

Oversættelse af standarder - Implementering af Fælles sprog standarden i de danske kommuner

Af Poul Skov Dahl og Mikael Asmussen

Resumé

I det kommunalpolitiske felt findes et væld af standarder – eksempelvis The Balanced Scorecard, LEAN-Management, Fælles sprog og mange andre. Standarder er kendetegnet ved, at være veldefinerede opskrifter, der kan benyttes af mange organisationer indenfor et felt. Men som artiklen efterviser, benyttes standarder ikke på samme måde overalt. Standarder oversættes og tilpasses praksis i de lokale organisationer. Det empiriske fokus i artiklen er på implementeringen af Fælles sprog

standarden i de danske kommuner. Analysen viser blandt andet, at organisatoriske såvel som aktørbundne ressourcer i organisationen har betydning for, hvorvidt standarder oversættes eller ej. Artiklen adskiller sig på to måder fra majoriteten af publikationer indenfor litteraturen om organisatoriske oversættelsesprocesser. Dels benyttes kvantitative data, dels arbejdes der på det teoretiske plan med en kobling mellem sociologisk institutionel teori og aktørbaseret institutionalisme.

Indledning

Hvad kan forklare, hvordan oversættelse af standarder finder sted i organisationer? Det er det grundlæggende spørgsmål, som skal besvares i denne artikel. Den sociologiske ny-institutionelle organisationsteori har bidraget med indsigt i, hvordan organisationer forandrer sig. Det gælder først og fremmest i forhold til, hvordan organisationsstandarder spredes og nedfældes i organisationer (Powell & DiMaggio 1991; Czarniawska & Sevón 1996; Røvik 1998). Der er også givet relevante bud på, hvordan standarder opstår (Brunsson & Jacobsson 2000; Dahl 2006a). Det er som nævnt oversættelsesprocessen, der er i fokus i denne artikel. Oversættelse handler om, hvordan udefrakommende organisationsstandarder tilpasses lokale forhold, idet de adopteres af forskellige organisationer. Organisatoriske oversættelsesprocesser er relativt velbeskrevet indenfor rammerne af sociologisk ny-institutionel organisationsteori (Sahlin-Andersson 1996; Røvik 1998). Men hvad angår forklaringer på disse oversættelsesprocesser, så er der behov for mere teoretisk såvel som empirisk viden og indsigt.

Nærværende artikel har til hensigt at levere tre væsentlige bidrag. For det første teoretisk ved at supplere den sociologiske ny-institutionelle teori med indsigter fra aktør baseret institutionalisme (Scharpf 1997). I den sammenhæng bliver det i højere grad muligt at fokusere de aktører, som organisationer udgøres af (Etzioni 1964, 3). Ved at fremhæve aktørernes rolle i oversættelsesprocesser, bliver det muligt at integrere bud på forklarende variable hentet fra implementeringslitteraturen. Derved øges forståelsen generelt af oversættelsesprocesser i organisationer. Det kan virke paradoksalt, at man indenfor organisationsteorien på den ene side og politologien og policy studier på den anden side stort set aldrig referer til hinandens arbejde, selvom man begge steder interesserer sig for, hvad der sker, når standarder implementeres i organisationer. For det andet vil artiklen bidrage med empirisk viden om implementeringen af Fælles sprog standarden, der benyttes på ældreområdet i de danske kommuner. Analysen bygger i den sammenhæng på kvantitative data i form af en spørgeskemaundersøgelse blandt alle 271 dan-

ske kommuner i 2004 (Hansen, Hansen & Dahl 2004). Dermed er der for det tredje ligeledes tale om et bidrag til metodeudvikling. I majoriteten af empiriske analyser af oversættelsesprocesser benyttes kvalitative casestudier. Der er væsentlige fordele ved sådanne studier, men en grundlæggende svaghed er dog, at det kun vanskeligt lader sig gøre at sige noget generelt på baggrund af de fundne resultater. Problemet har været udtrykt på den måde, at implementeringsforskningen har været kendetegnet ved "Too few cases, and too many variables" (Goggin 1986). Det har haft den konsekvens, at det har været vanskeligt at udskille den relative relevans af forskellige forklarende variable.

Fokus i artiklen er Fælles sprog standarden. På et generelt abstrakt plan konstituerer standarder "rules about what those who adopt them should do" (Brunsson & Jacobsson 2000, 4). Standardisering er en blød form for regulering, fordi standarder i princippet er frivillige og ikke følges op af formelle sanktioner (Mörth 2004). Standarder er med andre ord en slags opskrift eller råd, som tilbydes mange aktører på én gang (Brunsson & Jacobsson 2000, 2). Fælles sprog standarden er udviklet af Kommunernes Landsforening (KL) med henblik på at standardisere processen for leveringen af ældrepleje (Dahl 2006b). Fælles sprog er på den måde et standardiseret kategorisystem, og det, Fælles sprog mere specifikt standardiserer, er kommunikation mellem forskellige aktører i ældrefeltet (Hansen & Vedung 2005). Fælles sprog er således en overordnet begrebsramme, der benyttes til at beskrive brugernes samlede funktions-evne samt de ydelser, der leveres kommunalt. Konkret består Fælles sprog standarden af to skemaer, som benyttes i praksis. Det ene skema indeholder en funktionsvurdering, hvori oplysninger om brugernes ressourcer vurderes på forskellige vurderingsområder. Det andet skema i Fælles sprog beskriver kommunernes ydelseskatalog, det vil sige den service, som kommunerne yder til borgerne på dette område.

I 2004 var Fælles sprog standarden udbredt til 87% af landets kommuner (Dahl & Hansen 2006). Hensigten med at initiere standarden og

tilbyde den til kommunerne har været flertydig fra KL's side (Dahl 2006b). For det første skal standarden kunne benyttes i det daglige arbejde af de frontlinjemedarbejderne, der visiterer borgere til ældrepleje. For det andet skal standarden kunne levere nøgletal til det politisk/administrative niveau i kommunerne. For det tredje skal disse nøgletal kunne benchmarkes mellem kommunerne. For det fjerde skal brug af standardens kategorier kunne bruges i forbindelse med implementering af IT-systemer i ældreplejen. Det er dog primært de kommunale visitatorer, der benytter standarden. I denne artikel er det udelukkende standardens implementering og oversættelse i forbindelse med brugen af frontlinjemedarbejderne i visitationen, der er undersøges.

Oversættelse af organisationsstandarder

Den sociologiske ny-institutionelle teori har bidraget med viden om, hvordan organisationsstandarder oversættes (Latour 1986; Sahlin-Andersson 1996; Røvik 1998). Oversættelse af standarder kan finde sted udenfor såvel som indenfor organisationer. Organisationseksterne oversættelser finder sted i organisationsfelter (DiMaggio & Powell 1991), hvor en række aktører med autoritativ status (Bourdieu 1997; Meyer 1994) virker som henholdsvis forstærkere af og filtre i forhold til standarden. Forstærkningen kan ske ved, at de autoritative aktører betoner særlige dele af standarden. Filtringen sker ved, at nogle aspekter ved standarden ikke inkluderes i det, som bliver den feltgyldige version af heraf.

I denne artikel fokuseres på oversættelse indenfor organisationer. Det vil sige, at der bliver set på oversættelsesprocesser, i forbindelse med at standarder implementeres i organisationer (Røvik 1998; Czarniawska & Joerges 1996). Oversættelse betyder i den sammenhæng, at standarder bearbejdes og justeres til lokale forhold, idet de tages i brug. Det handler om at tydeliggøre hvad den enkelte organisation ligger i en generel standard og give den et konkret indhold.

Som et første led i analysen skal det ved hjælp

af kvantitative spørgeskemadata identificeres, hvorvidt der finder oversættelsesprocesser sted i forbindelse med implementeringen af Fælles sprog standarden i de danske kommuner. Det er i den sammenhæng de kommunalt ansatte visitatorer, der er de relevante implementeringsaktører. Udgangspunktet for analysen er svarene i tabel 1.

Forklaringer på oversættelse

Når studier indenfor rammerne af sociologisk ny-institutionel organisationsteori forsøger at forklare oversættelsesprocesser, knytter disse forklaringer sig ofte til organisatorisk identitetsforvaltning (Sevón 1996; Sahlin-Andersson 1996; Røvik 1998). Standarder kan således opfattes som identitetsmarkører,

Tabel 1. Visitatorernes vurdering af egen brug af Fælles sprog standarden Pct. (n).

	Enig	Hverken eller	Uenig	Ved ikke	Missing
(A) Visitationsgruppen har udviklet Fælles sprog på sin egen måde (174)	45	9	44	1	1
(B) Jeg bruger Fælles sprog, men gør det på min egen måde (174)	15	6	77	1	1

Kilde: Hansen, Hansen & Dahl 2004

Note: "Enig" er slået sammen af kategorierne "Helt enig" og "Delvis enig". "Uenig" er slået sammen af "Delvis uenig" og "Helt uenig".

Tabellen viser, at 45 % af visitatorerne erklærer sig enig i, at visitationsgruppen har udviklet Fælles sprog på sin egen måde (udsagn A). Udsagnet vidner om, at implementeringen af Fælles sprog standarden et stykke hen ad vejen er foregået gennem nogle oversættelsesprocesser på visitationsniveauet. Men det er værd at bemærke, at 44% af visitatorerne erklærer sig uenig i udsagnet. Det er samtidig interessant at bemærke, at i det omfang der sker en oversættelse, foregår den på gruppeniveau. Man kunne forestille sig oversættelsesprocesser, hvor den enkelte visitator tilpasser den generelle Fælles sprog standard til sin egen arbejdssituation, men kun 15% af visitatorerne er enige i, at de benytter Fælles sprog på deres egen måde. Med udgangspunkt i udsagn (A) kan man konkludere, at der forekommer to næsten lige store grupper af kommuner, hvor den ene gruppe har oversat standarden (45%), mens den anden ikke har oversat standarden (44%). Eftersom artiklen har til hensigt at forsøge at forklare oversættelsesprocesser på organisationsniveau, forekommer der dermed variation, hvad angår undersøgelsens afhængige variabel.

der er centrale for organisationers og organisationsaktørers selvforståelse. Et bagvedliggende ræsonnement er, at fordi organisationer ønsker legitimitet og støtte fra omgivelserne, må organisationerne tilpasse sig regler og krav, som betinges heraf (Scott & Meyer 1991). Man må med andre ord være med på moden (Abrahamson 1996; Røvik 1996). Derfor imiterer organisationer andre, som de opfatter som værende foregangsorganisationer (Meyer 1994; Sevón 1996). Men i og med imitationen foregår gennem oversættelsesprocesser får organisationers lokale identiteter betydning for, hvordan standarder indføres og tages i brug i praksis. Oversættelsen sker således som et led i en lokal identitetsforvaltning (Røvik 1996). En standard, der føres ind i en organisation, indlejres i en ny kontekst, der er forskellig fra standardens oprindelsessted. Derfor er der ofte behov for lokale justeringer heraf. Behovet kan ses som et udtryk for, at organisationer på den ene side ønsker at imitere moderigtige standarder i omgivelserne. På den anden side ønsker den enkelte organisation ikke at ligne alle andre og forsøger gennem oversættelsesprocesser

at bevare en lokal identitet. Røvik (1998, 155-156) udtrykker det på følgende måde: *"På den ene side frister koncepterne fordi man ved at adoptere får styrket både egne og andres opfatninger om at man ligner på de andre moderne og fremgangsrike organisationer. På den anden side kan det å ta opp i seg populære koncepter bli oppfattet som en trussel mot identiteten, i betydningen ens egenart"*.

Denne type forklaring bidrager med en forståelse af, at oversættelse ikke nødvendigvis skyldes instrumentelle eller rationelle forhold på det lokale niveau. Men der kan rejses den kritik mod sådanne forklaringer, at det ikke altid fremgår klart, hvordan identitetsforvaltningen mere præcist finder sted. Derudover er aktørernes rolle i processen ofte uigennemskuelig. Med dette som udgangspunkt er formålet med analysen i denne artikel, at gøre aktørernes rolle i oversættelsesprocesser mere tydelig. Organisationer består af aktører, og kan ikke forstås uafhængigt heraf (Etzioni 1964). Analysen bygger således på den grundlæggende antagelse, at organisatoriske oversættelsesprocesser altid kan spores til de individuelle aktører, som organisationer udgøres af. Derfor vil dette studie bidrage til en forståelse af oversættelsesprocesser ved at tage udgangspunkt i en aktørbaseret institutionalisme (Scharpf 1997). Aktørbaseret institutionalisme koncentrerer sig om, hvordan aktører er i stand til at handle indenfor rammerne af nogle socialt konstruerede institutionelle rammer. I den sammenhæng gøres den grundlæggende antagelse, at rationelle og socialkonstruktivistiske teorier ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende (Scharpf 1997, 21-22). Man kan altså udmærket operere med rationelle teorier om aktørers handlinger, samtidig med at man anerkender, at de institutionelle rammer, som aktørerne handler indenfor, er socialt konstruerede.

Scharpf (1997, 43) argumenterer for, at aktørers handlinger må forstås med udgangspunkt i aktørernes særlige kendetegn i form af deres orientering og kapacitet. Aktørernes orientering udgøres af deres præferencer og perception i forhold til de interaktionsmønstre, hvori de indgår. Kapaciteten hænger tæt sammen med

aktørernes tilgængelige ressourcer. Det er langs disse to dimensioner, at der i denne artikel søges forklaringer på organisatoriske oversættelsesprocesser. I den sammenhæng vil de teoretiske begreber blive operationaliseret med henblik på at kunne blive afprøvet empirisk.

Aktører kan være individer eller grupper af individer. I sidste tilfælde er der tale om kollektive aktører – for eksempel i form af organisationer, koalitioner, uformelle grupper eller lignende (Scharpf 1997). I det efterfølgende sondres mellem den kommunale organisation som aktør på den ene side, og individuelle aktører i form af kommunale frontlinjemedarbejdere (visitatorer) på den anden side. Der skal således søges aktørbaserede forklaringer på oversættelsesprocesser på to niveauer. Dels på organisationsniveau dels på medarbejderniveau.

Organisationsvariable

På dette niveau knytter mulige forklarende variable sig til den kommunale organisations orientering og kapacitet. I første omgang skal der kigges på kapacitetsvariablen. I den sammenhæng skal det undersøges, hvorvidt organisatoriske ressourcer spiller en rolle for, om en kommune har oversat eller ikke oversat Fælles sprog standarden. Ressourcer bliver her defineret som kommunestørrelse målt i antal indbyggere, kommunens skattebase og antallet af visitatorer ansat i kommunen målt i årsværk. Antagelsen er således den, at jo flere indbyggere, jo højere skattebase og jo flere visitatorårsværk des mere ressourcestærk er kommunen.

Omfanget af ressourcer kan tænkes at påvirke oversættelsesvariablen i to retninger. På den ene side kan der være en positiv sammenhæng mellem ressourcer og oversættelse. I det tilfælde vil oversætter kommuner være mere ressourcestærke end ikke oversætter kommuner. I den sammenhæng tages der udgangspunkt i en antagelse om, at en kommune må besidde betydelige ressourcer for at kunne oversætte en udefrakommende standard til daglig praksis. Det betyder omvendt, at relativt ressourcetsvage kommuner i højere grad vil tage standarden til sig uden at oversætte den. Argumentet knytter

sig til resultater fra et tidligere studie af Fælles sprog standarden, der har vist, at ressourcestærke kommuner målt på kommunistørrelse og skattebase i højere grad indfører Fælles sprog standarden end mindre ressourcestærke kommuner (Dahl & Hansen 2006). Dette er blandt andet forklaret med, at større kommuner besidder højere grad af "absorptive capacity" (Cohen & Levinthal 1990). Denne kapacitet er en funktion af tilgængelig viden i organisationen og hviler på organisationens læringskapacitet. Dette har betydning for organisationens evne til at inkorporere nye standarder (Cohen & Levinthal 1990).

På den anden side kan omfanget af ressourcer påvirke oversættelsesvariablen i den modsatte retning. I det omfang implementeringsaktører på frontlinjeniveauet i en organisation oplever en kløft mellem tilgængelige ressourcer på den ene side, og de krav der stilles til dem på den anden side, kan de vælge at benytte en række håndteringsmekanismer i forbindelse med implementering af standarder (Lipsky 1980). Oversættelse er en sådan mekanisme. En anden tæt forbundet håndteringsmekanisme, som implementeringsaktørerne kan benytte sig af, er at forsøge at undgå at beskæftige sig med komplicerede opgaver. Med andre ord vil kommuner – som alle andre organisationer – forsøge at reducere kompleksiteten i arbejdsprocesserne (Simon 1997; Cyert & March 1963). En måde at simplificere processen på er at fokusere på status quo (Lindblom 1959). Det vil sige, at en måde at reducere kompleksiteten i forbindelse med implementeringen af en udefrakommende standard – i dette tilfælde Fælles sprog standarden – er at tilpasse den til allerede eksisterende praksis. Argumentet vil i den sammenhæng være, at jo færre ressourcer des mere er der brug for en tilpasning af udefrakommende standarder.

For det andet skal sammenhængen mellem oversættelse/ikke oversættelse og orienteringsvariablen analyseres. Kommunernes orientering bliver operationaliseret i form af to ledelsesvariable. Den første variabel knytter sig til forskellige aktørers rolle i implementeringsprocessen. Den anden handler om den overordnede administrative leders (socialdirektørernes) ledelsesstil.

Som nævnt benyttes Fælles sprog standarden først og fremmest på frontlinjeniveauet blandt visitatorerne i kommunerne. Som udgangspunkt forventes det, at visitatorerne har spillet en mere aktiv rolle i implementeringsprocessen i oversætter-kommuner end i ikke oversætter-kommuner. Forventningen bygger på en formodning om, at visitatorerne, idet omfang de er involveret i implementeringsprocessen, er interesserede i at tilpasse standarden til den daglige praksis, det vil sige oversætte standarden. Selvom det er visitationsniveauet, der er i fokus, vides det fra en tidligere undersøgelse, at også de administrative chefer på ældreområdet har været involveret i implementeringen af Fælles sprog standarden (Hansen, Hansen & Dahl 2004). I den sammenhæng forventes det, at de administrative chefer har spillet en mere aktiv rolle i ikke oversætter-kommuner end i oversætter kommuner. Forventningen bygger på et argument om, at eftersom de administrative chefer ikke benytter Fælles sprog standarden i praksis i relation til visitationsprocessen, vil de være mere orienteret mod, at implementere standarden efter hensigten og derfor følge KL's anbefalinger fuldt og helt. De har med andre ord ikke nødvendigvis i samme omfang som visitatorerne øje for mulige sammenstød mellem den udefra kommende standard på den ene side og den daglige praksis i ældreplejen på den anden side.

Det er de kommunale socialdirektører, der i sidste ende har det overordnede administrative ansvar for ældreområdet i de danske kommuner. Socialdirektørernes ledelsesstil kan tænkes at spille en rolle i forhold til, om Fælles sprog standarden oversættes eller ej. Lederstil operationaliseres i denne sammenhæng langs tre variable, der knytter sig til socialdirektørernes udtrykte holdninger i forbindelse med omstillingsprocesser i kommunerne generelt. For det første forventes socialdirektørerne i oversætter kommuner at lægge mere vægt på inddragelse af medarbejdere i omstillingsprocesser end i ikke oversætter-kommuner. Forventningen bygger på et af de argumenter, der er fremført ovenfor, nemlig at involvering af medarbejdere tæt på praksisniveauet, det vil i dette tilfælde sige visitatorerne, fører til oversættelsespro-

cesser. For det andet gøres den antagelse, at socialdirektører i oversætter-kommuner lægger mere vægt på trinvis omstillingsprocesser end i ikke-oversætter-kommuner. Antagelsen bygger på en forventning om, at der i højere grad vil finde oversættelsesprocesser sted, i det omfang man søger trinvis omstillinger frem for omfattende reformer. En trinvis omstilling kan således foregå ved, at standarden tilpasses praksis i små bidder, idet den implementeres. For det tredje forventes det, at socialdirektører i oversætter-kommuner lægger mere vægt på at integrere omstillinger af organisationen i forhold til en overordnet strategiplan end i ikke-oversætter-kommuner. Det forventes således, at idet omfang Fælles sprog standarden skal passe ind i en overordnet strategiplan, vil den i højere grad blive oversat. Røvik (1992; 1998) argumenterer for, at organisationer er bygget op af en række forskellige elementer – organisationsopskrifter. Disse opskrifter må passe sammen, for at organisationen kan fungere. Derfor må nye elementer – i dette tilfælde Fælles sprog standarden – tilpasses de øvrige organisationsopskrifter i kommunen. Det er i den sammenhæng kommunens strategiplan, der er fundamentet for, hvordan de enkelte elementer fungerer og spiller sammen. En strategiplan er ikke nødvendigvis nedskrevet, men kan være socialdirektørernes ikke udtrykte ideer eller visioner om, hvordan ældreområdet fungerer.

Variable på individniveau

I dette afsnit er det frontlinjemedarbejdernes påvirkning af implementeringsprocessen, der analyseres. Det er i den sammenhæng visitatorerne, der er de centrale implementeringsaktører. Ovenfor er den kommunale organisations kapacitet og orientering lagt til grund for analysen. I dette afsnit er det visitatorernes individuelle kapacitet og orientering, der er udgangspunktet. Det skal således undersøges, i hvilket omfang visitatorernes individuelle ressourcer og præferencer påvirker implementeringen af Fælles sprog standarden i en bestemt retning. Med henblik på at operationalisere de to dimensioner, som ligger til grund for individernes handlinger, hentes nogle begreber i litteraturen om implementering af policies (Lundquist 1987, 76-78; Vedung 1997,

226-238). De individuelle aktørers måde at implementere en standard på afhænger for det første af, om aktøren er i stand til at implementere standarden (ydeevne). Det handler om, hvorvidt visitatorerne opfatter, at de har tilstrækkelige personlige ressourcer til at benytte Fælles sprog standarden i det daglige arbejde. For det andet afhænger implementeringen af, om visitatorerne forstår indholdet af standarden samt dens anvendelsesmuligheder (fatteevne). For det tredje spiller implementeringsaktørernes vilje en rolle (vilje). Det handler om deres personlige præferencer i forhold til Fælles sprog standarden.

Ydeevne og fatteevne knytter sig til implementeringsaktørernes individuelle ressourcer. Ligesom det ovenfor blev antaget at gøre sig gældende for organisationens ressourcer, antages det her, at visitatorerne må besidde individuelle ressourcer for at oversætte standarden. I det omfang den enkelte medarbejder besidder ressourcer, må man således forvente, at medarbejderen i højere grad er i stand til at tilpasse den udefrakommende Fælles sprog standard til daglig praksis. Forventningen er således den, at der er en positiv korrelation mellem variable ydeevne og fatteevne på den ene side og oversættelse af Fælles sprog standarden på den anden side. Derudover forventes det, at i det omfang visitatorerne nære positive præferencer for standarden, vil de være mindre tilbøjelige til at oversætte den. Det antages således, at hvis man er positiv stemt overfor en standard, vil man ikke finde det nødvendigt at ændre den med henblik på at tilpasse den til daglig praksis. Omvendt må man forvente, at i det omfang man er mindre positiv eller ligefrem negativ stemt over for en standard, vil man være tilbøjelig til at forsøge at ændre den generelle standard i forbindelse med at den tages i brug i praksis.

En yderligere faktor, som er relateret til implementeringsaktørernes orientering og kapacitet, er omfanget af undervisning og vejledning i brugen af Fælles sprog standarden. Efter lanceringen af Fælles sprog standarden i 1998 (KL 1998), har KL i samarbejde med Den Kommunale Højskole i Danmark holdt kurser i brugen af Fælles sprog standarden for kommunale medarbej-

dere på forskellige niveauer. Derudover har KL haft tilknyttet et korps af Fælles sprog instruktører, der har rejst rundt til kommunerne for at undervise brugere af standarden. Yderligere har der i de enkelte kommuner i flere tilfælde fundet interne kurser sted. Det er dog langt fra alle medarbejdere, der har modtaget undervisning eller vejledning. Udover at undervisning og vejledning i brug af Fælles sprog standarden kan tænkes at påvirke implementeringsaktørernes fatteevne, ydeevne og vilje, kan det også påvirke den afhængige variabel direkte. Det forventes således, at hvis implementeringsaktørerne har modtaget undervisning eller vejledning i Fælles sprog standarden, vil det føre til, at der ikke finder oversættelse af standarden sted i kommunen.

Rækken af mulige forklarende variable fremgår i tabel 2 på side 224.

Metode

Analysen bygger på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse foretaget i løbet af 2004 (Hansen, Hansen & Dahl 2004). Den samlede undersøgelse udgøres af spørgeskemaer til 7 forskellige grupper af aktører i alle landets 271 kommuner. Denne artikel indeholder data fra spørgeskemaer udsendt til kommunale socialdirektører, ældrechefer og visitatorer. Svarprocenter for hver af grupperne er henholdsvis 65%, 72% og 84%. Der er lavet en frafaldsanalyse, der viser, at der ikke er systematiske skævheder i besvarelserne, hvad angår kommunestørrelse og respondenternes køn (Hansen, Hansen & Dahl 2004). Besvarelserne kan altså siges at være fuldt repræsentative med hensyn til køn og kommunestørrelse uafhængigt af organisatorisk niveau.

De danske kommuner er opbygget på forskellig måde, hvad angår organisationsstruktur. Derfor har det været vanskeligt at identificere de relevante respondentpersoner i kommunerne. Det er for eksempel ikke alle kommuner, der har ansat en person med titel af socialdirektør. Af den grund har det været nødvendigt at indsamle oplysninger på forskellig vis. Dette er gjort ved, at finde oplysninger i Mostrups Kommunalhåndbog 2003 kombineret med opslag på de enkelte kommuners hjemmesider. Derudover

er diverse referater fra kommunernes socialudvalg gennemgået, ligesom der er foretaget en rundringning til de kommuner, hvor det ikke ad anden vej har været muligt at fremskaffe den relevante information. På den måde har det været muligt at finde de rette respondenter i alle kommuner. I alle kommuner er der således sendt ét spørgeskema til følgende personer: Personen med overordnet ansvar for socialområdet og med direkte reference til kommunens socialudvalg – oftest med titel af socialdirektør. Personen med ansvar for den daglige drift af ældreområdet – oftest med titel af ældrechef. For begge de to grupper er der kun én person i hver kommune. Hvad angår visitatorerne, er der i mange tilfælde ansat mere end én person i kommunerne. Her er spørgeskemaet sendt til den person, hvis efternavn står først i alfabetet.

For at analysere hvorvidt og i hvilken retning de forklarende variable på organisations- og individniveau påvirker oversættelsen af Fælles sprog, er der opstillet en binær logistisk regressionsmodel. Denne type model benyttes, når den afhængige variabel – i dette tilfælde "Oversættelse" – er dikotom med to relevante værdier. I den logistiske regressionsanalyse vil fokus udelukkende være på, hvorvidt visitatoren er enig eller uenig i udsagn A "Visitationsgruppen har udviklet Fælles sprog på sin egen måde" (tabel 1). Besvarelser, som er kategoriseret som "hverken/eller", "ved ikke" eller "missing", er således ikke medtaget i regressionsanalysen. Alle de forklarende variable er ligeledes inkluderet i modellen som dikotome variable. Dette betyder, at der for variabelen "kommunestørrelse" sondres mellem kommuner over eller under 10,000 indbyggere og for variabelen "skattebase" skelnes mellem kommuner med en skattebase over eller under DKK 125,000.

Datainput til modellen er primært baseret på visitatorernes besvarelse i den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse (Hansen, Hansen & Dahl 2004). Dog er variabelen "Ledelsesstil" baseret på socialdirektørernes og ældrechefernes besvarelser, da dette spørgsmål ikke er inkluderet i spørgeskemaet til visitatorerne. Data for kommunestørrelse og skattebase er

hentet fra www.noegletal.dk. Den logistiske regressionsmodel er estimeret ved hjælp af statistikprogrammet SPSS.

Resultater

Den samlede forklaringsmodel samt resultatet af den logistiske regression fremgår af tabel 2. Som det ses af tabel 2 spiller tre af modellens va-

riable en signifikant rolle i forhold til sandsynligheden for, at Fælles sprog standarden bliver oversat eller ej. Den første af disse variable er kommune-størrelse, hvor en kommune med 10,000 indbyggere eller derunder har større sandsynlighed for at oversætte standarden end kommuner med mere end 10,000 indbyggere ($0,05 < p < 0,1$). Ligeledes er en af ledelsesstilvariablene også signifikant

Tabel 2. Samlet model til forklaring af oversættelse (Binær logistisk regression)

Aktørniveau	Kendetegn	Forklarende variable	P-værdi
Organisations-niveau			
	Kapacitet	Kommunestørrelse	0,061
		Skattebase	0,429
		Antal visitatorer	0,503
	Orientering	Deltagende aktører * Visitatorernes rolle i implementeringsprocessen	0,746
		* Socialdirektørernes rolle i implementeringsprocessen	0,640
		* Ældrechefernes rolle i implementeringsprocessen	0,219
		Lederstil (socialdirektører) * Vægt på inddragelse af medarbejdere i omstillinger	0,368
		* Vægt på trinvis omstillinger	0,097
		* Vægt på omstillinger i forhold til strategiplan	0,707
Individniveau	Kapacitet	Fatteevne	0,416
		Ydeevne	0,751
	Orientering	Vilje	0,154
	Undervisning	Undervisning/vejledning	0,038

($0,05 < p < 0,1$). Retningen på denne variable er den, at kommuner, hvor socialdirektøren lægger vægt på trinvis omstilling, har en mindre sandsynlighed for oversættelse, end kommuner der ikke lægger vægt på trinvis omstilling. Med hensyn til den tredje signifikante variabel – "Undervisning/vejledning" – ($p < 0,05$) er fortegnet på sammenhængen den, at hvis man har svaret "ja" til, at man har deltaget i undervisning eller vejledning i brugen af Fælles sprog, er der større sandsynlighed for oversættelse, end hvis man ikke har deltaget i undervisning eller vejledning.

Det er også værd at bemærke variable, som ikke er signifikante. Regressionsanalysen viser således, at hvilke aktører, der spiller en rolle i implementeringsprocessen, ikke har nogen betydning. Det vil sige, at forventningen om, at visitatorerne har spillet en større rolle i implementeringsprocessen i oversætter kommuner, og om at det modsatte gælder for de administrative chefer, ikke kan eftervises ved hjælp af datamaterialet. Derudover vidner analysen om, at de variable, som måler implementeringsaktørernes (visitatorernes) kapacitet og orientering, ikke har nogen betydning.

Det er vist, at kommunestørrelsen har en effekt på oversættelsesvariablen. Fælles sprog standarden bliver med højere grad af sandsynlighed oversat i de små kommuner. Resultatet tyder på, at det for den enkelte organisation kan være ressourcekrævende at implementere en udefrakommende standard efter hensigten, hvorfor implementeringen sker gennem oversættelsesprocesser, det vil sige ved at tilpasse standarden til allerede eksisterende praksis. Det må i den sammenhæng forventes, at tilpasningen knytter sig til en form for de-kobling (Weick 1976; Meyer & Rowan 1991; Brunsson 2002). En forudsætning for at kunne tale om, at en standard er implementeret, er, at der må være konsistens mellem selve standarden, og det der gøres i praksis. Generelt kan denne konsistens skabes på to måder (Brunsson & Jacobsson 2000, 127-129). Man kan ændre praksis, så den er i overensstemmelse med standarden, eller man kan ændre præsentationen af praksis, så den passer til standarden. I det sidste tilfælde er standarden ikke implementeret reelt, idet der er tale om, at man

gør tingene, som man altid har gjort, men at man italesætter dem på en ny måde (Brunsson 2002)

Et forhold, som ikke er analyseret nærmere, og som kan tænkes at have indvirkning på, at mindre kommuner i højere grad end større kommuner oversætter Fælles sprog standarden, kan være, at Fælles sprog standarden er udformet på en sådan måde, at den er med til at formalisere kommunikationsprocessen i kommunerne (Dahl 2006b). Denne formalisering kan tænkes at passe bedre ind i store organisationer, hvorfor disse i højere grad implementerer standarden efter hensigten.

Et andet resultat, der fremkommer af analysen, er, at kommuner hvor socialdirektøren lægger vægt på trinvis omstillingsprocesser, har en mindre sandsynlighed for oversættelse, end kommuner hvor der ikke lægges vægt på trinvis omstilling. Resultatet kan fortolkes på den måde, at en trinvis implementering kan gøre det nemmere at implementere en standard efter hensigten fra standardsætters side, det vil sige uden at oversætte den. Dette strider mod forventningen om, at trinvis processer netop levner plads til oversættelser. Det modsatte ser derimod ud til at være tilfældet.

Det tredje signifikante resultat i analysen er, at undervisning eller vejledning i brugen af Fælles sprog standarden medfører større sandsynlighed for oversættelse, end hvis man ikke har deltaget i undervisning eller vejledning. Igen strider dette mod det forventede, idet det er antaget, at oversættelse af standarden kræver undervisning eller vejledning heri. Forklaringen kan være, at de kommuner, der har tilbudt sine medarbejdere undervisning og vejledning, har gjort dette i forbindelse med, at man aktivt har forsøgt at tilpasse Fælles sprog standarden til kommunernes praksis. Det vil sige, at der kan være en sammenhæng mellem undervisning og vejledning på den ene side og en kommunalt ønske om at oversætte standarden på den anden side.

Konklusion og diskussion

Formålet med artiklen har været at forklare, hvordan oversættelse af standarder finder sted i organisationer. Traditionelt har forklaringer

herpå været hentet i sociologisk institutionel organisationsteori. Denne artikel har forsøgt at supplere forklaringer herfra med forklaringer hentet i aktørbaseret institutionel teori, hvormed det også har været muligt at bygge på væsentlige indsigter hentet i implementeringslitteraturen indenfor politologien. Formålet har været at fremhæve aktørernes rolle i oversættelsesprocesser i forbindelse med implementering af standarder i organisationer. Analysen har vist, at der er signifikant forskel mellem kommuner, der har oversat Fælles sprog standarden, og kommuner som ikke har oversat den, og at disse forskelle kan spores tilbage til kendetegn ved aktørerne på såvel organisations- som individniveau. Dermed har fokus på aktørerne i analysen været frugtbar i forhold til at øge indsigten i organisatoriske oversættelsesprocesser.

Metodisk er oversættelsesprocesserne analyseret ved hjælp af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. Det har i den sammenhæng været et mål i sig selv at bidrage til litteraturen om standarders oversættelsesprocesser ved brug af kvantitativ metode, idet den kvantitative metodiske tilgang forekommer meget sjældent i denne litteratur. Det er vist, at de danske kommuner deler sig i to næsten lige store grupper i forbindelse med implementeringen af Fælles sprog standarden. Den ene gruppe af kommuner oversætter standarden (45%), mens den anden gruppe ikke oversætter standarden (44%). Som nævnt har det været muligt at identificere signifikante forskelle mellem de to grupper af kommuner.

Summary

Local government has an abundance of standards – the Balanced Scorecard, LEAN Management, 'Fælles sprog' ('common language') - to mention just a few. Standards are characterised by being well-defined directions which can be applied by many organisations within a specific field. However, as is demonstrated in the article, standards are not applied similarly everywhere. Standards are translated and adapted to the practice of local organisations. The empirical focus here is the implementation of the 'common language

Resultaterne har vist, at organisatoriske ressourcer spiller en rolle for oversættelsesprocessen. Små, det vil sige relativt resourcesvage, kommuner er således mere tilbøjelige til at oversætte Fælles sprog standarden end større kommuner. I forhold til implementeringsaktørerne spiller de individuelle ressourcer den omvendte rolle. Her viser det sig, at hvis visitatorerne har modtaget undervisning eller vejledning i brugen af standarden, og dermed er blevet mere ressourcestærke, vil den enkelte kommune i højere grad oversætte Fælles sprog standarden.

Generelt er der en række styrker og svagheder ved brugen af henholdsvis kvalitativ og kvantitativ metode, hvad analysen i denne artikel også har vist. Derfor er det hensigtsmæssigt at benytte begge metodiske tilgange i organisationsforskningen. Ved at anlægge et kvantitativt perspektiv på organisatoriske oversættelsesprocesser har det med denne artikel været muligt at bidrage med mere viden. Men det vil være hensigtsmæssigt i endnu højere omfang at forsøge udøve organisationsforskningen i Norden ved hjælp af kvantitative metoder. Dette er ikke særligt udbredt, men kan være med til at øge indsigten i organisationsteoretiske problemstillinger generelt. Derudover kan organisationsteorien også inspireres af at være åben overfor andre beslægtede teoretiske discipliner. Den fremadrettede organisationsforskning må således være åben overfor forskellige metodiske tilgange og indsigter fra andre teoretiske discipliner. Kun derved bliver vi alle klogere.

standard' by Danish local authorities. One of the findings is that organisational as well as actor-centered resources in the organisation are important to whether standards are translated or not. The article differs twofold from the majority of publications in the literature on organisational translation processes in that it applies quantitative data and, on a theoretical level, works with a connection between sociological institutional theory and actor-based institutionalism.

Litteratur

- Abrahamson, E.:** "Technical and Aesthetic Fashion. In *Translating Organizational Change*", in B. Czarniawska and G. Sevón, (eds), *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin, s. 117-138, 1996.
- Bourdieu, P.:** *Af praktiske grunde*, Hans Reitzels Forlag, København 1997.
- Brunsson, N.:** *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, John Wiley and Sons, New York 2002.
- Brunsson, N. & Jacobsson, B.:** *A World of Standards*, Oxford University Press, New York 2000.
- Cohen, W.M. and D.A. Levinthal:** "Absortive Capacity: A New Perspective On Learning and Innovation", *Administrative Science Quarterly*, 35, 1, s. 128-152, 1990.
- Cyert, R.M. & March, J.G.:** *A Behavioral Theory of the Firm*, 2 edn, Prentice, New Jersey 1963.
- Dahl, Poul Skov (2006a):** "Re-regulering i form af standardisering. Illustreret med Fælles sprog standarden på ældreområdet som case", i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 1 2006.
- Dahl, Poul Skov (2006b):** "Standardisering som reguleringsform. En analyse af KL som metaorganisation og standardsætter på ældreområdet", Ph.D.-afhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet 2006.
- Dahl, Poul Skov & Hansen, Kasper Møller:** "Diffusion of Standards - The Importance of Size, Region and External Pressures in Diffusion Processes" i *Public Administration*, vol. 84, no. 4, 2006.
- Czarniawska, B. & Joerges, B.:** "Travels of Ideas," i *Translating Organizational Change*, Czarniawska, B. & Sevón, G., eds., Walter de Gruyter, Berlin, s. 13-48, 1996.
- Czarniawska, B. and G. Sevón:** *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter, 1996.
- Etzioni, A.:** *Modern Organizations* Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey 1964.
- Goggin, M.L.:** "The 'Too Few Cases/Too Many Variables' Problem in Implementation Research", *The Western Political Quarterly*, vol. 39, no. 2, s. 328-347, 1986.
- Hansen, K.M., Hansen, M.B., & Dahl, P.S.:** "Spørgeskemaundersøgelse af brugen af Fælles sprog i de danske kommuner", *Politologiske Skrifter* 9. 2004. Syddansk Universitet, Odense 2004.
- Hansen, M.B. & Vedung, E.:** *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*, Syddansk Universitetsforlag, Odense 2005.
- KL:** *Fælles sprog på ældre- og handicapområdet. Endelig revideret katalog oktober 1998*, KL, København 1998.
- Latour, B.:** "The Powers of Association," i *Power, Action and Belief. A New Sociology and Knowledge?* Law, J., ed., Routledge & Kegan Paul, London, s. 264-280, 1986.
- Lindblom, C.E.:** "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, s. 79-88, 1959.
- Lipsky, M.:** *Street-level Bureaucrats - Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell-Sage Foundation, New York, 1980.
- Lundquist, L.:** *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Studentlitteratur, Lund, 1987.
- Meyer, J. W.:** "Rationalized Environments," i *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Scott, W.R & Meyer, J.W., eds., SAGE Publications, Thousand Oaks, s. 28-54, 1994.
- Meyer, J.W. & Rowan, B.:** "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony" i Powell. W.W & DiMaggio, P.J., eds, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, s. 41-62, 1991.
- Mörth, U.:** *Soft Law In Governance And Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004.
- Powell, W.W and DiMaggio, P.J.:** "The New Institutionalism in Organizational Analysis", The University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- Røvik, K.A.:** "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion", i *Translating Organizational Change*, Czarniawska, B. & Sevón, G., eds. Walter de Gruyter, Berlin, s. 139-171, 1996.
- Røvik, K.A.:** *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstænkningen ved tusenårsskiftet*, Fagbokforlaget, Bergen, 1998.
- Sahlin-Andersson, K.:** "Imitating by Editing Success: The Construction og Organizational

Fields," in *Translating Organizational Change*, Czarniawska, B. & Sevon, G., eds., Walter de Gruyter, Berlin, s. 69-92, 1996.

Scharpf, F.W.: *Games Real Actors play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.

Sevon, G. : "Organizational Imitation in Identity Transformation," i *Translating Organizational Change*, Czarniawska, B. & Sevon, G., eds., Walter de Gruyter, Berlin, s. 49-68, 1996.

Scott, W.R. and J.W. Meyer. : "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence" I Powell, W.W. & DiMaggio, P.J., eds., *The*

New Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press, Chicago, s. 108-142, 1991.

Simon, H.A.: *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 3rd ed., The Free Press, New York, 1997.

Vedung, E.: *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997.

Weick, K.E.: "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, no. 1, s. 1-19, 1976.