S. Prøitz	<b>79</b>
<b>Hvordan kan forvaltningsrevisjon bidra til organisasjonslæring?</b> Kristin Reichborn-Kjennerud og Karsten Vrangbæk	<b>98</b>
<b>BOKOMTALE</b>	
<b>Mikael Holmqvist (2015): <i>Djursholm: Sveriges ledersamhälle</i></b> Svenne Junker	<b>122</b>
<b>Fagfelleoversikt 2015</b>	<b>124</b>