

Staffan Johansson & Andreas Liljegen

Socialtjänsten som granskningsobjekt

Politikers och tjänstemäns användning av
Öppna jämförelser

The social services as auditees: Politicians' and officials' use of Open Comparisons

Open Comparisons (OC) is the name of a system for performance measurements that has been implemented in the Swedish municipal welfare sector in recent decades. OC is an example of Audit Society where local governments' performance is measured with an extensive number of measurements that are exposed to public scrutiny. The experiences of the Swedish OC system have attracted international interest concerning the coverage, scope, and transparency, but also concerning voluntarism and policy sensitivity. The aim of this article is to investigate how politicians and civil servants within the Swedish social services use the OC system, and also to explain their use. The empirical investigation is based on a survey of 544 politicians and officials in randomly selected municipalities.

The analysis shows that the OC system is mainly used for identifying needs for improvements, evaluating developments over time, and reporting to superior levels. The use is largely determined by whether the user perceives that the OC has strong local support, and whether it is perceived as a reliable and mature system. The overall interpretation is therefore that there has been a slow and steady habituation whereby the OC system has gained a natural place as a management tool for both politicians and officials, mainly with consequences of changed attitudes and governance practices and, although to a lesser extent, some changed operational processes.

Staffan Johansson är professor i socialt arbete vid Göteborgs universitet.

Andreas Liljegen är docent i socialt arbete vid Göteborgs universitet.

Kontakt: staffan.johansson@socwork.gu.se

Inledning

Kvalitetsmätningssystemet Öppna jämförelser (ÖJ), som infördes inom hälso- och sjukvården 2006 och senare successivt inom flera andra välfärdsområden i Sverige, är ett skolexempel på det samhällsfenomen som betecknats *audit society*, eller "granskningssamhället", som är den svenska benämningen (Power 1997; 2007). Granskningssamhället är en logisk följd av nyliberal förvaltningspolitik och new public management (NPM) och präglas av införande och spridning av olika slags kvalitetssäkringsinitiativ. Dess övergripande syfte är strävan efter "att göra saker granskningssbara" (Power 1997). Det kräver utformning av kategorier och standarder som sedan dokumenteras med bland annat statistik, så att de sedan kan utsättas för revision av olika granskare. Det är uppenbart att denna logik gynnar företeelser som låter sig beskrivas i kvantifierbara termer (t.ex. ekonomiska mått eller antal klienter) på bekostnad av mer svåråttbara företeelser (t.ex. kvaliteten i mänskliga möten eller innehållet i förebyggande socialt arbete).

Sett i ett internationellt perspektiv är inte ÖJ ett unikt system för prestationsmätning (*performance measurement*, PM), utan följer liknande mönster som de flesta andra OECD-länder (Power 1997; 2007). När jämförelser har gjorts mellan olika länders PM-system har Sverige framhävts som ett intressant fall eftersom det har likheter med både anglosaxiska länder, som Storbritannien beträffande täckning, omfattning och transparens, och även med kontinentaleuropeiska länder, som Tyskland och Frankrike angående frivillighet, begränsade sanktioner och policykänslighet (Kuhlmann 2010; Kuhlmann & Jäkel 2013; Brusca & Montesinos 2016). Dessa jämförelser och analyser har dock endast genomförts på en övergripande nationell nivå där lokala erfarenheter inte har undersökts.

Det är viktigt att påpeka att ÖJ inte är ett helt nytt sätt att mäta offentliga tjänster i Sverige. Liknande ansträngningar att införa prestationsmätning gjordes då målstyrning introducerades på 1980-talet, och även när det balanserade styrkortet introducerades på 1990-talet. Det har även funnits olika initiativ till benchmarking i svenska kommuner som har likheter med ÖJ (Johansson & Siverbo 2009). Vad som är nytt med ÖJ är dock den ökade ambitionsnivån där varje kommun beskrivs med flera hundra indikatorer enbart för socialtjänstens del, och även den ökande nationella styrningen som sker genom att Socialstyrelsen bestämmer vilka indikatorer som ska tillämpas. Kommunerna reduceras således till ett slags lokala förvaltare som förväntas rapportera sina prestationer till sin huvudman (staten), även om de formellt sett främst är ansvariga inför sina kommunmedborgare. Till detta kommer givetvis betydande kostnader för både insamling och analys. Kritiken mot system som ÖJ går ut främst ut på att den ökade exponeringen som olika verksamheter utsätts för med bland annat rankinglistor kan skapa ökade risker eftersom organisationer tvingas lägga mindre prioritet på de risker som är förknippade med kärnverksamheten (första ord-

ningens risk) och ge ökad prioritet till de risker som är förenade med organisationens externa image och rykte (andra ordningens risk), eftersom den sistnämnda uppfattas som mer avgörande för organisationens överlevnad (Power 2007, se även Bevan & Hood 2006; Coulson 2009). Det är uppenbart att ÖJ inte bara är ett informationssystem som försöker avspegla verkligheten utan också ett exempel på ”mjuk” reglering i den moderna välfärdsstaten. Mjuk reglering är typisk för samtida samhällsstyrning och kännetecknas av riktlinjer och standarder som inte är juridiskt bindande (Mörth 2004; Jacobsson & Sahlin-Andersson 2006). Detta hindrar dock inte sådan reglering från att vara mycket kraftfull och få långtgående konsekvenser (Blomgren & Waks 2015). Således kan ett PM-system som ÖJ, som strävar efter att spegla kvaliteten på kommunernas tjänster, samtidigt bli ett medel för att skapa omfattande förändringar inom dessa organisationer.

Det finns en del forskning om hur ÖJ har använts inom olika verksamhetsområden inom socialtjänsten (för äldreomsorgen, se t.ex. Lindgren 2012; 2018; för brottsofferverksamhet, se Agevall Gross et al. 2015, för social barnavård, se t.ex. Carlstedt & Jakobsson 2017; Hjärpe 2017). Det finns även forskning om hur ÖJ används inom hälso- och sjukvården som kan vara relevant för socialtjänsten, där Blomgren och Waks (2010) har undersökt hur ÖJ används för ledning och styrning i fyra landsting. Analysen pekar på att ÖJ-systemet har satt tydliga spår i organisationernas övergripande styrdokument, strategier och beslut om resurstilldelning och bidragit till att etablera ”ett nytt tänk” som innebär att styrningen i allt högre grad baseras på resultatmätningar (Blomgren & Waks 2010). Det finns dock ingen tidigare forskning som undersökt hur politiker och tjänstemän inom den svenska socialtjänsten uppfattar och använder ÖJ-systemet för ledning och styrning och hur de uppfattar dess konsekvenser för personal, medborgare och brukare. Det är en brist med tanke på systemets potentiella betydelse för de här grupperna och för den kommunala demokratin.

Artikels syfte

Syftet med artikeln är att beskriva hur politiker och ledande tjänstemän uppfattar betydelsen, användningen och konsekvenserna av ÖJ inom socialtjänsten i svenska kommuner samt att finna förklaringar till användningsmönstret.

Uppsatsens fortsättning är disponerad enligt följande: I det andra avsnittet presenteras ÖJ:s innehåll och syften och sätts in i ett lokalt perspektiv, i det tredje avsnittet identifieras analytiska begrepp för att undersöka olika användningssätt och dess konsekvenser, i det fjärde avsnittet presenteras studiens undersökningsmetod och i det femte redovisas resultatet av en enkätundersökning om ÖJ till politiker och tjänstemän i ett urval kommuner. I det avslutande sjätte avsnittet diskuteras resultaten och några slutsatser dras.

Öppna jämförelser i ett lokalt kommunalt perspektiv

Den första ÖJ-rapport som berörde socialtjänsten publicerades 2007 och avsåg äldreomsorgen, men ÖJ har sedermera utökats till samtliga områden inom socialtjänsten och omfattar nu funktionshinderområdet, socialpsykiatri, social barn- och ungdomsvård, missbruksvård, försörjningsstöd, krisberedskap, hemlöshet och stöd till brottsoffer. Det totala antalet prestationsindikatorer för den kommunala socialtjänsten är numera flera hundra. På Socialstyrelsens webbplats kan man läsa att "Öppna jämförelser gör det möjligt att jämföra hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens kvalitet i hela Sverige med hjälp av indikatorer. Resultaten av jämförelserna ger insyn och kan användas för att följa upp, analysera och utveckla hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter på olika nivåer. Öppna jämförelser finns inom områdena hälso- och sjukvård och socialtjänst. De riktar sig främst till tjänstemän och beslutsfattare i kommuner, landsting och regioner samt till politiker på olika nivåer" (hämtat från: www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/2020-02-04www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/). Det är uppenbart att syftet med ÖJ från statens perspektiv är att förbättra kvaliteten på de offentliga tjänsterna, och de viktigaste användarna förutsätts vara både tjänstemän och politiker.

Om vi tittar lite närmare på äldreomsorgen, som är det område inom socialtjänsten där ÖJ funnits längst tid, så finns indikatorer som mäter de äldres uppfattningar om hur de uppfattar vård, måltider och sociala aktiviteter. Det finns också indikatorer på riskförebyggande åtgärder, läkemedelsförskrivning, personalens kompetens och dessutom olika kostnadsåtgärder som baseras på den ekonomiska redovisningen. Information om dessa indikatorer samlas in från offentlig statistik, ekonomisk redovisning, kvalitetsregister samt nationella användarundersökningar. I rapporterna om ÖJ jämförs alla kommuner med varandra och rankas, baserat på ett färgschema där färgen grön betyder att kommunen tillhör de 25 procent med bäst resultat, gul att kommunen finns bland de 50 procent i mitten och röd att kommunen finns bland de 25 procent med de sämsta resultaten. Ett utdrag från en rapport från ÖJ presenteras i figur 1 nedan:

Uppgifterna avser personer som är 65 år och äldre	1. Bemötande, förtroende och trygghet i hemtjänsten		2. Inflytande och tillräckligt med tid i hemtjänsten		4. Personalkontinuitet	
Kommunnamn	Totalt		Totalt		Totalt	
Min-max, riket	22-55	Rang av 288	25-72	Rang av 287	Antal 6-27	Rang av 240
Vägt medel, riket	36		49		15 (ovägt)	
Median, riket	38		48		15	
X län	33		51			
A kommun	36	182	59	21	7	2
B kommun	42	79	54	60	12	30
C kommun	37	161	54	60	15	102
D kommun	36	182	48	140	17	162
E kommun	29	274	52	82	13	53
F kommun	52	3	72	1	*	*
G kommun	33	235	52	82	12	30
H kommun	23	287	34	274	15	102
I kommun	35	208	56	48	15	102

Figur 1. Utdrag ur rapport från Öppna jämförelser. (De verkliga kommunnamnen är ersatta med A-I, * = uppgift saknas).

Tidigare forskning om prestationsmätningssystem samt studiens undersökningsmodell

Vad menas med "användning" och hur kan det operationaliseras?

Det finns omfattande forskning om hur prestationsmätningssystem (PM), som ÖJ, används, där många olika typer av användning har identifierats, med förbättring, styrning och kontroll samt ansvarsutkrävande som huvudkategorier (Van Dooren, Bouckert & Halligan 2015). Med ett institutionellt perspektiv på organisationer kan de möjliga användningsområdena utökas till att inkludera symboliska och signalerande funktioner (Feldman & March 1981) och även användas som "panoptikon" för att övervaka och disciplinera organisationens personal (Macintosh & Quattrone 2010). Vi håller öppet för samtliga dessa perspektiv, vilket innebär att vi utgår från att implementering av sådana system inte nödvändigtvis innebär att informationen faktiskt används för rationella syften (Johansson & Siverbo 2009).

PM-system kan följaktligen användas för många syften, och olika intressenter kan antas ha olika syften med systemen (se t.ex. Van Dooren, Bouckert & Halligan 2015).

Inför vår undersökning valde vi dock att utgå ifrån den klassifikation som är en av de mest citerade och använda i samtida forskning, nämligen Behn (2003) som har identifierat åtta olika sätt för ledare att använda PM-system (utvärdera, kontrollera, budgetera, motivera, främja, belöna/bestrafva, lära och förbättra).

Vilka faktorer kan förklara användning och dess konsekvenser?

Användning av PM i offentliga organisationer kan enligt tidigare forskning förklaras av många olika faktorer (se t.ex. Askim 2007; Moynihan & Landuyt 2009). En av de mest heltäckande genomgångarna för att identifiera faktorer som avgör användning av PM har gjorts av Kroll (2015), som skiljde mellan miljöfaktorer, organisatoriska faktorer och individuella faktorer. Exempel på miljöfaktorer är politisk konkurrens. Exempel på organisatoriska faktorer är dels generella som organisationens storlek och organisationskultur, dels PM-specifika faktorer, som PM-systemets mognad, ledningsstöd och administrativ stödkapacitet. Exempel på individuella faktorer bakom användning är arbetslivserfarenhet, position och ålder. De fyra faktorer som hade störst betydelse i Krolls (2015) forskningsgenomgång kommer att presenteras i ordningsföljd, eftersom de används i vår empiriska undersökning.

Den viktigaste och mest framträdande faktorn i Krolls (2015) genomgång var PM-systemets mognad och relevans, eftersom mogna system förväntas tillhandahålla policyrelevanta data, anpassar rapporteringen till användarnas krav, kopplar information till mål och strategiska planer och erbjuder riktmärken i förhållande till andra organisationer. Indikatorerna har därför hög legitimitet och användbarhet, både internt och externt, när organisationer vill jämföra sig med liknande organisationer. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar ÖJ-systemet som ett relevant och moget mätsystem, kommer de att uppfatta det som användbart i ledningsarbetet.

Den näst viktigaste faktorn som identifierades av Kroll (2015) var externa intressenters engagemang och stöd, eftersom de kan hjälpa till med att identifiera meningsfulla indikatorer och signalera till de ansvariga att de ska prestera väl. Den aspekten kan vara särskilt viktig för ÖJ-systemet, eftersom det samlar in information från brukare och klienter. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar att viktiga externa intressenter ägnar uppmärksamhet åt ÖJ-systemet, kommer de att finna det användbart i ledningsarbetet.

Den tredje viktigaste faktorn var ledningsstrukturens stöd för PM-systemet. Upplevt ledningsstöd är en viktig indikation på att systemet tas på allvar och om det verkligen är nödvändigt för politiker och tjänstemän att anstränga sig för att använda sina knappa resurser för sådant. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar att den egna ledningsstrukturen starkt stöder ÖJ-systemet, kommer de att uppfatta det som användbart i ledningsarbetet.

Förekomsten av administrativt stöd var enligt Kroll (2015) den fjärde viktigaste

drivkraften bakom användning och definieras av i vilken utsträckning organisationen har avsatt resurser för mätning och analys. På lokal nivå kan det undersökas genom att ta reda på om det finns adekvat informationsteknologi, men det kan även finnas stödresurser på regional och nationell nivå som underlättar användning. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar att ÖJ-systemet stöds av underlättande resurser och funktioner, kommer de att finna det användbart i ledningsarbetet.

Vi ville även undersöka hur politiker och tjänstemän uppfattar ÖJ-systemets konsekvenser för brukare och personal, eftersom att införa ÖJ inte bara handlar om att ta fram ny information utan också kan ses som en form av "mjuk reglering" av socialtjänsten (Mörth, 2004). Här är det viktigt att påpeka att det även finns forskning som visat att nya styrsystem ibland införs för att organisationen vill framställa sig som modern. De har främst symbolisk betydelse och får inte några avgörande effekter för berörda verksamheter och dess klienter (Johansson & Siverbo 2009). Med stöd av från Van Dooren, Bouckert och Halligan (2015) utgår vi dock ifrån att användning av ÖJ bland politiker och tjänstemän kan medföra förändrade attityder inom socialtjänstens organisationer, men också konsekvenser för sättet att styra, för brukarna samt för personalens arbetsituation.

Metod

Empiriskt urval

Enkätundersökningen till potentiella användare av ÖJ, det vill säga politiker och tjänstemän inom kommunernas socialtjänst genomfördes 2018 av SCB på uppdrag av forskargruppen. Processen inleddes med att vi inom forskargruppen tog fram ett stratifierat urval av kommuner genom att vi utgick från deras officiella kommunnummer. För att säkerställa så stor geografisk spridning som möjligt valde vi ut var sjätte kommun genom hela nummerserien från Stockholms län till Norrbottens län. Vi ville ha en bred representation av politiker och tjänstemän, så listan av respondenter skulle inkludera samtliga socialnämndspolitiker (eller motsvarande), förvaltningschefer, linjechefer, ekonomichefer, stabspersoner, som kvalitetskoordinatorer, medicinskt ansvarig sjuksköterska, socialt ansvarig samordnare samt fackliga företrädare i utvalda kommuner. Respondenternas namn identifierades sedan med hjälp av kommunernas informationsfunktioner. Detta förfarande gav en lista på 1 284 individer i 55 kommuner, vilken skickades till SCB tillsammans med enkätformuläret och ett följebrev.

SCB omvandlade enkätformuläret och följebrevet till webbaserat format, som skickades till samtliga respondenter i fyra olika vågor, den första i mitten av april 2018 och den avslutande i slutet av juni 2018. Resultatet i form av excelfiler levererades av SCB under sensommaren 2018. SCB lyckades identifiera 1 163 mottagare med

korrekta e-postadresser och av detta antal möjliga svar inkom 544 svar, varav 214 var politiker och 330 tjänstemän. Svarsfrekvensen för gruppen tjänstemän blev alltså 66,8 procent, medan den för gruppen politiker blev 32,0 procent. När vi gjorde en bortfallsanalys framkom att i ett tiotal kommuner hade ingen av politikerna besvarat enkäten. Vi tolkade det som att i de här kommunerna används ÖJ inte alls av politikerna, och om man skulle räkna bort dessa politiker från den totala populationen, skulle svarsfrekvensen uppgå till drygt 50 procent för den återstående gruppen politiker.

När det gäller gruppen politiker hade det givetvis varit önskvärt med en högre svarsfrekvens, men den är i sig ett intressant resultat. En rimlig tolkning är att de politiker som trots tre påminnelser inte svarat på enkäten har gjort detta val eftersom de uppfattat sig ha begränsade erfarenheter av ÖJ. Det finns alltså goda skäl att anta att de politiker som ändå valt att besvara enkäten fanns i kategorin politiker som avsätter relativt mycket tid för sitt politikeruppdrag och/eller verkar i kommuner som prioriterar ÖJ-systemet relativt högt.

Mått och mätningar

Själva enkätformuläret baserades på de analytiska aspekter på användning som identifierats i tidigare forskning och som presenterats i föregående avsnitt. De flesta fasta svarsalternativ byggde på en femgradig Likertskala: mycket hög grad – ganska hög grad – delvis/varken eller – ganska låg grad – mycket låg grad samt vet ej. De olika svarsalternativen kunde även omvandlas till en poängskala (5, 4, 3, 2 och 1 poäng). Medelvärdena för svaren bildade sedan index mellan 1 och 5 för de beroende och oberoende variablerna.

Följande aspekter på användning och dess konsekvenser undersöktes i enkäten:

1. Användarnas syften bakom användning av ÖJ mättes med de åtta aspekter som identifierats av Behn (2003).
2. Användarnas uppfattningar om mätsystemets mognad mättes med ett femdelat index enligt Kroll (2015).
3. Användarnas uppfattningar om externa intressenters involvering mättes med ett tredelat index (Kroll 2015).
4. Användarnas uppfattningar om ledningsstöd mättes med ett fyrdelat index som avsåg hela kommunens ledningsstruktur (Kroll 2015).
5. Användarnas uppfattningar om administrativ stödkapacitet mättes med ett fyrdelat index relaterat till olika typer av IT- och administrativt stöd (Kroll 2015).
6. Användarnas uppfattningar om konsekvenser av att använda ÖJ-systemet var inspirerade av kategorier som identifierats av Van Dooren, Bouckert och Halligan (2015).

7. Uppfattningar om förändrade attityder mättes med ett index med sju delaspekter av attityder.
8. Uppfattningar om förändrad styrningspraxis mättes med ett index med fyra delaspekter.
9. Uppfattningar om förändrade verksamheter för klienterna mättes med ett index baserat på nio delaspekter.
10. Uppfattningar om personalkonsekvenser mättes med ett index baserat på sex delaspekter.

Enkätfrågornas ordalydelse redovisas i bilaga 1. Enkäten innehöll också öppna frågor där respondenterna kunde ge kommentarer och exempel på deras användning och konsekvenser av ÖJ-systemet.

ÖJ:s rapporter täcker nio olika områden inom socialtjänsten. Respondenterna fick därför ange vilka områden de främst refererade till när de svarade på enkäten. Flest angav äldreomsorgen (44 procent), därefter kom socialtjänsten som helhet (36 procent) och funktionshinderområdet (30 procent) kom på tredje plats. Bland politikererna var dock socialtjänsten som helhet det vanligaste svaret. Det kan vara viktigt att ha i åtanke när resultaten tolkas.

Resultatredovisning

Kännedom om Öppna jämförelser samt uppfattningar om dess relevans

En av enkätens inledande frågor var ett slags sammanfattning av hur väl ÖJ som företeelse och system var känt bland respondenterna.

Tabell 1. Kännedom om Öppna jämförelser bland politiker och tjänstemän (procent).

	Mycket hög grad	Ganska hög grad	Ganska låg grad	Mycket låg grad	Inte alls	Summa
Samtliga	33	33	17	8	9	100
Politiker	20	32	20	14	14	100
Tjänstemän	41	34	15	4	6	100

Som framgår i tabell 1 ansåg två tredjedelar av respondenterna att de känner till ÖJ i mycket eller ganska hög grad. Här finns en stor skillnad mellan politiker och tjänstemän. Bland tjänstemännen var det 75 procent som ansåg att de känner till ÖJ i ganska eller mycket hög grad, medan motsvarande procenttal för politikerna var 52 procent. Skillnaden mellan politiker och tjänstemän härvidlag var inte oväntad, men kan vara viktig att känna till när övriga resultat tolkas.

En av enkätfrågorna (fråga 7) gällde respondenternas syn på olika aspekter på PM-systemets kvalitet och "mognad". Det sammansatta indexet "systemmognadsindex" är ett medelvärde av de enkla indexen för varje enskild fråga/variabel. (Tecknet * innebär att det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan politikernas och tjänstemäns medelvärden och tecknet † att det finns statistiskt signifikanta skillnader i svarsfördelningen enligt chi2-test.) Vi har här och i kommande frågor även valt att ange hur stor andel av respondenterna som angett "vet ej", eftersom vi anser att de svaren är lika intressanta som de som har en mer tydlig åsikt om ÖJ-systemet.

Tabell 2. Uppfattningar om Öppna jämförelserns kvalitet och mognad som prestationsmätningssystem.

	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. Pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
ÖJ ger tillförlitlig information	3,51	3,79	3,35	14	16	12	*
ÖJ ger aktuell information	3,50	3,68	3,40	13	17	12	*
ÖJ ger jämförbar info vs andra komm.	3,75	3,91	3,67	12	14	11	*
ÖJ ger jämförbar information mellan verksamheter	3,43	3,60	3,34	19	23	17	*
ÖJ avspeglar väl verksamhetens innehåll	3,37	3,60	3,25	17	20	16	*
ÖJ har lagom många indikatorer	3,37	3,57	3,26	23	25	22	*
Systemmognadsindex	3,49	3,69	3,38				

Resultatet i tabell 2 visar att respondenterna hade en förhållandevis positiv syn på ÖJ-systemets förmåga att tillhandahålla information som är tillförlitlig, aktuell och avspeglar verksamheten väl. Framför allt uppfattades ÖJ-systemet som användbart om man vill jämföra den egna kommunen med andra kommuner. Att samtliga medelvärden med god marginal överstiger 3 visar på att det fanns en övervikt bland de positivt inställda, och andelen som svarat "vet inte" eller inte lämnat svar understiger 20 procent, utom i frågan om "lagom många indikatorer". Majoriteten av respondenterna tycks uppskatta ÖJ-systemets förmåga att tillhandahålla information för att göra relevanta jämförelser mellan olika kommuner och deras socialtjänstverksamheter.

Om man jämför politikerna med tjänstemännen, finner man att de förstnämnda genomgående hade en mer positiv bild av ÖJ-systemets kvalitet och mognad. Kanske är det även här så att den grupp politiker som besvarat enkäten representerar de mest entusiastiska politikerna, medan gruppen tjänstemän som besvarat enkäten i högre grad är representativ för hela gruppen tjänstemän. En annan förklaring kan vara att politikerna i högre grad bedömer ÖJ-systemet som helhet, medan vissa av tjänstemännen representerar verksamheter som kan vara svårare att finna relevanta mått på, som exempelvis förebyggande socialt arbete och missbruksvård.

Användningssätt

En av de centrala frågorna i enkäten handlade om för vilka syften ÖJ används. Som framgår av tabell 3 uppgavs de viktigaste användningsområdena vara dels att jämföra hur verksamheten utvecklas över tid, dels att identifiera förändringsbehov och dels som underlag för att redovisa verksamheten för överordnade nivåer. Det överensstämmer ganska väl med hur Socialstyrelsen tänker sig att ÖJ bör användas, det vill säga för att följa upp och förbättra verksamheterna med hjälp av olika slags jämförelser internt och externt. Socialstyrelsen betonar dock inte redovisning till överordnade (*accountability*) explicit som ett centralt användningssätt. ÖJ tycks även vara användbara vid dialog med verksamhetsansvariga, för att stödja strategisk planering/resursfördelning och för att kontrollera att verksamheten genomförs på förväntat sätt. Däremot var det få som angav att ÖJ används som underlag för beslut om belöningar eller sanktioner.

Tabell 3. För följande syften används Öppna jämförelser bland politiker och tjänstemän.

	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
Jämföra utveckling över tid	3,56	3,72	3,47	14	19	12	*†
Jämföra utv. vs andra verks.	3,15	3,35	3,05	18	23	15	*†
Identifiera förändr. behov	3,56	3,74	3,47	16	20	13	*†
Stödja strat. Plan./resurstilldel.	3,12	3,37	3,00	18	23	15	*†
Kontrollera verksamh. i rel. till förväntad	3,22	3,43	3,10	16	20	14	*†
Underlag dialog m. verksamheter	3,39	3,44	3,36	19	25	15	
Underlag redov. till överordn.	3,46	3,40	3,49	19	27	14	
Underlag sanktioner/belöningar	1,91	2,24	1,74	28	33	25	*†
Användningsindex	3,20	3,37	3,11				

Resultatet i tabell 3 visar att respondenterna hade en förhållandevis positiv syn på ÖJ-systemets användbarhet för de syften som vanligen adresseras inom forskningslitteraturen. De skillnader mellan grupperna politiker och tjänstemän som framgår av tabell 3 följer ungefär samma mönster som i tabell 2, där gruppen politiker var mer positivt inställda till ÖJ. De låga siffrorna för systemets användbarhet för att belöna eller bestraffa är förväntade givet den konsensuskultur som anses råda inom svensk socialtjänst (jfr Liljegren 2012).

Lokala användningsförutsättningar

Tre frågor i enkäten (frågorna 11–13, se bilaga) berörde det upplevda stödet för ÖJ bland viktiga intressentgrupper. Tabell 4 visar att ÖJ-systemet tycks ha ett förhållandevis starkt stöd från kommunledningarna, från socialtjänstens politiker och från socialtjänstens chefer. Även här kan vi konstatera att politikerna i högre grad än tjänstemännen betonade dessa tre grupperns stöd.

Tabell 4 visar även att respondenterna uppfattade att det inte finns särskilt mycket stödresurser att tillgå för att använda ÖJ. Knappt hälften av de tillfrågade kände inte till att det finns regionala stödresurser och drygt hälften var omedvetna om att det

finns nationella resurser för detta ändamål, vilket är anmärkningsvärt med tanke på de stora resurser Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avsatt för detta. Det är också värt att notera att resultaten från ÖJ inte tycks ges särskilt stor plats i lokala media.

Tabell 4. Användningsförutsättningar för Öppna jämförelser.

	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
Kommunledn. stöder ÖJ	3,41	3,58	3,31	27	24	29	*†
Socialtj. Pol. prioriterar ÖJ	3,24	3,45	3,11	25	17	29	*†
Chefer fokuserar på ÖJ	3,34	3,50	3,26	20	23	17	*†
ÖJ uppmärksamh. komm. Info.	2,55	2,78	2,43	21	25	18	*†
Ledningsstödsindex	3,08	3,29	2,97				
Org. särskilda personalresurser	2,50	2,72	2,41	21	32	14	*†
Org. särskilda it-resurser	2,43	3,00	2,16	27	37	22	*†
Reg. stödresurs. hjälper	2,50	2,72	2,42	46	58	39	*†
Nat. stödresurser hjälper	2,76	2,77	2,76	52	62	45	†
Användarstödsindex	2,56	2,82	2,43				
Kommuninv. positiva till ÖJ	2,91	2,96	2,87	64	58	68	
ÖJ stor plats i lokala medier	2,36	2,43	2,31	24	19	28	
Pers. org. positiva till ÖJ	3,03	3,19	2,93	54	51	56	
Externt stödindex	2,54	2,61	2,50				

Erfarna konsekvenser av Öppna jämförelser

När det kommer till konsekvenser av ÖJ, valde vi att analytiskt skilja mellan attitydförändringar, förändrade styrmetoder, verksamhetsförändringar och personalförändringar (fråga 15–18, se bilaga). Som framgår i tabell 5 rapporterade en ganska hög andel av respondenterna att ÖJ medfört förändrade attityder i termer av ökad betoning på ständiga förbättringar (3,42), att ÖJ medfört ökat intresse och engagemang för kvalitetsfrågor (3,28) och att ÖJ satt frågan om verksamhetskvalitet högre upp på den politiska agendan i kommunen (3,27). Vidare ansåg ganska många att ÖJ medfört en ökad ansvarskänsla för verksamheten (3,16). Det var däremot få som ansåg att ÖJ medfört ökat förtroende för verksamheten bland klienter (2,53) och bland kommuninvånarna (2,43). Även här kan vi konstatera skillnader mellan politikernas och tjänstemännens uppfattningar. Politikerna angav i högre grad att ÖJ ökar ansvarskänslan och även att ÖJ har gett ökat förtroende för socialtjänstens verksamheter bland brukare, klienter och kommuninvånare. Det bör dock påpekas att andelen av de tillfrågade som inte hade någon uppfattning i de här frågorna var mycket hög, vilket manar till försiktighet i tolkningarna.

Tabell 5. Erfarna konsekvenser av Öppna jämförelser bland politiker och tjänstemän.

	Medelvärde poäng		Tjänstemän	Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker		Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
Ökat intresse för kvalitetsfrågor	3,28	3,42	3,21	20	21	19	†
Kvalitetsfrågor högre på pol. agenda	3,27	3,38	3,21	23	19	26	
Ökad betoning på ständiga förbättr.	3,42	3,50	3,29	20	21	19	
Räcker med genomsnittl. mätresultat	2,53	2,60	2,48	28	24	31	
Känner ökat ansvar för verksamheten	3,16	3,32	3,06	18	19	18	*†
Ökat förtroende klient-/brukargr.	2,53	2,82	2,32	52	45	55	*†
Ökat förtroende bland kommuninv.	2,43	2,63	2,28	52	43	57	*†
<i>Attitydförändringsindex</i>	3,02	3,13	2,95				

forts. tabell 5	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Sign. skilln. pol./tjm.?
Mål anpassat efter ÖJ:s indikat.	2,98	3,01	2,96	21	23	19	
Dok.-rutiner systematiserats i förh. till ÖJ	2,89	3,15	2,76	27	33	23	*†
Kval. verktyg/system har synkr. m. ÖJ	2,96	3,07	2,89	29	34	26	
Lokala frågor har mindre betydelse vs nat. kval.-normer	2,39	2,52	2,31	42	36	46	
Förändrat styrningsindex	2,83	2,92	2,78				
Stärkt kunskapsbaserad socialtjänst	3,11	3,30	3,01	24	29	21	*
Fokus på indikatorer m. sämre resultat	3,40	3,47	3,37	20	25	17	
Finns konkreta ex. på verksamhetsför.	2,93	3,05	2,88	32	39	27	
Ökade skillnader mellan klient-/brukargr.	2,00	2,25	1,85	50	51	49	*†
Rel. till klient-/brukar. har fördjup.	2,15	2,48	1,97	46	48	45	*†
Gynnade starka klient-/brukargrupper	2,12	2,46	1,92	45	45	45	*†
Rel. till kommuninv. har fördjupats	2,16	2,40	2,01	45	42	46	*†
Utsatta grupper har gynnats	2,34	2,66	2,13	47	43	49	*†
Verksamhetsförändringsindex	2,71	2,91	2,61				
Tydligare ledning/krav	2,85	3,04	2,75	26	32	23	*
Personalen mer att säga till om	2,22	2,53	2,07	35	42	31	*†
Minskat handlingsutrymme	1,96	2,34	1,78	39	46	35	*†
Personalminskningar	1,57	1,81	1,46	32	40	26	*†
Personalökningar	1,77	2,24	1,56	35	45	29	*†
Personal anst.-inrapp./analysera ÖJ	1,78	2,06	1,66	37	48	30	*†
Personalförändringsindex	2,09	2,38	1,94				

Det andra temat gällde huruvida ÖJ har förändrat sättet att styra den lokala verksamheten. Tabell 5 antyder att ÖJ-systemet inte har förändrat den lokala styrningen särskilt mycket (samlat styrningsindex 2,83). Det är ändå värt att notera att närmare hälften av respondenterna ansåg att de i ganska eller mycket hög grad har synkroniserat sina lokala styrverktyg med ÖJ. Ungefär lika många rapporterade att man i ganska eller mycket hög grad har synkroniserat kommunens egna mål och kvalitetsystem med ÖJ. Det var däremot ganska få som ansåg att lokala politiska frågor har fått mindre betydelse på bekostnad av nationella kvalitetsnormer. Här kan vi konstatera att det inte finns några betydande skillnader mellan politiker och tjänstemän, bortsett från att politikerna i högre grad svarat "vet ej".

Ett tredje tema i enkäten avsåg om införande och användning av ÖJ fört med sig några konsekvenser för den operativa verksamheten och därmed även för brukarna (samlat verksamhetsförändringsindex 2,71). Som framgår i tabell 5 var det relativt få som rapporterade om betydande konsekvenser för verksamheten. Mätvärdena i tabell 4 antyder att ganska många lägger fokus på indikatorer som visar på sämre resultat och att ÖJ har stärkt arbetet med kunskapsbaserad socialtjänst. Däremot ansåg få att ÖJ bidragit till innovativa lösningar inom socialtjänsten. Närmare hälften ansåg att det finns exempel på konkreta förändringar som kommit till stånd på grund av ÖJ. I övrigt tycks ÖJ inte ha haft några avgörande konsekvenser i socialtjänstens olika verksamheter.

Även här kan vi konstatera att det finns några tydliga skillnader mellan politikernas och tjänstemännens svar. Politikerna hyste något större tilltro till att ÖJ bidragit till nya innovativa lösningar och att ÖJ stärkt arbetet med att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. Tjänstemännen hade större benägenhet att ta avstånd från påståendet att ÖJ skapat ökade skillnader mellan olika klient-/brukargrupper, att ÖJ innebär förbättringar för utsatta kommunmedborgare, liksom till att relationerna till brukare och kommuninvånare har fördjupats genom ÖJ. Det är förvånande att en något större andel av politikerna känner till konkreta exempel på verksamhetsförändringar som kommit till som följd av ÖJ, men det kan kanske förklaras av att vissa av tjänstemännen varit angelägna att berätta om sådana för politikerna – men kanske inte för andra tjänstemän.

Tabell 5 visar att få respondenter anser att ÖJ medfört betydande konsekvenser för personalen (samlat personalförändringsindex 2,09). Den tydligaste konsekvensen uppgavs vara tydligare ledning och tydligare krav. Det bör här påpekas att cirka en tredjedel av de tillfrågade inte hade någon uppfattning, men tolkningen blir ändå att ÖJ inte medfört betydande konsekvenser för personalen inom socialtjänsten.

Hur kan användning och erfarna konsekvenser förklaras?

Tabell 3 redovisar hur politikerna och tjänstemännen använder ÖJ, enligt de åtta kategorier som har identifierats av Behn (2003). Vi ville genom en enkel regressionsmodell undersöka om deras användning kunde förklaras med de faktorer som har identifierats av Kroll (2015) och som redovisats i tabell 2 och 4 (systemmognad, administrativt stöd, ledningsstöd och externt stöd). Vi fann då att alla antaganden som presenterades i tidigare avsnitt bekräftades, men med olika starkt statistiskt stöd. Därefter använde vi en stegvis regressionsmodell för att identifiera de variabler som hade störst förklaringsgrad på deras användning. Modell 1 valde "ledningsstöd" som den mest betydande av de oberoende variablerna med en justerad R2 = 0,495, medan modell 2 valde "ledningsstöd" och "systemmognad" som de viktigaste förklaringsvariablerna med en justerad R2 = 0,550. De övriga oberoende variablerna (användarstöd och externt stöd) bidrog inte till att förklara användningen av ÖJ-systemet. Det innebär att ÖJ-systemet används mer om det dels stöds och uppmärksammas av relevanta aktörer i den kommunala ledningsstrukturen, dels om ÖJ uppfattas som ett moget och relevant informationssystem. När vi gjorde samma beräkning på enbart gruppen politiker, var skillnaderna mot hela gruppen mycket små. De två modellerna sammanfattas i tabell 6 nedan.

Tabell 6. Vilka faktorer förklarar användningen? Ostandardiserade betakoefficienter (standardfel inom parentes).

	Samtliga		Endast politiker	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Stöd från ledningsstrukturen	0,666* (0,036)*	0,572* (0,038)*	0,628* (0,063)*	0,583* (0,063)*
Syn på systemets mognad		0,317* (0,050)*		0,286* (0,097)*
Intercept/constant	1,164* (0,019)*	0,349* (0,171)*	1,337* (0,219)*	0,417† (0,377)*
N	336	336	108	108
R2 (adjusted)	0,497	0,550	0,478	0,513

* p < 0,001

† p < 0,01

De sammansatta variablerna, som mäter konsekvenser av användning, är uppbyggda av frågorna om erfarna förändringar (se tabell 5). I vår regressionsmodell använde vi enbart en oberoende (sammansatt) variabel "användning av ÖJ-systemet" (tabell 3), men i stället testade vi dess inverkan på fyra olika beroende (sammansatta) variabler, nämligen förändrade attityder, förändrade styrformer, verksamhetskonsekvenser och personalkonsekvenser.

Tabell 7. Kan användning förklara erfarna konsekvenser? Ostandardiserade betakoefficienter, standardfel inom parentes.

	Samtliga				Endast politiker			
	Attityd-kons.	Styr-kons.	Verksam-hetskons.	Personal-kons.	Attityd-kons.	Styr-kons.	Verksam-hetskons.	Personal-kons.
Användningsgrad	0,598*	0,617*	0,610*	0,432*	0,573*	0,637*	0,611*	0,422*
	(0,035)*	(0,043)*	(0,039)*	(0,042)*	(0,054)*	(0,073)*	(0,068)*	(0,078)*
Intercept/ constant	1,113*	0,863*	0,732*	0,697*	1,234*	0,786†	0,800*	0,967†
	(0,119)*	(0,145)*	(0,132)*	(0,140)*	(0,189)*	(0,258)*	(0,242)*	(0,277)*
N	359	356	359	333	126	122	123	109
R2 (adjusted)	0,442	0,363	0,398	0,243	0,470	0,379	0,392	0,206

* $p < 0,001$

† $p < 0,01$

Analysen i tabell 7 indikerar att de upplevda konsekvenserna av ÖJ-systemet i hög grad bestäms av i vilken grad ÖJ-systemet faktiskt används, vilket är naturligt. Det var också ganska väntat att deras användningsgrad främst har påverkat attityderna inom organisationerna och i mindre grad personalens arbetsförhållanden. Vi kan se att politikergruppens uppfattningar bara avviker marginellt från hela gruppens, dock med något lägre R2-värden för personalkonsekvenser, vilket också förefaller rimligt.

Analys, diskussion och slutsatser

Användningssätt och relevans

En första och grundläggande analys av enkätmaterialen visar att ÖJ-systemet är välkänt och etablerat bland socialtjänstens ledande tjänstemän och något mindre välkänt och etablerat bland socialtjänstens politiker. Respondenterna uttryckte en relativt positiv bild av ÖJ och dess förmåga att beskriva verksamheten på ett relevant och tillförlitligt sätt. ÖJ uppfattas som ett kvalitetsuppföljningssystem som är användbart för att jämföra hur verksamheten utvecklas över tid och i förhållande till andra kommuner, för att identifiera förändringsbehov och för att redovisa verksamheten till överordnade enheter, det vill säga för att visa kommunledningen hur deras fögderi sköts. Information från ÖJ tycks även vara användbar för dialog med verksamhetsansvariga, som underlag för strategisk planering och resursfördelning och för att kontrollera att verksamheten genomförs på förväntat sätt. Däremot var det få som angav att ÖJ används som underlag för beslut om belöningar eller sanktioner. Om man skulle använda enkätundersökningen som en utvärdering av ÖJ, så kan man konstatera att ÖJ är ett styrinstrument som i första hand är användbart internt inom nämnder och förvaltningar och i mindre grad gentemot brukare, medborgare och lokala granskare som media eller civilsamhället.

Vår studie skiljer sig metodmässigt från tidigare forskning om ÖJ, men om man jämför vårt undersökningsresultat med tidigare undersökningar om ÖJ kan man även i vår undersökning ana en viss tveksamhet till indikatorernas validitet, i synnerhet bland tjänstemännen. Det utesluter inte att informationen ändå är användbar i flera sammanhang där verksamheten diskuteras och förhandlas (jfr Carlstedt & Jacobsen 2017). Kanske kan man tolka resultaten på liknande sätt som Blomgren och Waks (2010), att det finns en medvetenhet om svårigheten att mäta kvalitet och resultat, att ÖJ förmodligen inte ger en sann bild av verkligheten, men att denna bild är den bästa som i dagsläget finns att tillgå.

Det finns vissa tydliga skillnader mellan politikernas och tjänstemäns uppfattningar om ÖJ. Det var förväntat att politikerna skulle vara mindre bekanta med ÖJ-systemets existens och innebörd, men de politiker som besvarade enkäten tycks vara mer entusiastiska och ha större tilltro till systemet än den genomsnittlige tjänstemannen. Man kan ana att denna grupp politiker upplever att ÖJ-systemet ger viss struktur och överblick över en verksamhet som ibland kan uppfattas som väldigt komplex och svår att få grepp om.

Konsekvenser av Öppna jämförelser?

Respondenterna uppgav att deras användning av ÖJ har påverkat attityder, styrformer och även vissa verksamhetspraktiker, men tycks inte i någon större utsträckning

ha påverkat personalens arbetsförhållanden och inte heller socialtjänstens brukare i mer konkret hänseende. På samma sätt som Blomgren och Waks (2010) analys av användningen av ÖJ inom sjukvården visar, så tycks ÖJ inom socialtjänsten ha satt spår i övergripande styrdokument, strategier samt beslut om resurstilldelning, och även till att etablera och befästa vad de kallar "ett nytt tänk" inom socialtjänstens ledning. Det förefaller rimligt att ÖJ bidragit till ett ökat intresse för kvalitetsfrågor, både bland politiker och inom förvaltningen, och att ÖJ bidragit till ett ökat fokus på ständiga förbättringar. ÖJ tycks även ha haft en viss betydelse för att stärka arbetet med en kunskapsbaserad socialtjänst, men respondenterna har inte redovisat särskilt många exempel på detta. Det är få respondenter som angett att ÖJ har tydligt bidragit till nya innovativa lösningar inom socialtjänsten. En tolkning av de svaren är att ÖJ må vara till hjälp för att identifiera förändringsbehov, men är i sig själv ingen garant för att nödvändiga förändringar sker, vilket kräver en innovativ kultur (Moynihan & Landuyt 2009). Snarare finns vissa indikationer på ökad standardisering och homogenisering av socialtjänstens verksamheter där utrymmet för lokala lösningar ges mindre plats.

En fråga som vi haft med oss under forskningsprojektets gång är om ÖJ verkligen innebär att granskningssamhällets doktriner har etablerats inom svensk socialtjänst och om ÖJ innebär en radikal förändring av svensk socialtjänst. Enkätundersökningen ger inga säkra svar på den frågan, men vi har i andra sammanhang märkt att ÖJ används i många sammanhang där verksamheterna diskuteras, och det gäller både inom äldreomsorgen, där man gör nöjdhetsmätningar bland brukarna, och inom individ- och familjeomsorgen, där det främst handlar om checklistor om olika slags resurser och arbetsprocesser som ÖJ-systemet samlar in. Vår tolkning blir därför att det skett en långsam men stadig tillväxning där ÖJ-systemet och liknande logiker fått en ökad betydelse för främst chefer, stabspersonal och många politiker. Tillväxningsprocessen är ett exempel på hur "mjuk" reglering inom offentliga organisationer fungerar (Mörth 2004; Jacobsson & Sahlin-Andersson 2006). Det är här viktigt att påpeka att ÖJ-systemet funnits i mer än tio år och att många av respondenterna inte har erfarenheter från tiden då systemet inte fanns.

Vad kan förklara Öppna jämförelser användning och konsekvenser?

Resultatet från enkätundersökningen visar tydligt att lokala förhållanden – främst stöd och uppmärksamhet från kommunledningarna och från socialtjänstens politiker och chefer – avgör i vilken grad systemet används och även dess erfarna konsekvenser. Däremot uppfattar respondenterna användningsstödet från den nationella nivån, den regionala nivån och den lokala administrationen som relativt svagt och har mindre betydelse för användning och konsekvenser. Detsamma gäller för uppmärksamheten från lokala medier, brukare och medborgare. Dessa observationer

stöds av andra undersökningar om ÖJ (t.ex. Lindgren 2012) och även av andra undersökningar om användning av benchmarking i svenska kommuner (Johansson & Siverbo 2009).

Några slutsatser

Syftet med artikeln är att beskriva hur politiker och ledande tjänstemän uppfattar betydelsen, användningen och konsekvenserna av ÖJ inom socialtjänsten i svenska kommuner. Vi ville ta reda på hur politiker och tjänstemän uppfattar relevansen i ÖJ, hur de använder ÖJ, hur de uppfattar systemets hittillsvarande konsekvenser samt även att finna förklaringar till användningsmönstret. Våra analyser visar att politiker och tjänstemän uppfattar att ÖJ har relevans och används verkligen inom kommunernas socialtjänst. Kanske inte i första hand för systematiskt förändringsarbete, i enlighet med Socialstyrelsens riktlinjer, men väl för att begripliggöra och diskutera innehållet i olika verksamheter. Den lokala användningen av ÖJ tycks i stor utsträckning kunna förklaras av systemets uppmärksamhet från kommunernas ledande politiker och chefer. Undersökningen pekar på att en ökad användning av ÖJ medfört konsekvenser i form av attitydförändringar och socialtjänstens lokala styrning, men ganska blygsamma konsekvenser för brukare och personal.

Metodologiska begränsningar

Vi är medvetna om den valda undersökningsmetodens begränsningar, till exempel att den troligen överbetonar rationella och underskattar mer pragmatiska och symboliska användningsformer. Ett enkätmaterial har svårt att förmedla en djupare förståelse för "hur-frågan", det vill säga hur sammanhangen ser ut där det från användarnas perspektiv framstår som logiskt och rationellt att med hjälp av ÖJ få saker att hända. Vi har därför inom projektet även genomfört fallstudier i ett fåtal kommuner, där vi har undersökt de lokala mekanismerna bakom användningen och dess konsekvenser, vilka kommer att publiceras i särskild ordning.

Övrig medverkan och finansiering

Studien har genomförts inom ramen för ett forskningsanslag från Forte (2016-00485).

Referenser

- Agevall Gross, L., Denvall, V., Kjellgren, C. & Skillmark, M. (2015) Brottsoffer i indikatorland. Öppna jämförelser inom socialtjänstens brottsofferstödande arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (3–4).
- Askim, J. (2007) How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 453–472.
- Behn, R. D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5): 586–606.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006) What's measured is what matters. Targets and gaming in the English public health care systems. *Public Administration*, 84(3): 517–538.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2010) *Ett nytt tänk. Öppna jämförelser i hälso- och sjukvårdens lednings-, styrnings- och kvalitetsarbete*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2015) Coping with contradictions. Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, (2): 78–102.
- Brusca, I. & Montesinos, V. (2016) Implementing performance reporting in local government. A cross-countries comparison. *Public Performance & Management Review*, 39(3): 506–534.
- Carlstedt, E. & Jacobsson, K. (2017) Indications of quality or quality as a matter of fact? "Open Comparisons" within the social work sector. *Statsvetenskaplig tidskrift*, (1): 47–69.
- Coulson, A. (2009) Targets and terror. Government by performance indicators. *Local Government Studies*, 35(2): 271–281.
- Feldman, M. & March, J. (1981) Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26: 171–186.
- Hjärpe, T. (2017) Measuring social work quantity as quality in the social services. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1): 23–46.
- Jacobsson, B. & Sahlin-Andersson, K. (2006) Dynamics of soft regulations. I: M-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (red.) *Transnational governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johansson, T. & Siverbo, S. (2009) Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government. *Financial Accountability & Management*, 25(2): 197–224.
- Kroll, A. (2015) Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459–486.
- Kuhlmann, S. (2010) Performance measurement in European local governments. A comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2): 331–345.
- Kuhlmann, S. & Jäkel, T. (2013) Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government. *Public Money & Management*, 33(4): 269–276.
- Liljegren, A. (2012) Pragmatic professionalism. Micro level discourse in social work. *European Journal of Social Work*, 15(3): 295–312.
- Lindgren, L. (2012) *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller Hur kunde det bli så här?* Rapport 2:2012. FoU i Väst.
- Lindgren, L. (2018) Öppna jämförelser. I: A. Hanberger & L. Lindgren (red.) *Perspektiv på granskning inom offentlig sektor*, 71–86. Malmö: Gleerups.
- Macintosh, N. B. & Quattrone, M. P. (2010) *Management accounting and control systems. An organizational and sociological approach*. 2 uppl. London: John Wiley and Sons.
- Moynihan, D. & Landuyt, N. (2009) How do public organizations learn? Bridging structural and cultural divides. *Public Administration Review*, 69(6): 1097–1105.

- Mörth, U. (red.) (2004) *Soft law in governance and regulation. An interdisciplinary analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Power, M. (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Power, M. (2007) *Organized uncertainty*. Oxford University Press.
- Van Dooren, W., Bouckert, G. & Halligan, J. (2015) *Performance management in the public sector*. 2 uppl. London: Routledge.

Bilaga 1: Utdrag ur frågeformulär

3. I vilken grad känner du till Öppna jämförelser (ÖJ)?
 - Inte alls
 - I mycket låg grad
 - I ganska låg grad
 - I ganska hög grad
 - I mycket hög grad

7. Hur ser du på Öppna jämförelser (ÖJ) som kvalitetssystem inom det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för det senaste året?
 - ÖJ ger tillförlitlig information
 - ÖJ ger aktuell information
 - ÖJ ger jämförbar information i förhållande till andra kommuner
 - ÖJ ger jämförbar information mellan olika verksamheter inom kommunen
 - ÖJ:s indikatorer avspeglar väl verksamhetens innehåll som helhet
 - ÖJ innehåller lagom många indikatorer för att spegla verksamheterna

8. För vilket/vilka syften har ni använt Öppna jämförelser inom kommunens socialtjänst under det senaste året?
 - För att jämföra hur den egna verksamheten utvecklas över tid
 - För att jämföra hur en viss verksamhet utvecklas i förhållande till andra verksamheter
 - För att identifiera förändringsbehov
 - För att stödja strategisk planering och resurstilldelning
 - För att kontrollera att verksamheten genomför det som förväntas
 - Som underlag för dialog med dem som utför verksamheten
 - Som underlag för redovisning till överordnade
 - Som underlag för beslut om sanktioner eller belöningar

11. Hur uppfattar du olika gruppers stöd för Öppna jämförelser (ÖJ) för det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för?
 - Kommuninvånarna är överlag positivt inställda till ÖJ
 - Kommunens ÖJ ges stor plats i lokala medier
 - Personalorganisationerna är över lag positivt inställda till ÖJ

12. Hur uppfattar du olika ledningsfunktioners stöd för användningen av Öppna jämförelser (ÖJ) inom det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för?
- Kommunledningen visar stöd för att nämnder/förvaltningar använder ÖJ för att tillhandahålla god verksamhet
 - Socialtjänstens ansvariga politiker prioriterar ÖJ som strategi för att tillhandahålla god verksamhet
 - Verksamhetens ledande chefer fokuserar på ÖJ på att tillhandahålla god verksamhet
 - Socialtjänstens ÖJ ges stor uppmärksamhet i kommunens informationsverksamhet, till exempel på webben/hemsidan
13. I vilken grad finns det stödfunktioner som hjälper er att använda Öppna jämförelser (ÖJ) inom det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för?
- Organisationen har särskilda personalresurser som hjälper oss att använda ÖJ
 - Organisationen har IT-kompetens och IT-resurser som är till hjälp vid användning av ÖJ
 - Det finns regionala stödstrukturer som är till hjälp vid användning av ÖJ
 - Det finns nationella resurser (t.ex. användarhandböcker) som är till hjälp vid användning av ÖJ
15. Om du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser i din kommun, i vilken grad har du upplevt att den lett till följande förändringar i verksamheten och därmed även för brukarna?
- ÖJ har bidragit till nya, innovativa lösningar i socialtjänsten
 - ÖJ har stärkt arbetet med att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst
 - Vi har lagt mest fokus på förbättring av ÖJ-indikatorer som visar sämre resultat
 - Det finns konkreta exempel på verksamhetsförändringar som kommit tillstånd pga ÖJ
 - ÖJ har skapat ökade skillnader mellan olika klient-/brukargrupper
 - Relationerna till klient-/brukargrupperna har fördjupats genom ÖJ
 - Det är främst starka klient-/brukargrupper som har fått sin situation/verksamhet förbättrad
 - Relationerna till kommuninvånarna har fördjupats på ett positivt sätt
 - Det är främst utsatta grupper av kommuninvånare som har fått sin verksamhet förbättrad genom ÖJ

16. Om Du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser i din kommun, i vilken grad har du upplevt att ÖJ lett till följande förändringar i styrprocesser?
- Utformningen av verksamhetens mål har anpassats efter ÖJ:s indikatorer
 - Rutiner för dokumentation har sett över och systematiserats i förhållande till ÖJ
 - Befintliga kvalitetsverktyg och uppföljningssystem har synkroniserats med ÖJ
 - Genom ÖJ har lokala politiska frågor fått mindre betydelse på bekostnad av nationella kvalitetsnormer
17. Om Du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser i din kommun, i vilken grad har du upplevt att ÖJ lett till följande förändringar i attityder?
- ÖJ har bidragit till ett ökat intresse och engagemang för kvalitetsfrågor i verksamheten i stort
 - ÖJ har satt verksamhetens kvalitet högre upp på den politiska agendan i kommunen
 - Det finns en ökad betoning på att ständigt förbättra resultaten i ÖJ
 - Det räcker att nå mätresultat i nivå med genomsnittet i ÖJ
 - ÖJ gör att jag känner ett ökat ansvar för verksamhetens resultat
 - ÖJ har gett ett ökat förtroende för socialtjänsten bland klient-/brukargrupper
 - ÖJ har gett ett ökat förtroende för socialtjänsten bland kommuninvånarna
18. Om du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser (ÖJ) i din kommun, i vilken grad har du upplevt att den lett till följande förändringar för personalen?
- Tydligare ledning och tydligare krav på grund av ÖJ
 - Genom ÖJ har personalen fått mer att säga till om
 - Minskat handlingsutrymme bland personalen på grund av ÖJ
 - Personalminskningar på grund av ÖJ
 - Personalökningar på grund av ÖJ
 - Personal har omfördelats eller anställts för att inrapportera/analysera ÖJ-resultat