

*Lotta Agevall Gross, Verner Denwall,
Cecilia Kjellgren & Mikael Skillmark*

Brottsoffer i indikatorland

– Öppna jämförelser inom socialtjänstens
brottsofferstödjande arbete

Crime victims in Indicatorland – Open comparisons in the social services' work with victim support

Since the 90s there have been extensive changes in the public sector, such as rationalization and increasing demands for documentation and review. The changes have also affected the social services' victim support work that has increasingly been subject to various forms of regulation, such as requirements for monitoring, evaluation and quality assurance. This article aims to examine one of the monitoring systems applied in the victim support work: the instrument of *open comparisons*. This article is based on an exploratory study of the local organization of crime prevention in two municipalities and analyses how the processes of open comparisons are organized at local, regional and central levels. The empirical data consists of documents such as legal sources and handbooks from e.g. the National Board of Health and Welfare and the Swedish Association of Local Authorities and Regions, as well as documents obtained locally in the two municipalities. Furthermore, interviews were conducted with professionals working on different organizational levels. Analytically the study has been inspired by programme theory, which made it possible to concentrate on clarifying the operational idea in which open comparisons are based and capturing the consequences in the two cases.

The study shows that open comparisons have been implemented without support from existing research. However, strong normative support for open comparisons exists within governmental agencies and the Swedish Association of Local Authorities and Regions. They are included as one of many elements of New Public Management and result in changes in the victim support work. In contrast to present visions, the performance is not affected to any significant extent. In contrast, a comprehensive administration is created, where employees of municipalities are supposed to collect data, register information and analyse the results generated by the open comparisons.

Författare

Lotta Agevall Gross är lektor i socialt arbete vid Linnéuniversitetet

Verner Denwall är professor i socialt arbete vid Lunds universitet och Linnéuniversitetet

Cecilia Kjellgren är lektor i socialt arbete i socialt arbete vid Linnéuniversitetet

Mikael Skillmark är doktorand i socialt arbete vid Linnéuniversitetet

Kontakt: lotta.agevall-gross@lnu.se

Studien har genomförts inom ramen för ett forskningsanslag från Brottsoffermyndigheten.

Inledning

Uppmärksammandet av våld i nära relationer och i synnerhet mäns våld mot kvinnor har skiftat över tid och historiskt betraktats utifrån en mängd varierande utgångspunkter. I takt med att problemet våld i nära relationer har givits ökat utrymme på den politiska agendan, så har också ett tydligare samhällsansvar utmejslats och en rad kommunala verksamheter har vuxit fram (Hearn, 2008). Fler polisanmälningar görs idag jämfört med för tjugo år sedan, men det finns fortfarande ett stort mörkertal (Brå, 2014). Cirka 28 000 kvinnor gör årligen en polisanmälan med anledning av att de utsatts för våld (Brå, 2014). Hur många våldsutsatta som vänder sig till socialtjänsten är svårare att uppskatta beaktat att våld inte alltid finns som egen ärendetyp och att ärende som rör våld kan aktualiseras inom olika enheter inom socialtjänsten. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet antas bara 7 procent av de kvinnor som utsatts för våld komma i kontakt med socialtjänsten (Brå, 2014).

I regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer betonas vikten av att situationen för våldsutsatta förbättras och att det åligger staten och kommunerna att tillgodose de våldsutsattas behov. (JuSoU1 2007/08). Staten har i snart tio års tid avsatt medel för att stärka kommunerna i deras arbete med barn och vuxna som utsatts för övergrepp och våld i nära relationer. Sveriges kommuner har sedan 2007 och fram till idag kunnat ansöka om utvecklingsmedel för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare. Parallellt med dessa utlysningar har det också tillkommit en mängd styrdokument på området i form av föreskrifter, riktlinjer och handböcker.

Det finns från regeringens sida en önskan att kunna följa upp de specifika satsningar som har gjorts och skapa rutiner och ledningssystem för uppföljning och kvalitetssäkring av det arbete som utförs inom brottsofferområdet och inom socialtjänsten. Socialstyrelsen, jämte SKL och Sveriges Länsstyrelser svarar till stor del för att göra verklighet av denna ambition. I detta arbete används indikatorer. "För att kunna mäta och följa upp verksamheter behövs indikatorer som belyser kvalitet eller effektivitet inom olika områden. Ett verktyg för kvalitetsuppföljningar är användningen av indikatorer" (Socialstyrelsens hemsida).

Indikatorer för att mäta, jämföra och utvärdera insatser har givits en central roll i styrningen av brottsofferarbetet. Nyckeltal och indikatorer har sedan 50-talet använts som välfärdsåtgärder och fått förnyad aktualitet i och med att idén om mål- och resultatstyrningen fått stort genomslag i offentlig förvaltning. Enligt Rådet för främjande av kommunala analyser krävs det styrmedel som förmår hantera ofta komplexa verksamheter i sammanhang med motstridiga mål (RKA, 2013). Sveriges kommuner och landsting (SKL) beskriver stora behov av snabbt tillgänglig information om kvalitet, resultat och kostnader inom såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten (SKL, 2013). En lösning som lanserats på bred front är instrumentet *Öppna jämförelser (även förkortat ÖJ)*. Det består av en samling kvalitetsindikatorer framtagna av Socialstyrelsen och SKL på uppdrag av regeringen och började användas redan år 2006 inom hälso- och sjukvård, därefter inom socialt arbete och sedan 2012 även i brotts-

offerstödande arbete. Kommuner besvarar årligen enkäter med riktade frågor om sina verksamheter, svaren sammanställs därefter och publiceras offentligt. Verksamheter ska sedan med hjälp av Öppna jämförelser jämföra sig med varandra, något som antas ”stimulera kommuner till fördjupad analys, förbättringsarbete och gemensamt lärande” (SKL, 2013, s. 7). Dessutom finns förväntningar om större insyn för medborgare. Förväntningarna är uttalade på att dessa styrformer ska underlätta uppföljning och stöda verksamhetsutveckling. Internationell forskning pekar emellertid på att det finns begränsad kunskap om konsekvenserna av dem (Pollitt, 2013; Power, 1999).

Det finns ett underskott på empirisk forskning om kvalitetsmätning och granskning, varför det framstår som viktigt att empiriskt studera hur dessa indikatorer konstrueras liksom deras konsekvenser (Lindgren, Ottosson & Salas, 2012). Vidare saknas studier som undersöker kvalitetsmätningens praktik och villkor inom problemområdet våld i nära relationer.

Syftet med artikeln är att studera hur instrumentet *Öppna jämförelser* har använts inom brottsofferområdet, hur det har vuxit fram och hur dess programidé har tagits emot och hanterats på olika organisatoriska nivåer. Utifrån relevanta styrdokument analyseras i artikeln övergripande visioner och tankelogiker i Öppna jämförelser. Vi redovisar även hur aktörer på central nivå (Socialstyrelsen och SKL), regional nivå (Länsstyrelsen) samt lokal nivå (två fallkommuner) har arbetat med ÖJ och vilka erfarenheter de har gjort. Följande frågeställningar har varit vägledande:

- 1) Vilka syften finns med Öppna Jämförelser och varför har de tillkommit?
- 2) Hur har (idén om) Öppna Jämförelser hanterats på central, regional och lokal nivå?

Tidigare forskning

Kvalitetssäkringsarbetet växte fram omkring 1990. Det hade sitt ursprung i den privata sektorn, och var en reaktion mot det som uppfattades som fyrkantig mål–resultatstyrning. Mjuka värden betonades och en av idémakarna W. Edwards Deming lade fram ett 14 punktsprogram för att uppnå god kvalitet i en verksamhet (Wandersman, Imm, Chinman & Kaftarian, 2000). På senare år har dock kvalitetssäkringsarbetet kommit att flätas samman med New Public Management (NPM) och principerna omsätts nu istället i nya styrsystem, vilka påtagligt förändrar tidigare förutsättningar för hur verksamheter bedrevs (Hasselblad, Bejerot & Gustafsson, 2008). Omfattande kritik har riktats mot NPM. Kritiken har bland annat bestått i att ett alltför stort fokus läggs vid effektivitet och kostnadsreduktion, kvantitativa prestationsmått och styrningsmodeller och att komplexitet förringas (Arnaboldi, Lapsley & Steccolini, 2015). Kritik har även riktats mot att brukare och patienter framställs som kunder, vilka, givet transparens och information från verksamheter, ska kunna fatta beslut om vilken verksamhet, ”service”, de önskar erhålla. Vidare har kritiken handlat om att offentlig förvaltning likställs med privat företagande oaktat dess skilda uppgifter och ansvarsområden (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014). Exempelvis tenderar

mätbara aspekter att ägnas uppmärksamhet, medan de som inte lika enkelt låter sig kvantifieras, såsom omsorgsarbete, eller förebyggande och långsiktiga insatser, riskerar att falla i skymundan i jämförelser (se t.ex. Lindgren, 2006). Kritiska röster har också höjts såväl från forskning som från professionerna själva, särskilt den medicinska professionen, där man bland annat visat hur den professionella kompetensen urvattnas (Hasselbladh et al., 2008).

Öppna jämförelser är en del av denna kvalitetssäkringstrend, men det finns påtagligt lite forskning nationellt såväl som internationellt som belyser Öppna jämförelser specifikt och forskning om ÖJ som stöd till brottsoffer saknas helt. Den forskning som finns att tillgå nationellt belyser huvudsakligen Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården (se exempelvis Blomgren & Waks, 2011) även om forskning nu också börjat rikta fokus mot socialtjänsten. Lindgren, Ottosson och Salas (2012) har visat att Öppna jämförelser tar mycket tid i anspråk inom äldreomsorgens verksamhet. Genom "name and shame" där enheters resultat i kvalitetsredovisningar presenteras och offentliggörs kan ledningen öka följsamheten och på så vis styra verksamheten (Lindgren et al., 2012, s. 47). Ingen enhet vill skämmas över sina resultat. Just denna ovilja att förknippas med dåliga resultat tycks vara en central mekanism i Öppna jämförelser potential som förändringsinstrument och som kommit att bidra till "ett nytt tänk" inom hälso- och sjukvård (Blomgren & Waks, 2011).

Forskning med fokus på socialtjänstens äldreomsorg visar att instrumentet tenderar att vara mest användbart för chefer och personer med ansvar för kvalitetsfrågor medan brukare och till och med professionens syn på vad som är kvalitet faller i skymundan (Johansson & Lindgren, 2013; Lindgren et al., 2012). Internationellt placerar sig ovanstående forskning inom det som benämns "Resultsbased Management" och "Outcome-Measurement". Denna har visat att NPM och TQM (Total Quality Management) fått en omfattande och snabb tillämpning inom offentlig sektor i USA och i Europa och att dess principer för organisering och mätning fått ett brett politiskt och administrativt stöd (De Bruijn, 2007; Lindgren et al., 2012; Pollitt, 2006). Men samtidigt visas hur utmanande det är att bygga upp kompetenser som kan genomföra och stödja mätningar och att det krävs omfattande organisatoriska investeringar (Hunter & Nielsen, 2013). Inte sällan förekommer det skilda logiker inom organisationer som kan konkurrera om utrymme, vilket påverkar kvaliteten på de data som används. Dålig eller bristande input kan t.o.m. skapa felaktiga underlag för prioriteringar (De Bruijn, 2007; Pollitt, 2013).

Material och analys

Materialet till denna artikel har samlats in och bearbetats som en del i en komparativ fallstudie av två kommuners arbete med våld i nära relationer. De båda kommunerna har utmärkt sig för att vara drivande i att utveckla arbete för våldsutsatta och ska inte förstås som representativa. Att just dessa två kommuner ingår i studien hör samman med projektets syfte att jämföra de båda verksamheternas organisering av arbetet med våld i nära relationer. I denna artikel sker emellertid ingen komparation. De intervjupersoner som ingår har

valts utifrån deras skilda funktioner och perspektiv i förhållande till hanteringen av ÖJ.

Initialt i projektet insamlades och systematiserades samtliga kända och tillgängliga dokument som kunde knytas till de olika verksamheterna, dock inte med fokus på ÖJ. När vårt intresse riktades mot just ÖJ påbörjades insamlingen av intervjudata (med representanter på lokal, regional och nationell nivå) och de lokala texterna kompletterades med regionala och nationella dokument (riktlinjer, rapporter, vägledningar etc.) som mer specifikt berör ÖJ. Texterna har gett oss möjlighet att presentera och analysera de antaganden som finns inbäddade i ÖJ. Vi har sålunda försökt rekonstruera ÖJ:s programidé och relatera denna till det sätt som ÖJ de facto kommer till uttryck på i praktiken genom att intervjua centrala aktörer.

Inom ramen för denna artikel har vi genomfört 19 intervjuer med 22 deltagare. Officiella funktioner skrivs ut i texten, men inga namn återges. Intervjupersonerna utgörs bland annat av chefer på olika nivåer, såsom enhetschefer, verksamhetschefer och förvaltningschefer samt socialnämndsordförande. Vi har även intervjuat professionella på olika nivåer i de studerade organisationerna, och träffat behandlare samt specialiserade funktioner, såsom kvinnofridssamordnare och utvecklingsledare. På regional nivå har vi intervjuat handläggare vid Länsstyrelsen och på nationell nivå representanter för SKL respektive Socialstyrelsen som arbetat i projektgruppen för Öppna jämförelser samt utredare vid Socialstyrelsen. Intervjupersonerna uttalar sig utifrån sin professionella eller politiska roll i arbetet med våld i nära relationer.

Genom att rekonstruera och analysera programidén, granskas de antaganden som ligger till grund för Öppna jämförelser (Vedung, 2011; Weiss, 1998). Det innebär att fokus riktas mot de tankestrukturer och logiska utgångspunkter som Öppna jämförelser bygger på. Frågor som blir relevanta för analysen blir t.ex.: Vilka är de centrala aktörerna, vad vill de åstadkomma, varför och hur? Hur kan uppkomsten och utbredningen av indikatorer förstås och förklaras? Därefter har vi utformat intervjumallar i syfte att kunna analysera Öppna jämförelserns förutsättningar och utfall. I en programidé som ÖJ finns det vanligen mer eller mindre utvecklade idéer kring hur det ska genomföras i form av visioner, resurser, strategier och förväntade resultat, dvs. dess implementeringsteori eller "action"-teori (Weiss, 1998, s. 59). Enligt Hansen & Vedung (2010) kan det förekomma parallella programteorier i en verksamhet och de kan även skifta över tid. I artikeln följer vi den verksamhetstanke som myndigheterna arbetar utifrån vid tillfället för undersökningen, men utifrån olika källor. Analysen startar med att klargöra och kontextualisera den generella idén bakom Öppna jämförelser, vartefter vi rekonstruerar programidén bakom ÖJ för brottsoffer. Slutligen presenteras en analys av intervjudata där vi belyser hur idén har tagits emot och använts inom brottsofferområdet. Analysen av intervjumaterialet har fokuserat på innehållet i det som sägs och presenteras i ett antal tema.

Programidén för Öppna jämförelser inom brottsofferområdet

Öppna jämförelser är en del av det som kallas för kvalitetsmätningssvöljan (Vedung, 2010; Lindgren, 2012). Det finns därmed anledning att kontextualisera programmets idé och identifiera de drivkrafter som kan förklara denna utveckling. En underliggande tankestruktur är det moderna samhällets behov av överblick och ordning vilket yttrar sig i alltfler styrformer och försök till olika slags rationell organisering. En annan drivkraft utgörs av idéer om social förbättring och utveckling och som kommit till uttryck i en indikatorrörelse.

Hälsa- och sjukvården var den verksamhet som först blev föremål för de styrningsideal som importerades och översattes från näringslivet i syfte att skapa en ökad effektivitet (Erlingsdottir, 1995; Erlingsdottir & Jonnergård, 2006). I arbetet med att ta fram modeller för kvalitetsindikatorer inom socialtjänsten har också hälsa- och sjukvården utgjort en central utgångspunkt då de arbetat med dessa frågor en längre tid (Socialstyrelsen, 2007). Till skillnad från hälsa- och sjukvården finns det inom socialtjänsten dock få upparbetade register och strukturer för dokumentation. Det gör att professionens inflytande över vilken typ av data som skall användas för att värdera och jämföra kvalitet blir mer begränsad. Däremot finns det i linje med evidensrörelsens strävan efter nationellt jämförbara data, allt fler standardiserade utredningsmetoder.

Implementeringen av evidensbaserad praktik har skett genom en tydligt formaliserad top-down-struktur med Socialstyrelsen som dominerande aktör. Flera av de indikatorer som ingår i Öppna Jämförelser utgår från metoder som i effektstudier visat sig vara till nytta för klienter/patienter och där myndigheten vill veta i vilken mån som de används. Vidare fördelas Socialstyrelsens medel för att kvalitetsutveckla socialtjänstens och idébarnorganisationers arbete med våld i nära relationer utifrån förekomst av arbetsmetoder med vetenskapligt stöd (evidens).

Kvalitetssäkring av socialtjänstens verksamhet, är ett exempel på ett nytt obligatorium genom föreskrifter från Socialstyrelsen. Det brottsofferstödande arbetet som riktas mot våldsutsatta personer har därmed, liksom andra ansvarsområden inom socialtjänstens verksamhetsfält mött ökade krav på att säkra och redovisa kvalitet. Socialtjänsten har tydligt gjorts ansvarig för att det finns ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) även om kvalitetssäkringsarbetet inte reglerats konkret. Även om kraven under de senaste åren har formaliserats alltmer så genomsyras ändå regleringen av socialtjänsten av en mer normskapande karaktär. Socialstyrelsen har jämte utformandet av Öppna jämförelser även tagit fram en rad olika dokument till stöd för tolkningen av vad som är kvalitet inom det brottsofferstödande arbetet. Detta sker genom handböcker, allmänna råd och olika former av underlag och stöddokument till kommunerna.


Från välfärdsindikatorer till kvalitetsindikatorer

Under efterkrigstiden utformade internationella organisationer som FN och OECD särskilda indikatorer på välfärdsått som skulle komplettera de mera ekonomiska måtten i BNP. På så sätt startade "social indicator movement" där komponenter som hälsa, utbildning, trygghet och miljö skulle ingå i en socialt inriktad samhällsplanering (Bohm & Lilja, 1986; Vogel, 1997). Detta handlade utvecklingsoptimistiskt om indikatorer som "skulle ge information om sociala förhållanden i ett samhälle och beskriva konsekvenserna av olika åtgärder" (Lilja, 1981, s. 31). Ofta omdiskuterade komponenter kom att ingå i standarder som utnyttjades internationellt för att beskriva levnadsförhållanden.

Det kanske mest kända svenska exemplet är Låginkomstutredningen som arbetade med nio komponenter. Tre i form av behov (kost, bostad, fritid) och sex i form av resurser (hälsa, uppväxtförhållanden, utbildning, sysselsättning, ekonomiska resurser, politiska resurser), något som kom att kritiserats för att vara alltför nära kopplat till politiska ambitioner. Indikatorer kritiserades även för att människors reella vardagsliv och behovstillfredsställelse inte fick plats (Allardt, 1978).

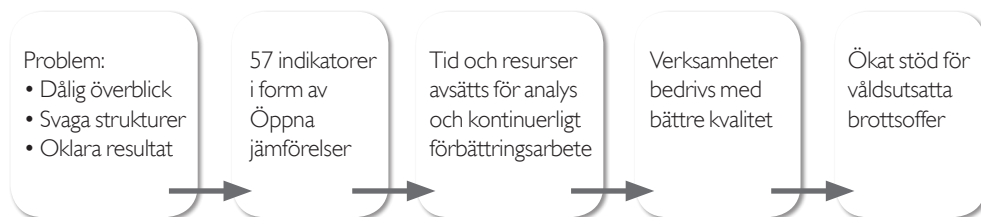
Efter år av förhoppningar kom en back-lash och indikatorrörelsens tidigare optimism förbyttes i besvikelse. "Some of the authors even argued that the social indicator movement had failed to deliver models and methods appropriate and necessary to the conduct of public policy" (Vogel, 1997, s. 104). Indikatorer används emellertid fortfarande, inte minst inom EU men även av svenska forskare (SOFI) och myndigheter (Socialstyrelsen, SCB). Trots medvetenhet om svagheter anses indikatorer nödvändiga genom att bidra till överblick och att de koncist kan sammanfatta komplexa, multipla välfärdsproblem (Socialstyrelsen, 2010, s. 131). Öppna jämförelser representerar en omfattande nysatsning på indikatorer. En viktig skillnad är att de inte mäter levnadsförhållanden bland befolkningen utan offentliga organisationers verksamhet.

Öppna jämförelser representerar en omfattande satsning på indikatorer tänkta att mäta och följa upp verksamheter för att belysa kvalitet eller effektivitet inom olika områden (Socialstyrelsen, 2007). Instrumentet Öppna jämförelser förutsätter transparens, resultat och redovisning, vilket i sin tur förutsätter att information dokumenteras och görs tillgängligt för olika intressenter. Inom några år kommer det t.ex. att finnas information som stödjer "fria val för patienter och brukare, förbättrings- och utvecklingsarbetet inom hälso- och sjukvård och socialtjänsten och granskning och utvärdering av hälso- och sjukvården och socialtjänsten" (Vårdanalys, 2012, s. 37). Kunden (brukaren) ska ges möjlighet att välja mellan alternativa leverantörer eller delta i enkäter och utvärderingar för att bedöma och uttala sig om värdet av tjänsterna. NPM har medfört att delvis nya och andra värden i offentlig förvaltning lagts till grund för vad som är att betrakta som kvalitet, t.ex. finns det en påtaglig risk att kvalitet likställs med de indikatorer som ska värdera och mäta kvalitet och effektivitet.

 Socialstyrelsen					För jämförbara indikatorer som rör: intern samordning i enskilda ärenden - barn - barn och tillgänglighet utanför kontorstid, se Excel-filen "Resultat för jämförbara 2015 - social barn- och ungdomsvård" på Socialstyrelsens webbplats.				
Öppna jämförelser - Stöd till brottsoffer Jämförbara indikatorer för 2015, 2014, 2013 och 2012					Kunskapsbaserad verksamhet				
För att förstå och tolka resultaten läs guiden "Öppna jämförelser 2015 - Stöd till brottsoffer - Guide för att tolka resultaten" som du hittar på Socialstyrelsens webbplats.					Systematisk bedömning				
Kommun-kod	Förklaringar Grön cell = Ja Röd cell = Nej Gul cell = Delvis Grå cell = Ej aktuellt (EA) Vit cell = Bortfall Utförligare information finns i kommentarsrutorna. Ställ markören vid den röda markeringen i varje indikatorruta.	Län	Befolknings-grupp (1-5)	SKL:s Kommun-typ (1-10)	Använder standardiserad bedömningsmetod	Använder standardiserad bedömningsmetod	Individuell uppföljning av insatser till våldsutsatta vuxna	Individuell uppföljning av insatser till våldsutsatta vuxna	Individuell uppföljning av insatser till barn och barn som bevittnat våld
					2015	2014	2015	2014	2015
0114	Upplands Väsby	01	3	2	Ja	Nej	Delvis	Nej	Nej
0115	Vallentuna	01	3	2	Ja	Nej	Delvis	Ja	Ja
0117	Österåker	01	3	2	Nej	Nej	EA	Ja	Ja
0120	Värmdö	01	3	2	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
0123	Järfälla	01	4	2	Ja	Ja	Delvis	Ja	Delvis
0125	Ekerö	01	2	2	Ja	Ja	Nej	Nej	Delvis
0126	Huddinge	01	4	2	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Delvis
0127	Botkyrka	01	4	2	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis
0128	Salem	01	2	2	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
0136	Haninge	01	4	2	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
0138	Tyresö	01	3	2	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Ja
0139	Upplands-Bro	01	2	2	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Ja

Figur 1. Källa: Öppna jämförelser 2014.

Tabellen ovan ger en indikation på hur uppgifterna i ÖJ presenteras, här av utrymmesskäl enbart med ett urklipp från 2014. Indikatorerna har tagits fram i samarbete mellan Socialstyrelsen, SKL, kommuner, experter och intresseorganisationer. Indikatorerna "ska ha stöd i forskning eller, när sådan saknas, beprövad erfarenhet. En indikator ska också ange en riktning för ett önskvärt resultat" (Socialstyrelsen, 2014, s. 12). Sex kvalitetsområden har lanserats av Socialstyrelsen i en särskild kunskapsstyrningsmodell för god vård och omsorg. De är gemensamma för socialtjänst och hälso- och sjukvård (kunskapsbaserad, säker, individanpassad, effektiv, jämlik, tillgänglig). Indikatorerna redovisas uppdelade på resultatindikatorer (vad har verksamheten åstadkommit), processindikatorer (vad som faktiskt görs) och strukturindikatorer (ska spegla förutsättningarna för processer och resultat). Det sker dels i återkommande rapporter, dels webbaserat där man kan söka efter såväl kommun som specifika indikatorer med ett par enkla knapptryckningar. Tabeller är färgade med grönt, gult och rött. Inom brottsofferområdet har Öppna jämförelser hittills redovisats vid tre tillfällen, 2012, 2013 och 2014. Indikatorerna, nu 57 st., har konstruerats i syfte att utgöra ett verktyg för att följa, analysera och utveckla socialtjänstens verksamhet med stöd till våldsutsatta på såväl lokal nivå som regional och nationell nivå.



Figur 2. Verksamhetsidén (författarnas illustration)

Öppna jämförelser – Av vem, och för vem?

De framtagna kvalitetsindikatorerna inom socialtjänsten syftar till att visa på kvalitet och ska användas för att *värdera* och *förbättra* verksamheten, men också för att "mäta och följa upp kvaliteten i syfte att tydliggöra kvaliteten för olika intressenter" (Socialstyrelsen, 2007, s. 8). I värderingen av verksamhetens resultat betonas också vikten av jämförelser, exempelvis med på förhand uppställda mål eller med andra verksamheter. Jämförelseaspekten antas också i sig utgöra en drivkraft för utvecklingsarbetet. Vidare framgår att kvalitet förutsätter kvantitet, i betydelsen en mängd insamlad information, vilken kan mätas och följas upp och på så vis användas för jämförelser, både i relation till verksamhetens tidigare dokumentation och kvalitetsarbete och i relation till andra verksamheter, lokalt, regionalt eller nationellt. Informationen som samlas in utifrån kvalitetsindikatorer, ska dokumenteras och processer och rutiner för kvalitetssäkring ska tas fram. Resultaten från kvalitetsarbetet ska göras synliga för intressenter som tjänstemän inom verksamheterna, chefer och politiska beslutsfattare, klienter och brukare, samt medborgare som ska kunna få tillgång till "god information om verksamheten och dess resultat" (Socialstyrelsen, 2007).

I den nationella styrgruppen för "Öppna jämförelser av vårdens och omsorgens resultat" finns flera aktörer representerade, däribland Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Vårdföretagarna. I de presentationer som återfinns på respektive verksamhets hemsidor betonas bland annat att kvalitet är ett resultat av mänskliga relationer och att det är viktigt att inte stanna vid det mätbara. Vidare lyfts brukares och patienters syn på kvalitet fram som viktigt att beakta. SKL betonar exempelvis vikten av tillgång till jämförbar information om kvalitet, resultat och kostnader, dels som en drivkraft för att verksamheterna ska bli bättre, och dels för att skapa legitimitet i relation till medborgarna (SKL, 2013). Även Socialstyrelsen betonar vikten av insyn och nationella jämförelser, men lyfter även fram verksamheternas möjligheter till uppföljning och utveckling (Socialstyrelsen, 2007). Brukarens nytta framträder mer som en indirekt konsekvens. I en av de filmer om ÖJ som Socialstyrelsen använder på sin hemsida för att illustrera hur instrumentet kan användas, beskriver man att: "Det är väldigt angeläget och positivt att gå samman, att arbeta tillsammans. Det blir en vinst både för brukarna, patienterna, och för huvudmännen." Intressenterna brukaren och medborgaren antas i slutändan vinna på ökad kvalitet i verksamheterna.

De förekommer således i konstruktionen av Öppna jämförelser som passiva snarare än som aktiva mottagare. Inte heller de professionella i socialtjänsten kan med enkelhet betraktas som aktiva intressenter i konstruktionen av ÖJ, eftersom den information som görs tillgänglig i Öppna jämförelser om brottsoffer, är avhängig de indikatorer som redan har konstruerats av den projektgrupp som fått i uppgift att ta fram instrumentet.

Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen, att intensifiera utvecklingen av öppna jämförelser och öka tillgången till data av god kvalitet inom socialtjänstens olika verksamhetsområden, visar på en tydlig statlig styrning av detta kommunala ansvarsområde (Socialstyrelsen Dnr 7270/2009). Riktlinjer för utformningen av indikatorer är utstakade, så tillvida att de förväntas spegla mål, lagstiftning och riktlinjer för verksamheten (SOU 2005:110), vilket överensstämmer med det slags kunskapsstyrning som kommit att genomsyra socialtjänsten (Johansson, 2013). Tolkningsföreträde och makt att definiera kvalitet förefaller till stor del vara förbehållet Socialdepartementet och SKL, medan de professionella, brukarna och forskare har mera marginaliserade röster. Socialstyrelsen, som ansvarar för konstruktionen av kvalitetsindikatorer, datainsamling och statistik, har tolkat uppdraget som ett utvecklingsprojekt, men det finns samtidigt en medvetenhet om att det också finns andra politiska ambitioner.

Men det är klart att om man tittar på vad som var syftet med öppna jämförelser från regeringens sida så var det ju både kontroll och utveckling. (Intervju med representant från projektgruppen för ÖJ)

I Socialstyrelsens rapport "Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer inom socialtjänsten", finns en framskriven ambition att professionella bör ha en central roll i kvalitets-säkringsarbetet (Socialstyrelsen, 2007). I en intervju knappt tio år senare görs reflektionen att ÖJ, såsom det kommit att tillämpas inom socialtjänsten, i låg utsträckning stämmer överens med rapportens intentioner. ÖJ har snarare kommit att genomsyras av en logik som premierar snabba data för publicering och jämförelser i syfte att skapa en känsla av "name and shame" (Intervju, utredare Socialstyrelsen). I projektgruppen för ÖJ för brottsoffer säger man sig ha använt rapportens kritiska diskussion om svårigheterna att mäta kvalitet och beskriver en medvetenhet om svårigheterna att betona utvecklingsaspekter snarare än kontroll, givet uppdragets utformning

Det skulle vara skillnad kanske om det var kommunerna själva som sa: 'ja vi vill själva jämföra våra verksamheter för att se hur man gör på annat håll [...] Här var det inte så utan det kom uppifrån från regeringen. Och då blir det på ett annat sätt, än om professionen hade kommit fram till att det är det här vi vill ha. Så jag förstår att det är ett problem och dilemma vad gäller öppna jämförelser och det spelar ingen roll vad vi säger och att vi tänker att det är utveckling när man står där med sina röda och gröna. (Intervju med representant från projektgruppen för ÖJ, se även figur 1)

Öppna jämförelser möter verksamheterna

2012 publicerades den första öppna jämförelsen för brottsoffer och innefattade då 21 indikatorer. Stora brister identifierades som framförallt härrörde från instrumentets osäkerhet och kommunernas svårigheter att förstå och besvara frågorna (Intervju med handläggare regional nivå, intervju med representant projektgrupp ÖJ). De flesta vi intervjuade kände till Öppna jämförelser, men få var insatta i hur det var tänkt att användas och hur enkäten skulle fyllas i och av vem. Flera intervjupersoner hänvisade till "de där enkäterna" på frågan kring hur ÖJ hanteras lokalt. En av representanterna från Socialstyrelsen som ingått i ÖJ referensgrupp betonar hur regionala utvecklingsledare och/eller FoU-verksamheter idealt sett kan ta sig an att i samarbete med socialförvaltningars ledningsgrupper analysera resultatet. En representant för SKL beskriver hur kommunerna kan använda resultatet tämligen pragmatiskt, som en påminnelse om att exempelvis tillgång till skyddat boende för kvinnor med missbruk bör kunna erbjudas, även om kommunen ifråga är för liten för att själv kunna tillhandahålla detta. Regionalt finns en mer skeptisk hållning till förutsättningarna att använda ÖJ, vilket framförallt har att göra med de brister som påtalats gällande datainsamlingen.

Till en början när de tog fram det inom vårt område så fick vi ju liksom slå i nödbromsen och säga att de här siffrorna som dem tar fram, det säger ingenting i den här frågan, det var helt katastrof, för det beror på vem man har skickat det till...det var ju att de kommuner som jobbar absolut minst med frågan var ju de som hade skyhögt bäst resultat, och de som verkligen jobbar med frågan, de hade ju riktigt dåliga resultat i ÖJ. (Handläggare regional nivå)

Försök har gjorts för att utveckla frågorna och de så kallade kvalitetsindikatorerna. I de två senare versionerna av ÖJ (2013 och 2014) utökades antalet indikatorer från 21 till 52 och sedermera 57, vilket bland annat var en följd av kommunernas upplevda svårigheter att fylla i och tolka frågorna i enkäten. Men trots försöken att förbättra och utveckla instrumentet finns det en viss skepsis kvar, en misstro att kommunerna snarare ägnar sig åt "kreativ bokföring" (Lindgren et al., 2012, s. 8). Det vill säga att det uppstår en skevhet eller diskrepans mellan en kommuns faktiska åtgärder inom området och det resultat som presenteras, vilken bottenar i en medveten vilja att prestera väl. "Kreativ bokföring" kan vara ett sätt att försöka förstå de skillnader som identifierats och kritiserats. En annan att kunskapen om våld i nära relationer varierar i hög utsträckning liksom hur arbetet organiseras skifta varför uppgiftslämnare kan ha varierande kännedom om vad som faktiskt sker. En tredje förklaring kan vara att frågorna är alltför komplexa att besvara, vad innebär det t.ex. att använda brukarenkäter för att utveckla sin verksamhet? Flera av våra intervjupersoner problematiserar i samtalen om öppna jämförelser, möjligheterna att verkligen fånga in vad som är kvalitet. En handläggare på SKL ger följande exempel för att belysa detta.

Det är ju alltid en sak att fråga har ni barngrupper för barn som upplevt våld och så kan man ju svara ja, eller så kan man svara nej. Men sen är ju nästa fråga, ja men kommer barnen dit då? (Handläggare SKL)

Det fungerar med andra ord relativt väl att ställa frågor som berör *att* något finns eller inte, däremot är det betydligt svårare att identifiera *hur* och *varför* indikatorerna hos de olika kommunerna signalerar det de gör. Följande citat från en verksamhetschef som får frågan om huruvida ÖJ har satt fingret på rätt saker, kan ytterligare illustrera denna poäng;

Ja, i någon mening har man ju gjort det. Att finns det ett samarbete mellan de olika grenarna inom förvaltningen, finns det samverkan mellan de olika förvaltningarna? Alltså det är ju viktiga komponenter att det finns. Sen tycker inte jag att de här dokumenten talar om att det finns ett samarbete (skratt). För det behöver det inte göra för att det finns ett dokument. Och det kan finnas ett väldigt bra samarbete utan ett dokument. (Verksamhetschef)

Avsaknaden av rutiner för hanteringen av ÖJ tycks skapa en osäkerhet, både avseende den egna hanteringen men också om instrumentets tillförlitlighet. Just osäkerheten över hur frågorna ska tolkas och besvaras har varit en kritik som funnits med sedan den första ”upplagan” som presenterades för kommunerna 2011. Frågan diskuterades flitigt i den projektgrupp som tillsattes efter första utgivningen av ÖJ. Projektgruppen med representanter från kommunerna och projektgruppen samrådde nu med ideella föreningar, forskare och experter (Öppna jämförelser 2014). Resultatet blev att antalet indikatorer ökade drastiskt, från 21 till dagens 57. Att skapa indikatorer som var lätta att förstå och hantera för kommunerna beskrevs dock som en grannlaga uppgift. En kvinnofridssamordnare som var engagerad i projektgruppen för Öppna jämförelser säger:

Var och en tolkar utifrån sin verksamhet och tror att man svarar på nåt som egentligen inte var det som man hade tänkt sig från början. [...]Det här med Öppna jämförelser det är jättesvårt, att få frågorna så att de inte missuppfattas, eller inte kan tolkas på mer än ett sätt. (Kvinnofridssamordnare)

Vidare upplevdes det även att det saknas frågor för att täcka in olika målgrupper enligt en handläggare vid länsstyrelsen. Kritiken och den stora ökningen av antalet indikatorer kan tolkas som uttryck för strategier att hantera de problem som är förenade med kvalitetsarbetets komplexitetsreducering.

Och det tänker jag också är en sån sak hur mäter vi, vi vet ju att bemötande och liksom den relationen man har till en terapeut till exempel eller nån man träffar är jätteviktigt för hur människor kan ta till sig behandling till exempel och vad man får för resultat kring olika metoder. Det är en jätteviktig komponent och det kan man ju inte mäta i Öppna jämförelser. (Handläggare Länsstyrelsen)

Med fler aktörer involverade i arbetet med att ta fram kvalitetsindikatorer, följde också förhandlingar om vilka indikatorer som skulle ingå och hur dessa skulle utformas.

Alltså vi hade ett enormt tryck inte minst bland kommunerna att ha många indikatorer, även från SKL. Vi hade ju ändå rätt många men, ja, man skulle förstås kunnat ha tänkt helt annorlunda kring det där. Men en anledning är att tror jag att det är svårt att mäta resultat. (Representant projektgrupp ÖJ)

I intervjun med Socialstyrelsens representant i projektgruppen för ÖJ framgår att förhandlingarna varit en balansakt där det funnits förväntningar från engagerade människor att mäta mycket, samtidigt som det funnits en kritik mot att göra instrumentet alltför stort och tidskrävande att hantera. Det finns också svårigheter att utöka och förändra redan konstruerade indikatorer eftersom det då blir svårt att jämföra resultaten årsvis. Öppna jämförelser för brottsoffer saknar resultatindikatorer motsvarande de som hälso- och sjukvården använder sig av, för att t.ex. beskriva antal patienter som tillfrisknat. Denna fråga diskuterades i projektgruppen, men svårigheterna att försöka mäta den typen av kvalitet i socialt arbete gjorde att fokus istället flyttades till process- och strukturindikatorer: "...eftersom det inte finns resultatindikatorer[...]så blir det en enorm mängd med sådana här processindikatorer" (Representant projektgrupp ÖJ). Vår tolkning är att Öppna jämförelser därmed får hålla till godo med att mäta det som går att mäta.

Analys och användning av Öppna jämförelser

Analys av Öppna jämförelser lokalt tycks framförallt vara en uppgift för samordnare för kvinno-/familjefridsfrågor. Samordnarna gör sedan, på eget initiativ, sammanfattningar och dragningar för exempelvis chefer och politiker. Att brottsoffer nu finns som en egen kategori inom Öppna jämförelser, kan också tolkas som att frågan fått en ökad prioritet, vilket gör det enklare för t.ex. kvinnofridssamordnare och andra aktörer som är engagerade att argumentera och lyfta fram arbetet med våld i nära relationer. För samordnarna blev t.ex. de negativa (röda) markeringarna i ÖJ ett sätt att söka stärka sin argumentation inåt i kommunen och att sätta frågan om utsatthet för våld på dagordningen. I just denna kommun saknas dock strukturer för hur ÖJ ska användas inom organisationen och framförallt på ledningsnivå. På ledningsnivå tycks inte ÖJ ha fått ett särskilt stort genomslag i någon av våra fallkommuner. En kvinnofridssamordnare jämför detta med andra områden

inom socialtjänsten och menar att ”där görs ju en analys av Öppna jämförelser på ledningsnivå i kommunen”, vilket inte sker när det gäller stöd till brottsutsatta och ”därför kräver jag denna gång att det ska lämnas över till förvaltningens utvecklingsledare för analys”. De chefer vi intervjuat bekräftar i mångt och mycket denna bristande användning av resultaten från Öppna jämförelser. En verksamhetschef uttrycker det som att: ”Man lägger ned mer tid på att besvara enkäten, än att analysera resultaten.” En annan beskriver följande:

Vi gör inget av den, mer än att vi tar fram den och vi kanske tar den på en ledningsgrupp och tittar lite på den. Men just i denna kommun har Öppna jämförelser inte någon större betydelse om jag ska vara riktigt ärlig. (Verksamhetschef)

Öppna jämförelser som styrverktyg har ganska liten påverkan på de aktiviteter som handlar om uppföljning och utveckling av den egna verksamheten i de kommuner vi besökt. Verksamhetschefen som vi citerade ovan talar istället om hur *samtalet* med andra chefer i andra kommuner och berättelser om hur verksamheter bedrivs har ett större inflytande på utveckling av den egna verksamheten.

Att jämföra med sig själv och andra

Intervjupersonernas berättelser vittnar om att det saknas rutiner för hur Öppna jämförelser ska hanteras, både vad det gäller att besvara enkäten som ligger till grund för jämförelsen och för det senare analysarbetet och bearbetningen av resultatet. Dessa svårigheter att finna bra och tydliga indikatorer, liksom avsaknaden av rutiner för hanteringen av ÖJ och vem och vilka funktioner som ska engageras i besvarandet av enkäten, gör att jämförelseaspekten som är central både i relation till den egna verksamhetens tidigare dokumentation och kvalitetsarbete och i relation till andra verksamheter lokalt, regionalt eller nationellt, upplevs som problematisk.

Det finns ju andra typer av jämförelser av saker som görs som är, som jag har större nytta av än Öppna jämförelser om man säger så. (...) i våra jämförelsekommuner där vi liksom matchar, nu mäter vi samma sak för det är ju liksom det, det handlar om. Vi har ju inte hittat gemensamma nyckeltal på tjugo år när vi ska mäta saker. (Verksamhetschef).

Brukaren

Brukaren utgör en av Öppna jämförelsens tilltänkta intressenter. Brukarens röst och erfarenhet beskrivs också av samtliga intervjuade som central, men samtidigt svårfångad. I intervju med handläggare på SKL, finns det t.ex. en önskan att ge brukarundersökningar och brukarmedverkan större plats. Samtidigt som brukarens röst betonas och lyfts fram som viktig, är den påtagligt frånvarande i Öppna jämförelser. Endast en indikator handlar om brukarmedverkan och efterfrågar huruvida kommunerna har tagit reda på vålds-

utsattas uppfattning om socialtjänsten och de insatser de erhållit. För att kommunerna ska kunna svara ja på frågan, ska de också uppge att de använt resultaten från undersökningen för att utveckla verksamheten.

Det finns också en osäkerhet hur ett ökat brukarperspektiv skulle kunna göras möjligt. Försök har till exempel gjorts att ta fram brukarutvärderingar, men få svar har inkommit och rutiner för hanteringen av utvärderingsenkäter har saknats, varför man heller inte har kunnat bedöma hur många som har givits möjlighet att besvara enkäterna. Vidare förefaller informationen från brukarutvärderingarna ha begränsat värde vad det gäller utvecklingen av verksamheten vi studerat. Huvudsakligen används brukarenkäterna för att verksamheten ska få en bekräftelse på att det man gör är rätt, eller i vart fall kunna utesluta att det man gör är fel.

Dom ska uppleva att deras liv på något sätt blir lättare eller bättre. Och det är en oerhört subjektiv upplevelse. Och det gör ju också svårt att mäta det, sen kan man mäta massa saker med brukarenkäter och frågor, och det ska man också men, jag tycker att kvalitet är så olika saker beroende på vem man frågar och vad man vill ha. (Behandlare)

Diskussion

I artikeln har vi visat hur aktörer på lokal, regional och central nivå resonerar om sina erfarenheter av Öppna jämförelser. De dokument som berör ÖJ pekar på en tämligen samstämmig uppfattning kring visionen med ÖJ, trots att de bärande aktörerna SKL och Socialstyrelsen i kraft av sina skilda uppdrag betonar olika aspekter. En omfattande organisering sker kring Öppna jämförelser med nationell samordningsgrupp, styrgrupp och arbetsgrupper inom organisationerna (utförligare, se Vårdanalys, 2012, s. 95–96). Öppna jämförelser har paradoxalt nog lanserats utan föregående stöd i vare sig evidens eller beprövad erfarenhet, vilket kan tyckas anmärkningsvärt med tanke på Socialstyrelsens och SKL:s gemensamma satsning på evidensbaserad praktik. Detta tyder på att idén om Öppna jämförelser är stark hos de ansvariga huvudmännen.

En första slutsats som kan dras av empirin är att ÖJ avseende stöd till brottsoffer inte fått det genomslag som regeringen förutsatt. Idén om ett instrument som förmår vägleda, stimulera och främja verksamheters möjligheter till kvalitetsutveckling, har på lokal nivå inte tolkats som stöd för ett kvalitativt gott arbete och verksamhetens kvalitetsutveckling. Detta blir tydligt när vi undersöker hur registreringen av data sker. Här återfinns svårigheter i hur frågorna som ska tolkas, farhågor om så kallad "kreativ bokföring" samt bristande insikt i sakfrågor. Det blir tydligt att en formalisering av hur inrapportering och analys ska ske saknas. Givet medvetenheten hos aktörerna som intervjuats gällande problematiken i datas validitet och reliabilitet är det möjligen inte någon uppseendeväckande iakttagelse att också användningen framstår som osystematisk, vilket är långt ifrån unikt om vi exempel-

vis relaterar till forskning om kunskapsanvändning i det sociala arbetets praktik (Austin, Dal Santo & Lee, 2012). Framförallt tycks de i organisationerna med särskilt ansvar för att driva frågor kring våld i nära relationer (framförallt samordnare) vara de som använder ÖJ. Här blir ÖJ ett argumentationsredskap inåt för att befästa problemområdets position i en verksamhet där andra sociala problem traditionellt sett stått i förgrunden. Intressant i detta sammanhang är att samordnarfunktionen förläggs långt ner i den hierarkiska beslutsordningen inom förvaltningen och att de som förfogar över resurserna därmed är andra än de som har kunskap om hur arbetet med våld i nära relationer organiseras i kommunen (jmf Unizon, 2015).

För det andra framstår den för programidén centrala jämförelseaspekten som problematisk. I Öppna jämförelser antas jämförelsen i sig utgöra en drivkraft för utvecklingsarbetet, men vad det är i själva jämförelsen som antas generera kvalitet, är inte uttalat. Blir värdet av en insats bättre eller sämre, för att den jämförs med en annan insats och vet vi egentligen vad det är som jämförs, beaktat osäkerheten som påvisats avseende datas validitet och reliabilitet. Det som i litteratur om prestationsmätningar benämns *name and shame* framstår snarare som ett sätt att förskjuta makten att definiera vad som är kvalitet, från de professionella till förmån för en centraliserad och formaliserad kunskapsstyrning (jfr Blomgren & Waks, 2011; Lindgren et al., 2012). Det finns även anledning att kritiskt reflektera kring kvalitetssäkringens kortsiktiga och årsvis baserade struktur eftersom resultatindikatorer liksom indikatorer för det förebyggande sociala arbetet svårligen kan visa på förändringar från ett år till ett annat.

För det tredje problematiserar våra intervjupersoner möjligheterna att fånga och värdera kvalitet i det brottsofferstödande arbetet genom ÖJ. Att konstruera indikatorer som på ett vettigt sätt mäter kvalitet är svårt. Kunskap om att det finns stora svårigheter förenat med att standardisera arbetet inom ramen för tjänsteproducerande organisationer, är inget nytt. Även om brister och begränsningar med ÖJ har kunnat identifieras av flera av intervjupersonerna, så ställer sig de flesta positiva till *idén* bakom ÖJ. De vill veta om de gör rätt och om arbetet de utför kan sägas hålla hög kvalitet. Samtidigt är det svårt att tänka sig ett annat resultat i den meningen att få skulle hävda att de är emot god kvalitet eller att kvalitet inom verksamheten inte är eftersträvänsvärt. Att kvalitet är viktigt råder det således konsensus kring, men huruvida ÖJ har potential att kvalitetsutveckla kommunernas arbete med brottsoffer är inte lika givet. Att begreppet kvalitet är positivt värdeladdat, men samtidigt svårdefinierbart, gör att en förväntad samsyn riskerar att överskugga och dölja eventuella skiljelinjer och gränsdragningar i diskussionen om vad som är kvalitet.

Slutligen noterar vi ett skifte hur indikatorer används i dag jämfört med för ett tiotal år sedan. Då var drivkraften att undersöka och fånga människors levnadsförhållanden genom välfärdsindikatorer. I dag ska offentliga verksamheter säkras och mätas genom kvalitetsindikatorer. Det är ett av många tecken på ett starkt genomslag för administrationssamhället och dess stora utbredning. Det är en utveckling som manar till eftertanke.

Avslutande ord

Det saknas fortfarande mått för att mäta resultat, fokus vilar i ÖJ på process- och strukturindikatorer. Mycket resurser läggs på Öppna jämförelser och på att utveckla kvalitets-säkringsarbetet inom offentlig förvaltning och ytterligare resurser och samordning kommer att krävas för att öka datas validitet och reliabilitet. Mot bakgrund av dessa prioriteringar kan det finnas anledning att påpeka att det enbart är en liten del (7 %) av alla våldsutsatta som vänder sig till socialtjänsten. De övriga (93 %) som utsätts för våld som aldrig kommer i kontakt med socialtjänsten faller således utanför Öppna jämförelser (Brå, 2014).

För att citera en av våra intervjupersoner, som använder begreppet "flaggskepp" som metafor för Öppna jämförelser, är frågan om det inte finns en överhängande risk att skeppet sjösätts, trots identifierade brister och kritiska röster. Om statlig granskning av prestationer premieras framför aktiviteter och strategier som söker lokal kunskap om befolkningens livsvillkor, riskerar då inte majoriteten av brottsoffren att förbli osynliga i "indikatorland"?

Referenser

- Allardt, E. (1978) *Att ha, att älska, att vara*. Lund: Argos.
- Arnaboldi, M., Lapsley, I. & Steccolini, I. (2015) Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1): 1–22.
- Austin, M. J., Dal Santo, T. S. & Lee, C. (2012) Building organizational supports for research-minded practitioners. *Journal of evidence-based social work*, 9(1–2): 174–211.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2011) Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården – en utmaning mot den professionella byråkratin? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(4): 95–108.
- Bohm, K., & Lilja, K. (1986) *Socialsektorns medverkan i samhällsplaneringen – fyra föreläsningar*. Stockholm: Nordplan.
- Brå (2014) *Brott i nära relationer: en nationell kartläggning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- De Bruijn, H. (2007) *Managing performance in the public sector*. New York: Routledge.
- Erlingsdottir, G. (1995) *Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Lund: Lunds universitet.
- Erlingsdottir, G. & Jonnergård, K. (2006) *Att trolla med kvalitetssäkring, En jämförelse mellan hälso- och sjukvården och revisionsbranschen*. Lund: Studentlitteratur.
- Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hanberger, A., Blom, B., Mårald, G. & Snellman, M.-L. (2015) *Utvärdering av statens nya modell för fördelning av medel för kvalitetsutveckling av arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare: Slutrapport*. Umeå: UCER.
- Hansen, M. B. & Vedung, E. (2010) Theory-based stakeholder evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3): 295–313.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson, R. Å. (2008) *Bortom New Public Management – institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Hearn, J. (1998) *The violences of men: How men talk about and how agencies respond to men's violence to women*. New York: Sage.

- Hunter, D. E. K. & Nielsen, S. B. (2013) Performance Management and Evaluation: Exploring Complementarities. *New Directions for Evaluation*, 2013(137): 7–17.
- Johansson, K. (2013) Kunskap, makt och styrning. I: S. Linde & K. Svensson (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*. Malmö: Liber.
- Johansson, V. & Lindgren, L. (2013) *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- JuSoU1 2007/08. *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*. Betänkande av Justitie- och socialutskottet 2007/08.
- Lilja, E. (1981) *Social planering i kommuner – kommuners möjlighet till förbättring av lokala livsvillkor*. Stockholm: Nordplan.
- Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, L., Ottosson, M. & Salas, O. (2012) Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?". Göteborg: FoU i Väst.
- Pollitt, C. (2006) Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25–44.
- Pollitt, C. (2013) The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4): 346–363.
- Power, M. (1999) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2013) *Nyckeltal som spelar roll. Förbättra styrningen med hjälp av nyckeltal*. Stockholm: RKA.
- SKL (2013) *Handbok för öppna jämförelser inom socialtjänsten*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialstyrelsen (2007) *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010) *Social rapport*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013) *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Lägesrapport 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2014) *Öppna jämförelser 2014. Stöd till brottsoffer. Nationella resultat, metod och indikatorer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015a) *Att kvalitetsutveckla arbetet mot våld i nära relationer. En slutredovisning om utvecklingsmedel och kompetensstöd 2012–2014*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015b) *Våld. Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015) *Indikatorer för att mäta och följa upp*. [<http://www.socialstyrelsen.se/indikatorer>]. Hämtat: 2015-12-17].
- SOU 2005:110. *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal I kommuner och landsting*.
- Unizon (2015). *Kvinnofridsbarometern 2015. En undersökning av kommunernas arbete mot mäns våld i nära relationer*. Stockholm: Unizon.
- Vedung, E. (2011) Spridning, användning och implementering av utvärdering. I: B. Blom, L. Nygren & S. Morén (red.) *Utvärdering i socialt arbete: utgångspunkter, modeller och användning*. Stockholm: Natur & kultur.
- Vogel, J. (1997) The Future Direction of Social Indicator Research. *Social Indicators Research*, 42(2): 103–116.
- Vårdanalys (2012) *Grönt ljus för Öppna jämförelser? Vårdanalys utvärdering av Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården. Rapport 2012:4*. Stockholm: Myndigheten för Vårdanalys.
- Wandersman, A., Imm, P., Chinman, M. & Kaftarian, S. (2000) Getting to outcomes: a results-based approach to accountability. *Evaluation and Program Planning*, 23(3): 389–395.
- Weiss, C. H. (1998) *Evaluation*. New Jersey: Prentice-Hall.