

Resultat- og effektmåling

Fra national til regional dagsorden

Masteropgaven, 4. semester- MPA13, forår 2015

Af Bo Møller Lange & Anders Vandsø Pedersen

Vejleder: Per Nikolaj Bukh

Abstract

The North Denmark Region, Social Sector (Region Nordjylland, Specialektoren) provides social services and personal care for people with need for assistance due to physical and/or mental disabilities such as brain damage, addiction and abuse, refugees with psycho-social difficulties and physical handicaps. The region provides social service and personal care to the municipalities and is accountable for resource consumption and results attained based on a value-for-money criterion. At this moment the North Denmark Region, Social Sector is facing a challenging process. They are about to implement a new formal and bureaucratic system to measure outcome and impact of the social work. The overall purpose is to improve client autonomy. Within the Social Sector there has not previously been tradition for social workers to account formally for their social work practice and for the outcome and impact of their actions.

Our problem formulation consists of two parts reflecting a combination of a macro- and micro-level study:

The first part is concerned with a national macro level. With Powell and DiMaggio as key figures, we draw on New Institutionalism and hope to find answers to the questions: How? Why? And by whom has measurement of outcome and impact been put on the national agenda within the social sector? With Powell and DiMaggios early concept of; organizational field, institutional isomorphic change and the three mechanisms; Coercive Isomorphism, Mimetic Processes and Normative Pressures we will examine what kind of institutional peer pressure that is generated in the organizational field. Furthermore we examine what kind of pressure this puts on municipalities and regions in Denmark in order to implement measurement of outcome and impact. By analysing key-documents we follow governments, ministries, agencies and other key-actors in the period from 2004 to 2015 in their attempt to roll out measurement of outcome and impact in the Organizational field.

In the second part we add a micro-level component analysis to the macro-level by zooming in at the organisation North Denmark Region, Social Sector. Through qualitative interviews with selected actors, at different levels and positions in the organization, we explore how they react on the institutional peer pressure generated in the organizational field and how they deal with this pressure. The early institutional perspective has been criticized for its lack of

attention to the role of organizational self-interests and active agency in organizational responses to institutional pressures and expectations. In order to understand relations between isomorphic pressures and concrete organizational actions we will expand our theoretical scope by adding translation theory, as developed by the Norwegian researcher Kjell Arne Røvik. In addition to Røvik we apply insights from two different accountability-studies which provide a framework of understanding what kind of accountabilities the informants represents.

The study concludes that measurements of outcome and impact has been placed firmly on the social service agenda around 2005. Since then several actors within the organizational field have continuously been pushing for the use of outcome and impact measurement, most notably the Ministry of finance, The National Board of Health and Welfare and Rigsrevisionen. Measurement of outcome and impact is conceived as a way to develop the skills of the welfare professionals and a way to gain fiscal responsibility within the field. All three of the mechanisms (Coercive Isomorphism, Mimetic Processes and Normative Pressures) that DiMaggio & Powell describes have been used during the last ten years to enforce measurement of outcome and impact upon the actors and organizations within the organizational field.

The study reveals that the North Denmark Region, Social Sector has decided to translate and modify the model of measurement of outcome and impact to balance between the external pressures generated in the organizational field and more internal needs of the organization, while actively seeking to influence the organizational field.

Forord

Med dette masterprojekt afslutter vi vores MPA-uddannelse på Aalborg Universitet. Masterprojektet udgør kronen på værket i en række af projekter.

Vi vil gerne takke Speciaalsektoren i Region Nordjylland for deres medvirken og den imødekommenhed, der er blevet vist i forbindelse med dette projekt.

Desuden vil vi gerne takke vores respektive arbejdspladser for den fleksibilitet vi har fået gennem forløbet samt for finansiering af uddannelsen. Ikke at forglemme vores familier, baglandet, der har givet os det nødvendige tidsrum, som det kræver at skrive en master.

Endelig en stor tak til vores vejleder Per Nikolaj Bukh for inspiration og sublim vejledning. Vi har hele vejen igennem fået hurtig respons og grundige kritiske kommentarer til det skrevne.

Til sidst tak til Anne Kirstine Svanholt for inspiration, gode råd og litteraturhenvisninger.

Aalborg, juni 2015

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 Indledning	1
1.0 Baggrund	1
1.1 Problemformulering.....	4
KAPITEL 2 En neoinstitutionel teoriramme suppleret med accountability-studier	5
2.0 Valg af teori til analyseramme	5
2.1 Det neoinstitutionelle perspektiv.....	5
2.2 Makrotilgangen suppleres med et mikroperspektiv.....	9
2.3 Røvik og translation	12
2.4 Operationalisering af Røvik.....	16
2.5 Supplement til Røvik	17
2.6 Accountability	17
2.7 Operationalisering af accountability.....	24
KAPITEL 3 Metodologi	26
3.0 Undersøgellesdesign	26
3.1 Udvalgelse af dokumenterne.....	27
3.2 Det kvalitative interview	29
3.3 Behandling af interviewdata	30
3.4 Et kvalitativt case-studium.....	30
3.5 Undersøgelsens repræsentativitet, validitet og reliabilitet.....	32
KAPITEL 4 Analyse 1. del (På det nationale makroniveau)	35
4.0 Sektion 1: 2004-2007 - Effekt og evidens italesættes og strukturen fastlægges	35
4.1 Opsamling	38
4.2 Sektion 2: 2008-2010 - Fokus på styring og genopretning af økonomi.....	39
4.3 Opsamling	43
4.4 Sektion 3: 2010-2015 - Igen interesse for faglighed og fortsat fokus på økonomistyringen	44
4.5 Opsamling	50
4.6 Afsluttende kommentarer	51
KAPITEL 5 Analyse 2. del (på det regionale mikroniveau)	52
5.0 Sektion 1: Resultat- og effektmåling på dagsordenen i Speciaalsektoren	52

5.1 Opsamling	56
5.2 Sektion 2: Oversættelse af resultat- og effektmåling til Specialsektorens kontekst.....	57
5.3 Opsamling	59
5.4 Sektion 3: Resultat- og effektmåling - balancen mellem ydre og indre pres	61
5.5 Opsamling	63
5.6 Sektion 4: Resultat- og effektmåling - implementering i Specialsektoren	64
5.7 Opsamling	67
KAPITEL 6 Konklusion.....	69
KAPITEL 7 Refleksion.....	72
Litteraturliste.....	78
Bilag 1 Interviewguide.....	84

KAPITEL 1 Indledning

Det første kapitel består af en indledning, hvor vi redegør for dels; baggrunden og problemformulering. Med dette argumenterer vi for relevansen af vores projekt.

1.0 Baggrund

Vores projekt tager udgangspunkt i Speciaalsektoren i Region Nordjylland, der potentielt står over for en udfordrende udviklings- og forandringsproces. Region Nordjylland driver en række tilbud inden for det specialiserede område såsom: Specialbørnehjem, Center for Døve og Høretab, Kompasset en sikret institution for unge, Biform Aas omsorgshjem for voksne, Visborggaard botilbud til psykiatriske borgere samt Sødisebakke, der er et botilbud for svært udviklingshæmmede. I alt 15 tilbud med ca. 1500 medarbejdere. Regionen fungerer som leverandør for kommunerne, og pladsantal samt takster aftales og godkendes i samarbejde med de nordjyske kommuner. Det er således kommunerne, der har rollen som myndighed og bestiller på området (Rammeaftalenord.dk). I en aktuel mail fra kontorchefen i Speciaalsektoren Region Nordjylland til alle forstandere på botilbuddene den 14. januar, 2015, fremgår det, at man nu tager fat på et nyt udviklingsinitiativ:

”Speciaalsektoren har som et led i Strategi 2018 igangsat et udviklingsinitiativ med henblik på at implementere resultat- og effektmåling i sektoren. Initiativet skal sikre, at det i fremtiden bliver muligt at fremskaffe kvantitativ dokumentation for tilbuddenes arbejde med mål og delmål samt resultater og effekter af indsatsen” (Tove Z. Gjerlevsen, 2015).

Baggrunden for udviklingsinitiativet fremgår også af mailen:

”Initiativet skal desuden ses som et led i at imødekomme øgede krav fra omverdenen i relation til at kunne dokumentere resultater og effekter af de indsatser, der ydes for brugere på sektorens tilbud” (Tove Z. Gjerlevsen, 2015). Arbejdet igangsættes i foråret 2015. Strategi 2018, som der henvises til, er vedtaget af det nye regionsråd og gælder for hele regionen. I forhold til speciaalsektoren er der fokus på tre overordnede temaer:

- 1) Fremtidens velfærdssamfund
- 2) Den gode leverandør
- 3) Borgerne får den hjælp der virker.

Strategien foldes ud i etårige handleplaner, hvor de enkelte temaer konkretiseres. I Handleplan 2015 vedrørende indsatsområdet fremtidens velfærdssamfund lægges der vægt på, at borgeren ikke skal betragtes som en passiv kunde i den offentlige velfærdsbutik, men som en aktiv medborger i et fællesskab:

”Den indsats der ydes, skal bidrage til, at det enkelte menneske får bedre muligheder for selvstændighed og aktiv deltagelse i samfundslivet” (Handleplan, 2015:19).

I forhold til at argumentere for nødvendigheden af ovenstående tiltag anføres det, at samfundsøkonomien er under pres, hvorfor der er brug for at tænke velfærdsløsninger på nye måder. Det økonomiske aspekt, som en væsentlig baggrund for at ”tænke nyt”, understreges ligeledes af, at det gøres eksplicit i handlingsplanen, at den økonomiske situation i kommunerne kan medføre krav om takstreduktioner fra 2016. Ud over dette scenarie med et forventet pres på indtjeningen, så understreges det, at regionen som leverandør af ydelser til kommunerne på specialområdet, befinder sig i en markeds- og konkurrencesituation, hvor positionen som hovedleverandør afhænger af en:

”vedvarende og konsekvent indsats for at levere den bedst mulige kvalitet til den lavest mulige pris” (Handleplan, 2015:19).

I Regionens rolle som den gode leverandør anføres det, at konkurrencedygtighed er en forudsætning for den faglige kvalitet:

”Region Nordjyllands tilbud skal derfor være konkurrencedygtige over for andre aktører på markedet. Kun derved kan den nødvendige faglige ekspertise fastholdes og udvikles” (Handleplan, 2015:19).

Resultat- og effektmåling er indeholdt i det sidste indsatsområde; Borgerne får hjælp der virker:

”Den indsats der ydes, skal bidrage til, at det enkelte menneske får bedre muligheder for selvstændighed og aktiv deltagelse i samfundslivet. Det kræver, at der er et konsekvent fokus på dokumentation og effekt af indsatsen” (Handleplan, 2015:19).

Det uddybes lidt senere i handleplanen at:

”Specialektoren vil videreudvikle dokumentationsgrundlaget i sektoren med særlig fokus på dokumentation af resultater og effekter af indsatsen over for den enkelte borger. Herved skærpes opmærksomheden på den enkelte borgers udbytte, samtidig med, at der systematisk tilvejebringes viden om, hvorvidt de metoder der anvendes, er tilstrækkeligt virksomme” (Handleplan 2015:21).

Resultat- og effektmåling er således sat på dagsordenen som et centralt fokusområde i Specialektoren. Når vi læser Strategi 2018 og Handleplan 2015, tolker vi, at der er flere årsager til dette. Der er dels et ønske om at se på og behandle borgeren på en ny eller anden måde, hvor der henvises til nye løsninger og selvstændiggørelse af borgeren. Desuden er der et fokus på at dokumentere, hvad der kommer ud af indsatsen. Endelig er der en økonomisk eller konkurrencemæssig årsag.

I såvel strategi som handleplan henvises der direkte til krav eller pres fra omgivelserne. På grund af denne henvisning antager vi, at disse krav og pres er en vigtig bevæggrund for at arbejde med resultat- og effektmåling i organisationen. Fra både organisationslitteraturen (eksempelvis Scott, 1992) og strategilitteraturen (Klausen 2013) ved vi, at organisationer kan betragtes som åbne systemer, der tilpasser sig og agerer i forhold til omverdenen. Omvendt ved vi også, at der internt i organisationer kan være stærke professioner, kulturer eller egeninteresser, der kan gøre udviklingsprojekter svære at implementere. Få eksempler blandt mange er Kragh Jespersen, der tilbage i 2005 inden for sundhedsvæsenet så på, hvordan indførelsen af netop resultat- og effektmåling og andre New Public Managementværktøjer havde tendens til at konflikte med de fagprofessionelle. Tilsvarende har Foss Hansen (2012) og Madsen (2012) problematiseret indførelsen af tilsvarende NPM værktøjer inden for universitetssektoren i Danmark. Lerborg (2011) samt Storm Pedersen & Hammer (2012) taler om forskellige paradigmer inden for den offentlige sektor og beskriver potentielle konflikter, der kan opstå mellem Det Professionelle Paradigme i forhold til New Public Management Paradigmet samt det Bureaukratiske Paradigme.

Vi tillader os derfor at antage, at der tilsvarende i Specialektoren vil være en række interne krav og pres, der tilsammen kan gøre det udfordrende at indføre resultat- og effektmåling. Når Specialektoren alligevel vælger at sætte resultat- og effektmåling højt på dagsordenen, så tænker vi, at det skyldes et pres fra omgivelserne/omverdenen. Vi finder det derfor relevant at få undersøgt, hvori dette eksterne pres består, hvordan det er opstået, og hvorfra det kommer? Hvad er det der gør, at netop resultat- og effektmåling tilsyneladende er kommet så centralt på dagsordenen ikke bare i Specialektoren i Region Nordjylland men nationalt inden for det specialiserede socialområde i Danmark?

Ligeledes er det for os relevant og interessant at sammenholde dette pres fra omverdenen med de mere interne hensyn, der måtte findes i Specialektoren i Region Nordjylland. Hvordan har Specialektoren tænkt sig at håndtere dette potentielle krydspres, der kan opstå mellem pres fra omgivelserne og pres indefra, og hvilke overvejelser har man gjort i forhold til at omsætte resultat- og effektmåling på en måde, så det kan implementeres i sektoren?

1.1 Problemformulering

Vores problemformulering bliver herefter opdelt i to dele:

Hvorfor er resultat- og effektmåling kommet centralt på dagsordenen inden for det specialiserede område? Hvem sætter dagsordenen? Og hvad er det for krav og forventninger fra omgivelserne, der er i forhold til at indføre resultat- og effektmåling?

Den anden del af problemformuleringen lyder:

Hvordan har man i Specialektoren, Region Nordjylland tænkt sig at omsætte resultat- og effektmåling, så det kan balancere mellem eksterne og interne pres?

KAPITEL 2

En neoinstitutionel teoriramme suppleret med accountability-studier

I dette kapitel redegør vi for projektets teoretiske ramme, der består af neoinstitutionel teori kombineret med bidrag fra to udvalgte accountability-studier. Vi gennemgår de forskellige tilgange. På baggrund af vores problemformulering samt teoriernes styrker og svagheder argumenterer vi undervejs for, hvorfor vi vælger at kombinere de teoretiske tilgange.

2.0 Valg af teori til analyseramme

Vores problemformulering indeholder to dele. En del der undersøger, hvorfor resultat- og effektmåling er kommet på dagsordenen mere overordnet på et (nationalt) makroniveau, og en del der omhandler resultat- og effektmåling i specialektoren i Region Nordjylland på et (organisatorisk/lokalt) mikroniveau. Til den del af vores problemformulering der relaterer sig til makroniveauet tager vi afsæt i en neoinstitutionel tilgang med rod i Powell & DiMaggio (1983,1991). I problemformuleringens anden del, hvor vi bevæger os på mikroniveauet, supplerer vi vores neoinstitutionelle teoriapparat med Kjell Arne Røvik (1998,2014) og udvider dette med bidrag fra udvalgte accountability-studier.

2.1 Det neoinstitutionelle perspektiv

Den neoinstitutionelle tilgang eller perspektiv er ifølge Strandgaard Pedersen:

"ikke én teori men en teoriretning, der dækker et stort område, da den i de seneste 10-20 år har været et fremtrædende perspektiv inden for det samfundsvidenskabelige område" (Strandgaard Pedersen 2014: 233).

I Norths definition tales der om: *"the rules of the game in society... or the humanly devised constraints that shape human interaction"* (Nielsen m.fl., 2005: 15), og hvor institutioner er spilleregler er organisationer spillere (North i Nielsen m.fl., 2005: 17). I Scotts udlægning af institutioner er der tale om strukturer og aktiviteter, der er meningskabende:

"Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities, that provide stability and meaning to social behaviour" (Scott, 1995:33).

Jævnfør den institutionelle tilgang består organisationer således ikke udelukkende af produktionsteknologi og administrative procedurer, men også af en lang række værdier, forestillinger og antagelser om, hvordan verden ser ud. Endvidere er der en antagelse om, at disse forestillinger er socialt skabte. Disse forestillinger styrer i forhold til måden, hvorpå vi organiserer og indretter vores organisationer og virksomheder (Strandgaard Pedersen, 2014: 233-234). Den oprindelige institutionelle teori (Selznick, 1949) anser: *"udelukkende omgivelserne, som en fjendtlig faktor, der truer organisationens overlevelse"* (Mejlby, Nielsen & Schultz, 2010:143). I denne tidlige version af en institutionel teori finder vi en "lukket" organisationsforståelse. I forhold til dette perspektiv, går den neoinstitutionelle tilgang videre:

" (...) idet den i højere grad fokuserer på de bredere og ikke-lokale omgivelser. Legitimitet og den formelle strukturs symbolske rolle, behandles som noget centralt, der skaber regler, som tages for givet, og som ofte er af større betydning end de gældende normer og værdier" (Mejlby, 2010:143).

Ambitionen for de neoinstitutionelle teoretikere er derfor at beskrive og forklare, hvordan og hvorfor nye organisationsformer eller styreformers institutionaliseres, hvordan de spredes, og hvordan organisationerne adopterer eller tilpasser sig disse.

Centralt i den neoinstitutionelle teori står begrebet legitimitet. Hensynet til legitimitet og "social rationalitet" påvirker måden, hvorpå organisationer agerer og dermed også på, hvordan og hvorfor organisationer forandrer sig (Strandgaard Pedersen, 2014: 233-234). Ved legitimitet forstås, at der inden for et område findes et sæt dominerende opfattelser af, hvordan en god og effektiv organisation bør se ud, være opbygget og:

"De organisationer, der er bedst til at producere symboler, som signalerer til omgivelserne, at de er "moderne" og "effektive", vil også være dem, der får mobiliseret mest støtte fra omgivelserne" (Jakobsen, 2014: 29).

Organisationernes konkurrence kommer dermed til at handle om legitimitet (Jakobsen, 2014: 29). Legitimitet er den altoverskyggende ressource, som organisationer ønsker. Derfor virker legitimitet som en kraft, der begrænser variation og får organisationer til at opføre sig på samme måde (Strandgaard Pedersen, 2014: 240-241).

Det organisatoriske felt

Powell & DiMaggio beskæftiger sig med organisationer inden for et organisatorisk felt. Ved et organisatorisk felt forstår de:

" (...) those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products" (Powell & DiMaggio, 1983:148).

Det organisatoriske felt henviser til området, der afgrænser de omgivelser og dermed de pres og forventninger, den enkelte organisation udsættes for og må forholde sig til (Vikkelsø & Kjær, 2014: 238). Et eksempel på et organisatorisk felt inden for den private sektor kunne være byggebranchen, der består af: byggefirmaer, erhvervsorganisationer, underleverandører, lovgivende myndigheder etc. I forhold til vores projekt kan vi karakterisere det specialiserede socialområde som et organisatorisk felt bestående af eksempelvis: kommuner, regioner, private institutioner men også ministerier, andre statslige organisationer osv. Powell & DiMaggio beskriver, hvordan organisatoriske felter kan konstituere sig, hvad det er, der karakteriserer feltet, og hvordan det igen påvirker de organisationer, der er en del af feltet.

Isomorfi

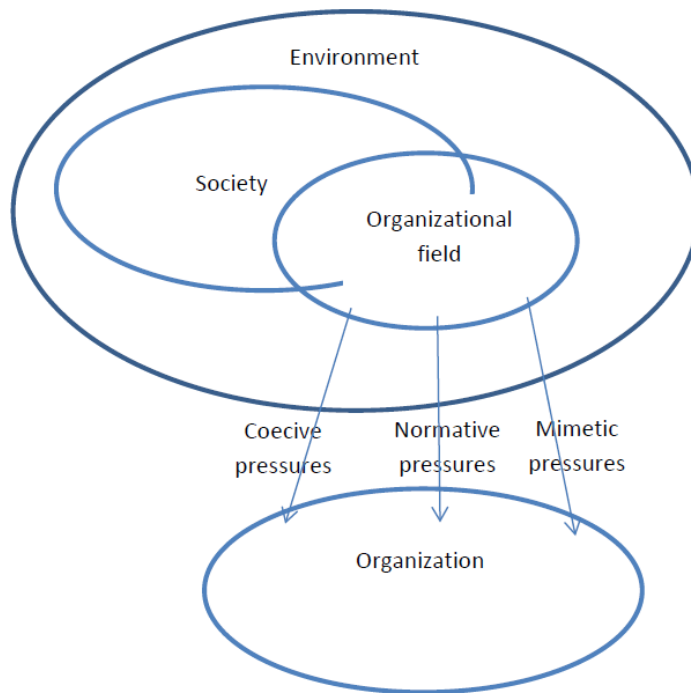
Powell & DiMaggio interesserer sig særligt, hvorfor organisationer, trods betydelige forskelligheder i de tidligere stadier af deres eksistens, bliver mere og mere homogene og ensartede over tid (Powell & DiMaggio, 1983: 147-148). Deres fokus er på at forklare denne homogenitet snarere end forskellene. For at forstå denne homogeniseringsproces anvender de begrebet isomorfi. Isomorfi betyder her "samme form" eller ensliggørelse (Strandgaard Pedersen, 2014: 242). Ifølge Powell & DiMaggio er der tre forskellige mekanismer, der skaber isomorfi inden for de organisatoriske felter:

- 1) Coercive Isomorphism - eller tvangsmæssig isomorfi. Hermed forstås: *"Coercive isomorphism result from both formal and informal pressures exerted on organizations by other organizations by which they are dependent and by cultural expectations in the society within which organizations function. Such pressures may be felt as force, as persuasion, or*

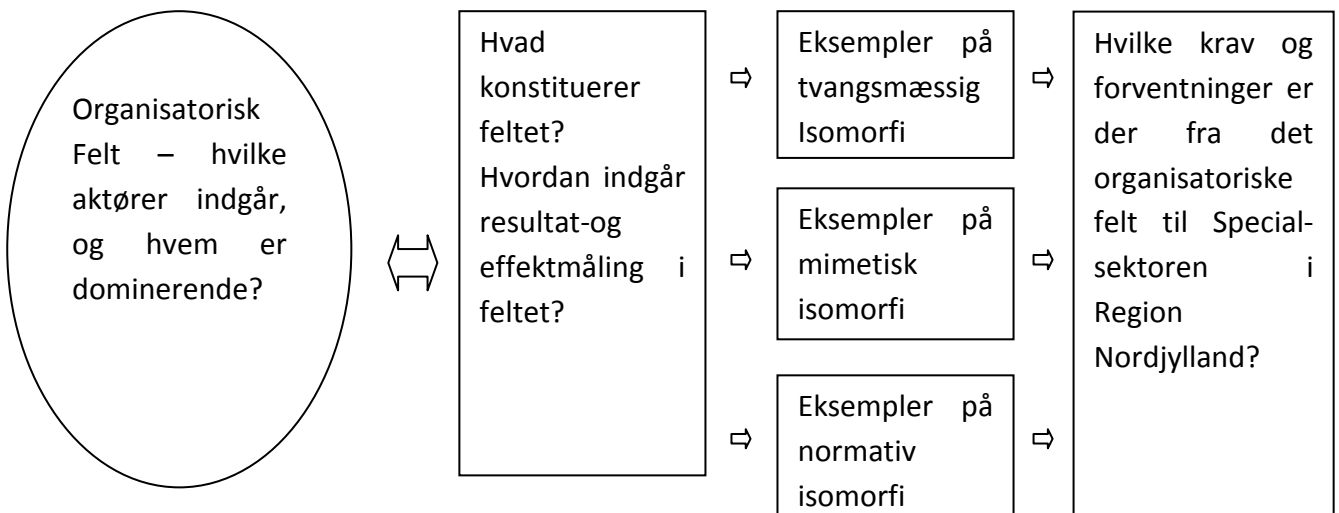
- as invitations to join in collusion*” (Powell & DiMaggio, 1983: 150). Organisationer eller virksomheder kan påtvinges ting ved lov, regler eller procedurer, men kan også tage form som en mere indirekte ”overtalelse” eller pres – eksempelvis i tilfælde, hvor organisationer er i et afhængighedsforhold til en anden organisation (Powell & DiMaggio, 1983: 150).
- 2) Mimetic Processes – eller kopiering. Her imiterer organisationer andre organisationer og deres adfærd: *”Uncertainty is an powerful force that encourages imitation. When organizational technologies are poorly understood (March and Olsen, 1976), when goals are ambiguous, or when the environment creates symbolic uncertainty, organizations may model themselves on other organizations”* (Powell & DiMaggio, 1983: 151). Det kan typisk være særligt succesfulde virksomheder eller markedsledere, der kopieres – ligesom kopiering også kan finde sted i tilfælde, hvor der er stor usikkerhed på et marked (Powell & DiMaggio, 1983).
- 3) Normative Pressures – forbindes ofte med professionalisering: *”A third source of isomorphic organizational change is normative and stems from professionalization”* (Powell & DiMaggio, 1983: 152). Der sker her en professionalisering og ensliggørelse gennem formelle uddannelser, faglige netværk, faglige standarder/certificeringer/kodeks etc. Denne type af professionalisering skaber en betydelige ensliggørelse gennem standarder for, hvem der må udføre hvilket arbejde og efter hvilke forskrifter/regler etc. Powell & DiMaggio pointerer, at særligt den filtrering der finder sted af personale er afgørende for ensliggørelsen. Man ansætter typisk folk fra lignende eller beslægtede områder eller med en bestemt uddannelse. I de tilfælde hvor der ansættes folk, der ”falder udenfor” den normale kategori, finder der en omfattende socialiseringsproces sted, der fungerer som en ensliggørelses proces (Powell & DiMaggio, 1983 s. 151-152).

Operationalisering af Powell og DiMaggio

I relation til den første del af vores problemformulering sætter vi Powell og DiMaggio i spil (1983, 1991). Dette både i forhold til at få afdækket en central del af det organisatoriske felt som Speciaalsektoren er en del af, men også for at få indblik i hvilke typer af pres og fra hvem der er på organisationen Region Nordjylland (det specialiserede område) fra det organisatoriske felt som illustreret i nedenstående figur:



Med tanke på ovenstående figur ser vi nærmere på følgende:



2.2 Makrotilgangen suppleres med et mikroperspektiv

I problemformuleringens første del, og ved hjælp af Powell og DiMaggio (1983,1991), er det vores intention at få indsigt i og kortlagt en central del af det organisatoriske felt som Region Nordjylland

er en del af med fokus på det specialiserede socialområde. Ligeledes at få en indsigt i de forskellige typer af pres der er til stede, hvilket vi finder Powell og DiMaggios tidlige tanker velegnet til. Denne indsigt bidrager imidlertid ikke til svar på problemformuleringens anden del: hvor vi vil opnå en viden om, hvordan aktører i Speciaalsektoren i Region Nordjylland forholder sig til resultat- og effektmåling. Powell og DiMaggios tanker om det organisatoriske felt og isomorfier er mere end 30 år gamle, og de tidlige neoinstitutionelle tilgange er jævnfør Oliver (1991) mfl. blevet kritiseret for en manglende opmærksomhed på aktørerne og organisationens egeninteresser:

"The institutional perspective also has been increasingly criticized for its lack of attention to the role of organizational self-interests and active agency in organizational responses to institutional pressures and expectations (Covaleski & Dirsmith, 1988; DiMaggio, 1988; Perrow, 1985; Powell, 1985)" (Oliver, 1991: 145-146).

Oliver fortsætter:

"(...) institutionalist theorists have tendency to focus on conformity rather than resistance, passivity rather than activeness, and preconscious acceptance rather than political manipulation in response to external pressures and expectations" (Oliver, 1991: 149).

Oliver argumenterer for nødvendigheden af, at institutionel teori kan bringe de enkelte organisationer og aktørerne på banen og:

"(...) accommodate interest-seeking, active organizational behaviour when organization's responses to institutional pressures and expectations are not assumed to be invariably passive and conforming across all institutional conditions" (Oliver, 1991: 146).

Powell & Colyvas (2008) argumenterer i en senere artikel ligeledes for, at aktørerne i en organisation spiller en central rolle og for, at der er et behov for at udvikle: *"a micro-level component of institutional analysis"* (Powell & Colyvas, 2008:276), der skal supplere det fokus, som der har været i institutionel analyse på makroniveauet. De fortsætter:

"In our view these macro-lines of analysis could also profit from a micro-motor. Such a motor would involve theories that attend to enaction, interpretation, translation, and meaning.

Institutions are sustained, altered and extinguished as they are enacted by individuals in concrete situations” (Powell & Colyvas, 2008:276).

Derfor er det nødvendigt med en bedre forståelse for, hvordan individet placerer sig selv i sociale relationer og fortolker den kontekst, de befinder sig i. Powell & Colyvas anerkender, at makrostrukturene har betydning for aktørernes måde at handle på, men samtidig mener de, at aktører og individer spiller en signifikant rolle, hvorfor det er vigtigt at inddrage flere niveauer:

“But individuals also play a powerful role in maintaining the social order, and organizations can serve as entrepreneurs... we need to develop multi-level explanations that accounts for recursive influences” (Powell & Colyvas, 2008: 277).

Lawrence (2008), der beskæftiger sig med magt, institutioner og organisationer, argumenterer ligeledes for, at organisationer og aktører i disse ikke er passive, men tværtimod kan reagere på forskellige måder. Han opererer blandt andet med begreberne institutional agency og institutional resistance:

“(...) institutional agency describes the work of actors to create, transform and disrupt institutions; and, institutional resistance represents the attempts of actors to impose limits on institutional control and agency” (Lawrence, 2008:171).

I en nyere artikel fra 2009 af Heugens og Lander, og i forbindelse med en diskussion om structure versus agency i relation til institutionelle analyser, bliver der argumenteret for, at aktørernes rolle i de enkelte organisationer har en tendens til at blive underbetonet. Ligeledes synes der ikke at være mange studier med fokus på, hvorledes de enkelte institutioner oplever og oversætter presset fra omgivelserne (Heugens & Lander, 2009: 76). Endelig bliver der argumenteret for, at institutionelle teoretikere har en tendens til at ignorere mikrosociologiske processer, hvilket kunne give en bedre forståelse af sammenhængen mellem ”isomorphic pressures” og ”concrete organizational actions” (Mizruchi & Fein, 1999 citeret i Heugens og Lander 2009: 76).

En af fællesnævnerne i kritikken af de tidlige neoinstitutionelle tilgange synes at være, at organisationer (og aktører i disse) ses som mere eller mindre passive modtagere, der agerer i overensstemmelse med institutionelle pres i et organisatorisk felt, hvorved de enkelte organisationers handlemuligheder ses som begrænsede. Der bliver i kritikken argumenteret for at

åbne op for denne optik ved at bringe de enkelte organisationer og aktørerne på banen og dermed en bestræbelse på at skabe en mere dialektisk formidling mellem struktur og aktør.

2.3 Røvik og translation

En af de neoinstitutionelle teoretikere, der også forholder sig kritisk til Powell & DiMaggios tidlige neoinstitutionelle tanker er Kjell Arne Røvik. Han kritiserer dem for det han kalder "ensretningsscenariet" (Antonsen 2002: 15). Røvik kan vi placere i den skandinaviske neoinstitutionelle tradition, der bygger på, men også adskiller sig fra, den amerikanske neoinstitutionalisme:

"Selv om den skandinaviske institusjonalisme i den tidlige fase var tydeligt inspirert av den amerikanske, har den likevel en så klar egenart at den fremstår som en relativ distinkt tradisjon. Skandinavisk neoinstitusjonalisme skiller seg fra den amerikanske først og fremst ved att oppmerksomheten i atskillig større grad er rettet mot ideens mottaksside, dvs. mot de enkelte organisasjoner og de prosesser som utløses og spilles ut i møtet mellom eksterne, gerne transnasjonale reformideer, og den enkelte virksomhet med sine tradisjoner (...) Dels er man opptatt av hva som skjer med virksomheten, dels av hva som skjer med ideerne som følge af slike "møter" (Røvik, 2014: 37-38).

Røvik argumenterer for, at organisationer udvikler sig forskelligt, og at de ikke er passive, men tværtimod kan gøre modstand og omforme ideer og modeller, der kommer udefra. Han har fokus på overføring af organisationsideer:

"det handler altså om alle tilfeller der ideer skal ut av noen organisasjoner og sammenhenger og inn i andre" (Røvik, 2014:247).

Røvik introducerer her to begreber: "(de)kontekstualisering og kontekstualisering", dvs. at:

"noe" bliver forsøkt tatt ut av en sammenhæng, og dels kontekstualisering, dvs. at "noe" bliver forsøkt satt inn i en ny sammenhæng" (Røvik; 2014:247).

Røvik argumenterer for nødvendigheden af, at udvikle et teoriapparat, der ikke kun ser på, at ideer overføres mellem organisationer og over tid materialiseres, men også på hvordan dette sker.

Jævnfør Røvik har de grundlæggende paradigmer i organisationsteorien – det modernistiske og det socialkonstruktivistiske - begge forskellige:

"implikationer for hvordan man kan forstå kunnskabsoverføring mellom ulike organisatoriske kontekster" (Røvik, 2014: 248).

Derfor er det nødvendigt med en tredje tilgang. Ud fra det modernistiske paradigme bliver nye ideer vurderet ud fra, hvorvidt de kan bidrage til en ny eller mere effektiv produktion, og ideer og viden bør og kan overføres mellem forskellige systemer. Dette sker ved hjælp af rationelt tænkende ledere og rationelle teknikker. Problemet er, at ikke alle organisationer opfører sig rationelt (Røvik, 2014:248). Også det socialkonstruktivistiske paradigme har implikationer. Rationalet er her, at ideer bliver taget ind, men ikke nødvendigvis taget i brug. Det vil sige, at man typisk af legitimitetshensyn lever op til normer i omgivelserne om at være forandringsorienteret, men samtidig skærmer *"Kjernevirksomheten"* (Røvik, 2014: 248). Denne forståelse fanger jævnfør Røvik ikke, hvorfor man rent faktisk oplever, at ideer ikke alene tages ind, men også tages i brug i organisationer. Røviks version kalder han selv for pragmatisk institutionalisme. Det er en pragmatisk orienteret teori om overføring af organisationsideer, der udfordrer både det modernistiske og det socialkonstruktivistiske paradigme (Røvik, 2014: 24).

Med inspiration fra Bruno Latour og ANT tager Røvik fat i translationsbegrebet, hvori der er indlejret en antagelse om, at aktører ikke forholder sig som passive modtagere, men i stedet aktivt bearbejder og former ideer (Røvik, 1998:152). Translationsteorien indeholder forskellige tilgange, der går fra et tidligt fokus på, at oversættelse handler om at oversætte en tekst så nøjagtigt som muligt til mere moderne tilgange, der handler om, at formålet med oversættelsen primært er, at den skal kunne forstås på det sprog, og i den kultur den oversættes til (Røvik, 2014: 250-255). Røvik gennemgår herefter forskellige oversættelsesmotiver som forklaring på, hvorfor organisationsideer ofte oversættes og dermed omformes, når de forsøges overført mellem organisatoriske kontekster. Der kan være intenderede oversættelser, og her skelner han mellem tre hovedtyper:

"For det første: oversættelse kan være en bevisst og rasjonell handling der man tager en lokal versjon av en idé ut fra hensynet til å ha et best mulig værktøy for å øke effektivitet og oppnå bedre resultater. For det andre: Oversættelse kan foregå i en kontekst av motstridende interesser,

konflikter og forhandlinger, som utløser og driver oversettelserne i bestemte retninger. Omformning af et populært konsept kan f.eks. være motivert ut fra hensynet til å lage en lokal versjon som i mindre grad enn "originalen" utfordrer bestemte interesser i organisasjonen (Røvik 1998). For det tredje: Oversettelse kan iblant være motivert av mere uttalte hensyn til at oppnå symbolske og/eller statusmessige virkninger" (Røvik, 2014: 255-256).

Derudover kan der være uintenderede oversættelser. Det vil sige oversættelsen sker ubevidst. Røvik går herefter videre og uddyber, hvad der sker, når praksisser oversættes til ideer (dekontekstualisering) samt når ideer oversættes til praksis (kontekstualisering). Kontekstualisering forstås som:

"at ideer, som i varierende grad er representasjoner av praksisser fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst" (Røvik, 2014: 293).

Røvik rejser herefter to hovedspørgsmål, som han udvikler sit teoriapparat i forhold til; kontekstualiseringens forskellige aktører samt arenaer og kontekstualiseringsregler.

Kontekstualiseringens arenaer og aktører

Aktører og arenaer handler om, hvad der kendetegner de arenaer, hvor oversættelsen finder sted, og hvad der kendetegner aktørerne, som udfører oversættelsen. Røvik argumenterer for, at ikke kun topledelsen (jævnfør den modernistiske tænkning) men også eksterne udviklingsarenaer (seminarer, faglige netværk, efter-videreuddannelse) spiller en vigtig rolle, når oversættelser finder sted. Disse: *"Utviklingsarenaer er slik sett "yngleplasser" for samtidens populære organisasjonsideer" (Røvik, 2014: 296)* og fra disse utviklingsarenaer tager deltagerne ideer med hjem til egen organisation. Røvik anfægter den modernistiske tænkning om, at en idé taget ind af ledelsen bliver en slags masterversion, som de lokale niveauer indfører:

"Der er imidlertid gjort observasjoner som tyder på, at når det finnes ulike versjoner av en idé eller et konsept i ulike deler av en og samme organisasjon, så er det ikke ensbetydende med at der finnes en – og bare en – "masterversjon" av ideen i toppen av organisasjonen som de øvrige er avledet av. Det at ulike aktørgrupper i en organisasjon ofte er knyttet til ulike eksterne felt med

tilhørende utviklingsarenaer, innebærer også en mulighet for at det kan bli hentet inn og oversatt ulike versjoner av en og samme idéstrømning til en og samme organisasjon” (Røvik, 2014: 297).

Røvik argumenterer for, at oversættelseskæden snarere forløber som en spiral frem for en kæde nedad. Oversættelsesprocesserne foregår som spirallignende processer mellom det abstrakte og mere materialiserede former (Røvik, 2014:298).

Kontekstualiseringsregler

Herefter gennemgår Røvik de forskjellige kontekstualiseringsregler. Disse deler han:

”(…) inn i to hovedtyper, nemlig generelle innskrivningsregler og spesifikke oversettelses- og omformningsregler” (Røvik, 2014: 305).

De generelle regler handler om måder, hvorpå der tilskrives ydre kontekstspecifikke markører til generelle regler på. De spesifikke oversættelses- og omformningsregler handler om, hvad der sker med indholdet i ideerne, når man forsøger at overføre dem. Dette fører til fire grundlæggende oversættelsesregler:

”(…) og som hver representerer ulike grader av omformning av det som søkes overført, nemlig a) kopiering, b) addering, c) fratrekking og d) omvandling. Virkningerne av å anvende hver av disse fire reglerne kan innplasseres på et kontinuum fra ingen eller svak omformning til betydelig omformning av det som oversettes. Reglerne kan slik subsumeres under tre omformningsmoduser, nemlig i) den reproducerende modus (”kopiering”) ii) den modifierende modus (”addering” og ”fratrekkning”), og iii) den radikale modus (”forvandling”) ” (Røvik, 2014: 307).

Den reproducerende modus genkendes som en tilbøjelighed til at forsvare og i praksis gengive så nøjagtigt som muligt, når der oversættes mellem forskellige kontekster. Hovedreglen bliver her kopiering. Dette forstår Røvik som:

”å hente ut en praksis fra en kontekst, gi den en idémessig representasjon, og så sette den inn i en ny organisatorisk kontekst på en slik måte at praksisen gjenskabes, dvs. bliver utført i den nye konteksten med ingen eller meget få endringer” (Røvik, 2014:308).

Den modificerende modus kommer til udtryk som en måde, hvorpå man balancerer mellem hensynet til at forsvare det oprindelige, og hensynet til at noget nyt skal ind, og dermed må tilpasses (Røvik, 2014:311). Dette sker konkret gennem addering og/eller fratrækning. Addering knytter jævnfør Røvik an til:

”et fenomen som i translasjonsteorien bliver kalt eksplisitering. Det vil si at informasjon som er implisit, uuttalt og til og med ubetydelig i ”originalen”, bliver gjort tydelig og eksplisit i den oversatte versjonen (Kaludy 1998)” (Røvik, 2014: 312).

Fratrækning handler i modsætning til dette om at fjerne eller dæmpe elementer, og det knytter an til fænomenet implisitering; det som er specifikt udtrykt i en version i en kontekst nedtones eller gøres mere generelt i en oversat version (Røvik, 2014:313). Den radikale modus kommer til udtryk ved, at organisationer anvender ideer som mulige inspirationskilder, der kan blive ingredienser, og som kan komme til udtryk i lokale innovationer. Man kopierer eller modificerer ikke kun, men forvandler den i stedet mere grundlæggende (Røvik, 2014:315).

2.4 Operationalisering af Røvik

Fra Røviks teoriapparat fokuserer vi primært på hvilke motiver, der kan være i forbindelse med oversættelse, men også hvad det er for regler for kontekstualisering, der synes at finde sted. Nedenfor har vi opsamlet nogle af de centrale begreber fra Røvik:

Motiver for Oversættelse	Arenaer og aktører	Regler for kontekstualisering
<i>En bevidst og rationel handling</i>	Eksterne udviklingsarenaer	<i>Kopiering</i>
<i>I en kontekst af modstridende interesser og konflikter</i>	Forskellige aktørgrupper tager modeller ind	<i>Modificering i form af tilføjelser eller fratrækning.</i>
<i>Opnå symbolske virkninger</i>	Oversættelseskæden som en spiral	<i>Forvandling</i>

Røvik har et blik for, hvordan organisationer tager ideer ind udefra og tilpasser disse til egen kontekst (kontekstualisering). Han har ligeledes et blik for, hvordan organisationer kan være med til at sprede ideer (dekontekstualisering) og dermed aktivt være med til at påvirke omgivelserne.

2.5 Supplement til Røvik

Med Røviks tilgang åbner vi op for, at vi kan bevæge os ned på et aktørniveau (organisationsniveau) for at se på, hvordan organisationer og aktører i disse kan foretage forskellige typer af oversættelser (regler for kontekstualisering), hvordan det kan foregå og af hvem (arenaer og aktører) alt dette med baggrund i forskellige motiver.

Med Røvik mener vi imidlertid ikke, vi kan få en bedre forståelse af, hvorfor aktørerne "oversætter" som de gør? Med tanke på antagelsen om at makrostudier i den institutionelle analyse kan profitere af en "mikro-motor" (Powell & Colyvas, 2008:276-277) og med et håb om at opnå en bedre forståelse af sammenhængen mellem isomorfe pres fra det organisatoriske felt og konkret handlen i organisationen (Heugens og Lander 2009:76) supplerer vi Røvik med indsigter fra to udvalgte accountability-studier. Via indsigt i aktørers "accounts" er det vores håb at få en forståelse for nogle af de oversættelsestanker, der er gjort i forbindelse med det at indføre resultat- og effektmåling i organisationen.

2.6 Accountability

Accountability er ifølge Sinclair et populært begreb men samtidigt svært at få hånd om (Sinclair:1995:219). Ifølge Mulgan er der tale om at:

"The scope and meaning of 'accountability' has been extended in a number of directions well beyond its core sense of being called to account for one's actions" (Mulgan 2000:576).

Kraus og Lindholm formulerer det således:

"Theoretical discussions on accountability offer almost as many definitions as there are authors engaged in the debate" (Kraus, 2010:122).

Endvidere er der problemer med at indfange begrebets mening som følge af en række synonymer:

"Accountability, for example, is cursed with a range of synonyms that in fact distract us from the giving-of-accounts idea. Most often, for example, accountability is equated with such terms as "responsibility," "answerability," or "responsiveness." (Dubnick 2005:380).

Ifølge Sinclair (1995) eksisterer der ikke en entydig definition på begrebet, der antager en kamæleonagtig form, dog kan der afkodes en kerne:

"In its simplest sense, accountability entails a relationship in which people are required to explain and take responsibility for their actions" (Sinclair 1995:220-221).

I denne udlægning drejer accountability sig om, hvorledes det enkelte individ forklarer, begrunder og retfærdiggør handlinger. At der findes mange forskellige definitioner på accountability kan jævnfør Sinclair henføres til, at mange forskellige discipliner/skoler har budt ind på begrebet og sat det i spil i forskellige sammenhænge:

"auditors discuss accountability as if it is a financial or numerical matter, political scientist view accountability as a political imperative and legal scholars as a constitutional arrangement (...)" (Sinclair 1995:221).

I denne udlægning har definitionen rod i og tager afsat fra en disciplin eller profession. Inden for en disciplin eller profession er subjektet skolet, hvorfor accountability konstrueres og reproduceres inden for et sådan meningsfællesskab. Et eksempel på dette kunne være lægen, der taler, forklarer, begrunder og redegør for en sygdom ud fra en medicinsk baggrund via professionen. Lægens "accountability" kobles i dette tilfælde til professionen. Det samme eksempel kan gives med kobling til en ledelsesfunktion, hvor flere former for accountabilities er i spil:

"Thus public managers might be held accountable for meeting their budget (fiscal accountability) for the processing of a pool of clients or claims (process accountability) or for the placement of institutional clients into medium-term residential units (outcome or programme accountability)" (Sinclair, 1995: 222).

I et nyere studie fra 2009 forholder Messner sig ligeledes til, hvorledes vi kan forstå accountability-begrebet. Messner argumenterer for, at den generelle sociologiske fortolkning ser ud til at levere en fælles forståelse på tværs af de mange tilgange og studier:

"Sociologically speaking, accountability denotes the exchange of reasons for conduct. To give an account means to provide reasons for one's behavior, to explain and justify what one did or did not do" (Messner, 2009:920).

Med en henvisning til Scott & Lyman, er det at give en "account" ifølge Messner vigtigt i forhold til at redegøre for og forklare handlinger, hvilket er med til at gøre disse handlinger forståelige. Dette kan i sidste ende være med til at forhindre konflikter eller give en forståelse for, hvorfor konflikter opstår: *" (...) by verbally bridging the gap between action and expectation" (Scott & Lyman, 1968, s. 46 citeret i Messner 2009:920).* Ved at en person afgiver en forklaring og kommer med en redegørelse (account) for sine handlinger, er det for en anden part muligt at se, afkode og fortolke, hvilken diskurs vedkommende skriver sig ind i eller trækker på i forhold til forklaringerne:

"Accountability is a morally significant practice, since to demand an account from someone is to ask this person to enact discursively the responsibility for her behavior" (Messner, 2009: 920).

I det følgende gennemgår vi to udvalgte og centrale accountability-studier for at se, hvordan accountability-begrebet kan bringes i spil på forskellig vis.

Romzek & Dubnick – Accountability-systemer I den offentlige sektor

I en analyse, og et forsøg på at forklare Challenger tragedien fra 1986, ser Romzek og Dubnick nærmere på accountability i den offentlige sektor. Med udgangspunkt i rumfartsorganisationen NASA ser de på sammenspillet mellem forskellige former for accountability. De deler organisationen op i tre niveauer, hvor der på hvert niveau er særlige fokuspunkter og ansvarsområder: et teknisk niveau, hvor fokus retter sig i mod "faget" inden for de forskellige specialiserede funktioner, et ledelsesmæssigt niveau, hvor det drejer sig om at mediere mellem den tekniske del i organisationen samt kunder og leverandører i omgivelserne. Endelig taler de om et institutionelt niveau, som det er nødvendigt at legitimere sig i forhold til:

"At the institutional level, the organisation deals with the need of being part of the wider social system which is the source of the meaning, legitimation, or higher-level support which makes implementation of the organizations goals possible" (Romzek, 1987:228).

Særligt det institutionelle niveau er jævnfør Romzek og Dubnick værd at bemærke:

“The fact that NASA and other public agencies must constantly contend with the institutional forces that surround them (i.e., the “wider social system” of which they are part) is worthy of attention because agency efforts to deal with those forces may contribute to shaping the outcomes of agency action” (Romzek, 1987:228).

I Romzek og Dubnicks studie er der et særligt øje på det, de kalder: “public administration accountability”, og hvor denne type af accountability skal ses i lyset af, hvordan offentlige institutioner og deres medarbejdere håndterer forskelligartede forventninger både inden for og uden for organisationen (Romzek, 1987:212). I relation til selve organisationen deler de accountability op i forhold til: en bureaukratisk del, en juridisk, en professionel og en politisk. Taler vi om et bureaukratisk accountability-system, er der følgende kendetegn: et hierarki med en underordnet og overordnet, og hvor der ikke bliver stillet spørgsmålstejn ved ordrer. Endvidere overvågning, kontrol, standarder og regler for udførelse af arbejdet (Romzek, 1987:228). I det juridiske accountability system er der, lig det bureaukratiske, kontrol i forhold til arbejdet. I modsætning til den bureaukratiske accountability er der her det særlige forhold, at kontrollen er placeret uden for organisationen: *“the outsider is the lawmaker while the public administrator has the role of the executor” (Romzek, 1987:229).* Endvidere adskiller det juridiske accountability system sig fra det bureaukratiske ved, at det er en relation mellem relativt autonome parter, som involverer en formel eller betroet principal/agent aftale mellem den offentlige institution og den juridiske tilsynsførende.

Den professionelle accountability er kendetegnet ved at beskæftige sig med fagligt svære og komplekse problemer, og hvor embedsmænd må have tiltro til, at de har professionelle medarbejdere (eksperter), der kan finde passende løsninger. Disse forventes, at blive holdt: *“fully accountable for their actions and insist that agency leaders trust them to do the best job possible” (Romzek, 1987:229).* Professionelle accountability-systemer er kendetegnet ved, at de professionelle har en høj grad af autonomi i forhold til at udføre arbejdet, og at ekspertisen sættes i højsædet.

Politisk accountability er central i forhold til det demokratiske pres, der bliver udøvet på offentlige administratorer. Hvis ærbødighed karakteriserer et professionelt accountability system, så karakteriserer lydighed den politiske accountability. Under den politiske accountability er det vigtigste spørgsmål, hvem den offentlige administrator repræsenterer? (Romzek, 1987:229).

Efter denne gennemgang af forskellige former for accountabilities, der synes præsente i organisationen NASA, rejser Romzek og Dubnick spørgsmålet:

"Given these alternative means for managing expectations, what determines the preference for one accountability approach over others in any particular situation?" (Romzek 1987:230).

Alle fire former for accountability er jævnfør Romzek og Dubnick legitime i forhold til at imødegå forventninger på det institutionelle niveau:

"in theory, each of the four accountability systems can insure agency responsibility at the institutional level" (Romzek, 1987:230).

Romzek og Dubnick argumenterer i deres studie for, at det institutionelle pres, der generes i det amerikanske politiske system, gør, at topledelsen i organisationer har en tendens til i højere grad at fokusere på og håndtere det eksterne institutionelle pres fremfor at prioritere tekniske eller ledelsesmæssige overvejelser fra den interne del af organisationen, hvilket de mener, kan være med til at forklare Challenger ulykken (der blev ikke lyttet til eksperterne). Hvis dette er tilfældet, så betyder det også, at fokus skifter alt efter, hvorledes det institutionelle pres bevæger sig hen, hvilket ifølge Romzek og Dubnick kan være fatalt som i Challenger casen.

Abernethy & Stoelwinder - den fagprofessionelles rolle i styringen af komplekse organisationer

Abernethy og Stoelwinder argumenterer i deres studie for, at det er vigtigt, at regnskabsførere i en organisation er opmærksomme på sammenspillet mellem de administrative kontrolfunktioner der designes og implementeres i organisationen og den uformelle "kontrol", som også eksisterer i organisationen. De undersøger, hvad der sker, når formelle administrative kontrolsystemer bliver implementeret i organisationer domineret af professionelle. Især har de et fokus på om sådanne implementeringer kan medføre negative konsekvenser (Abernethy, 1995:2).

Særlig vigtig er denne opmærksomhed i organisationer, der beskæftiger sig med "mennesker", og som er domineret af professionelle medarbejdere. I forhold til kompleksiteten af arbejdet er formelle administrative kontrolsystemer ofte ikke velegnet (Abernethy, 1995:2). De professionelle i det sociale arbejde med mennesker er trænet i at udføre komplekse opgaver på egen hånd samt i stand til at løse problemer i her og nu situationer ved at trække på deres erfaring

og ekspertise. Der er derfor potentiale til konflikt, når professionelle skal forholde sig til et bureaukrati i en organisation. På den anden side kan der også opstå udfordringer i organisationen: *"when core production processes become dependent on the expertise of professionals"* (Abernethy, 1995:2). Særligt kan denne autonomi være problematisk, når professionelle forlanger, og ofte opnår, kontrol, ikke kun over processen i deres arbejde, men også i forhold til mening og formål med arbejdet. Organisationer er tilbageholdende med at give de professionelle disse specielle rettigheder, idet de ofte konflikter med ledelsens mål og bureaukrati. Regnskabssystemer er som udgangspunkt designet og implementeret i forhold til at opnå "bureaukratiske" kriterier, hvorfor der ikke tages hensyn til de unikke aspekter i forhold til at levere en professionel service (Abernethy, 1995:2). Kontrolsystemer der indføres med et ønske om at opnå efficient og effektiv udførelse af sundhedspleje kan få den modsatte effekt:

"As these organisations attempt to impose administrative controls on professionals this provokes a new effort on the part of professionals to evade these controls, which is then countered by a new round of standardizing regulations, and so on until the organisation becomes frozen into completely inflexible structure" (Abernethy, 1995:2).

Abernethy og Stoelwinder skriver sig med deres studie ind i en række af studier, der interesserer sig for adfærd i organisationer, der er domineret af professionelle og med et særligt fokus på de konflikter der kan opstå, når administrative systemer møder fagprofessionelle der arbejder med mennesker (Abernethy, 1995:4). Med henvisning til rolleteori anfører Abernethy og Stoelwinder, at individet oplever konflikt, når der opstår to eller flere simultane pres, og hvor disse er svære eller umulige at forene. Om der opstår konflikt, når bureaukratiske systemer konfronterer de professionelle er afhængig af, om der er fundamentale forskelle: *"in the two models of behavior"* (Abernethy, 1995:5).

I studiet ser Abernethy og Stoelwinder nærmere på to faktorer, der har indflydelse på, i hvor høj grad de professionelle oplever konflikt. Den første faktor er, i hvor høj grad en professionel, der ansættes i en organisation, bibeholder en høj grad af professionel orientering, eller om denne skifter til at orientere sig i forhold til organisationens normer og værdier? Ledelsen vil typisk implementere forskellige former for socialiseringsstrategier, således at den professionelle netop orienterer sig mod organisationens værdier og mål (Abernethy, 1995:5). Den

anden faktor der har indflydelse på graden af konflikt er, hvorvidt den professionelles autonomi bliver truet i forhold til at skulle underlægge sig en administrativ kontrol, der er baseret på normer og værdier, som ikke er i overensstemmelse med den professionelles. Administrativ kontrol kan inkludere både kontrol i forhold til output og regulering af adfærd såsom supervision eller et forsøg på adfærdsregulering i forhold til at opnå bestemte mål og efterfølgende holde øje med om adfærden understøtter disse mål:

"thus it is expected that imposing administrative controls which attempt to either control individual behavior by specifying desired actions or achieve desired behavior by specifying targets and measuring performance, is likely to have adverse organizational consequences where individuals have a high professional orientation" (Abernethy, 1995:6).

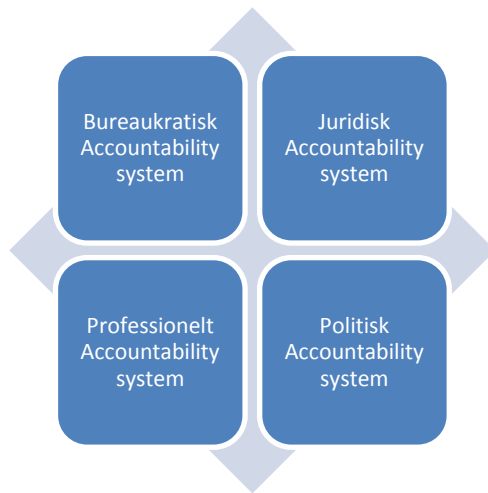
Undersøgelsen i Abernethy og Stoelwinders studie baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse med 100 læger og ledende sygeplejersker på et større hospital i Australien. Resultaterne indikerer, at konfliktniveauet mindskes mellem professionelle og bureaukratiske normer, når professionelle med en høj grad af orientering mod professionen ikke opererer i et miljø af kontrol, hvor kontrol af output dominerer og begrænser dem i deres selvregulerende aktiviteter. De gør endvidere opmærksom på, at disse resultater er i overensstemmelse med øvrig litteratur på området. Det ser endvidere ud til, at den type af kontrol som de professionelle med en høj grad af orientering mod faget finder mest stødende er output kontrol:

"that is, an environment where superiors impose targets to be achieved and measure performance based on those targets. These findings are of particular relevance to management accountants as the primary form of output controls often involves the use of budgets and other financial targets" (Abernethy, 1995:13).

Udfordringen for ledelsen består i at udvikle og anvende modeller for økonomistyring, der kan balancere mellem modstridende krav fra professionelle og den administrative bureaukratiske styring med fokus på at opnå organisatoriske mål.

2.7 Operationalisering af accountability

Fra Romzek & Dubnicks studie gør vi primært brug af deres opdeling i fire accountability-systemer som illustreret nedenfor. Vi kan bruge disse i vores analyse af specialektoren til at se på, hvilke forståelser de enkelte aktører taler ud fra. Vi vil ikke opbygge analysen ud fra denne model, men undervejs anvende modellen og dens begreber:



Ligeledes vil vi gøre brug af Abernethy & Stoelwinders accountability tilgang, hvor de kommer med forklaringer på, hvad der henholdsvis kan udløse konflikt eller skabe harmoni i forbindelse med implementering af administrative procedurer og kontrolsystemer med et særligt fokus på arbejdet med "mennesker". Vi har opstillet deres model i nedenstående skema:



Vi finder deres model interessant, fordi den kan anvendes til at give en forståelse for, hvorfor konflikter kan opstå. Igen er det vigtigt at pointere, at vi ikke slavisk opbygger analysen i forhold til teoriapparatet, men bruger det undervejs i forhold til lede os på vej i analysen og komme med årsagsforklaringer. Vi mener accountability-tilgangen har den styrke, at den kan give indsigt i, hvad forskellige aktører på forskellige niveauer i organisationen (og ud fra forskellige positioner) tænker og mener om resultat- og effektmåling. Dette via deres redegørelse/accounts. Ud fra dette kan vi få en indsigt i deres "accountabilities" og dermed en forståelse for, hvorfor de enkelte aktører forholder sig til resultat- og effektmåling, som de gør.

KAPITEL 3 Metodologi

I dette kapitel argumenterer vi for valg af undersøgelsesdesign dvs. den strategi vi vælger for at tilrettelægge vores empiriske undersøgelse og den metodologik, som vil styre undersøgelsen. Vi redegør endvidere for indsamling og behandling af data, hvor omdrejningspunktet er kvalitativt data i form af en dokumentanalyse samt interviews. Endelig vil læser få en idé om, hvordan vi tænker data anvendt og struktureret. Til sidst i kapitlet reflekterer vi over undersøgelsens validitet.

3.0 Undersøgelsesdesign

Med det formål at besvare spørgsmålene i den første del af vores problemformulering, benytter vi os af en dokumentanalyse. I dokumentanalysen ser vi på udviklingen af socialpolitikken inden for det specialiserede socialområde fra 2004 og frem til i dag med et særligt øje på resultat- og effektmåling. Vi fokuserer endvidere på centrale aktører inden for feltet for at få afdækket dette og for at få en ide om, hvilken rolle de spiller. Dokumentanalysen, som datakilde, vil primært bestå af sekundære dokumenter, der er offentligt tilgængelige (Lynggard, 2010:139). Ved hjælp af denne tilgang er det vores ambition at opnå en baggrundsforståelse for resultat- og effektmåling i feltet. Ved hjælp af dokumentanalysen er det endvidere vores intention at få indsigt i en overordnet diskurs i samfundet vedr. det specialiserede sociale område med resultat- og effektmåling som omdrejningspunkt. Dokumentanalysen sætter vi i spil, fordi vi vurderer, at dette er den mest optimale metode set i forhold til problemformuleringen (Andersen et al., 2012: 66), men også på grund af vores teoretiske valg i form af den tidlige institutionelle teori med Powell og DiMaggio (1983) som omdrejningspunkt, hvor vi fokuserer på en kortlægning af et felt og centrale aktører i dette samt isomorfe pres. Med valget af den tidlige neoinstitutionelle teori har vi i denne første del et strukturelt perspektiv, hvor vi bevæger os på et makroplan (se endvidere teoriafsnittet under operationalisering af Powell og DiMaggio). Idet vores analyse lægger op til afdækning af et felt eller en diskurs, og vi ligeledes har en struktur med en kronologisk tilgang, har vi i indsamlingen af dokumentmaterialet ladet os inspirere af "sneboldmetoden":

"Fremgangsmåden er at forfølge indbyrdes referencer mellem dokumenter. Analytikeren må naturligvis begynde med at udpege et enkelt "moderdokument" eller måske op til en håndfuld moderdokumenter, der dækker en vis tidshorisont af interesse. Herefter forfølges referencer i

dette/disse dokumenter til andre dokumenter. Det vil sige, at et dokument i absolut hovedregel vil placere sig selv i et felt af andre dokumenter ved på forskellig vis at referere til disse dokumenter" (Lynggard 2010: 141).

Når vi siger, at vi lader os inspirere, er det fordi vi tager nogle forbehold blandt andet på grund af de ressourcer vi har tilgængelige, men også på baggrund af overvejelser i forhold til afgrænsningen af et felt (se overvejelser sidst i dette kapitel).

3.1 Udvalgelse af dokumenterne

"Dokumenter som man anvender til at løse sit problem må som minimum vurderes ud fra fire kriterier: autencitet, troværdighed, repræsentativitet og betydning i forhold til problemstillingen" (Duedahl & Jacobsen, 2010:55).

Idet vi primært opererer med officielle dokumenter fra eksempelvis ministerier, styrelser, institutter og lign., finder vi ikke grund til at rejse spørgsmål ved dokumenternes autencitet, som det kunne være tilfældet ved eksempelvis dagbøger og historiske dokumenter (Duedahl & Jacobsen, 2010:55-57). Hvad angår troværdighed, så tænker vi, at der er en høj grad af dette i forhold til de dokumenter vi bringer i spil igen med reference til, hvilke kilder der er tale om. Der er i overvejende grad tale om officielle dokumenter: *"Officielle rapporter er som regel mindre værdiladede i det faktuelle indhold end aviser og personarkiver"* (Duedahl og Jacobsen, 2010: 63). Ligeledes afhænger graden af troværdighed af problemformuleringen, samt en vurdering af forfatterens motiver, og ved at følge dokumentet i brug (Duedahl og Jacobsen 2010: 63). Vi er klar over, at der kan være forskellige motiver i forhold til indholdet i de enkelte dokumenter, ligesom vi i høj grad har fat i dokumenter, der kan være politisk motiverede. Dog er det jævnfør vores problemformulering ikke et element, der for os spiller en afgørende rolle. Hvad angår repræsentativitet og betydning, så har disse dele spillet en rolle i forhold til udvælgelse af vores dokumenter. Med reference til den første del af vores problemformulerings karakter, så har vi ved udvælgelse af dokumentet (og frasortering af andre) haft fokus på hvilken afsender, der er tale om og hvilken "vægt" de har (med tanke på hvilket pres, vi vurderer, de kan skabe i feltet). Et eksempel på dette er udtalelser fra styrelser og ministerier, som spiller en væsentlig rolle for Region Nordjylland, Speciaalsektoren grundet deres position i det politiske system. Men også

undersøgelser fra eksempelvis konsulentbureauer og analyseinstitutter samt udtalelser fra tænketanke mfl. kan spille en vægtig rolle - igen med tanke på den kontekst vi befinder os i.

For at besvare anden del af vores problemformulering bevæger vi os fra en overordnet diskurs på makroniveauet ned på mikro/organisations/aktørniveau. Vi zoomer ind på centrale aktører i Region Nordjylland med fokus på Specialektoren og ser på, hvorledes de forholder sig til resultat- og effektmåling. Vi vælger her at interviewe udvalgte nøglemedarbejdere. Der er tale om Sektorchefen og Kontorchefen med ansvar for det faglige område samt to konsulenter ansat i Specialektoren med særligt ansvar for udviklingstiltag herunder resultat- og effektmåling. Herudover interviewer vi en afdelingsleder på et af sektorens botilbud (Sødisbakke). Længden af interviews udgør en time til halvanden pr. informant.

Når vi vælger at fokusere på sektorledelsen skyldes det først og fremmest en overvejelse i forhold til, hvor vi befinder os i processen. Ledelsen er p.t. i gang med de indledende tanker og øvelser i forhold til implementering af resultat- og effektmåling. Konsulenterne er udvalgt på baggrund af en forventning om, at de har en god indsigt i resultat- og effektmåling som redskab samt en organisatorisk forståelse af Region Nordjylland, Specialektoren. Endvidere tænker vi, at de har en generel viden om den samfundsmæssige diskurs i relation til resultat- og effektmåling. Når vi inddrager en leder på et af botilbuddene, er det for at få indsigt i, hvilke tanker og overvejelser det sætter i gang hos denne leder, når vi bringer resultat- og effektmåling på banen. Lederen på botilbuddet kan karakteriseres som en mellemlider, der befinder sig i mellem øvre ledelse og udførerledet (frontlinjen). Vi formoder derfor, at denne har indsigt i udfordringer og muligheder på begge plan med tanke på en forestående implementering af resultat- og effektmåling.

Som det fremgår af ovenstående har vi udvalgt ledelsesfigurer på forskellige niveauer med forskellige ansvarsområder. Vi har et vertikalt blik på organisationen i vores undersøgelse, dog uden at komme helt ud i udførerledet, hvilket er fravalgt på baggrund af, hvor vi befinder os i processen. Den vertikale indgangsvinkel er valgt med tanke på at få flere syn på samme sag ud fra forskellige organisatoriske niveauer. Vi har en formodning om, at selve den position vedkommende er sat i vil præge vedkommendes syn på resultat- og effektmåling. En udvælgelse der også er foretaget på baggrund af vores accountability-vinkel i denne anden del af problemformuleringen.

3.2 Det kvalitative interview

Idet vi fokuser på informanternes udtalelser, og de besidder unik information, vælger vi det individuelle kvalitative forskningsinterview som den primære metode i relation til den anden del af problemformuleringen. Ligeledes bør vi via denne tilgang være i stand til at få righoldig, dybdegående og uddybende information (Andersen et al. 2012:146). Når vi vælger det individuelle interview, er det endvidere for at skabe en fortrolig/tryk stemning og give den enkelte relativ god tid og mulighed for at uddybe synspunkter. Endelig vælger vi den individuelle tilgang i et forsøg på at undgå, at informanterne påvirker hinanden i forhold til svarene. Vi har dog en undtagelse med de to konsulenter, som indgår i undersøgelsen, hvor vi har valgt at gennemføre et dobbeltinterview. Denne overvejelse grunder i, at de begge er involveret i samme udviklingsopgave i forhold til resultat- og effektmåling med hver deres rolle og funktion, hvorfor vi har en antagelse om, at spørgsmål og svar kan sætte en fælles dynamik og refleksion i spil. Da begge konsulenter befinder sig på samme niveau formelt i organisationen, antager vi, at der ikke er særlige magtforhold tilstede med en underordnet/overordnet påvirkning af svarene (dog kan vi ikke sikre dette med tanke på uformel magt).

Interviewguiden er opbygget med inspiration i vores problemformulering, og denne opdeling har ligeledes styret vores guide (se guide i bilag 1). Vi arbejder på denne måde med tematiske fokusfelter med rod i teserne. Disse temaer afspejler sig i vores guide:

"Det tematiske fokus i et projekt har indflydelse på, hvilke aspekter af et emne spørgsmålene retter sig mod og hvilke aspekter, der forbliver i baggrunden" (Kvale og Brinkmann 2009:127).

I forhold til at gennemføre vores interviews har vi valgt den semistrukturerede model. Selvom vi arbejder efter en struktur, jævnfør vores guide, har vi et ønske om at opnå en forståelse af vores temaer på baggrund af den enkelte informants livsverden og perspektiver: *"Det nærmer sig en hverdagssamtale, men har som professionelt interview et formål"* (Kvale og Brinkmann 2009:45). Vi har så vidt muligt forsøgt at fokusere på vores forskningsemne ved hjælp af åbne og til tider opfølgende spørgsmål, hvor intentionen er at få de dimensioner frem, som den enkelte informant mener, er vigtige inden for vores temaer. Vi har med vores fokus på de enkelte aktørers "accounts" efterstræbt at udarbejde så åbne spørgsmål som muligt og undgå ledende spørgsmål. Dette ved hjælp af spørgsmål som; hvorfor, hvordan og hvorledes? Med tanke på vores

accountability-tilgang er det vigtigt, vi får indsigt i den betydning, som de enkelte aktører giver til den sociale virkelighed, som de befinder sig i. Samtidig er dele af vores spørgsmål fra guiden inspireret af fund fra dokumentanalysen relateret til den første del af vores problemformulering. Dette for at vi kan få indsigt i sammenhænge mellem vores mikro- og makroniveau. Her bliver der eksempelvis spurgt direkte ind til, hvorledes aktørerne i Region Nordjylland, Speciaalsektoren forholder sig til nogle af de pres, vi har konstateret, der er til stede i det organisatoriske felt.

Med reference til vores åbne tilgang, særligt i forhold til accountability- delen, så er vi klar over, at der aldrig er tale om en helt åben samtale, da der altid er asymmetriske magtforhold tilstede (Kvale og Brinkmann, 2009: 50). Vi har at gøre med en instrumentel dialog (eller envejsdialog, hvor vi spørger og informant svarer). Det er ikke den gode samtale, der er et mål i sig selv, men et middel til at vi kan blive forsynet med en tekst, som vi kan fortolke i henhold til vores forskningsinteresser.

3.3 Behandling af interviewdata

Vi optager vores interview digitalt via en iPod for at sikre data. Med tanke på vores formål med data har vi diskuteret, hvilken form for detaljeringsgrad, der skulle være i transskriptionsmaterialet. Da vi har fokus på aktørernes "accounts" har vi transskriberet forholdsvist detaljeret og arbejder således ikke kun med meningskondensering (Kvale og Brinkmann 2009:227). Vi er dog selektive forstået på den måde, at vi har undladt at transskribere passager, hvor vi mener, at informanterne ikke giver os væsentlige oplysninger i forhold til vores forskningsområde og fokus jævnfør temaerne. Selvom vi har en struktur, og har forsøgt at styre interviewene, hænder det, at informanterne kører ud af et spor, vi ikke har lagt. Dette mener vi, der har skullet være plads til med tanke på den gode og dynamiske samtale. Såfremt læser ønsker at vurdere den videnskabelige kvalitet i vores transskription og: "*konstruktion af den mundtlige samtale til den skrevne tekst*" (Kvale og Brinkman 2009:206) er optagelser tilgængelig digitalt, og ligeledes er det muligt at få udleveret vores transskriptioner.

3.4 Et kvalitativt case-studium

Vores design af undersøgelsen karakteriserer vi overordnet som et kvalitativt casestudium med udgangspunkt i Region Nordjylland, Speciaalsektoren. Et casestudium kan defineres som værende en empirisk analyse, der undersøger et samtidigt fænomen i den kontekst, hvori det udfolder sig,

og hvor vi antager, at der er en sammenhæng mellem det sociale fænomen vi undersøger og den kontekst, hvori fænomenet udfolder sig (Antoft & Salomonsen, 2007:32; Raiman, 2012:16,18). Casestudiet begrænser sig ikke til bestemte datakilder, men når vi alligevel anvender definitionen kvalitativt casestudium, så er det fordi Region Nordjylland, Speciaalsektoren udgør vores case samt at det primære datagrundlag er af kvalitativ karakter i form af dokumentanalyse og interviews - en i øvrigt ofte anvendt kombination (Lynggaard 2010:137). I det vi koncentrerer os om en enkelt case har vi at gøre med et single-case-studie (Andersen et al. 2012:213). Casestudiets tilgang til design af empiriske studier er en sammenhængende forskningsstrategi:

"Hvorledes denne er nærmere defineret og implementeret må nødvendigvis hænge sammen med det forskningsemne og den problemstilling, der udgør fundamentet for en konkret empirisk analyse, uanset om hensigten er at generere ny teori, teste allerede eksisterende teori eller et forsøg på at forstå og forklare en specifik case" (Antoft & Salomonsen 2007:33).

For at komme tættere på en forståelse af vores kvalitative casestudie, må vi se nærmere på hvilken type af case, der er tale om. Er det eksempelvis et: ateoretisk, teorifortolkende, teorigenererende eller teoritestende studium? (Antoft & Salomonsen 2007:33). Vi genfinder flere elementer fra typerne i vores studie. Vi vil overordnet karakterisere det som en blanding mellem et teorifortolkende og teoritestende studium. Teorifortolkende fordi vores videnskabelige tolkning af empirien tager udgangspunkt i teorier. Dette gør sig gældende både i forhold til problemformuleringens første og anden del. I problemformuleringens anden del kan der imidlertid argumenteres for, at der et ateoretisk aspekt indlejret:

"Formålet med ateoretiske casestudier er i udgangspunktet at generere ny empirisk viden (...) og de søger elementer fra det sociale liv til fremstilling og forklaring i den enkelte case som er udvalgt og dermed genstand for analyse (...). De ateoretiske casestudier er endvidere karakteriseret ved at de tager deres afsæt i empirisk viden" (Antoft og Salomonsen, 2007:34).

Vi kan genkende dette i vores case, idet vi i problemformuleringens anden del fokuserer på Region Nordjylland (den enkelte case, der er udvalgt som genstand for analyse). Ligeledes kan vi genkende andre argumenter for det ateoretiske design såsom:

”Det centrale omdrejningspunkt for den sociologiske forskning må være at afdække unikke og sociale processer: Det sker gennem feltarbejde, der lægger vægt på aktørers subjektive oplevelser (...) Fokus for denne type af ateoretiske studier er beskrivelser af en social virkelighed og sociale fænomener mere end at udvikle generelle begreber og teorier” (Antoft og Salomonsen, 2007:34).

Et andet tegn på et ateoretisk studie er, at menneskers egne fortolkninger af deres egne erfaringer bliver tilskrevet stor betydning på menneskelig adfærd (Antoft og Salomonsen, 2007:34). Idet vi sætter accountabilitybegrebet i spil og fokuserer på aktørernes ”accounts” genkender vi det ateoretiske aspekt. Dog bliver data stadig fortolket i relation til en teoretisk ramme med reference til Røviks translationsteori og vores accountability-studier.

Når vi mener, vi samtidig kan tale om, at vi har et teoritestende studie, så er argumentationen herfor følgende: I forbindelse med problemformuleringens første del sætter vi Powell & DiMaggios tidlige neoinstitutionelle teori i spil herunder deres antagelser om isomorfe pres fra et organisatorisk felt på en organisation. I den første del får vi afdækket en del af feltet, og ligeledes får vi synliggjort isomorfe pres i forbindelse med resultat- og effektmåling. Denne tidlige neoinstitutionelle tilgang er, som tidligere nævnt, præget af strukturel tvang, hvorfor dette ikke efterlader meget handlerum eller ”agency” til aktørerne. Men er det nu også tilfældet? Det er vores håb, at vi via svar på problemformuleringens anden del, hvor vi fokuserer på, hvorledes aktørerne i Region Nordjylland forholder sig resultat og effektmåling, kan blive klogere på dette. Dette tænker vi udgør et teoritestende aspekt relateret til Powell og DiMaggios tidlige tilgang.

3.5 Undersøgelsens repræsentativitet, validitet og reliabilitet

Idet vi har valgt et single-case studium finder vi, at undersøgelsen ikke har gyldighed ud over den undersøgte case.

Hvad angår indsamling af data, relateret til den første del af problemformuleringen, så kan vi ikke tale om en komplet kortlægning af det organisatoriske felt, som Specialsektoren Nordjylland udgør. Eksempelvis kan der argumenteres for at brugere og pårørende udgør en vigtig del af feltet, hvilket ikke indgår i vores undersøgelse. Endvidere har vi en overordnet problematik, der består i afgrænsning af feltet for, hvor begynder og slutter det? Vi tænker ikke det er muligt at foretage en komplet kortlægning, ligesom vi finder en fuldstændig indsigt og transparens i forhold til sammenhænge urealiserbar. Dog vil vi argumentere for, at vi har et sandsynligt og kvalificeret

bud på, hvilke centrale aktører der er til stede i feltet, og hvilken rolle de spiller. I forhold til dataindsamlingsmetoden kan der argumenteres for, at det kvalitative interviews også kunne sættes i spil i denne del eksempelvis med interviews af direktør i Socialstyrelsen eller centrale figurer i Finansministeriet etc. Vi har undladt denne metodiske tilgang i relation til første del dels på grund af de ressourcer vi har til rådighed men også for at være stringente.

Hvad angår dataindsamlingen relateret til problemformuleringens anden del og udvælgelse af informanter, så er der repræsentativitet i forhold til det øverste ledelsesniveau i Specialektoren, Region Nordjylland med udvælgelse af både sektorchefen og den faglige chef. Vi tænker også, at vi er dækket godt ind på det administrative niveau, da de to personer der har det praktiske ansvar for resultat- og effektmåling er udvalgt. Når vi bevæger os længere ned i organisationen, så har vi udvalgt én afdelingsleder ved ét tilbud (Sødisbakke). Det er klart at denne ene person ikke kan udtale sig på vegne af alle mellemledere ved de 15 tilbud, som Specialektoren dækker. Vi tænker imidlertid, at denne person kan være repræsentativ i forhold til mellemlederrollen og generelle udfordringer med tanke på det at skulle agere i forhold til ønsker fra en øvre ledelse på den ene side og et udførerniveau på den anden. Dette skal så igen ses i forhold til vores teorivalg her særligt med tanke på Abernethy og Stoelwinder, hvor der tales om en generel problematik bestående af en konflikt i forhold til arbejdet med mennesker og administrative systemer, og hvor vi tænker, at mellemlederen må have en særlig indsigt i dette.

Reliabilitet handler om konsistens i målingen, og givet at det målte ikke ændrer sig, er et mål reliabelt, hvis det giver os det samme resultat igen og igen (Andersen et al., 2012: 102). Det kan imidlertid tilføjes, at historien er: *"fuld af enestående fund, som aldrig har kunnet gentages. Casestudiet kan være umuligt at gentage"* (Raiman, 2012: 105). Det kan hænde, at målet flytter sig ved, at eksempelvis informanterne af den ene eller anden grund udtaler sig anderledes i forhold til nøjagtig samme spørgsmål ved gentagelse. For at opnå en høj grad af reliabilitet i nærværende undersøgelse forsøger vi at gøre vores handlinger så eksplicitte som muligt, således det er muligt for læser at følge kæden fra data til konklusion og komme til tilsvarende konklusioner som caseforskeren (Raiman, 2012:105). Et eksempel blandt flere på, hvad det vil sige at være eksplicit i denne sammenhæng er blandt andet et velkrevet metodeafsnit, således det er muligt for læser at afkode, hvorledes vi er kommet fra A til B. Et andet eksempel er at sikre data, således læser har mulighed for at gennemgå disse og vurdere kvaliteten. Et tredje eksempel er udarbejdelsen af en

interviewguide og fremlægge denne, således det er muligt at få indsigt i, hvorledes data er indsamlet. Det er med andre ord mange elementer, der tilsammen gør det muligt for læser at vurdere reliabiliteten (hvor de nævnte eksempler langt fra er udtømmende). Reliabiliteten drejer sig overordnet om gennemsigthed i alle faserne af undersøgelsen. Om dette er tilfældet, må læser i sidste ende vurdere.

Vi har endvidere gjort brug af informant validation, det vil sige, at vores informanter har haft mulighed for at se, hvorledes de er blevet citeret, og i hvilken sammenhæng citaterne bliver anvendt. Vi har også forsøgt at opretteholde en vis fairness i forhold til vores interviewdel ved at forskellige aktører på forskellige niveauer er kommet til orde samt en nogenlunde ensartet vægtning i materialet.

KAPITEL 4 Analyse 1. del (På det nationale makroniveau)

For at opnå en viden der kan hjælpe os til at besvare problemformuleringens første del, vil vi i dette kapitel gennemføre en dokumentanalyse og se nærmere på centrale aktører og dokumenter fra: Finansministeriet, Økonomistyrelsen, Rigsrevisionen, Socialstyrelsen, KL samt kommunale aktører mfl. Der er tale om en kronologisk gennemgang, således læser kan få et indblik i udviklingen fra 2004 og frem til i dag. Der er tale om "nedslag". Denne viden skulle også gerne give os en baggrundsviden i forhold til at forstå, hvorfor resultat- og effektmåling temasættes i strategien 2018 specialesektoren Nordjylland. I denne del af analysen bevæger vi os på et nationalt makroniveau, hvor vi primært sætter den neoinstitutionelle vinkel med Powell & DiMaggio i spil.

Indledning:

Denne første del af analysen er opdelt i tre sektioner eller tidsperioder. Vi begynder i 2004, hvor resultat- og effektmåling bliver synlig i det organisatoriske felt. I hver sektion analyserer vi i forhold til teori, og til hver sektion er der en analyseopsamling.

4.0 Sektion 1: 2004-2007 - Effekt og evidens italesættes og strukturen fastlægges

Vores nedslag i socialpolitikken begynder i årene 2004-2006 lige før strukturreformen, hvor vi ser, at flere forskellige aktører beskæftiger sig med: resultatmål, effekter og evidens.

Tilbage i 2004 udgiver Huset Mandag Morgen publikationen: "*Virker Velfærden? – et debatoplæg om evidens og velfærd*". Formålet er at rejse: "*en række spørgsmål om forholdet mellem evidens og ledelse, politik og professionel udvikling*" (Hede et al., 2004:5). Bidragsyderne består af: "*en række nøglepersoner fra den offentlige sektor, faglige organisationer og videnscentre, samt Huset Mandag Morgen*" (Hede et al., 2004:5). I indledningen står der:

"Mange – også Huset Mandag Morgen – har beskæftiget sig med, hvordan vi får råd til fremtidens velfærd. Det er et stort og vigtigt problem. Men det er en lige så vigtig udfordring at sikre sig, at velfærden nu også virker efter hensigten og ikke spildes (...). Vi ved forbløffende lidt om, hvilke metoder der virker, og virker bedst – og om, hvilke metoder, der er virkningsløse eller endog direkte skadelige (...). Evidenstankegangen (...) er at stille meget høje, systematiske og

velbegrundende kvalitets- og metodekrav til de evalueringer og den viden, der anvendes i den offentlige sektor” (Hede et al., 2004:5).

Også hos de store konsulentbureauer kan interessen for en optimal udnyttelse af de offentlige ressourcer spores. Et eksempel på dette er Rambøll Managements: *”Øje for effekterne - resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser”*. Her er en af anbefalingerne blandt andet, at:

”(…) der identificeres målbare effekter for indsatserne, og organiseringen af indsatserne understøttes af en løbende monitorering af indsatsen i forhold til indsatser og effekter” (Bohni Nielsen, 2005: 276).

Med reference til Powell & DiMaggio ser vi her et normativt pres fra forskellige aktører i det organisatoriske felt, hvor der via de nævnte publikationer bliver stillet spørgsmålstejn ved fagligheden og dens virkning. Via ovenstående publikationer forsøger afsenderne at bringe resultat- og effektmåling på banen som et redskab til at styrke fagligheden.

2007 Strukturreformen er en realitet

I 2007 gennemføres strukturreformen. I aftalen, der indgås i 2004, kan vi læse følgende i forhold til det sociale område herunder om opgave- og ansvarsfordelingen:

”Den enkelte kommune får ansvaret for at sikre, at der er sociale tilbud til egne borgere. Kommunen skal dermed sikre, at der er de nødvendige sociale behandlingstilbud til stede enten i egne institutioner og tilbud eller ved køb af behandlingspladser andre steder, herunder hos de tilbud, der drives af regionerne (...). Der oprettes en tilbudsportal i statsligt regi med en oversigt over samtlige kommunale og regionale tilbud samt alle godkendte private tilbud (...). Kommunerne får det fulde finansieringsansvar (...)” (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004: 57-59).

Med strukturreformen ændres strukturen og opgavefordelingen på området. Kommunerne gøres til en af de centrale aktører, mens amterne forsvinder og afløses af regioner, der dog kun får leverandørstatus. Den tidligere opdeling, hvor såvel amter som kommuner var både bestillere og leverandører, afløses af en mere entydig struktur, hvor alene kommunerne er bestillere. Dermed

sker der de første ændringer i det organisatoriske felt, hvor nogle deltagere forsvinder, mens andre får en ændret rolle og nye træder ind i feltet. Det er værd at bemærke, at strukturreformen sker via "tvang" – i form af lovgivning og således et eksempel på tvangsmæssig isomorfi med tanke på Powell & DiMaggio. Det som også sker på det sociale område med strukturreformen er, at regering og stat får fokus på området og begynder at lægge et pres. Dette ser vi blandt andet i forbindelse med de årlige økonomiaftaler.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2007 bliver reformen omtalt som en, der: *"markerer overgangen til en ny offentlig struktur, hvor kommunerne varetager langt de fleste borgernære velfærdsopgaver"* (KL og Regering, 2006a:1). I aftalen er der blandt andet fokus på, hvorledes kommunerne kan dokumentere og redegøre for, at de kommer i mål:

"Mere mål- og rammestyring på de kommunale opgaveområder stiller derfor krav om bedre og mere fokuseret dokumentation, med henblik på at måle, hvorvidt kommunerne når de aftalte mål (...)" (KL og Regering, 2006b:3).

Allerede ved strukturreformens indførelse kobles begreberne evidens og effekt til både faglighed og økonomi. Det handler således både om, at sikre/højne fagligheden, dokumentation af indsatsen, men også om at udnytte eller styre de økonomiske ressourcer bedst muligt:

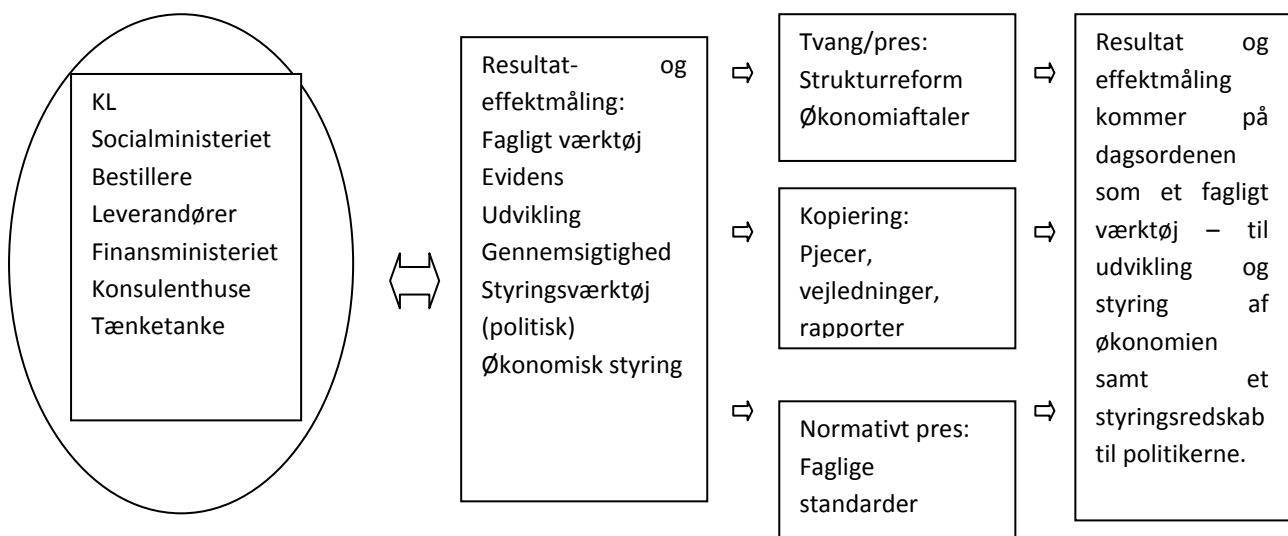
"Reformens ultimative mål er flest og bedst mulige velfærdsydelser inden for rammerne af det eksisterende skattestop" (Pedersen, 2008: 28).

En udløber af denne tankegang er oprettelsen af Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI), der får til opgave at evaluere på effektivitet og styring inden for alle velfærdsområder (Pedersen, 2008: 29). Økonomiaftalerne er et eksempel på, hvordan der lægges et pres på kommunerne om at få styr på økonomien og fagligheden gennem brug af resultat- og effektmåling. Der er endnu ikke tale om tvang – men dog et pres, der med tanke på Powell & DiMaggio nærmer sig tvang i og med at presset lægges af staten, som kommunerne er afhængige af i den forstand, at staten er med til at finansiere kommunerne via bloktilskud, men også sætter de lovgivningsmæssige rammer. I denne sammenhæng er det også interessant, at der bliver etableret en vidensorganisation som KREVI (senere en del af KORA), der kan være med til at lægge et normativt pres på kommunerne med henblik på den faglige udvikling.

4.1 Opsamling

Perioden er karakteriseret ved, at resultat- og effektmåling introduceres i det organisatoriske felt. Vi kan genfinde flere former for pres hen imod ensliggørelse. Regering, stat og særligt Finansministeriet fokuserer på styringen af det sociale område centreret om både økonomien og effekterne af indsatsen. Med strukturreformen fastlægges en helt ny organisering og opgavefordeling for en lang række af aktørerne i feltet, hvor kommunerne blandt andet får det fulde finansieringsansvar for det sociale område. Samtidig etableres der en mere markedspræget struktur via lovgivningen med bestillere (kommuner) og leverandører (kommuner, regioner, private). Hermed bliver der taget et første men vigtigt skridt hen imod, at organisationerne i feltet ensrettes. Dette sker via både et normativt pres og tvang. Perioden er i øvrigt karakteriseret ved en generel samfundsmæssig økonomisk højkonjunktur.

I nedenstående figur har vi til venstre illustreret centrale aktører i det organisatoriske felt (det specialiserede socialområde), der til slut i perioden består af (som tidligere) fagministerium (Socialministeriet) og KL, som undervejs får selskab af Finansministeriet og konsulenthuse, ligesom kommunerne i løbet af perioden via strukturreformen er blevet transformeret til både bestillere og leverandører. Det som bringes ind i feltet er ikke alene resultat- og effektmåling men også begreber som: evidens, faglige værktøjer til udvikling samt styring. De former for pres vi kan genfinde i perioden er tvangsmæssige (strukturreformen og økonomiaftaler) samt normative via publikationer med nye faglige begreber og standarder.



4.2 Sektion 2: 2008-2010 - Fokus på styring og genopretning af økonomi

I årene efter strukturreformen sker der det, at:

"De specialiserede socialområder kom højt på dagsordenen i forbindelse med de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi" (Svanholt, 2013:137).

I den forbindelse pegede den daværende regering på et behov for opbremsning i udgifterne og præciserede, at områderne skulle opfattes som styrbare på lige fod med de øvrige kommunale områder (Svanholt, 2013: 137).

Rigsrevisionen forholder sig kritisk til de sociale indsatser

I 2008 kommer en vægtig aktør på banen i det organisatoriske felt i form af Rigsrevisionen, der med kritiske udtalelser fokuserer på det sociale område. Rigsrevisionen understreger, at der er:

"begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser, og der findes generelt ikke data, som kan bruges til at skaffe denne viden. De sociale indsatser baseres derfor overvejende på anden viden som fx viden om sociale problemer og årsager, sociale målgrupper samt tilrettelæggelse af socialt arbejde" (Rigsrevisionen, 2008:1).

Rigsrevisionen skriver videre, at:

"Den begrænsede viden om effekt betyder, at man ikke har sikkerhed for, at pengene til de sociale serviceydelser bruges mest hensigtsmæssigt" (Rigsrevisionen, 2008:1).

Det nævnes, at:

"Statsrevisorerne har i flere beretninger bemærket, at Velfærdsministeriets grundlag for at vurdere effekten af den gennemførte socialpolitik var begrænset" (Rigsrevisionen 2008:1).

Rigsrevisionen påpeger, at de ikke er i stand til, at undersøge de konkrete effekter af de sociale indsatser:

"Årsagen er, at der er begrænsede muligheder for at gennemføre effektmålinger af de sociale indsatser, da der ikke findes data, som indeholder systematiske registreringer af de sociale

indsatser (...) for at få mere viden om effekterne kræver det bl.a., at kommunerne systematisk registrerer de sociale indsatser” (Rigsrevisionen 2008:1-2).

Med Rigsrevisionens fokus på resultat- og effektmåling og det specialiserede område kan vi begynde at tale om at resultat- og effektmåling for alvor konstitueres som en del af det organisatoriske felt. Samtidig udsættes såvel fagministerium som KL og kommunerne for et stigende pres. Rigsrevisionen har en markant rolle og indflydelse og særligt Socialministeriet presses af Rigsrevisionens markante kritik.

Fokus rettes mod det specialiserede område i aftalerne om den kommunale økonomi mellem KL og Regeringen

I økonomiaftalen for 2009 mellem Regeringen og KL kommer det specialiserede Socialområde for første gang med som et selvstændigt afsnit, og der rettes et særligt blik mod at få styr på økonomien:

”Med kommunalreformen har kommunerne fået en ny og større rolle på socialområdet. Kommunerne har således fået det fulde ansvar for områderne for udsatte børn og unge, handicappede samt udsatte voksne” (Finansministeriet, 2008:24).

Det bemærkes, at:

”Efter kommunernes overtagelse af det specialiserede socialområde fra amterne har udgifterne været højere end forudsat i de kommunale budgetter for 2007. Det samme forventes at være tilfældet i 2008 (...). I 2007 har staten haft merudgifter vedrørende området på 1½ mia. kr., mens der skønnes merudgifter på op mod 1,1 mia. kr. i 2008” (Finansministeriet, 2008:25).

Styring af økonomien på det sociale område får følgende bemærkninger med på vejen:

”Fremadrettet er der enighed om, at en mere målrettet styring kan medvirke til at sikre omkostningseffektive løsninger. Det er centralt, at kommunerne er resultatorienterede i deres vurdering af forskellige tilbud (...) Dyre løsninger er ikke nødvendigvis lig med høj kvalitet i opgaveløsningen” (Finansministeriet, 2008:25).

Det pres, der lægges på KL og kommunerne i forhold til at få styr på økonomien, strammes i forbindelse med aftalen for 2010 mellem KL og Regeringen. Aftalen bærer præg af en generel økonomisk afmatning, og særligt inden for det sociale område skærpes retorikken med noget, der ligner en henstilling:

"De seneste års betydelige udgiftsvækst på det specialiserede socialområde skal standses. Det forudsætter, at kommunalbestyrelserne inden for lovgivningens rammer påtager sig dette ansvar (...)" (KL og Regeringen 2009:1).

Der fortsættes:

"I de senere år har der været en kraftig udgiftsvækst på det specialiserede socialområde på gennemsnitligt 1 mia. kr. årligt. Udgifterne udgør nu mere end 40 mia. kr. Regeringen og KL er enige om, at dette ikke kan fortsætte, og at der skal ske en opbremsning i udgiftsudviklingen på området" (KL og Regeringen 2009: 13).

Tidligere tiders mere indirekte pres i forbindelse med økonomiaftalerne begynder nu at antage tvang. Med den generelle krise og udgiftsekspllosionen på det sociale område bliver resultat- og effektmåling cementeret centralt i det organisatoriske felt. Dog er det nu primært som et redskab til at få bremset udgiftsvæksten og mere sekundært til faglig udvikling af området.

Finansministeriet fokuserer på det specialiserede socialområde

I 2009 udgiver Finansministeriet publikationen: *"Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering"* (Finansministeriet, 2009) og viser, at de stadig er en del af det organisatoriske felt med resultat- og effektmåling højt på dagsordenen. I indledningen bliver der gjort opmærksom på, at kommunalreformen giver kommunerne en ny og større rolle med det fulde ansvar for hele det sociale område, hvilket dækker over: udsatte børn og unge og voksne med handicap samt udsatte grupper (Finansministeriet 2009:5). Finansministeriet bemærker, at der er store forskelle i udgiftsniveauet på tværs af kommuner, hvilket, de mener, kan tillægges styringen eller mangel på samme:

"Analyser viser, at objektive socioøkonomiske forhold i den enkelte kommune kan forklare op mod halvdelen af variationen mellem kommunerne. Det understreger, at udgiftsniveauet i den enkelte

kommune ikke kun bestemmes af de sociale forhold i kommunen, men at den enkelte kommune i vidt omfang har mulighed for at påvirke udgiftsniveauet, også selvom kommunerne i udgangspunktet har forskellige vilkår for opgaveløsningen på området” (Finansministeriet 2009:7).

Ud over denne konstatering, følger en opfordring til kommunalbestyrelserne:

”Det er en central forudsætning for at sikre en politisk styring af det specialiserede socialområde, at kommunalbestyrelsen betragter området som styrbart på linje med de øvrige kommunale serviceområder. Kun ved at betragte området som styrbart kan udgiftsudviklingen styres (...)” (Finansministeriet 2009:7).

Finansministeriet lægger hermed et meget direkte pres på KL og kommunerne. I en rapport fra AKF (nu en del af KORA) om kommunernes økonomiske situation anføres det, at:

”Efter kommunalreformen har især udgifterne på det specialiserede socialområde været stigende og givet anledning til budgetoverskridelser (...). Især udgiftsområderne udsatte børn og unge/udsatte voksne og handicappede, eller det man også kalder det specialiserede socialområde, har oplevet store budgetoverskridelser på i nogle tilfælde over 10 % i perioden 2007-2009” (Houlberg og Jensen 2010:9,82).

Vi ser med disse publikationer fra Finansministeriet og AKF, at forskellige former for pres, primært normativt, men også mimetisk, bliver lagt ned over organisationerne. Finansministeriet italesætter, at kommunerne skal kunne styre det sociale område fagligt såvel som økonomisk og giver med publikationen inspiration til, hvordan kommunerne kan ”kopiere” dette. AKF, der var amternes og kommunernes forskningsenhed, følger op.

Finansministeriet og økonomistyrelsen fremhæver ”effekt”

Finansministeriet lægger dog ikke kun et normativt pres på kommunerne i forhold til økonomistyringen, men også på at de fagligt er effektive. Med publikationen *”Ansvar for Styring”*, lægges der vægt på følgende:

”Viden om sammenhængen mellem institutionernes indsatser og de opnåede effekter er vigtige for vurderingen af institutionens effektivitet – om institutionen leverer en indsats der virker. Øget

anvendelse af effektmål kan bidrage til at sikre, at de statslige bevillinger anvendes så effektivt som muligt" (Finansministeriet 2010:7).

Publikationen følges op af et arbejdspapir med titlen: *"Mål og resultatkrav – med fokus på effekt"* (Økonomistyrelsen, 2010a). Her drejer det sig om at kortlægge og analysere anvendelsen af mål- og resultatkrav i statens institutioner med fokus på effekt:

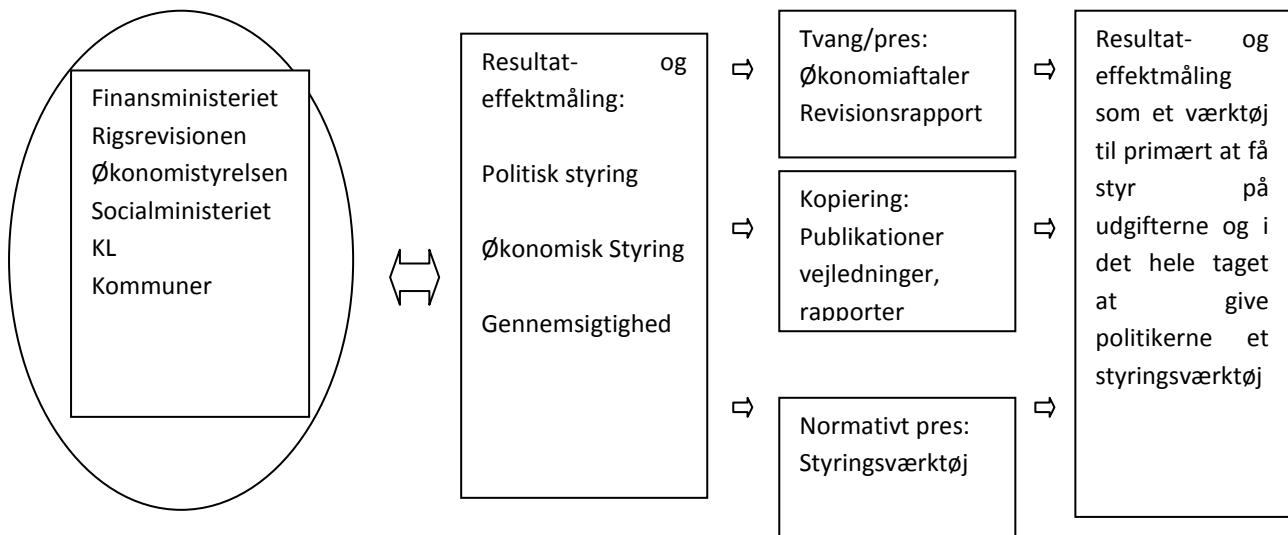
"Arbejdspapiret har funktion af en for-analyse til udarbejdelse af yderligere inspirationsmateriale om anvendelsen af effektmålinger og effektmål/effektkrav, som Økonomistyrelsen påbegynder udarbejdelsen af i indeværende år" (Økonomistyrelsen 2010a:4).

Der er her tale om det, der senere bliver til: *"Case-samling- inspiration til effekt"* (Økonomistyrelsen, 2010b) og: *"Ramme for case-samlingen"* (Økonomistyrelsen, 2010c). Case-samlingen, der har til formål at fungere som inspirationsmateriale, viser, hvorledes effektmåling og effektmål er blevet udviklet og anvendt i staten (Økonomistyrelsen, 2010b). I en af case-samlingens første bidrag anføres det, at der er en stigende interesse for, at offentlige organisationer: *"styrker arbejdet med at indsamle og dokumentere effekten af indsatsen"* (Økonomistyrelsen 2010b:3). Den stigende interesse kan jævnfør case-bidraget fra Økonomistyrelsen blandt andet spores i Rigsrevisionens beretninger samt det, at effektbegrebet sættes i fokus hos Finansministeriet i publikationen: *"Ansvar for styring"* (Finansministeriet 2010). Herudover nævnes, at en række ministerier igangsætter: *"projekter med henblik på at måle og styre efter effekten af deres arbejde, ligesom en række konsulenthuse i stigende grad interesserer sig for området"* (Økonomistyrelsen, 2010b:3).

4.3 Opsamling

I denne periode udvikles det organisatoriske felt således, at de centrale deltagere fortsat er: Finansministeriet, KL, kommunerne og Socialministeriet, men feltet får en ny markant deltager i form af Rigsrevisionen, der sætter sit præg via kritiske rapporter om styringen af det specialiserede område. Økonomien sætter dagsordenen, og resultat- og effektmåling præsenteres endnu stærkere end tidligere, som værktøjet til at få styr på økonomien og fagligheden. I perioden bliver særligt KL og kommunerne bundet op på dette. Med Powell & DiMaggios begreber er det en

periode, der er præget af et voldsomt pres - tenderende tvang - fra Finansministeriet og Rigsrevisionen i forhold til både fagministerium og kommuner om, at de skal få (økonomisk) styr på det sociale område. De mere faglige argumenter (normative pres) for resultat- og effektmåling eksisterer fortsat, eksempelvis i form af casesamlingen fra Økonomistyrelsen, men forekommer at være mindre synlige i denne periode. I nedenstående figur er der opsamlet på perioden. I forhold til tidligere er feltet udvidet med Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen, og det der særligt konstituerer feltet er resultat- og effektmåling som et værktøj til økonomisk og politisk styring samt at sikre gennemsigtighed. De pres der er hen i mod ensliggørelse er udgivelse af publikationer, økonomiaftalerne samt Rigsrevisionens kritik:



4.4 Sektion 3: 2010-2015 - Igen interesse for faglighed og fortsat fokus på økonomistyringen

I årene 2010-2013 er der stadig udfordringer i kommunerne med at styre økonomien og indførelse af nulvækst bliver en realitet. AKF beskriver scenariet således:

"Den økonomiske krise påvirker den samlede offentlige økonomi, og efter mange års vækst står kommunerne i 2011 over for et statsligt krav om nulvækst i de kommunale serviceudgifter. (...) Samtidig står kommunerne over for stigende udgiftsbehov som følge af demografiske forskydninger og har som en del af den kommunale virkelighed efter kommunalreformen oplevet stigende og svært styrbare udgifter på det specialiserede socialområde" (Houlberg og Jensen 2010:113).

I økonomaftalen for 2011 mellem regering og kommuner bemærkes udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde:

"I lyset af den af regeringen fastlagte ramme for de kommunale serviceudgifter frem mod 2013 er der brug for en opbremsning og tilpasning af udgifterne på området, hvor der i de senere år har været en gennemsnitlig udgiftsvækst på godt 1 mia. kr. om året" (KL og Regeringen 2010: 14).

Vi ser således fortsat et kraftigt pres på kommunerne, der forstærkes yderligere og senere i perioden antager direkte tvang, da folketinget i 2012 vedtager en budgetlov (dog først med virkning fra 2014):

"Folketinget vedtog i juni 2012 en budgetlov. Loven har til formål at sikre balance eller overskud på de samlede offentlige finanser og en hensigtsmæssig udgiftsstyring i stat, kommuner og regioner. For kommunerne betyder loven, at der fra og med 2014 er fastsat årlige udgiftslofter for de kommunale serviceudgifter" (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014).

Der bliver med loven fastsat en overordnet ramme for den økonomiske udvikling i kommunerne, og kommunernes autonomi indskrænkes dermed. Loven gennemføres til trods for at aftalen om Kommunernes økonomi for 2013 viste tegn på, at der er kommet styr på udgifterne også inden for det specialiserede socialområde:

"Efter en årrække med kraftig udgiftsvækst har kommunerne fået styr på udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Det er centralt, at kommunerne fastholder dette fremover" (KL og Regeringen 2012:15).

I økonomaftalen for 2014 er der ros til kommunernes varetægtelse af økonomien:

"Kommunerne har i de senere år tilpasset deres udgifter og påtaget sig et stort ansvar i forhold til den nødvendige konsolidering af den offentlige økonomi. Budgetter og regnskaber er således holdt inden for de aftalte rammer, hvilket afspejler et markant styrket fokus på budgetoverholdelse i kommunerne" (KL og Regeringen 2013:1).

Inden for det sociale område er der fokus på lovgivningen:

”Regeringen og KL er enige om, at servicelovens voksenbestemmelser skal forenkles. En forenklet servicelov på voksenområdet skal understøtte, at borgerne i højere grad får en effektiv og målrettet social indsats, der matcher borgerens behov, og som medvirker til progression og positiv udvikling hos den enkelte. Samtidig skal forenklingen understøtte kommunernes muligheder for at prioritere, så der skabes de bedst mulige resultater inden for de givne rammer” (KL og Regeringen 2013:11).

Vi ser således i perioden, at regering og stat fastholder fokus på det specialiserede socialområde, og at de i stigende grad tvinger såvel fagministerium som KL og kommuner til at rette ind og få styr på økonomien. Resultat- og effektmåling står centralt i perioden som løsningsværktøjet til dette.

Rigsrevisionen konkluderer, at der sker fremskridt - men fastholder fokus

Også Rigsrevisionen, der var på banen allerede i 2008, følger fortsat socialområdet nøje og følger i 2013 op på beretningen fra 2008. Heri konkluderes det:

”Efter Rigsrevisionen afgav beretningen i juni 2008, har Social- og Integrationsministeriet taget flere initiativer, der styrker opsamling og formidling af viden om effekter af sociale indsatser. Det fremgik dog af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne fra januar 2012, at ministeriets strategi for produktion og formidling af viden og statistik inden for socialområdet ikke var implementeret på tilfredsstillende vis. (...) Selv om ikke alle initiativerne er tilendebragt, er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets arbejde har bidraget til fremskridt på området. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at denne sag kan afsluttes” (Rigsrevisionen, 2013a:1).

Rigsrevisionen slipper dog ikke grebet. Samme år udarbejder Rigsrevisionen en: *”Beretning til Statsrevisorerne om det specialiserede socialområde”* med fokus på statens overførsler til kommuner og regioner i 2012 (Rigsrevisionen, 2013b). I hovedkonklusionen rettes der en kritik mod rammeaftalerne som styringsinstrument:

”Rigsrevisionen finder, at rammeaftalerne mellem regioner og kommuner ikke i tilstrækkeligt omfang kan anvendes af regionerne til at styre det specialiserede socialområde. Det skyldes primært, at regionerne har pligt til at udbyde det antal tilbudsplasser, som kommunerne har udtrykt behov for i rammeaftalen med regionen, mens kommunerne ikke har pligt til at aftage

disse pladser. Dette medfører en risiko for, at rammeaftalerne ikke opfylder formålet om en hensigtsmæssig udnyttelse af resurser og ekspertise” (Rigsrevisionen, 2013b:2).

Socialstyrelsen fokuserer på evidensbegrebet

I samme periode udarbejder Servicestyrelsen (fra 2011 Socialstyrelsen) en lang række publikationer/vidensnotater med fokus på evidens. På styrelsens hjemmeside præsenteres notaterne som:

”Viden om forskning og metoder baseret på evidens” og der står videre: ”I notaterne kan du finde forskningsbaseret viden om forskellige grupper af mennesker, der har behov for sociale indsatser” (Socialstyrelsen 2015a).

I 2013 udarbejder styrelsen endvidere en evidenspolitik under overskriften:

”Viden til gavn – Politik for udvikling og anvendelse af evidens” (Socialstyrelsen, 2015b). På Socialstyrelsens hjemmeside kan vi endvidere læse at: ”Socialstyrelsen har en række redskaber, der på forskellig vis understøtter arbejdet med at udvikle og anvende evidens i den sociale indsats (2015b).

Der bliver herunder udarbejdet en vidensdeklaration som: *”har til formål at vejlede om vidensgrundlaget for indsatser og metoder på det sociale område” (Socialstyrelsen, 2015b).*

Der er tale om en indsats, som rettes mod kommuner og andre med henblik på viden og metoder. Der tales om fem dimensioner, hvor blandt andet metoder og effekt indgår. Herudover præsenterer Socialstyrelsen 24 standardiserede instrumenter, der skal bruges af evaluatorene ved større evalueringer af sociale indsatser. Om formålet med disse værktøjer til dataindsamling står der følgende:

”Formålet med listerne er at sikre, at der bruges velegnede metoder til vurderinger af resultater og effekter. Hensigten er dels at sikre datakvaliteten, dels at gøre det lettere at sammenligne resultater på tværs af evalueringer om de samme problemstillinger samt at foretage økonomiske evalueringer” (Socialstyrelsen, 2015b).

Et andet eksempel på at Socialstyrelsen indgår aktivt i udviklingen af metoder er KL og Social- og Integrationsministeriets samarbejde om digitalisering af sagsbehandlingen på handicap- og udsatte voksne området:

”Målet med digitaliseringen er gennem en forbedret it-understøttelse og etablering af fælles metoder på området at skabe grundlaget for en sammenhængende og helhedsorienteret indsats med borgeren i centrum” (Socialstyrelsen, 2015c).

Projektet skal blandt andet medvirke til at skabe: et bedre overblik og mere systematik i sagsbehandlingen og bestillingen/leverancen af sociale tilbud, en målrettet indsats på baggrund af valide og opdaterede oplysninger, bedre mulighed for udtræk af ledelsesinformation og måling af effekt med henblik på bedring af faglig og økonomisk styring (Socialstyrelsen, 2015c).

Med Socialstyrelsens øgede fokus på metodeudvikling og evidens, får det organisatoriske felt tilført et nyt element. Styrelsen bliver en motor i udviklingen af såvel normative som mimetiske pres, hvilket er nærværende med den lange række af publikationer fra vidensnotater, evidenspolitik og faglige udviklingsprojekter, som styrelsen initierer. Der skabes og rulles hermed en række standarder ud i det organisatoriske felt for, hvad der er godt fagligt arbejde, og resultat- og effektmåling samt evidensbaseret arbejde er i denne sammenhæng lig med faglighed.

Tilsynsreform for at højne kvaliteten

I 2013 bliver der indgået aftale om en såkaldt tilsynsreform. Reformen har som mål:

”at sikre en højere kvalitet i de døgntilbud, som udsatte og handicappede borgere bor i. Det drejer sig fx om plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner for børn og unge og botilbud og krisecentre for voksne” (SM, 2015).

Reformen, der trådte i kraft den 1. januar 2014, medfører en række grundlæggende ændringer af kravene til tilbud og til godkendelsen af og tilsynet med disse tilbud. Der oprettes blandt andet fem nye socialtilsyn i fem kommuner (en for hver region), der har ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud. Flere typer af tilbud bliver omfattet af krav om godkendelse bl.a. kommunale og regionale tilbud og plejefamilier. Godkendelse og tilsyn

gennemføres på baggrund af en centralt fastsat kvalitetsmodel, som tilbuddene skal bedømmes på baggrund af. Kvalitetsmodellen har rod i lov om socialtilsyn, hvor det i § 1 bliver fremhævet at:

”Formålet med denne lov er at bidrage til at sikre, at borgerne ydes en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service. Formålet skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene” (Socialtilsynsloven, 2013).

Og i kapitel 2 under socialstyrelsens opgaver står der i § 6, at: *”Det er en betingelse for godkendelse af sociale tilbud, at tilbuddet efter en samlet vurdering har den fornødne kvalitet”* (Socialtilsynsloven, 2013) I stk. 2 under samme paragraf anføres det, at tilbuddenes kvalitet vurderes inden for en række temaer herunder: *”3) Målgrupper, metoder og resultater”* (Socialtilsynsloven, 2013). Når vi dykker ned i kvalitetsmodellen for socialtilsyn, bliver der udfoldet en tekst med reference til lovgivningens nævnte tema 3: *”målgrupper, metoder og resultater”*. Her står der bl.a., at det er væsentligt at:

”(...) tilbuddet kan redegøre for, hvordan og i hvilken grad de valgte metoder bidrager til opnåelse af de mål, som i samarbejde med borgerne er sat for de enkelte borgers udvikling og trivsel. Endvidere er det afgørende for kvaliteten, at tilbuddet arbejder med resultatdokumentation og kan sandsynliggøre, at deres indsats opnår en forventet og positiv effekt” (Socialstyrelsen, 2015d).

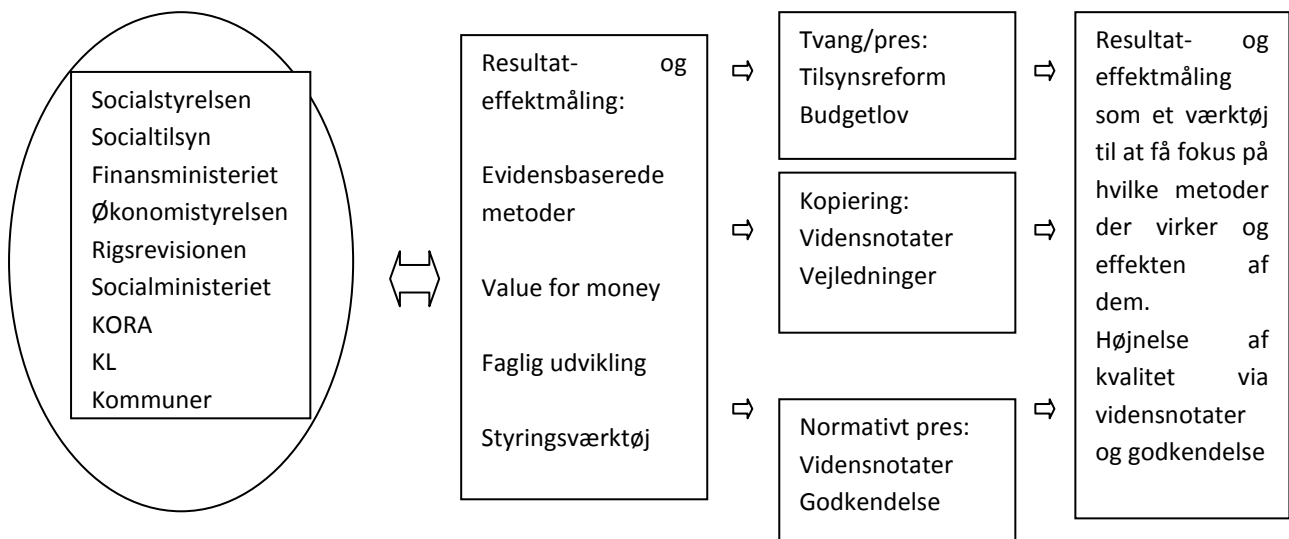
Herefter oplistes en række kriterier, hvor det er vigtigt, at:

”Tilbuddet arbejder med afsæt i en klar målgruppebeskrivelse systematisk med faglige tilgange og metoder, der fører til positive resultater for borgerne Indikator 3.a: Tilbuddet anvender faglige tilgange og metoder, der er relevante i forhold til tilbuddets målsætning og målgruppe. Indikator 3.b: Tilbuddet dokumenterer resultater med udgangspunkt i konkrete, klare mål for borgene til løbende brug for egen læring og forbedring af indsatsen Indikator 3.c: Tilbuddet kan dokumentere positive resultater i forhold til opfyldelsen af de mål, de visiterende kommuner har opstillet for borgernes ophold” (Socialstyrelsen, 2015d).

Tilsynsreformen, der er lovgivningsbestemt, er endnu et eksempel på tvangsmæssig isomorfi. Med etableringen af fem tilsynsenheder sker der en massiv "ensliggørelse", og selve godkendelsesproceduren er også et skridt i samme retning. Resultat- og effektmåling bliver nu en del af godkendelsesgrundlaget.

4.5 Opsamling

I denne periode udvikler det organisatoriske felt og sammensætning sig fortsat. Finansministeriet er stadig dominerende, men Socialstyrelsen og Socialtilsynet forekommer ligeledes at være markante spillere. Der er fortsat et pres fra central hold i forhold til at styre udgifterne på det specialiserede område. Et pres, der lægges fra Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og ikke mindst Rigsrevisionen. Økonomiaftalerne mellem regering og kommuner får i denne periode tvangsmæssig karakter i form af en budgetlov. Selvom kommunerne i perioden får styr på udgifterne, så lettes presset ikke. Socialstyrelsen bliver i denne periode toneangivende og central i det organisatoriske felt, hvor de kommer på banen med en lang række faglige værktøjer om evidens, dokumentation og effekter. De lægger dermed et stort normativt pres på kommunerne. Ved etableringen af tilsynscentre, som et led i Tilsynsreformen, bliver resultat- og effektmåling en del af processen omkring godkendelse af tilbuddene. Med reformen bliver såvel myndighed (kommuner) som leverandørerne af ydelser (kommuner, regioner, private) udsat for tvang kombineret med et voldsomt pres. Opgavefordelingen og finansieringen på området er nu fastsat ved lov (via strukturreformen) og godkendelsesprocessen ligeledes. Med henvisning til Powell & DiMaggio er alle tre isomorfibegreber i spil i denne periode. Vigtige elementer gennemføres via tvang (love samt aftaler) samtidig er der et normativt pres via faglige standarder, der produceres af Socialstyrelsen, hvor et eksempel er vidensnotaterne. I perioden ser vi også, at flere af de centrale aktører (Finansministeriet, Økonomistyrelsen, Krevi/KORA) producerer publikationer med resultat- og effektmåling som omdrejningspunkt. Socialstyrelsens mere fremtrædende rolle og tilsynsreformen anskuer vi som et yderligere tiltag i forhold til et ønske om en konkret og reel udvikling af praksis. Med resultat- og effektmåling, som en del af godkendelsesgrundlaget, er bestiller og udfører sat under maksimalt pres. Dette følger fint i tråd med Powell & DiMaggios teorier om, hvordan organisationer ensliggøres via tvang, pres og kopiering. Nedenfor er perioden illustreret:



4.6 Afsluttende kommentarer

Her i første del af analysen har vi bevæget os på et nationalt makroniveau. Ved hjælp af en dokumentanalyse, og med Powell & DiMaggio som omdrejningspunkt, har vi fået indsigt i, hvorfor resultat- og effektmåling er kommet centralt på dagsordenen inden for det specialiserede område. Vi ser også hvilke toneangivende aktører, der er til stede i det organisatoriske felt, og hvilket pres der lægges på organisationerne herunder kommuner og regioner.

KAPITEL 5 Analyse 2. del (på det regionale mikroniveau)

Her i anden del af analysen retter vi fokus mod et mikroniveau og dykker ned i organisationen Region Nordjylland, Specialektoren, hvor vi lader udvalgte aktører på forskellige niveauer i organisationen komme til orde. Dette mener vi kan give en indsigt i sammenhængen mellem isomorfe pres fra det organisatoriske felt og konkret handlen i organisationen. Med udgangspunkt i Røvik og udvalgte accountability-studier er det endvidere intentionen at få en forståelse for nogle af de oversættelsestanker, der er gjort i forbindelse med det at indføre resultat- og effektmåling i organisationen. Dette tilsammen skulle gerne gøre os i stand til at give svar på problemformuleringens anden del. Analysen er opdelt i 4 sektioner inspireret af de temaer, der er i vores interviewguide.

Vi anvender følgende forkortelser i forhold til informanterne fra Region Nordjylland: OBJ (Ole Bjerre Jakobsen, sektorchef). AB (Anne Birk, udviklingskonsulent). DK (Dorthe Kildedal, udviklingskonsulent). TZG (Tove Zetterberg Gjerlevsen, faglig chef). AF (Ann Frederiksen, afdelingsleder på Sødisebakke)

5.0 Sektion 1: Resultat- og effektmåling på dagsordenen i Specialektoren

Når resultat- og effektmåling er blevet en del af strategi 2018 og handleplan 2015, så har det ifølge informanterne flere årsager. Sektorchefen opsummerer det således:

”Det er en national dagsorden. En dagsorden, vi selv har rejst, en som fagfolk har rejst, og så er der det element, at vi skal kunne konkurrere. Vi kan ikke altid konkurrere på pris, men på vished for at det vi gør giver værdi” (OBJ).

Afdelingslederen med forbindelse til udfører niveauet giver udtryk for følgende:

”Der kan være flere indgange til det. Jeg tænker det er en del af den danske kvalitetsmodel. Det jeg ellers fornemmer, er, at regionerne er meget optaget af, hvordan vi kan være foran med nogle ting, hvordan kan vi være med til at udvikle nogle ting? Så det fokus der er på resultat- og effektmåling, tænker jeg, lægger mere i regionerne, end det gør i kommunerne. Samtidig så er det nogle andre opgaver, vi får her på Sødisebakke. Vi får kun opgaver, som kommunerne ikke selv ser

sig i stand til at løse. Det betyder, at nogle af de opgaver vi får er nogle af dem, der er rigtig dyre og dem, der kræver specialisering i form af særlig pædagogisk viden. Kommunerne vil gerne vide, hvad de får for pengene” (AF).

Ifølge sektorchefen er resultat- og effektmåling ikke en ny dagsorden:

”Resultat- og effektmåling er ikke kommet på dagsorden på grund af handleplan... Vi har været i gang længe med dokumentation og med at udvikle koncepter, derfor kom det som en naturlig del af handleplanen. Men det er noget, vi har arbejdet med inden også inden strategi 2018. Al den tid jeg kan huske, har man talt om, at man ved for lidt om, hvad man får for pengene i Danmark på det sociale område” (OBJ).

En af udviklingskonsulenterne beskriver, hvorfor resultat- og effektmåling er kommet på dagsordenen på denne måde:

”Det var der også lidt for fem år siden, men der er virkelig sket noget, fra da jeg begyndte min ansættelse her i Regionen og til nu. Bare den måde hvorpå man taler om det. For fem år siden var min oplevelse, at man var meget mere kritisk i retningen af: ”Det kan ikke lade sig gøre på det sociale område”. I dag er det som om, at der er en helt anden accept af det, og vi stiller ikke så mange grundlæggende spørgsmål til det. Der er jo også en god pointe ved, at gøre det der virker. Det er svært at være uenig i” (DK).

Sektorchefen og den faglige chef peger på Socialstyrelsen, som en årsag til at resultat- og effektmåling er kommet på dagsordenen såvel nationalt som regionalt:

”Det kommer fra højeste plan... En af cheferne ved Socialstyrelsen, Bohni, fortæller jo, hvor mange procent der i det hele taget er dokumentation for, at der virker... Det gik meget op for mig – faktisk for ca. to år siden. Det var til et møde, hvor vi i Danske Regioner i direktørkredsen på tværs af de fire regioner havde inviteret Bohni fra Socialstyrelsen. Jeg tror også Knud Aarup direktør for Socialstyrelsen var med, og så fremlagde de en masse tal og talte om, hvad de tænkte deres nye rolle var (...). Det gjorde et kæmpe indtryk på dem. Det var hele regionsrådet og vores eget rådgivende udvalg. De har derfor sagt, jamen det her, det er noget, som vi skal” (TZG).

Socialstyrelsen er således med til at bære resultat- og effektmåling ind i regionsrådet:

”Det er ikke ny dagsorden, men den har fået øget opmærksomhed de sidste år blandt andet fra Socialstyrelsen. Vi havde en vicedirektør fra Socialstyrelsen til at holde oplæg for politikerne for at give dem indblik i nationale dagsordener, og han sagde noget, vi alle kan huske. Han nævnte det beløb vi i Danmark bruger på det sociale område, og det er stort. Han sagde også, at vi på en god dag, for fem procents vedkommende, kan sige noget om, hvad vi får for pengene. Resten ved vi ikke noget om. Vi er ikke i stand til at dokumentere det” (OBJ).

At Socialstyrelsen har stor indflydelse understøttes ligeledes af følgende udtalelse fra den faglige chef, hvor hun fortæller, at de på regionalt plan har afstemt kvalitetsstandarderne i forhold til styrelsen:

”Vi har lavet det på landsplan - altså i regionerne - en vurdering af, hvordan vi kan leve op til Socialstyrelsens standarder, og hvordan skal vi ændre på vores egne, og så fortsætter vi, indtil andet bliver besluttet” (TZG).

Socialtilsynet er også med til at lægge pres på i forhold til resultat- og effektmåling. Jævnfør en af udviklingskonsulenterne har tilsynet en tæt sammenhæng til Socialstyrelsen:

”Tilsynet er forholdsvis nyt. Det trådte i kraft i 2014. Så der er noget med, hvad mener Socialstyrelsen med resultatdokumentation? Det er jo dem, der har defineret det, og hvordan forstår tilsynskonsulenterne det, og hvordan vurderer de på det? Men noget som tilsynet kigger på er de individuelle planer, hvordan vi har arbejdet med den her borger, og hvilke resultater der er skabt for borgeren, og kan vi dokumentere, hvad der kommer ud af den pædagogiske indsats?” (DK).

Den anden udviklingskonsulent supplerer:

”Men Socialstyrelsen har stadig et helt tema i deres tilsynsmodel, som handler om at kunne dokumentere resultater. I sektoren har vi sådan set stillet os oven på det her, som de går efter: Stiller vi mål for borgeren, og opnår vi de mål? Og det er det meget af vores udviklingsarbejde går på ” (AB).

Den faglige chef oplever det på denne måde:

”Så er der hele det nye tilsyn. Hele den måde de har lavet kvalitetsmodellen omkring tilsynet på er jo et kraftigt signal om, at der her er noget, der vigtigere at holde øje med end noget andet. Og de holder blandt andet øje med, hvor gode tilbuddene er til at levere resultater og effekter” (TZG).

I forhold til udfører niveauet oplever de også, at tilsynet har fokus på resultat- og effektmåling:

”Ja, det er noget, de spørger ind til, og vi skal jo huske, at de fører tilsyn på det sociale område generelt, og der kan jo sagtens være nogle målgrupper, hvor det her giver rigtig meget mening, fordi den målgruppe er noget bedre end vores” (AF).

Resultat- og effektmåling italesættes af vores informanter i forhold til at være klar til Socialtilsynet, men økonomi og konkurrencedygtighed spiller også en rolle:

”Hvis man ser på det overordnet, så er der jo ingen tvivl om, at riget mangler penge. Der er større opmærksomhed på socialområdet. Der er ikke tradition for at lave så meget forskning inden for området, og man har ikke kunnet dokumentere effekten. Så overordnet set når der mangler penge, så siger man jo: ”Skal vi ikke holde med at gøre det, der ikke virker og så finde ud af, hvad der virker og så gøre det... færre hænder, og hele den snak der” (TZG).

Sektorchefen udtrykker det således:

”Vi har hele tiden gerne villet det, også fordi vi er leverandør. Det er vigtigt, at vi kan dokumentere og konkurrere og sige validt, at en indsats på vores område har en effekt. Det er en naturlig del af kvalitetsmodellen på det sociale område og i den nye lov om socialtilsyn, hvor de bruger en kvalitetsmodel, der har fokus på resultater og effekter” (OBJ).

Omvendt så er der ikke udelukkende tale om, at Specialsektoren passivt tilpasser sig. De forsøger at spille tilbage. Her følger et eksempel på dette i forhold til Socialstyrelsen:

”Vi har budt os til i forhold til Socialstyrelsen. Så vi ser ikke os selv som passive, der bare modtager. Vi vil gerne ses som en feltorganisation, som et praksisområde, der kan være med til at give viden og fagligt indspil og erfaring fra praksis til styrelsen. Vi har haft vanskeligt med at komme i øjenhøjde, da de har set sig som kommunernes samarbejdspartner, men efter at evalueringen af

struktureformen faldt på plads har det ændret sig, og de har set, at regionerne kan noget på dette område” (OBJ).

Den faglige chef betoner også, at regionen aktivt forsøger at spille ind til styrelsen:

”Nu samarbejder vi med Socialstyrelsen i forhold til, at vi tror, at vi har fundet et lille guldæg med det her mestringskema, altså at lave en virkningsevaluering af et konkret skema ude på tilbuddene og videreudvikler på det” (TZG).

5.1 Opsamling

Når vi ser på, hvorfor resultat- og effektmåling er kommet centralt på dagsordenen i Speciaalsektoren, kan vi trække linjen tilbage til vores første delanalyse. Det pres, der skabes i det organisatoriske felt på organisationerne, kan vi tydeligt genfinde hos informanterne. De oplever et krav om, at skulle dokumentere effekter af indsatsen, og at de investerede ressourcer giver udbytte. Socialstyrelsen og Socialtilsynet opleves som stærke aktører i feltet, der lægger et stort pres. Speciaalsektoren tænker og handler strategisk i forhold til disse aktører, hvor et eksempel er, at regionerne afstemmer deres kvalitetsstandarder i forhold til styrelsens standarder. Socialstyrelsen anføres endvidere som en årsagsfaktor til, at resultat- og effektmåling er blevet til et lokalpolitisk indsatsområde. Sektorledelsen refererer i denne sammenhæng til vicedirektøren i Socialstyrelsen. Det kan her nævnes, at den omtalte vicedirektør (Steffen Bohni) tidligere var ansat i Rambøll og med til at italesætte resultat- og effektmåling i feltet (se første delanalyse). Tilsyneladende er resultat- og effektmåling ved at være konstitueret som en del af det organisatoriske felt. I hvert fald stiller informanterne ikke for alvor spørgsmålstegn ved begrebet.

Ledelsen giver udtryk for, at de befinder sig i en konkurrencesituation, hvorfor de er nødt til at kunne vise værdien af indsatsen. Ledelsen fastholder, at til trods for et pres ovenfra, særligt fra stærke aktører som Socialstyrelsen og tilsynet samt et økonomisk og konkurrencemæssigt pres, så er resultat- og effektmåling også noget, de selv vil og finder nødvendigt. Informanterne (ledelsen i Speciaalsektoren) gør opmærksom på, at de går i dialog med styrelsen for at påvirke dem og for at være med til at sætte en dagsorden. Dette er i tråd med eksempelvis Røviks samt Powell & Colyvas tanker om, at organisationer har egeninteresser og ikke udelukkende forholder sig passivt, men at de kan spille tilbage til makroniveauet. Med reference til accountability og med

tanke på Romzek og Dubnick tolker vi, at ledelsen også har fokus på køber-sælger relationen. Det er vigtigt, at de som leverandør formår at demonstrere accountability i forhold til kommunerne. Hvis ikke regionen er accountable i forhold til at sikre, og er i stand til at dokumentere en høj kvalitet i ydelserne, så risikerer de at miste kunderne. Derudover tolker vi, at sektoren ønsker at vise accountability i forhold til Socialstyrelsen og Socialtilsynet ved at spille ind med initiativer for på den måde at vise, at de er aktive samarbejdspartner. De vil gerne vise, at indsatsen virker, samt at de er i stand til at arbejde kvantitativt. Endelig kan vi med Romzek & Dubnick tolke, at ledelsen har et behov for at legitimere sig i forhold til et politisk niveau og vise, at handleplanen er sat i gang.

5.2 Sektion 2: Oversættelse af resultat- og effektmåling til Specialektorens kontekst

Til trods for at Specialektoren i Region Nordjylland læner sig op af Socialstyrelsen og Socialtilsynet, så har Specialektoren valgt sin egen måde at forstå (og dermed arbejde med) resultat- og effektmåling. I det følgende giver vi eksempler på dette. Informanterne bliver spurgt ind til, hvorledes de forholder sig til det materiale, de begreber og de metoder, som Socialstyrelsen har publiceret i forbindelse med evidens, resultat- og effektmåling:

”Ja vi har set på det, men vi bruger ikke så meget af det. De henviser til nogle tests og undersøgelser. Vi bruger ikke så mange af disse, for nogle af dem er meget omfattende, så skulle man sætte folk til at score på 100 indikatorer, og det kan vi ikke. Vi bliver nødt til at sige, hvad der er overkommeligt. Vi har også kigget på deres evidenspolitik, hvor de fortæller, hvad de mener evidens er, og der har de et hierarki. Og der har vi da også haft nogle drøftelser. Her må vi erkende, at vi aldrig når op på det øverste evidenstrin” (AB).

Den anden udviklingskonsulent supplerer:

”Det som gennemsyrrer Socialstyrelsens tilgang, det er, at de har overtaget det her evidenshierarki, som jo egentlig er udviklet inden for sundhedsområdet. Det der ligger øverst er, at vi først kan være sikre på evidensen, hvis vi laver randomiserede og kontrollerede forsøg. Det er jo noget af det, der er meget omdiskuteret, om man kan det på det sociale område? Det forudsætter, at man

kan isolere det man kigger på i forhold til en kontekstfaktor. Når man læser deres notater, så kan man godt se, at det er det, der gennemsyrrer det. Her er vi kritiske på regionalt niveau (DK).

Den anden konsulent tilføjer:

”Vi tænker der er så mange etiske problemstillinger i det, og vi kan aldrig sige evidens her på stedet. Vi kan nå op på noget, der hedder resultater og målopfyldelse. Det vil jeg nærmere kalde det end egentlig evidens. Det kan godt være, vi kan lave noget effektanalyse på et tidspunkt men...” (AB).

Sektorchefen ræsonnerer på lignende vis:

”Det er svært at lave randomiserede forsøg med pædagogiske metoder, da det forudsætter, at man har to mennesker med en relativ ens profil. Endvidere at man konsekvent kan bruge metoden på den ene, men ikke den anden og så skal man ind og måle. Der er også etiske udfordringer. For kan man bruge noget der virker på den ene og ikke på en anden? Endelig foregår det socialpædagogiske arbejde og intervention over lang tid. Det foregår ikke i laboratorium, og det er svært at måle på det over flere år. Situationen kan være ændret for borgeren ikke kun pga. indsats men også alle mulige andre påvirkninger” (OBJ).

Den skepsis der er hos konsulenter og sektorledelse genfindes hos afdelingsleder på et af tilbuddene, som har kontakt til udfører niveauet. Her forholder hun sig kritisk til evidensbegrebet:

”Vi kan også have nogle metoder, som er evidensbaserede, men hvor vi har nogle beboere, hvor vi ikke kan få lov til at arbejde med dem - eller jeg kan ikke, men det kan Ann - og nogle gange så er der forventninger om, at beboerne kan nogle andre ting, end de kan” (AF).

Hun understøtter, at relationen mellem den enkelte medarbejder og beboer ikke må underkendes:

”Og så kan man have nok så mange ambitioner om, at vi skal indgå i dialog, og vi skal høre, hvad borgeren siger, eller vi skal ud og kigge på adfærden, men så siger beboeren: ”Ud med jer”. Det er der, hvor de firkantede rammer og målinger kommer til kort, fordi her er der måske bare én medarbejder, der kan gå ind og skabe en dialog, fordi der er relationen og trygheden på plads. Der er så mange ting, der kan være til stede, der gør, at relationen er betydningsfuld” (AF).

Udviklingskonsulenterne forklarer, hvorledes de tænker resultat- og effektmåling udfoldet:

”Vi måler på målopfyldelse. Alle borgere skal have en individuel plan, og der skal de have nogle mål og delmål. Der er hensigten, at vi vil måle kvantitativt, om de når delmål og mål. Det stiller vi os oven på ” (AB).

Der suppleres:

”Det er lidt sjovt, at det er ok at sætte mål og delmål for indsatsen, men når man så begynder at tale, om man når målene og et resultat, så stejler folk lidt” (AB).

Den anden konsulent fortsætter:

”Jeg vil uddybe den her skepsis lidt for jeg tænker, når der er den her reaktion i forhold til resultater... nogle af de borgere som er på tilbuddene i dag, er nogle af dem, som er virkelig hårdt ramt på mange måder. Så for nogle handler det også om at have en god livskvalitet. De bor her. Det er deres hjem, og resultat- og effektmåling sætter meget ind i forhold til, at der skal ske noget. I skal udvikle jer. Det her udviklingskrav skal heller ikke fylde hele tilværelsen. Og der tænker jeg, at fagpersonerne har en pointe i også at være skeptiske i forhold til den her diskurs om, at det hele skal handle om at nå de mål, der er sat op. Det handler også om at være her, at bo her og leve og have et godt liv” (DK).

Denne skepsis giver afdelingslederen på udfører niveau også udtryk for:

”Nogle gange så tror jeg, man har ambitioner om, at beboerne skal kunne nå mål, som de på grund af deres udviklingstrin ikke er i stand til. Vi er nogle gange ude og lave en udviklingsbeskrivelse for at få en ide om, hvor de befinder sig udviklingsmæssigt, og vi har beboere, der ligger på tre måneder i forhold til normaludviklingen, og det er svært at sætte nogle konkrete målbare mål op for dem” (AF).

5.3 Opsamling

Hvis vi ser på, hvorledes Speciaalsektoren agter at indføre resultat- og effektmåling, med Røviks teoriapparat in mente, så kan vi sige, at der finder en translation sted. Resultat- og effektmåling tilpasses Speciaalsektorens kontekst. Der sker en modificering af resultat- og effektbegrebet set i

forhold til eksempelvis Socialstyrelsens publikationer, og det at nå op på øverste trin i et evidenshieraki. Effektdelen nedtones til fordel for, at der måles på mål og delmål, ligesom konsulenterne tydeligt gør opmærksom på, at udgangspunktet er et kvalitativt koncept, som der skal bygges en kvantitativ del på. Modificering sker ved, at trække dele ud af resultat- og effektmålingen set i forhold til Styrelsens udlægning. Dette er i tråd med Røviks teoriapparat, hvor han forklarer, at fratrækning typisk finder sted for at dæmpe elementer fra den oprindelige idé, således de kan passe ind i organisationens kontekst. Vores informanter giver udtryk for, at de forholder sig kritisk i forhold til det evidenshierarki, som Socialstyrelsen opererer med. Med henvisning til Røvik kan vi tale om, at de bevidst og rationelt begrunder motiverne for kontekstualisering. Udviklingskonsulenterne gør opmærksom på, at hensigten aldrig har været, at der skulle måles på alle dele af det socialfaglige arbejde men alene delmål og mål. En beslutning der samtidig gør, at de kan leve op til socialtilsynets dokumentationskrav (at der sættes mål, og at målene opfyldes).

Med tanke på accountability kan vi se, at der er flere forskellige forståelser i spil og årsager til denne stillingtagen. Udviklingskonsulenterne begrunder primært deres skepsis ud fra en teknisk-faglig forståelse. Her med en kritisk stillingtagen til evidensbegrebet og selve metoden - hvad giver mening i praksis, og hvad kan lade sig gøre? Det handler ikke her så meget om en socialfaglig optik. Det skal nævnes, at udviklingskonsulenterne gør opmærksom på, at de er bevidste om, at der er en socialfaglig skepsis hos fagpersonalet i forhold til at måle direkte på effekter. På chefniveau forholder de sig til resultat- og effektmåling ud fra en teknisk og socialfaglig vinkel. Sektorchefen giver udtryk for, at der er mange aspekter af det faglige arbejde, som ikke kan indfanges af resultat- og effektmåling i den forstand, som Styrelsen udlægger det. Det handler også om etik og langvarige relationer/interventioner. Dette er i overensstemmelse med afdelingslederens udtalelser, hvor det socialfaglige arbejde italesættes i forhold til relationer, og hvor der ligeledes udtrykkes en skepsis i forhold til, om det er muligt at indfange relationer med evidensbaserede metoder, og om der kan opstilles målbare (og dermed relevante) mål for alle typer af beboere.

5.4 Sektion 3: Resultat- og effektmåling - balancen mellem ydre og indre pres

Som det fremgår i indledningen af denne delanalyse, så handler resultat- og effektmåling i Speciaalsektoren også om et ydre pres fra omverdenen i forhold til økonomi (riget fattes penge) og styring af indsatsen (dokumentation). Over for dette står en speciaalsektor med en lang række fagprofessionelle, der må formodes at have en stærk faglig selvforståelse, hvor der med reference til Abernethy og Stoelwinder sandsynligvis kan forventes modstand med hensyn til dokumentationen og mulig indskrænkelse af faglig autonomi. Ledelsen har følgende holdning:

”Hvis ikke det virker, det vi gør, skal vi da holde op med det. Det koster da alt for meget. Det er landspolitisk. Vi mangler penge. Det er dyrt at lave noget, der ikke virker. Det der driver, når man er leverandør, er, at man skal være bedre, man skal være foran (...) Hvis ikke vi har en høj faglig kvalitet i de ydelser, vi skal sælge til kommunerne, så tænker vi, at de ikke vil købe dem. Og vi er jo på et marked, hvor det er afgørende, at der er kvalitet, men selvfølgelig også til en fornuftig pris” (TZG).

”Det skal bidrage til fagligheden, at vi gør mere af det rigtige og mindre af det, der ikke virker. Det skal føre til ændringer i den enkelte frontmedarbejders daglige arbejde. Det betyder afkald på en del af den faglige autonomi, den kultur bevæger vi os væk fra. Det som er interessant er dokumentation for det der virker, og vi skal kassere det, som ikke virker, og som man måske selv har fundet på” (OBJ).

Sektorchefen anfører, at økonomien er meget dagsordenssættende, men at de investerer i resultat- og effektmåling med et fremtidsperspektiv for øje også fagligt:

”Lige nu oplever jeg, at besparelsesdagsordenen er dominerende i kommunerne. Det er den virkelighed, de står i. Når de træffer en konkret beslutning spiller økonomien en væsentlig rolle. Der kommer en dag, hvor Socialstyrelsen måske vil sørge for at kvalitet kommer højt på dagsordenen, men lige nu er det økonomiske og kortsigtede løsninger, men jeg tror der kommer en dag... så det vi laver, betragter jeg som en investering i fremtiden” (OBJ).

En af udviklingskonsulenterne beskriver det økonomiske pres således:

"Et andet sted hvor vi kan mærke et økonomisk pres er, at vi i højere grad bliver bedt om at bryde en indsats ned i nogle forskellige pakker. Hvad koster den her pakke osv., og det handler jo om det her med, at vi gerne vil have noget, der virker, men det behøver heller ikke koste mere, end det koster. Det er jo sådan tankegangen er. Økonomien er også et ben i det her" (DK).

Men for udviklingskonsulenterne handler det også om faglighed eksempelvis i form af evaluering af indsatsen:

"Det der også bliver noget af det nye, det er, at der bliver sat fokus på evalueringsdelen. Du kan godt plotte en masse kvantitativ data ind, og så får du en graf, men hvis du ikke sætter dig ned og kigger på den graf og studser over, hvad er det egentlig den viser så... selvfølgelig i sammenhæng, og det er meget vigtigt for mig at sige, at det er i sammenhæng med de kvalitative data" (AB).

Også den faglige chef bringer læringsperspektivet på banen sammen med et brugerperspektiv:

"Så vi tænker både for brugeren, må det være godt at få dokumenteret, at hvis vi giver de her råd og vejledning, så er der sandsynlighed for, at du kan bruge dit høreapparat og få glæde af det. Internt kan man forhåbentlig lære noget af, hvordan man gør rådgivning og vejledning bedre" (TZG).

Afdelingslederen genkender kravet om, at der skal dokumenteres værdi for ressourcerne, men understreger, at det er vigtigt, at det er borgeren, der sættes i centrum:

"Kommunerne er selvfølgelig interesseret i at vide, hvad de får for pengene og forhåbentlig også i beboeren, men jeg synes det er vigtigt, at vi fokuserer på, hvad det er, der giver mere livskvalitet for borgeren. Hvor er det, vi kan understøtte? Nogle gange kan vi godt have det sådan: "skal vi nu også ind og måle på det?" Det der er vigtigt, er, at de får et godt liv. Hvis vi kan holde fokus på, hvad det er, der er vigtigt for den enkelte borger, så synes jeg, at vi er nået langt" (AF).

Ifølge afdelingslederen handler samarbejdet med kommunerne også om, at de kan komme med et tilbud til de vanskeligste borgere. Det har ifølge hende større betydning end effektmål. Hun anerkender dog, at økonomien spiller ind:

”Altså mange gange lige præcis med den her målgruppe, der kommer på Sødisebakke, så ved Kommunerne simpelthen ikke, hvad de skal stille op med de beboere. Så noget af det der har betydning er, at vi i det hele taget kan stille op med et tilbud, har rummelighed, og kan lide de her beboere. Det tror jeg har stor betydning, også for de sagsbehandlere der kommer her i langt højere grad end effektmål. De spørger om økonomi. De spørger om, hvornår vi kan sætte taksten ned (AF).

Når vi spørger den øverste ledelse om, hvorledes projektet med resultat- og effektmåling bliver prioriteret i organisationen får vi følgende svar:

”Det bliver rigtig højt prioriteret, for det står i handleplanen, og det er rent faktisk resultat- og effektmåling samt brug af frivillige, der bliver ekstra højt prioriteret” (TZG).

Når vi stiller det samme spørgsmål til afdelingslederen med kontakt til frontlinjepersonalet er svaret:

”Nu er vi jo ikke kommet ordentlig i gang, men... Jeg synes det er relevant i forhold til beboerne på x, hvor vi kan gå i dialog med brugerne og kommunen og snakke om, hvad var det, vi satte i værk for at undgå, at du gjorde de ting. Der giver det mening. Men i forhold til rigtig mange af beboerne, der synes jeg faktisk ikke, det giver så meget mening. Jeg er heller ikke så meget til firkantethed og systemer. Det der med at sætte ting i kasser, nu gør vi sådan - det ligger ikke så meget til mig... men det betyder ikke, at vi ikke kan lære noget om det” (AF).

5.5 Opsamling

Specialektoren begrundede nødvendigheden af resultat- og effektmåling som både et redskab til faglig udvikling og til økonomisk styring (effektivisering). Dette er helt i tråd med den forståelse, der er hos de nævnte styrelser og ministerier. Med reference til Røvik kan vi her tale om, at Specialektoren kopierer denne forståelse ind i egen kontekst uden at modificere eller forvandle ideen. Der stilles således ikke grundlæggende spørgsmål til, om resultat- og effektmåling er velegnet til at opnå økonomisk styring og faglig udvikling.

Vi ser, at der er forskellige accountabilities i spil. Sektorledelsen er optaget af, at de gennem resultat- og effektmåling kan måle og dokumentere, at indsatsen giver værdi for pengene,

og at de som leverandør formår at være en attraktiv part til aftagerne (kommunerne). Faglighed og økonomi kobles sammen. Endvidere udtaler de, at det er et højt prioriteret projekt, et pres, som den øverste ledelse må forholde sig til og som vægter højt. Med henvisning til Romzek og Dubnick kan vi tale om, at der på det øvre ledelsesniveau er flere former for accountabilities i spil, hvor de forsøger at balancere mellem forskellige former for eksterne og interne pres: et politisk niveau, kunder, økonomi og en faglig del. På konsulentniveauet tales der i højere grad ud fra en teknisk faglig forståelse og det at synliggøre sammenhænge. Når vi kommer tættere på frontlinjen kan vi fornemme en vis skepsis over for resultat- og effektmåling ud fra en socialfaglig forståelse. Afdelingslederen gør opmærksom på forhold, som er svært målbare, og at de ting, som ikke kan måles, har en værdi. Vi tolker, på baggrund af afdelingslederens udtalelser, at det er vigtigt for det udførende niveau, at de kan se en mening med resultat- og effektmåling i praksis, at de kan se, det giver resultater for borgeren. Mening og resultater italesættes i forhold til livskvalitet. Afdelingslederen anvender ord som firkantethed, kasser og systemer i relation til resultat- og effektmåling. Med tanke på Abernethy og Stoelwinder har vi her et eksempel på, hvorledes der kan opstå udfordringer, når fagprofessionelle, der arbejder med mennesker, skal forholde sig til bureaukratiske og administrative systemer.

5.6 **Sektion 4: Resultat- og effektmåling - implementering i Specialektoren**

Selvom resultat- og effektmålingsprojektet i Specialektoren stadig er i opstartsfasen, har ledelsen og konsulenterne gjort sig tanker om, hvordan implementeringen skal foregå, og hvad succeskriterierne er. De har ligeledes gjort sig overvejelser i forhold til udfordringer eller barrierer for implementering:

”Når vi kommer ud af 2015 skal der være en dokumentationshåndbog samt indikatorer. Men selve processen med at dokumentere på den rigtige måde bliver vi ikke færdige med. Det er en løbende proces” (OBJ).

Sektorchefen fortsætter:

”Jeg forventer, det er en fremadskridende proces, ikke en vi kan vinge af, men noget vi arbejder på løbende. Men det skal være noget, vi gør systematisk. Nu udvikler vi grundlaget og får udpeget indikatorer, og det vi måler på. Fra næste år går vi mere i drift. Jeg forventer, at vi på dette område

hele tiden lærer af erfaringer og sætter nye mål. Det bliver en dagsorden i de næste mange år frem” (OBJ).

Ifølge de to udviklingskonsulenter er det vigtigt at tilrettelægge implementeringen, således at de der arbejder med resultat- og effektmåling i praksis ikke drukner i dokumentationsarbejde. De anbefaler at fokusere på mål og delmål. Ligeledes ser de ikke store ændringer i forhold til en allerede eksisterende dokumentationspraksis:

”Vi lægger kun det her ind i forhold til mål og delmål. Vi kommer ikke til at skulle lave kvantitativ dokumentation på alt muligt andet. Det forandrer sig ikke. Det vil sige, at når de er inde og dokumentere i delmålsdagbogen, så skal de sætte en prik ekstra. Vi lægger ikke alle mulige ting ind, hvor de så skal sætte en masse flueben. Man kan så sige, at hvis de har ti delmål, så er det selvfølgelig flere prikker, de skal sætte og flere delmål, der skal evalueres på, men det er jo ikke noget vi bestemmer. Vi anbefaler, at man arbejder med et begrænset antal mål, men der er nogle der sætter rigtig mange delmål” (AB).

Konsulenterne giver udtryk for, at de ser udfordringer i forhold til implementeringen, særligt i forhold til om kompetencerne hos frontlinjepersonalet er til stede:

”Pludselig skal man til at forstå det her system med formål, delmål, evaluering osv. Så der er nogle udfordringer i forhold til forudsætningerne for, at kunne gribe den her bold og gøre det” (DK).

Sektorchefen ser også udfordringer:

”Der er mange udfordringer – dels et opgør med lang historisk betinget pædagogisk kultur plus et regulært stykke oversættelsesarbejde, hvor vi skal have beskrevet teoretisk ramme og indikatorer og så videre. Det er et stykke akademisk arbejde, men de skal kunne formidle det til fagfolkene. Det er en udfordring, at få de to paradigmer til at mødes. I værste fald kan det føre til lede - et skrivebordsprojekt som ikke er i nærheden af virkeligheden” (OBJ).

På samme måde er der fra konsulenterne også en forventning til såvel ledere som medarbejdere på udfører niveau:

”For mig der handler det om at have en dialog med ledergrupperne om, hvordan vi organiserer deres dokumentation. Jeg forventer ikke, at alle kan skrive en individuel plan, men jeg forventer, at tilbuddene har taget stilling til, hvem der skal kunne. Jeg forventer heller ikke, at alle skal kunne opstille et mål eller et delmål. Jeg forventer, at alle som minimum kan skrive et lille dagbogsnotat. Der ligger en stor opgave for lederne fremover, at man skal stille nogle krav, når man ansætter folk” (AB).

Sektorchefen pointerer også, at forventningen er, at særligt lederne på tilbuddene deltager aktivt:

”Det er lykkedes godt, men kan man ikke, eller vil man ikke trække i organisationens retning, er der et system til at håndtere det – men det er ikke der, hvor vi er – men da det rangerer højt, kan vi ikke leve med decentrale ledere, der ikke vil sælge den vare. Det kan vi ikke leve med” (OBJ).

Derfor er der også fra ledelsen klare forventninger i forhold til, hvordan frontlinjen tager i mod det:

”Jeg forventer også en accept af, at det er en del af kerneopgaven for praktikere. Det er jo ikke nogen hemmelighed, at der kan være praktikere, der synes det er ligegyldigt spild af tid i stedet for det meningsfulde – altså at være sammen med borgeren – dag for dag breder der sig dog en forståelse for, at det er nødvendigt at kunne” (OBJ).

Den skepsis og de barrierer, som topledelsen og konsulenterne forudser i sektoren i forbindelse med implementeringen, bliver bekræftet af afdelingslederen på Sødysbakke:

”Det jeg hører fra mange medarbejdere, det er, at så skal vi ind og skrive om det, og så skal vi være enige om det. Der går rigtig meget tid fra den direkte tid, man har til at arbejde med beboeren. Det synes jeg er en rigtig stor udfordring, og det kræver man er enig om, hvad er det lige vi går ind og skriver om, men når det så er sagt, så er det jo rigtig fint, at man har den samme retning, at vi har det samme mål at arbejde hen efter, fordi det er forudsætningen for, at man kan nå hen til et mål” (AF).

Afdelingslederen bekræfter, at resultat- og effektmåling måske ikke umiddelbart giver lige meget mening for alle medarbejdere:

”For nogle giver det rigtig meget mening, men for andre... De skal lige i gang og have fundet ud af, hvordan er det lige, det her fungerer, og hvordan laver vi nogle mål, vi kan bruge til noget? For så tror jeg faktisk også, det kan skabe noget retning for medarbejderne i deres arbejde, at de har nogle mål, de kan bruge til noget. Hvis vi er ude i, at de har svært ved at se meningen med det, eller de har svært ved at forstå eller ikke kan se en sammenhæng mellem en beboers livskvalitet, og det de skal ind og skrive, så tror jeg det vil tage noget af arbejdsglæden og vil tage noget af det gode arbejde” (AF).

Afdelingslederen ser en udfordring i forhold til, hvordan resultat- og effektmåling kan implementeres, så det bliver en del af dagligdagen. Endvidere at skabe mening for medarbejderne på det udførende niveau, men hun ser samtidig også, at det kan bidrage til fagligheden:

”Det kræver noget indkøring i forhold til, hvordan man arbejder med det og i forhold til, hvordan man får det ind som en del af dagligdagen. Men selvfølgelig kan det bidrage, fordi du kan gå ind og afdække, jamen hvad er det, vi gør her? hvad sker der, hvis vi er to på arbejde, hvis vi er tre? Og så kan man lære af, hvad det er man gør, og i de handlinger den enkelte pædagog foretager sig”(AF).

Ligesom sektorledelsen er afdelingslederen inde på, at et projekt som dette tager tid. Hun forholder sig tvivlende til, om det giver mening at implementere i forhold til alle målgrupper, og igen understreger hun, hvor vigtigt det er, at det giver mening for den enkelte medarbejder:

Jeg kan godt se en mening, men jeg er i tvivl, om det giver ret meget mening for den enkelte medarbejder. Det kræver i hvert fald et stykke arbejde. Jeg tænker umiddelbart i forhold til eksempelvis Bakkebo hvor vi har de domsanbragte, der tror jeg det giver rigtig god mening. Der vil du kunne se, at du flytter fra et sted til et andet, så den her med at dele det lidt op, der tror jeg, det vil give rigtig meget mening. I forhold til de andre beboere, der tror jeg, det bliver et stort arbejde i forhold til at få det til at give mening for den enkelte medarbejder”(AF).

5.7 Opsamling

I forbindelse med den planlagte implementering af resultat- og effektmåling ser vi, at der er lagt op til et større indledende arbejde i forbindelse med at få defineret indikatorer og udarbejdet en

dokumentationshåndbog. Der bliver investeret tid i dette forberedende arbejde, og først i 2016 er det planlagt at begynde at måle. Der tales om en løbende proces og en dagsorden de næste mange år. I specialektoren pointerer konsulenterne, at de bygger videre på en proces, som de allerede er i gang med. Dette er helt i tråd med Røviks teori om, at organisationer tilpasser og modificerer for at beskytte den eksisterende organisation og måden, hvorpå den arbejder. Vi tolker, at de i sektoren ikke forandrer det bestående radikalt. Samtidig med dette så skinner den politiske og kundeorienterede accountability tydeligt igennem hos ledelsen. Projektet har hos ledelsen høj prioritet, hvor de er bundet op på opgaven i forhold til forventninger fra politikerne, styrelse, tilsyn og kunder. Ledelsen er bevidst om, at der kan være andre prioriteringer og forståelser til stede i organisationen, men gør det klart, at disse ikke må stå i vejen for projektet. Ledelsen og konsulenterne er bevidste om at resultat- og effektmåling kan udfordre de fagprofessionelle på flere områder, og der tales om et muligt opgør med en historisk betinget kultur. Sektorchefen taler om forskellige paradigmer, hvor der er en sandsynlighed for at resultat- og effektmåling kan konflikte i forhold til en faglig selvforståelse hos frontlinjepersonalet. Med tanke på Abernethy & Stoelwinder bliver det afgørende i forhold til, om der opstår harmoni eller konflikt, at de fagprofessionelle ikke får opfattelsen af at resultat- og effektmåling indføres for at kontrollere eller indskrænke deres autonomi eller bliver et skrivebordsarbejde, hvor dokumentationsarbejdet ikke er i stand til at skabe resultater for den enkelte borger. Der nævnes hos afdelingslederen en bekymring i forhold til, at projektet kommer til at stjæle tid fra den direkte tid i arbejdet med beboeren. Ledelsen samt konsulenterne lægger op til en anden udgave af resultat- og effektmåling, set i forhold til Socialstyrelsens udlægning. De mener ikke, det er muligt at gennemføre klassiske effektmålinger. Med henvisning til Røvik kan vi tale om, at der her sker en modificering, hvor resultat- og effektmåling tilpasses den kontekst, som Region Nordjylland, Specialektoren befinder sig i. Vi tolker, at ledelsen og konsulenter forsøger at balancere mellem det Røvik betegner som hensynet på den ene side til det bestående (den hidtidige socialfaglige praksis og forståelse) og så hensynet til nødvendigheden af at skulle bringe noget nyt i spil. Igen med henvisning til Røvik kan vi tolke dette som en bevidst og rationel handling fra ledelsens side.

KAPITEL 6 Konklusion

I dette afsluttende kapitel konkluderer vi på vores problemformulering, som vi har opnået viden om ved hjælp af vores teori, empiri og analyse.

I vores projekt har vi arbejdet med en todelt problemformulering, der har gået på at undersøge:

Hvorfor er resultat- og effektmåling kommet centralt på dagsordenen inden for det specialiserede område? Hvem sætter dagsordenen? Og hvad er det for krav og forventninger fra omgivelserne, der er i forhold til at indføre resultat- og effektmåling?

Og:

Hvordan har Speciaalsektoren i Region Nordjylland tænkt sig at omsætte resultat- og effektmåling, så det kan balancere mellem eksterne og interne pres?

I forhold til at besvare den første del af problemformuleringen viser vi i første del af analysen, hvorledes resultat- og effektmåling dagsordensættes fra 2004 og årene frem, og i stigende grad får en central placering i det organisatoriske felt. Hvis vi ser på, *hvorfor* dette er tilfældet, så er der fra centralt hold (regering og stat) et ønske om politisk, økonomisk og faglig styring og udvikling, men også et krav om øget faglighed samt det at skabe evidens i den faglige indsats. Det anføres kontinuerligt igennem hele den undersøgte periode, at det er usikkert, hvilke resultater kommuner og regioner er i stand til at skabe på det sociale område, og hvilken effekt indsatsen har? Der stilles spørgsmålstejn ved, hvad det er man får for pengene på det specialiserede område samtidig med, at det anføres, at der er tale om et særdeles udgiftstungt område, hvor budgetter gang på gang sprænges. Det er tydeligt, at regering og stat finder den manglende dokumenterede viden og manglende styring af økonomien uacceptabel. Vi ser i løbet af perioden, at presset intensiveres på de kommunale og regionale aktører om at komme i gang med resultat- og effektmåling. Vi ser endvidere, at en lang række normative pres og siden tvangsmæssige iværksættes i perioden. Den lovgivningsmæssige tvang ser vi i form af Strukturreformen, Budget Lov og Lov om Socialtilsyn (Tilsynsreformen). De mere normative pres folder sig ud ved, at forskellige aktører, via diverse publikationer, lægger et fagligt og metodemæssigt pres. Her er der tale om aktører i statslig regi såsom: Finansministeriet, Socialministeriet og Økonomistyrelsen, men også konsulenthuse og tænketanke presser på. Vi ser således, at en række forskellige former

for pres fra flere forskellige aktører, rulles ud i det organisatoriske felt, og hvor organisationerne i feltet langsomt presses, og i sidste ende tvinges til at handle i forhold til resultat- og effektmåling. Vi ser, at det organisatoriske felt i perioden har faste og stærke aktører i form af forskellige ministerier og Rigsrevisionen, men samtidig udvikles feltet undervejs og får nye deltagere særligt i form af Socialstyrelsen og Socialtilsynet, der indtager dominerende roller. Vi ser også, at resultat- og effektmåling i løbet af perioden konstitueres som et centralt element i det specialiserede område. I forhold til vores case, Specialektoren i Region Nordjylland, kan vi genfinde en lang række af de pres fra det organisatoriske felt som årsag til, at sektoren nu påbegynder implementering af resultat- og effektmåling. Sektoren angiver økonomiske, konkurrencemæssige og faglige årsager (pres).

I Specialektoren finder de det nødvendigt, at kunne dokumentere effekterne af indsatsen i forhold til kunderne (kommunerne). I sektoren anfører ledelse og konsulenter, at Socialstyrelsen spiller en stor rolle i forhold til, at resultat- og effektmåling kommer på den lokalpolitiske dagsorden. Sektorledelsen understreger imidlertid, at resultat- og effektmåling også er noget, de selv vil og finder nødvendigt, og at de aktivt forsøger at påvirke den dagsorden, der sættes af Socialstyrelsen. Dette ved at indgå i et samarbejde med dem og bidrage med viden fra praksis. Denne strategi er meget bevidst i forhold til at fremstå som en samarbejdspartner, der er langt fremme.

Selvom Specialektoren orienterer sig i mod såvel Socialstyrelsen og Socialtilsynet, så kopierer de dog langt fra den tilgang til resultat- og effektmåling som Socialstyrelsen udlægger som "best practice", hvor øverste trin i et evidenshieraki fremlægges som det optimale. I stedet tilpasser og oversætter Specialektoren resultat- og effektmåling, så det kan passe ind i den organisatoriske kontekst, som de befinder sig i. Effektdelen nedtones til fordel for, at der måles på mål og delmål, ligesom at udgangspunktet er et kvalitativt koncept. Der sker en bevidst og rationelt begrundet modificering, hvor både ledelse og konsulenter forholder sig kritisk til det evidenshierarki, som Socialstyrelsen opererer med. Dette primært ud fra en socialfaglig skepsis (ikke alt kan måles og vejes) men også ud fra en teknisk og pragmatisk tilgang (hvad er muligt og hvilke ressourcer er til stede?).

Det fremgår også af analysen, at resultat- og effektmåling handler om både faglighed og økonomi. Særligt ledelsen er optaget af, at de gennem resultat- og effektmåling kan måle og

dokumentere, at indsatsen giver værdi for pengene og vise, at Specialsektoren er en konkurrencedygtig leverandør. Resultat- og effektmåling prioriteres meget højt af ledelsen, der ikke lægger skjul på, at det er et projekt, der skal implementeres, også selvom der risiko for modstand fra den interne del af organisationen.

I forbindelse med implementeringen ser vi, at der investeres tid i det indledende arbejde med at få defineret indikatorer og få udarbejdet en dokumentationshåndbog. Først i 2016 begynder de at måle. Såvel ledelse som konsulenter betoner, at der er tale om en løbende proces og en dagsorden, der er aktuel i de næste mange år. Informanterne er bevidste om, at der kan være andre prioriteringer og forståelser til stede i organisationen særligt hos frontlinjepersonalet, hvor resultat- og effektmåling kan udfordre de fagprofessionelle på flere områder. Det drejer sig blandt andet om en skepsis i forhold til, om det er muligt at indfange relationer med evidensbaserede metoder, og om der kan opstilles målbare (og dermed relevante) mål for alle typer af beboere. Endvidere kan selve dokumentationsarbejdet skabe modstand, hvor der tales om en risiko for at dette vil stjæle tid fra beboerne.

Trods risiko for modstand fastholder sektorledelsen nødvendigheden af at arbejde med resultat- og effektmåling. Ledelsen og konsulenter forsøger at håndtere det interne og eksterne pres ved at indføre en modificeret og tilpasset udgave af resultat- og effektmåling. Implementering foretages i det tempo som ledelse og konsulenter vurderer organisationen kan kapere. På denne måde forsøger de i Specialsektoren at balancere mellem det eksterne pres om at kunne dokumentere resultater og effekt via evidensbaserede metoder overfor en vis intern skepsis i forhold til resultat- og effektmåling. Om det lykkes at oversætte og implementere resultat- og effektmåling, således det giver mening internt i organisationen for de fagprofessionelle i arbejdet med den enkelte borger, og de samtidig er i stand til at imødekomme eksterne krav fra kunder, politikere, styrelse, tilsyn mfl. må tiden vise.

KAPITEL 7 Refleksion

I vores metodologifsnit argumenterer vi for, at der er indlejret et teoritestende aspekt i vores studium med fokus på Powell og DiMaggios tidlige tilgange (Powell & DiMaggio: 1983,1991). Vi har via vores analyse givet få eksempler på, hvorledes de i Region Nordjylland forsøger at spille tilbage i det organisatoriske felt ved at indgå i et samarbejde med en toneangivende aktør i feltet (Socialstyrelsen) om udvikling inden for området. I dette kapitel vil vi med to forskellige empiriske eksempler yderligere vise, hvorledes der kan tales for et mere dialektisk forhold mellem et institutionelt pres i et organisatorisk felt og organisationer/aktører.

Fra kopiering til forvandling og (de)kontekstualisering: Eksemplet fra Odense

Vores analyse viser et massivt pres fra det organisatoriske felt, hvor vægtige aktører forsøger at presse kommunerne i forhold til at få dem til at omsætte resultat- og effektmåling i praksis. På trods af dette pres, der står på i en periode på over ti år, har vi kun fundet få eksempler på konkret implementering inden for det specialiserede socialområde. Svanholt (2013) henviser til Gladsaxe Kommune samt Faaborg Midtfyn, der dog begge forekommer at være i et begynderstadiet. En undtagelse synes at være Odense Kommune, hvor de inden for ældre- og handicapområdet er ved at implementere resultat- og effektmåling, og hvor rehabiliteringsbegrebet spiller en nøglerolle (Holmgaard, 2014). Eksemplet med Odense tænker vi er interessant, da vi her kan se, hvordan en organisation forsøger at spille tilbage i det organisatoriske felt, og hvor de med nye tanker kan være med til at sætte en dagsorden.

I Odense Kommune kobler de resultat- og effektmåling med, hvad de kalder et nyt borgerperspektiv samt en ny økonomistyringsmodel. I det nye borgerperspektiv er der jævnfør kommunen tale om et paradigmeskifte, hvor de går væk fra en kompensationstankegang til rehabilitering. Odense Kommune definerer rehabilitering på følgende måde:

"Rehabilitering er en målrettet og tidsbestemt samarbejdsproces mellem en borger, pårørende og medarbejdere. Formålet er, at borgeren, som har eller er i risiko for at få betydelige begrænsninger i sin fysiske, psykiske og/eller sociale funktionsevne, opnår et selvstændigt og meningsfuldt liv. Rehabilitering baseres på borgerens hele livssituation og beslutninger og består af en koordineret, sammenhængende og videns baseret indsats" (Odense, 2015).

Ud over at se på borgernes individuelle behov, som et punkt for udvikling, så drejer det sig om at rette fokus mod effekten af indsatsen. Administrerende direktør i Ældre- og Handicapforvaltningen i Odense Kommune, Helene Bækmark udtaler:

"Når man kigger på, hvad den offentlige sektor leverer, har fokus været for meget på input og output og for lidt på selve effekten for borgerne" (Bækmark, 2014).

Samtidig arbejder kommunen med en helt ny budgetmodel, der skal understøtte en effektiv styring samt tildeling af midler på baggrund af rehabiliteringstankegangen:

"At forankre rehabilitering i strategien og virkelighedens praksis giver således kun mening, hvis man også forankrer den i økonomien" (Holmgaard 2014:2).

Formålet med budgetmodellen er klar:

"Formålet var at finde en budgetmodel, der dels understøtter at borgerne får den rette indsats og den bedste effekt undervejs i rehabiliteringsforløbet, og dels at man på en etisk afbalanceret måde belønner den myndighed, der populært sagt sender borgerne ud af døren igen, når de er blevet rehabiliteret og igen kan klare hverdagslivet på egen hånd" (Holmgaard:2014:2).

I arbejdet med den nye effektbaserede økonomistyring henviser Odense Kommune til hjemmehjælpskommissionen (hvor Helene Bækmark var et af medlemmerne), der blandt andet anbefaler at:

"kommunerne udvikler og arbejder med afregningsmodeller, der giver både private og offentlige leverandører et økonomisk incitament til at arbejde målrettet med en rehabiliterende indsats og forfølge øget kvalitet, målopfyldelse og effekt for borgeren" (Holmgaard 2014:14).

En sådan model vil efter Odense Kommunes overbevisning gøre op med kassetænkning og uhensigtsmæssig fordeling af ressourcer, eller som Helene Bækmark udtrykker det i forhold til nødvendigheden af at indføre en ny incitamentsstruktur:

”Vi kan ikke beholde en styringsmodel, der gør, at man som leder bliver straffet i form af mindre budgetter og opsigelser af personale, hvis man er dygtig til at sende borgeren ud i livet igen” (Bækmark, oplæg på MPG uddannelsen marts 2015).

I forhold til at udvikle en ny præstationsfremmende økonomimodel opstilles der fire overordnede mål:

- Skabe en incitamentsstruktur, der understøtter den rehabiliterende tankegang
- Konstruere en budgetfordelings- og økonomistyringsmodel i tråd med denne tankegang.
- Formulere ønskede effektmål for de enkelte borgerforløb
- Indføre effektmålingsmodeller til brug for de enkelte forløb

Kilde: Holmgaard 2014: 15-16

Jævnfør Bækmark er det vigtigt, at fagligheden bliver styrende:

”Det faglige lederskab skal genindføres, så man helt præcis kan se, hvad der nytter, og hvad der ikke nytter. Vores fokus på effekt og på at tilrette økonomien efter den bliver dermed en reel gevinst for fagligheden, for medarbejderne” (Holmgaard, 2014: 6,7).

Med Odense Kommune ser vi et eksempel på en kommune, der i arbejdet med resultat- og effektmåling foretager et paradigmeskifte i måden de møder borgeren på – fra kompensation til rehabilitering. De kopierer ikke alene tanker om mål og effekter ind i forhold til den hidtidige indsats, men tænker indsatsen på en ny måde. Med reference til Røviks translationsantagelser kan vi tale om, at kommunen ikke uden videre kopierer eller modificere resultat- og effektmåling, men bevidst og rationelt forvandler det. Dette argument forstærkes ved, at kommunen transformerer sin budgetmodel, hvor rehabilitering og effektmåling bliver bærende for ressourcetildeling. Vi bemærker også, at den administrerende direktør Helene Bækmark er meget aktiv i forhold til at få kommunikeret denne nye model ud i det organisatoriske felt. Dette kan vi se ved, at hun gæsteforelæser på lederuddannelser (MPG), skriver artikler i blandt andet Danske Kommuner og Mandag Morgen. Endvidere er der udgivet en bog om emnet (Holmgaard, 2014). Med Odense eksemplet kan vi tale om en organisation, der ikke blot tager passivt imod det pres, der kommer fra det organisatoriske felt og tilpasser sig ”standarder” herfra, men at de prøver at tænke nyt i

forhold til at udvikle en model for resultat- og effektmåling. På denne måde er Helene Bækmark med til at præge dagsordenen og bringe ideerne fra Odense Kommune ud i feltet – det Røvik betegner som (de)kontekstualisering.

I forlængelse af dette er det interessant at bemærke, at Socialstyrelsen p.t. annoncerer efter leverandører, der kan udvikle socialpædagogiske metoder inden for det specialiserede område (udviklingshæmning). Metoder der vel og mærke tangerer en rehabiliteringstankegang og som har sigte mod mere viden og bedre effekt. Som styrelsen skriver på deres hjemmeside om metodens sigte:

”Her skal metoden medvirke til, at borgere med udviklingshæmning øger deres funktionsevne og i højere grad lever et selvstændigt liv, hvor de dels udnytter deres muligheder for at deltage i samfundslivet, dels er mindre afhængige af professionel hjælp og støtte” (Socialstyrelsen, 2015e).

Fra isomorfe pres til aktiv modstand: KL eksemplet

I vores analyse viser vi, hvorledes der skabes isomorfe pres fra stærke aktører i det organisatoriske felt i forhold til blandt andet Kommunerne. Nogle af disse pres er med henvisning til Powell og DiMaggio normative i form af standarder og forskrifter. Vi skal her se et eksempel på, hvorledes der spilles tilbage i feltet fra Kommunerne. Særligt én markant udtalelse fra Socialstyrelsen giver et modspil:

”I januar var Socialstyrelsen i flere medier citeret for at sige, at under ti pct. af de samlede udgifter på socialområdet bliver brugt på indsatser, som man ved virker. Dermed blev det også antydnet, at kommunerne spilder 90 procent af midlerne på indsatser, der ikke virker” (KL, 2015)

Sådan indledes en artikel fornyligt bragt i KL. Denne udtalelse om indsatser, der ikke virker, har sat en politisk dialog i gang, hvor Socialministeren er blevet bedt om at komme med en redegørelse. Socialministeren udtaler bl.a. følgende:

”Det er vigtigt at understrege, at den sociale videnskab er ung, og viden om de enkelte indsatsers effekt er derfor begrænset. Der vil derfor også være tale om et skøn, når man vurderer, hvor stor en andel af metoderne, der er evidensbaserede (...). Det skal i den sammenhæng endvidere understreges, at der findes ”evidens” på forskellige niveauer. Noget er testet på allerhøjeste

niveau, mens andet er en virksom praksis, som anvendes i kommunerne, men som endnu ikke er kortlagt. Det er Socialstyrelsens opgave sammen med kommunerne at sørge for, at det sker, så man kan nå frem til de bedst mulige sociale indsatser (Manu Sareen citeret i KL, 2015)

Herudover bliver det understreget fra ministeren og Socialstyrelsen at:

”Der naturligvis findes effektive sociale indsatser, hvor man ikke har undersøgt, om de har en positiv effekt for borgeren. Det ændrer dog ikke ved, at de har gjort en positiv forskel i borgerens liv” (KL, 2015).

Disse udtalelser får KLs formand for Social- og Sundhedsudvalget til at konstatere at:

”Det er glædeligt, at Socialstyrelsen anerkender, at kommunernes indsatser på socialområdet er effektive for borgerne, også selvom de ikke er evidensbaserede (...). Hvis kommunerne kun ville og kunne bruge evidensbaserede metoder, ville der ikke blive udført ret meget socialt arbejde, da der kun findes en håndfuld af disse metoder. Men det betyder ikke, at vi arbejder med hovedet under armen” (Thomas Adelskov citeret i KL, 2015).

Samtidig så anerkender formanden, at kommunerne skal bruge indsatser, der har en dokumenteret effekt:

”Vi står midt i et paradigmeskifte i kommunerne, hvor vi i langt højere grad skal bruge indsatser, som har en dokumenteret effekt. Vi skal således ikke basere os på mavefornemmelser, men på forskning og viden. Men viden behøver ikke være stor evidensbaseret forskning, det kan lige så vel være praksisnær forskning, som understøtter den udvikling, som kommunerne er i gang med” (Thomas Adelskov citeret i KL, 2015).

Ovenstående mener vi er et eksempel på, hvorledes kommunerne ikke uden videre giver efter for et pres, der skabes i det organisatoriske felt af en stærk spiller som Socialstyrelsen herunder de forventninger og standarder som Styrelsen forsøger at udrulle i forhold til evidens og effekt. Dog er der samtidig en erkendelse hos kommunerne om, at der skal bruges indsatser, hvor effekten kan dokumenteres. På denne måde kan vi sige, at selve begrebet resultat- og effektmåling forekommer at være institutionaliseret i feltet – at vi skal denne vej på den ene eller den anden måde, stilles der ikke længere spørgsmålstejn til. På den anden side viser det også, at vi befinder

os i en tidlig institutionel fase, hvor der foregår en kamp om, hvorledes resultat- og effektmåling konkret kan/skal udfoldes i organisationerne, hvor der fra kommunernes side argumenteres for at der skal skabes et tættere samarbejde, og at der mangler praksisnær forskning. Det videre perspektiv kunne være, at vi også fremadrettet vil se denne type af "kampe" mellem aktører i feltet. Kampene vil utvivlsomt forstærkes såfremt kommunerne, regionerne og de private leverandører ikke for alvor begynder at implementere resultat- og effektmåling. Ligeledes kan det forventes, at der mellem KL og Socialstyrelsen også fortsat kan opstå konflikter, da Socialstyrelsen på dette område kan udfordre kommunernes selvstyre og dermed KLs rolle.

I denne forbindelse bliver det interessant at følge Socialtilsynet og den måde hvorpå de i praksis varetager deres opgave i forhold til godkendelse af de forskellige tilbud. Da resultat- og effektmåling er indbygget som en del af godkendelsesmodellen har tilsynet her en mulighed for at "sætte tommelskruerne på" også i praksis i forhold til tilbuddene. Indtil videre lægges der fortsat op til en relativ stor grad af metodefrihed i forhold til, hvordan tilbuddene kan/skal arbejde med resultat- og effektmåling, men en mulighed er, at godkendelsesproceduren over tid skærpes eller ensrettes, således at Socialtilsynet i højere grad dikterer, hvordan der skal arbejdes med dette. I så tilfælde kan vi forvente en kamp i forhold til særligt KL.

Litteraturliste

Abernethy, M.A. and Stoelwinder, J.U (1995) *The role of professional control in the Management of complex organizations*. Accounting, organizations and society, vol. 20. No1 pp. 1-17. 1995.

Andersen, Lotte Bøgh, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (2012) *Metoder i statskundskab*. Hans Reitzels Forlag 2012.

Antoft, Rasmus & Heidi Houlberg Salomonsen (2007) *Det kvalitative casestudium - introduktion til en forskningsstrategi i Håndværk & Horisonter – tradition og nytænkning i kvalitative metoder*. Redigeret af: Rasmus Antoft, Michael Hviid Jacobsen, Anja Jørgensen og Søren Kristiansen. Syddansk Universitetsforlag.

Antonsen, Marianne (2002) *Sociologisk Nyinstitutionalisme, konflikt og forandring: Domstolsstyrelsen som illustration*. Research paper 02/15 Roskilde University

Bohni, Nielsen, Mads Nyholm Jacobsen & Morten Pedersen (2005). *Øje for effekterne – resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser*. Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/2005, 86. årgang.

Bækmark, Helene (2014). *Velfærdssamfundets overlevelse kræver forandringsledelse*, Væksthus for ledelse, 11.4.2014:

<http://www.lederweb.dk/Strategi/Forandringsledelse/Artikel/109758/Velfærdssamfundets-overlevelse-kraver-forandringsledelse>

Duedahl, Poul og Michael Hviid Jacobsen (2010) *Introduktion til Dokumentanalyse*. Syddansk Universitetsforlag.

Ekerorth, Tom (2014) *Hvad vil du gerne kunne?* Rehabilitering, Danske Kommuner no.24

Finansministeriet (2005) *Aftaler om den kommunale økonomi for 2006*, juni 2005.

Finansministeriet (2008) *Aftaler om den Kommunale og regionale økonomi for 2009*, juni 2008.

Finansministeriet (2009) *Det Specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering*, juni 2009

Finansministeriet (2010) *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, februar 2010.

Handleplan 2015, *I gode hænder hos Region Nordjylland*. Region Nordjylland: http://www.rn.dk/Om-Region-Nordjylland/Strategier-og-politikker/Strategi-2018/~media/Rn_dk/Om%20Region%20Nordjylland/Strategier%20og%20politikker/Handleplan%202015.ashx

Hansen, Foss Hanne 2012 *Universiteter i en brydningstid: Bologna, Lissabon og den danske andedam*. Kapitel 11 s285-302 i *Hvordan styres videnssamfundet? Demokrati, Ledelse og Organisering*, red.: Jan Faye og David Budtz Pedersen. 1. udgave. 2012. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Hede, Anders & Ditte Andersen mfl. (2005). *Virker velfærden? – et debatoplæg om evidens og velfærd*. København: Mandag Morgen.

Heugens, P. P. M. A. R., and Lander, M. W. (2009) *Structure! Agency! (And Other Quarrels): Meta-Analyzing Institutional Theories of Organization*, *Academy of Management Journal* 52 (1): 61-85.

Holmgaard, Anna Pia (2014) *Velfærd under ombygning. Fra service til selvstændighed*. Gyldendal Business 2014.

Houlberg, Kurt & Kræn Blume Jensen (2010) *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*, AKF Anvendt KommunalForskning, 2010.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004) *Aftale om strukturreform*, juni 2004.

Jacobsen, Dag Ingvar (2014) *Organisationsændringer og forandringsledelse*: Forlaget Samfundslitteratur.

Jespersen, Peter Kragh (2005) *Mellem profession og management*. 1. udgave Handelshøjskolens Forlag.

Klausen, Kurt Klaudi (2013) *Strategisk Ledelse – De mange arenaer*: Syddansk Universitetsforlag.

KL og Regeringen (2006a) *Aftale om kommunernes økonomi for 2007*.

KL og Regeringen (2006b) Bilag 1: *Aftale om det fremtidige samarbejde*.

KL og Regeringen (2009) *Aftale om kommunernes økonomi for 2010*, 16. juni 2009.

KL og Regeringen (2010) *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*, 12. juni 2010.

KL og Regeringen (2011) *Aftale om kommunernes økonomi for 2012*, 4. juni 2011.

KL og Regeringen (2012) *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*.

KL og Regeringen (2013) *Aftale om Kommunernes økonomi for 2014*, 13. juni 2013.

KL (2015) *Socialstyrelsen: Kommuner arbejder ud fra effektive sociale indsatser*. KLs hjemmeside 08.04.15 11:44:

<http://www.kl.dk/Born-og-unge/Socialstyrelsen-Kommuner-arbejder-ud-fra-effektive-sociale-indsatser-id177432/> (sidst set 11.6.2015)

Kraus, Kalle and Lindholm Cecilia (2010): *Accounting in inter-organisational Relationships within the public sector*, pp 113-148 in *Accounting in Networks*, Routledge 2010.

Kvale, Steiner & Brinkmann, Svend (2009) *Interview, Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag.

Lawrence, Thomas B. (2008) *Power, Institutions and Organizations in: The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications.

Lerborg, Leon (2011) *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundet.

Lynggaard, K. (2010). *Dokumentanalyse. I: Kvalitative metoder - en grundbog*. Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (red.). Hans Reitzels Forlag.

Madsen, Mogens Ove (2012) *Nyliberalisme, Universiteter og den akademiske frihed*. Kapitel 7 s. 181-205 i *Hvordan Styres Videnssamfundet? Demokrati, ledelse og organisering*. Red.: Jan Faye og David Budtz Pedersen. 1. udgave 2012. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Mejlby, Peter; Nielsen, Kasper Ulf og Schultz Majken (2010) *Introduktion til organisationsteori - med udgangspunkt i Scotts perspektiver*, Samfundslitteratur.

Messner, Martin (2009) *The limits of accountability*. *Accounting, organizations and society*, vol. 34. No.8 pp: 918-938. 2009.

Mulgan, Richard (2000) *Accountability: An Ever Expanding concept*. *Public administration*. Vol 78 No. 3, 2000 (555-573).

Nielsen, Klaus (red.) m.fl, (2005) *Institutionel Teori - en tværfaglig introduktion*, Roskilde Universitetsforlag

Odense (2015) *Hvad er rehabilitering?*

<http://www.odense.dk/om%20kommunen/forvaltninger/aeldre%20og%20handicapforvaltningen/ny%20organisation/den-rehabiliterende-organisation/hvad-er-rehabilitering>

Oliver, Christine (1991): *Strategic Responses to institutional processes* in Academy of Management Review 1991, vol. 16, No. 1, 145-179.

Pedersen, Dorthe (2008) *Strukturreformens styringspolitik - en overskridende dynamik*. i: Dorthe Pedersen, Holger Højlund & Carsten Greve (eds.). *Genopfindelsen af den offentlige sektor: Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*. København: Børsen.

Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (1983) *The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and collective Rationality in organizational fields* In American Sociological Review, Volume 4, Issue 2 (April 1983).

Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (1991) *The New Institutionalism* in Organizational Analysis, the University of Chicago.

Powell, Walter W. & Jeannette A. Colyvas (2008) *Microfoundations of Institutional Theory* in: The Sage Handbook of Organizational Institutionalism, Sage Publications.

Raiman, Knud (2012) *Casestudiet i praksis*. 2. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Rigsrevisionen (2008) *Beretning til statsrevisorerne om viden om effekter af de sociale indsatser*, juni 2008, Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen (2013a) *Notat til Statsrevisorerne omberetning om viden om effekter af de sociale indsatser*, juni 2013.

Rigsrevisionen (2013b) *Beretning til Statsrevisorerne om det specialiserede socialområde – statens overførsler til kommuner og regioner i 2012*, november 2013.

Romzek Barbara S. and Melvin J. Dubnick (1987) *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, Public Administration Review, Vol. 47, No. 3 (May - Jun., 1987), pp. 227-238.

Røvik, Kjell Arne (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne (2014) *Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget.

Scott, Richard W. (1992): *Organizations. Rational, natural and open systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Scott, Richard W. (1995) *Institutions and organizations*, London: Sage Publications

Selznick, Philip (1949) *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press

Sinclair, Amanda (1992) *The chameleon of accountability: Forms and discourses*. Accounting, Organizations and society, vol. 20, No 2/3 pp. 219-237, 1995.

SM (2015) *Tilsynsreform*, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold <http://sm.dk/arbejdsomrader/tvaergaende-omrader/tilsynsreform>.

Socialtilsynsloven (2013) *Lov om socialtilsyn*. LOV nr. 608 af 12/06/2013 Gældende Offentliggørelsesdato:13-06-2013. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=152303>

Socialstyrelsen (2015a) *"Viden om forskning og metoder baseret på evidens"* <http://socialstyrelsen.dk/om-os/viden-der-virker> (sidst set 05.4.2015)

Socialstyrelsen (2015b) *Om Socialstyrelsens viden*, <http://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-viden>

Socialstyrelsen (2015c) *Voksenudredningsmetoden (VUM) og den digitale understøttelse (DHUV)*: <http://www.socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling/om-sagsbehandling/dhuv>

Socialstyrelsen (2015d) *Kvalitetsmodel for Socialtilsyn Temaer, kriterier og indikatorer for tilbud*: <http://www.socialstyrelsen.dk/filer/tvaergaende/socialtilsyn/kvalitetsmodel-tilbud-18122013-2.pdf>

Socialstyrelsen (2015e) Annonce: *Leverandør søges til projekt målrettet voksne med udviklingshæmning* (26.5.2015): <http://socialstyrelsen.dk/nyheder/2015/leverandor-soges-til-projekt-malrettet-voksne-med-udviklingshaemning>

Storm Pedersen, John & Hammer, Sverri (2012): *Nogle konsekvenser af Strukturreformen år 6* i Tidsskrift for Arbejdsliv, 14. årg. Nr 4, 2012.

Strandgaard Pedersen, Jesper (2014) *Institutionel teori*, Kapitel 11, Klassisk og moderne Organisationsteori, red.: Signe Vikkelsø og Peter Kjær, Hans Reitzels Forlag.

Svanholt, Anne Kirstine (2013) *Økonomistyring på Handicapområdet*. I: Inge Storgaard Bonfils, Birgit Kirkebæk, Leif Olsen & Susan Tetler (eds.). *Handicapforståelse: Mellem teori, erfaring og virkelighed*. Akademisk Forlag. København.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014) *Budgetloven*: <http://oim.dk/arbejdsmraader/kommunal-og-regionaloekonomi/de-kommunale-budgetter-og-regnskaber/budgetlove-mv.aspx>

Økonomistyrelsen (2010a) *Arbejdsrapport: Mål og Resultatkrav - med fokus på effekt*, marts 2010

Økonomistyrelsen (2010b) *Inspirationsmateriale: Case-samling - inspiration til effekt: Hvordan vælger du mål, metoder, redskaber og resultatkrav, der passer til jeres styringsbehov?* September 2010.

Økonomistyrelsen (2010c) *Inspirationsmateriale: Ramme for Case-samlingen - inspiration til effekt. Hvordan vælger du mål, metoder, redskaber og resultatkrav, der passer til jeres styringsbehov?* September 2010.

Bilag 1 Interviewguide

Kan du kort fortælle om din rolle og funktion i organisationen?

Resultat- og effektmåling på dagsorden

Hvordan og hvorfor er resultat- og effektmåling kommet på dagsordenen i Speciaalsektoren, Region Nordjylland?

Oplever du/I krav og forventninger fra omgivelserne med hensyn til at indføre resultat og effektmåling? Hvis ja, hvordan kommer dette til udtryk?

Hvorfor indfører I resultat- og effektmåling nu (hvorfor ikke for 5 år siden)?

I handleplan 2015 står der, at I skal være konkurrencedygtige, kan du uddybe, hvordan det skal forstås? Hvilke parametre konkurrerer I på?

Er det vigtigt at være konkurrencedygtig? Hvis ja, hvorfor?

Er I konkurrencedygtige? Hvis ja, hvordan? Hvis nej, hvorfor ikke?

På en skala fra 1-10, hvor 10 er "essentielt", hvor vigtigt er det at så at få indført resultat- og effektmåling? (Efter angivelse få vedkommende til at uddybe, hvorfor der gives dette point)

Er resultat- og effektmåling vigtigere for nogle grupper/interessenter end andre? Hvis ja, uddyb.

Har I nogen inspirationskilder eller andre organisationer I skeler til i forbindelse med at indføre resultat- og effektmåling?

Har indførelse af resultat- og effektmåling en sammenhæng til Tilsynsreformen og den nye godkendelsesprocedure? Hvis ja, hvorfor og hvordan?

Resultat- og effektmåling i Speciaalsektoren

Hvad er det konkret I vil måle, når I taler om resultat- og effektmåling?

Hvem kan få gavn af, at I indfører resultat og effektmåling – hvorfor/hvordan?

Hvad forventer du, at resultat- og effektmåling kan tilføre organisationen?

Hvad er succeskriterierne i forhold til resultat- og effektmåling. Hvad er det I gerne vil opnå?

Med resultat- og effektmåling vælger I at knytte jer tæt op af Socialstyrelsens begrebsapparat. Kan du uddybe hvorfor? På hvilke punkter afviger I? Hvad er forklaringen på dette?

Balancen mellem faglighed og økonomi

Er der en sammenhæng mellem resultat- og effektmåling og økonomi? Hvis ja, hvordan? Hvis nej hvorfor ikke?

Kan resultat- og effektmåling bidrage i forhold til den faglige udvikling i organisationen? Hvorfor/hvordan?

Er økonomien en udfordring for Specialsektoren? Hvis ja hvorfor? Hvis nej hvorfor ikke?

Hvordan kan/skal resultat- og effektmåling implementeres?

Hvilke overvejelser har I gjort jer i forbindelse med selve implementeringen af resultat- og effektmåling?

Ser du udfordringer i forhold til at implementere resultat- og effektmåling i organisationen? Hvis ja, hvilke? Hvis nej hvorfor ikke?

Tænker I, at det skal implementeres overalt og på samme måde?

Er der nogle områder i organisationen, hvor du tænker, det bliver svære end andre steder, at implementere resultat- og effektmåling. Hvis ja, hvorfor? Hvis nej, hvorfor ikke?

Har du gjort dig nogen tanker om, hvordan frontlinjepersonalet samt ledelse på de enkelte institutioner vil tage i mod resultat- og effektmåling? Hvorfor tænker du det?

Hvad er tidshorisonten i forhold til implementering af resultat- og effektmåling?

Hvordan kan resultat- og effektmåling være med til at imødekomme krav og forventninger set i forhold til de forskellige interessenter/grupper?