



# Kvalitetsvurdering av Difi-rapporter

Cathrine Tømte  
Clara Åse Arnesen

Rapport 37/2014

**NIFU**



# Kvalitetsvurdering av Difi-rapporter

Cathrine Tømte  
Clara Åse Arnesen

Rapport 37/2014

Rapport 37/2014

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning  
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Prosjektnr. 12820471

Oppdragsgiver Difi  
Adresse Postboks 8115 Dep., 0032 Oslo

Trykk Link Grafisk

ISBN 978-82-327-0033-2  
ISSN 1892-2597 (online)

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)

---

# Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har bedt om en ekstern vurdering av kvaliteten på sitt utredningsarbeid. Foreliggende rapport inneholder en slik vurdering. Konteksten for oppdraget er et pågående arbeid knyttet til forbedringer av Difis oppdrag og oppgaveløsning, der målet er å identifisere forbedringer og eventuelle endringer som støtter opp om regjeringens mål for forenkling, effektivisering og modernisering av offentlig sektor. Foreliggende rapport skal helt konkret vurdere kvaliteten på et utvalg av Difis rapporter (10 rapporter) publisert i 2012, 2013 og 2014. Formålet med kvalitetsvurderingen er å undersøke hvorvidt publikasjonene etterlever allmenne faglige krav, dvs. om forholdet mandat – metode – analyse – konklusjon blir ivaretatt. Vurderingen omfatter ikke individuelle tilbakemeldinger på de ulike publikasjonene, men en felles vurdering.

Clara Åse Arnesen og Cathrine Tømte ved NIFU, sistnevnte som prosjektleder, har gjennomført oppdraget. Vi vil gjerne få takke rapportforfattere som har stilt opp til intervju. Takk også til Johan Tønnesson ved Institutt for lingvistiske og nordiske studier, ILN, Universitetet i Oslo, for nyttige innspill om sjangerforskning. Anbefalinger og konklusjoner er forfatterne egne.

Oslo, 30 september 2014

Kyrre Lekve  
Assisterende direktør

Nicoline Frölich  
Forskningsleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 NIFUs mandat og kontekst for oppdraget .....	9
1.2 Bakgrunn – fagrapport som sjanger.....	9
1.3 Rapportens struktur.....	10
<b>2 Metodisk tilnærming og datagrunnlag</b> .....	<b>12</b>
2.1 Innledning – beskrivelse av datagrunnlaget.....	12
2.2 Vurderingskriterier .....	12
2.3 Intervju .....	13
2.4 Vurdering av metodisk tilnærming .....	14
<b>3 Difi-rapportene</b> .....	<b>15</b>
3.1 Innledning .....	15
3.2 Svarer Difi-rapportene til allmenne sjangerkonvensjoner? .....	15
3.3 Tema i rapportene og Difis tolkning og avgrensning av oppdraget.....	16
3.4 Mandat, problemstillinger og spørsmål i rapportene .....	17
3.5 Metodevalg og datagrunnlag .....	18
3.5.1 Dokumentstudier .....	19
3.5.2 Intervju .....	20
3.5.3 Spørreundersøkelser.....	21
3.5.4 Refleksjoner rundt valg av metoder .....	21
3.5.5 Kort oppsummering av metodevalg og datagrunnlag.....	22
3.6 Analyse og konklusjoner .....	22
3.6.1 Bruk av faglig-teoretiske rammeverk .....	22
3.6.2 Går analysene nok i dybden? .....	24
3.6.3 Er argumenter, resultat og konklusjon anvendelige? .....	26
3.6.4 Rapportenes vurderinger og anbefalinger.....	27
3.6.5 Til slutt: svarer rapportene på mandatet? .....	28
3.7 Fremstilling og organisering av arbeidet .....	28
3.7.1 Rapportenes leservennlighet.....	28
3.7.2 Hvordan fungerer «Forord» og «Sammendrag»? .....	29
3.7.3 Er organiseringen av rapportskrivningen relevant og tilfredsstillende? .....	30
<b>4 Oppsummering og anbefalinger</b> .....	<b>32</b>
4.1.1 Rapportenes hoveddeler .....	32
4.1.2 Rapportenes tema og Difis tolkning og avgrensning av oppdrag (mandat) .....	32
4.1.3 Data og metode.....	33
4.1.4 Analyse .....	33
4.1.5 Difis konklusjoner, vurderinger og anbefalinger .....	34
4.1.6 Fremstilling og organisering av arbeidet .....	34
<b>Referanser</b> .....	<b>37</b>
<b>Tabelloversikt</b> .....	<b>38</b>





# Sammendrag

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har bedt om en ekstern vurdering av kvaliteten på sitt utredningsarbeid. Denne rapporten inneholder en slik vurdering. Konteksten for oppdraget er et pågående arbeid knyttet til forbedringer av Difis oppdrag og oppgaveløsning, der målet er å identifisere forbedringer og eventuelle endringer som støtter opp om regjeringens mål for forenkling, effektivisering og modernisering av offentlig sektor.

Helt konkret har vi vurdert kvaliteten på et utvalg på ti av Difis rapporter publisert i perioden 2012-2014. Difi har selv valgt ut rapportene og dessuten vektlagt at de ikke skal ha for smale tema. Rapportene Difi har valgt ut og som NIFU legger til grunn for vurderingen, er med andre ord rapporter som er relativt brede i temavalg, med vurderinger og anbefalinger, og de er av nyere dato. Formålet med kvalitetsvurderingen er å undersøke hvorvidt publikasjonene etterlever allmenne faglige krav, dvs. om forholdet mandat – metode – analyse – konklusjon blir ivaretatt. Datagrunnlaget for studien er de ti omtalte Difi-rapportene samt intervjuer med tre rapportforfattere. Med et slikt utgangspunkt vil vi ikke kunne generalisere over Difis rapporter, men vi kan si noe om særtrekk ved de ti aktuelle rapportene som ligger til grunn for studien. Vi har benyttet vurderingskriterier som brukes i forbindelse med fagfellelvurderinger av vitenskapelige artikler. Vurderingskriteriene belyser ulike aspekter ved rapportene; et overordnet spørsmål har vært om Difi-rapportene svarer til sjangeren fagrapport, noe vi fullt ut fikk bekreftet gjennom studien. Ved å bruke slike vurderingskriterier stilles høye krav til Difi-rapportene. Selv om rapportforfatterne i Difi ikke arbeider som forskere, vurderer vi at de arbeider med de aktuelle temaene på et høyt faglig nivå, noe vi mener kan forsvare at vi har anvendt vurderingskriterier med utspring i academia. I dette bildet er Difi-rapportene på mange måter vurdert opp mot en idealtilstand. I den virkelige verden er bildet mer nyansert, mange fagrapporter kan trolig fungere utmerket uavhengig av disse strenge kriteriene, vår vurdering bør følgelig leses med dette in mente.

Samtlige rapporter gjør tilfredsstillende rede for rapportens tema/målsettinger og problemstillinger (mandat) samt for hvilke avgrensinger som er foretatt. Selv om temaområdene favner bredt, handler mandatet ofte om å kartlegge, identifisere, belyse spesifikke felt eller områder og basert på slike oversikter vurdere eventuelle mulige forbedringer, herunder også komme med anbefaling av tiltak. Samtlige rapporter svarer etter vår vurdering på mandatet. Vi finner dessuten at rapportene bærer preg av at forfatterne har fagkunnskap på et høyt nivå innenfor aktuelle tema. Rapportene varierer imidlertid når det gjelder kvalitet ut fra ovennevnte vurderingsgrunnlag. Mens noen rapporter er velskrevne og oversiktlige, synes andre å ha et forbedringspotensial. Det har vi gitt flere eksempler på gjennom vår vurdering. Med det som utgangspunkt har vi også, i tråd med sjangeren fagrapport, utviklet noen forslag til forbedringer. Disse presenteres i neste avsnitt.

## Utdyping av funn og forslag til tiltak

Selv om Difi-rapportene omfatter faglig-teoretiske rammeverk, gjennomfører analyser og utvikler konklusjoner og anbefalinger, finnes det forbedringspotensial på samtlige punkter.

*Vi anbefaler*

- *Å øke bevisstheten om hva som bør med av informasjon i de ulike tekstdelene (f.eks. hva bør med i en presentasjon av faglig bakgrunn/teoretisk rammeverk, hva bør med i et metodekapittel etc.)*

Generelt sett ville de fleste rapportene trolig ha tjent på at analysene hadde en noe sterkere faglig/teoretisk forankring. For mer praktisk rettede prosjekter vil det ofte være mindre behov for en faglig/teoretisk forankring, og en presentasjon av bakgrunn for prosjektet, dets problemstillinger og konteksten det inngår i, kan være et tilstrekkelig rammeverk for analyse.

Når det gjelder spørsmålet om analysene i de ulike rapportene går nok i dybden av problemstillingene, så er svaret også på dette spørsmålet at det varierer mellom ulike rapporter, og det kan også variere innenfor den enkelte rapport, men mange av rapportene ville ha tjent på at hele eller deler av analysene hadde gått mer i dybden av problemstillingene. I enkelte rapporter er det til dels store variasjoner mellom ulike deler av rapporten i hvor omfattende og grundige analyser som gjennomføres.

*Vi anbefaler*

- *Å utnytte potensialet som ligger i faglitteratur og/eller eksisterende kunnskap for å etablere robuste faglig-teoretiske referanserammer*
- *Å i enda større grad trekke veksler på referansegruppenes kompetanse i utviklingen av faglig-teoretiske referanserammer.*

Selv om rapportene berører metode og datatilfang, er flere av beskrivelsene rent dokumentariske og uten nevneverdig refleksjon over de metodiske valg som er foretatt, ei heller over hvor velegnet de innsamlede dataene er med hensyn til å belyse rapportens problemstillinger. Vi savner også en refleksjon knyttet til personvern og sikring av datamaterialet.

*Vi anbefaler*

- *Å la metodedelen i rapportene inkludere refleksjoner over valgte metode, f.eks. dens styrker og svakheter, hvor velegnet dataene er til å belyse rapportens problemstillinger, generaliserbarheten av resultatene*

De ti Difi-rapportene har ulik grad av leservennlighet. Noen rapporter formidler komplekst fagstoff på en måte som gjør det enkelt å følge resonneringer, analyser og konklusjoner, mens andre er mer krevende å lese. Det er flere grunner til dette, blant annet hvordan innholdet formidles rent skrive-teknisk.

*Vi anbefaler*

- *Å skape bedre sammenheng i tekstdelene; mellom kapitler og avsnitt*
- *Bruke mellomoverskrifter*
- *Forbedre «forord» i rapportene med tanke på hva som skal med*
- *Å ta i bruk referanselister/litteraturoversikter*
- *Å sikre en siste runde med korrektur og språkvask*
- *Ved samforfatterskap, å sikre at en av forfatterne tar ansvar for koordinering av tekstbidragene og sikrer at disse henger innbyrdes sammen*
- *Å vurdere tidsbruk i rapportskrivingsprosjektet; er det nødvendig med et ressurskrevende og omfattende intervjudatamateriale for å løse mandatet?*

# 1 Innledning

## 1.1 NIFUs mandat og kontekst for oppdraget

Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har bedt om en ekstern vurdering av kvaliteten på sitt utredningsarbeid. Denne rapporten inneholder en slik vurdering. Kontekst for oppdraget er et pågående arbeid knyttet til forbedringer av Difis oppdrag og oppgaveløsning, der målet er å identifisere forbedringer og eventuelle endringer som støtter opp om regjeringens mål for forenkling, effektivisering og modernisering av offentlig sektor.

Helt konkret skal vi vurdere kvalitet på et utvalg på ti av Difis rapporter publisert i perioden 2012-2014. Difi har selv valgt ut rapportene og har vektlagt at de ikke skal ha for smale tema. Difi utgir for eksempel mange rapporter som omfatter rene kartlegginger, og slike vil ikke nødvendigvis inkludere vurderinger og anbefalinger. Rapportene er med andre ord rapporter som er relativt brede i temavalg, med vurderinger og anbefalinger, og de er av nyere dato. Formålet med kvalitetsvurderingen er å undersøke hvorvidt publikasjonene etterlever allmenne faglige krav, dvs. om forholdet mandat – metode – analyse – konklusjon blir ivaretatt.

Vurderingen omfatter en felles vurdering av alle de ti rapportene og gir ikke individuelle tilbakemeldinger på de ulike publikasjonene. Den eksterne vurderingen skal gi anbefalinger for å høyne kvaliteten på produktene. Følgende områder er ønsket belyst:

- Difis tolkning/avgrensning av oppdraget
- Valg av metode, begrepsapparat og referanseramme som analysen hviler på
- Utvalg og datagrunnlag som er blitt brukt
- Vurderinger og anbefalinger – har Difi hatt nok grunnlag for å trekke konklusjoner og komme med anbefalinger

Denne eksterne kvalitetsvurderingen omfatter ikke hvordan rapportene svarer til Difis kompetanse, strategiske rolle eller formål, eller effektene av rapportene.

## 1.2 Bakgrunn – fagrapport som sjanger

Som vist ovenfor skal vi altså vurdere om Difis rapporter etterlever allmenne faglige krav knyttet til om forholdet mellom mandat, metode, analyse og konklusjon blir ivaretatt. Som lesere stiller vi alltid med en gitt forventning til tekster, slike forventninger kan ha med faglig interesse å gjøre, for eksempel å få økt innsikt i et gitt tema. Samtidig vil forventninger til en tekst også innebære at vi er innstilt på å få tema og innhold presentert på en bestemt måte og i en bestemt form.

Innenfor språkforskningen omtales dette gjerne som sjangerforventninger. Begrepet sjanger har utspring fra fransk og henspiller på «type» eller «sort». Innenfor litteraturvitenskapen er kjente sjangerkategorier «lyrikk», «epikk» og «drama», og en slik inndeling kan spores helt tilbake til «mimesis»-begrepet hos Platon og Aristoteles, som begge kategoriserte litteratur i henhold til grader av imitasjon. I våre dager er sjangerbegrepet anvendt innenfor mange fagområder, som medievitenskap, retorikk og språkforskning. Innenfor språkvitenskap har særlig John Swales' arbeider vært mye referert til når det er tale om fagtekster og helt konkret vitenskapelige fagtekster og -artikler (se for eksempel Swales, 1990). Swales trekker opp fem sentrale kriterier for å karakterisere en sjanger; 1) en sjanger er et sett av kommunikative hendelser; 2) denne samlingen av kommunikative hendelser har ett felles kommunikativt mål; 3) det kan finnes lokale varianter av samme sjanger; 4) en sjangers rasjonale etablerer begrensninger knyttet til innhold, form og posisjonering; 5) sjangeren er avhengig av et diskursfellesskap for å kunne eksistere (Swales, 1990).

Swales trekker frem den vitenskapelige forskningsartikkelen som egen sjanger som et gitt diskursfellesskap, altså forskerne, tar i bruk for å kommunisere om vitenskapelige aktiviteter og funn. Fagrapporten er en annen sjanger som forskere og andre kan anvende for å kommunisere om vitenskapelige aktiviteter og funn, men forskjellen er at her omfatter diskursfellesskapet folk som ikke er forskere eller arbeider vitenskapelig. Fagrapporten har dermed et videre nedslagsfelt, noe som igjen medfører andre krav til formidling av innhold, form og posisjonering. Når diskursfellesskapet, altså både forfatterne og leserne av rapportene, ikke selv er forskere, vil det for eksempel stilles andre krav til hvordan begrep og fagterminologi skal forklares, slik at alle lesere kan forstå og følge rapportens resonnementer, analyser og anbefalinger. Samtidig vil fagrapporten ha tydelige føringer på hvordan rapportene skal komponeres. I likhet med den vitenskapelige artikkelen har vanligvis rapportene en struktur bestående av innledning, redegjørelse for metoder og datatilfang, teoretisk rammeverk, gjennomgang av datagrunnlag, analyse og konklusjon. Men der den vitenskapelige artikkelen som del av innledningen presenterer problemstillinger og forskningsspørsmål, vil rapportsjangeren presentere mandatet for oppdraget. Dette kan være en problemstilling som ønskes belyst, men ikke alltid. Spesielt for fagrapporten vil det også være at vurderinger og anbefalinger presenteres avslutningsvis. Som Swales påpeker, kan det dessuten finnes lokale varianter av samme sjanger, noe som kan ha sammenheng med hvordan selve innholdet best egner seg presentert, slike variasjoner kan også virke inn på formatet. Fagrapporten som sjanger innebærer føringer for innhold, form og posisjonering. Det siste, posisjonering, handler om å nå ut til ønsket leserkrets og om mulig befeste egen faglige posisjon og troverdighet. Vi har sett at form innebærer en gitt struktur, mens innhold kan variere.

Fagrapportene som ligger til grunn for foreliggende studie, føyer seg etter vårt syn inn i sjangertradisjonen til fagrapporten, slik denne er gjort rede for ovenfor. I hvilken grad og på hvilken måte Difi-rapportene oppfyller selve kravene til sjangeren, vil vi belyse i foreliggende rapport.

### 1.3 Rapportens struktur

Den teksten du nå sitter og leser er også en fagrapporttekst - som på sin side skal presentere en faglig vurdering av ti andre fagrapporttekster. Det er ikke til å komme utenom at det kan høres litt rart ut når det vinkles slik, samtidig som det er en utbredt praksis når vitenskapelige artikler skal vurderes faglig. Slike tekster vurderes vanligvis av kollegaer, altså fagfeller, og ofte er det tale om det som på engelsk kalles «double blind review» det vil si at verken forfattere eller fagfeller kjenner hverandres identitet. I vårt tilfelle kjenner vi imidlertid rapportforfatterne ved navn, siden disse er nevnt i tittelblad og i forordet til rapportene, selv om vi ikke nødvendigvis kjenner til deres fagområder eller kompetanse. Målet med foreliggende vurdering er dessuten å gi en samlet vurdering av de ti Difi-rapportene og ikke enkeltvurderinger av hver av rapportene. Vi har valgt å løse mandatet ved å trekke veksler på de vurderingskriteriene som vanligvis legges til grunn for vurdering av fagtekster.

Foreliggende rapport har søkt å være tro mot sin sjanger og er derfor strukturert i henhold til sjangerkonvensjonen for fagrapporter. Først presenteres målet med studien og NIFUs mandat,

deretter følger en kort redegjørelse for et faglig/teoretisk rammeverk, i vårt tilfelle har vi som beskrevet ovenfor benyttet sjangerteori med utspring i språkforskning. Vi presenterer deretter selve datamaterialet og et analytisk rammeverk/ en faglig tilnærming, etterfulgt av selve analysen. Avslutningsvis vil vi presentere noen overordnede vurderinger og anbefalinger. Tro mot sjangeren inkluderer foreliggende fagrapport også et forord og en oppsummering.

Selv om målet er å gi en samlet vurdering av Difis ti rapporter, vil vi referere til enkeltrapporter underveis. Poenget med en slik praksis er å belyse sentrale poeng ved hjelp av eksempler fra datamaterialet. Rapportene refereres til via rapportnummer og utgivelsesår, og en oversikt over rapportene presenteres i kapittel 2.

## 2 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

### 2.1 Innledning – beskrivelse av datagrunnlaget

Grunnlaget for studien er ti av Difis rapporter utgitt i 2012, 2013 og 2014. Difi har valgt ut rapportene, og alle rapportene omfatter vurderinger og anbefalinger. De utvalgte rapportene er relativt brede tematisk sett, og Difi begrunner utvalget med at det vil ivareta at kvalitetsvurderingen kan belyses gjennom allmenne faglige krav. Studien bygger på en kvalitativ tilnærming bestående av to metoder, dokument-/tekstanalyse og intervju. Datagrunnlaget omfatter med andre ord de ti rapportene Difi har foreslått samt intervjuer med tre rapportforfattere. Med et slikt utgangspunkt vil vi ikke kunne generalisere om Difis rapporter som sådanne, men vi kan si noe om særtrekk ved de ti aktuelle rapportene som ligger til grunn for vår studie. Prosjektet er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Oversikt over rapportene finnes i tabell 2.1.

**Tabell 2.1: Oversikt over Difi-rapporter**

Rapportnummer	Tittel
2014:4	På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde. Om legitim myndighetsutøvelse gjennom uavhengig forvaltnings organisering
2014:2	Vilt voksende nemnder? Om organisering og registrering av statlige klagenemnder
2014:1	Involvering av brukere og ansatte i endringsprosesser
2013:14	Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene
2013:11	Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk
2013:10	Informasjonsforvaltning i offentlig sektor
2013:5	Å lede digitale endringsprosjekter - hva er suksesskriteriene?
2013:3	Evaluering av Politidirektoratet
2013:1	Kan lovspråk temmes? En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter
2012:15	Styringssystem for informasjonssikkerhet. Erfaringer med og anbefalinger om standardene ISO 27001 og ISO 27002

### 2.2 Vurderingskriterier

I arbeidet med fagrapportene har vi benyttet vurderingskriterier som brukes i forbindelse med fagfellevurderinger av vitenskapelige artikler. Retningslinjer for denne typen vurdering finnes for eksempel hos akademiske forlag, som Elsevier (Elsevier.com). Det er også et poeng å være kritisk i vurderingene, samtidig som man bør etterstrebe å være så konkret som mulig slik at forfatterne kan forstå hva som skal til for å forbedre egne tekster. Selv om rapportforfatterne i Difi ikke arbeider som

forskere, vurderer vi at de arbeider på de aktuelle temaene på et høyt faglig nivå, noe vi mener kan forsvare at vi tar i bruk vurderingskriterier med utspring i academia. Vurderingskriterier innebærer å vurdere kvalitet i henhold til problemstillinger, valg av metode, begrepsapparat og referanseramme som analysen hviler på. Når vi skal vurdere Difi-rapportene i lys av slike kriterier, vil sentrale spørsmål være:

- Er rapporten skrevet i en form som gjør den tilgjengelig for leseren?
- Svarer rapporten på problemstillingene/mandatet?
- Er argumenter, resultater og konklusjoner anvendelige?
- Er faglig/teoretisk rammeverk relevant?
- Er metodikk og kildebruk tilfredsstillende?
- Vurderinger og anbefalinger – har teksten tilstrekkelig grunnlag for å trekke konklusjoner og komme med anbefalinger?

Disse spørsmålene inngår i en større prosess der ulike momenter bygger på hverandre. Denne prosessen er illustrert i tabell 2.2, som vi selv har konstruert:

**Tabell 2.2: Vurderingskriterier**

	Vurderingskriterier	Spørsmål	
Sammenheng	Mandat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svarer oppdragsbesvarelsen, det vil si rapporten, på mandatet?</li> </ul>	Alle kulepunkt må begrunnes
	Metode	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er metode og datagrunnlag relevant? Tilfredsstillende?</li> </ul>	
	Analyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er faglig/teoretisk rammeverk relevant? Tilfredsstillende?</li> <li>• Går analysene nok i dybden?</li> </ul>	
	Konklusjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er argumenter, resultater og konklusjoner anvendelige?</li> <li>• Vurderinger og anbefalinger – har Difi hatt nok grunnlag for å trekke konklusjoner og komme med anbefalinger?</li> </ul>	
Fremstilling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er rapportene skrevet i en form som gjør dem tilgjengelige for leserne?</li> <li>• Er kildebruk tilfredsstillende?</li> </ul>		
Organisering av arbeidet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er organiseringen av rapportskrivningen relevant/tilfredsstillende?</li> <li>- For eksempel bruk av referansepersoner/grupper</li> </ul>		

Vurderingskriteriene belyser ulike aspekter ved rapportene; et overordnet spørsmål vil være om Difi-rapportene svarer til sjangeren fagrapport. Deretter vil vi gå nærmere inn i rapportene med utgangspunkt i de ulike vurderingskriteriene. I dette arbeidet vil vi belyse fagrapportenes presentasjon og formidling av innhold, hvordan valg av faglig/teoretisk rammeverk og metodisk tilnærming er begrunnet og gjort rede for og om analysene i tilstrekkelig grad trekker veksler på det teoretiske rammeverket. Vi vil videre vurdere fagrapportenes formelle fremstilling, er rapportene strukturert i henhold til rapportsjangeren?

## 2.3 Intervju

I tillegg til dokumentanalyse har vi også intervjuet tre rapportforfattere. Målet med intervjuene var å belyse ulike sider ved rapportenes kontekst, som selve skriveprosessen og organiseringen av arbeidet. Vi ønsket å intervju rapportforfattere, både Difi-ansatte og rapportforfattere som var engasjert av Difi for å bidra i deler av rapportene. Et annet kriterium var å få intervju Difi-forfattere med og uten prosjektlederansvar for rapportene. To av intervjuinformantene var tilknyttet Difi og hadde bidratt som forfattere i mer enn to av rapportene, én hadde også vært prosjektleder for en av rapportene. Én informant var ekstern forfatter med fagkompetanse på ett bestemt tema relevant for en rapport og med referansegruppeerfaring fra to andre rapporter som inngår i datamaterialet. Informantene ble forespurt om å stille til intervju via e-post, der også tema for intervjuet ble presentert.

Tema for intervju var initiering av rapport; bruk av referansegrupper; retningslinjer for rapportskrivning og tidsbruk. Intervjuene ble gjennomført via telefon og hadde i snitt en varighet på ca. 20 minutter. Selve formatet telefonintervju ble valgt av ressurs hensyn innenfor prosjektrammeverket. De kvalitative forskningsintervjuene kan karakteriseres som semi-strukturerte. På forhånd hadde vi utviklet noen hovedspørsmål med eventuelle oppfølgingsspørsmål, men disse intervjuguidene ble ikke fulgt strengt. Hovedspørsmålene var formulert med utgangspunkt i vår første gjennomlesning av de ti Difi-rapportene. Intervjuene ble med andre ord gjennomført i etterkant av en første gjennomgang av rapportene, fordi vi vurderte det som hensiktsmessig først å få et bilde av rapportene. Samtalene var ment å skulle få utvikle seg i naturlige retninger, noe som blant annet la til rette for at informantene kunne dele erfaringer om forhold som ikke var påtenkt i utviklingen av intervjuguiden. Intervjuer måtte underveis i samtalene holde oversikt over hvilke områder av intervjuguiden som var tilstrekkelig omtalt, og hvilke temaer som måtte trekkes inn på ulike tidspunkt.

I etterkant av intervjuet ble det laget et kort oppsummeringsnotat som ble sendt informantene for kvalitetssikring og godkjenning av innhold. Informantene er anonyme, og notatene var kun for internt bruk for foreliggende rapport og ble slettet ved prosjektslutt, i tråd med god forskningsskikk.

## **2.4 Vurdering av metodisk tilnærming**

Det meste er av datatilfanget for foreliggende oppdrag er i utgangspunktet gitt av oppdragsgiver i og med at det er de ti Difi-rapportene som ligger til grunn. Samtidig har vi vurdert det som hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med et svært begrenset utvalg av rapportforfattere. Gjennom intervjuer kan man få innsikt i ulike personers opplevelse av begivenheter og handlinger, og disse kan dele sine forståelsesrammer. Samtalen er sentral i det kvalitative intervjuet, og ifølge Mishler (1986) forhandler man her frem en eller flere felles diskurser. Hensikten med intervjuene i denne evalueringen handlet fremfor alt om å få en bedre forståelse av konteksten til selve rapportene. Ressurs hensyn begrenset antall informanter, men vi mener utvalgs kriteriene for valg av informanter bidrar til å belyse sentrale deler av skriveprosess og kontekst. Samtidig vil kun tre intervjuer av ca. 20 minutters varighet ikke kunne gi et uttømmende bilde av verken kontekst eller skriveprosesser for Difi-rapportene. Målet med disse intervjuene var fremfor alt å få et glimt inn i noen skriveprosesser og kontekster slik disse ble erfart av respektive informanter. Når vi i gjennomgangen av rapportene viser til disse intervjuene, er det derfor viktig å ha disse begrensningene i mente.



## 3 Difi-rapportene

### 3.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en gjennomgang av Difis ti fagrapporter. Tematisk favner de relativt bredt; digital forvaltning, statlig myndighetsutøvelse, evaluering av Politidirektoratet, klart språk i lovttekster med mer, men utvilsomt innenfor rammene av Difis virkeområde; "Difi dokumenterer, analyserer og formidlar kunnskap om korleis forvaltninga er organisert og fungerer. Vi gir råd i spørsmål om val av organisasjonsform og styringsverkemiddel, og er ein pådrivar for utvikling av leiarar og medarbeidarar i staten." ([www.difi.no](http://www.difi.no); 2.9.2014).

De neste avsnittene inneholder en gjennomgang av hvordan rapportene svarer til allmenne krav til sjangeren fagrapport, slik den er kort beskrevet i kapittel 1. Vi går også systematisk gjennom de ulike kriteriene når rapportene vurderes. Så langt som mulig vil vi som del av våre begrunnelser presentere eksempler fra rapportene.

### 3.2 Svarer Difi-rapportene til allmenne sjangerkonvensjoner?

Vi legger til grunn at rapportene skal være lesbare også for den uinnvidde leser, det vil si for en leser som ikke nødvendigvis har førstehånds kunnskap om temaet som behandles, men som er interessert i temaet, jamfør vår tidligere definisjon av fagrapportsjangeren i kapittel 1.

Rapportene bærer preg av at forfatterne har god kjennskap til/kunnskap om temaene som behandles. Dette skinner gjennom i alle tekstene. Rapportene er logisk bygget opp med innledning, teoretisk/faglig rammeverk, presentasjon av metodisk tilnærming og datagrunnlag, analyse, diskusjon og konklusjon. I noen tilfeller inneholder rapportene særskilte bilag. Disse bidrar til å gå i dybden innenfor aktuelle felt (se for eksempel Difi-rapport 2014:2). Samtidig bærer så godt som alle rapportene preg av ulike grader av «uferdighet», eller sagt på en annen måte, de kunne med fordel vært gjennomarbeidet en siste gang med tanke på lesbarhet. Rapportene svarer med andre ord i stor grad til sjangerkonvensjonen knyttet til fagrapportsjangeren, selv om her er rom for forbedringer og presisjon. Slike forbedringer finner vi på ulike nivå, og de følgende avsnittene har som mål å belyse disse.

### 3.3 Tema i rapportene og Difis tolkning og avgrensning av oppdraget

Rapportene favner tematisk relativt bredt, men er utvilsomt innenfor Difis myndighetsområde, slik dette er kort skissert i 3.1. Tema for de aktuelle Difi-rapportene har vi kort oppsummert i følgende tabell:

**Tabell 3.1: Tema i rapportene**

Rapport-nummer	Tema i rapport
2014:4	Legitimiteten til statlig myndighetsutøvelse.
2014:2	Organisering og registrering av statlige klagenemnder.
2014:1	Kartlegging og drøfting av erfaringer med fornyings- og effektiviseringsprosesser i offentlig sektor.
2013:14	Sluttrapport fra prosjektet Direktoratenes rolle i styring av kommunene.
2013:11	Belyse direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.
2013:10	Informasjonsforvaltningen i offentlig sektor; hvordan den bør være og hvordan den faktisk er.
2013:5	Rapport om hvordan ledelse bør utøves for å lykkes med digitale endringsprosjekter
2013:3	Evalueringsrapport av Politidirektoratet
2013:1	Klart språk i regelarbeid og regelspråkets påvirkning på hvordan lov- og forskriftstekster blir brukt i saksbehandlingen.
2012:15	Bruk av ISO 27001 og ISO 27002 standardene i statlige virksomheter.

Som det fremgår i tabellen ovenfor, berøres flere temaområder i de ti rapportene; klagenemnder, fornyings- og effektiviseringsprosesser i offentlig sektor, informasjonsforvaltning og teknologiske standarder med mer. Likevel vurderer vi det som at de alle omfatter ulike aspekter knyttet til hvordan forvaltningen er organisert og fungerer, det vil si tema knyttet til Difis overordnede virkeområder.

Samtlige rapporter gjør rede for rapportens tema/målsettinger og problemstillinger innledningsvis. Slike redegjørelser finner vi i sammendragene, i rapportenes innledninger og i noen grad i rapportenes forord. Det er også gjort rede for hvilke avgrensninger som er foretatt. I de fleste rapportene er formål med og avgrensning av prosjektet presentert i egne avsnitt helt innledningsvis i rapportene. Dette er tydeligvis noe man har gode rutiner på. For eksempel får vi som lesere av rapporten om hvordan ledelse bør utøves for å lykkes med digitale endringsprosjekt (det vil si rapport 2013:5) i et eget kapittel, Kapittel 2 «Bakgrunn, formål og tilnærming», en fylldig og velskrevet presentasjon av kontekst og mål samt en fin argumentasjon for valg av tilnærming for å løse mandatet (s. 3-8). Men denne rapporten er ikke unik når det gjelder å være ryddig på hvordan valg av tilnærming for å løse mandatet begrunnes. De aller fleste rapportene redegjør tilfredsstillende på disse punktene.

Minst tre av rapportene er eksternt finansiert og er skrevet på oppdrag fra ulike departementer; det gjelder 2014:1, 2013:14 og 2013:3, hvorav 2013:14 er sluttrapport fra et større prosjekt. Én rapport (2012:15) er skrevet etter et pålegg i tildelingsbrev for 2012. Rapport 2014:4 er uklar på om den er initiert eksternt eller internt, selv om den viser til tidligere arbeid knyttet til organisering av uavhengig forvaltning. Vi tolker rapportens beskrivelse av kontekst som at den kan være internt initiert, selv om vi ikke finner formuleringer i rapporten som direkte bekrefter dette. Ut fra gjennomgangen av rapportene finner vi at drøyt halvparten av rapportene er initiert av Difi selv, hvorav to rapporter er delrapportering fra et større prosjekt (2014:2 og 2013:1). Oversikt over fordelingen eksternt/internt initiert finnes i tabell 3.2.

**Tabell 3.2: Oversikt intern/ekstern initiering**

Rapportnummer	Internt initiert	Eksternt initiert
2014:4	(x)	
2014:2	x	
2014:1		x
2013:14		x
2013:11	x	
2013:10	x	
2013:5	x	
2013:3		x
2013:1	x	
2012:15		x

### 3.4 Mandat, problemstillinger og spørsmål i rapportene

Et viktig spørsmål er om rapportene svarer på mandatet som ligger til grunn respektive rapporter. For å belyse dette er det relevant å vurdere om og på hvilken måte rapportene svarer til oppdraget slik dette innledningsvis beskrives i rapportene. Vi har tidligere presentert tema i rapportene. Det er innenfor disse temaene at rapportene presiserer hvilke målsettinger, problemstillinger og spørsmål som skal belyses og besvares, altså mandatet som rapportene hviler på. Selv om tema og dermed også problemstillinger og spørsmål varierer mellom de ti rapportene, har de en ting felles i mandatet; de skal alle komme med vurderinger og anbefalinger basert på egne analyser av et gitt datamateriale. I tabell 3.3 har vi sammenfattet målsettinger, problemstillinger og spørsmål som skal behandles i respektive rapporter.

**Tabell 3.3: Oversikt over rapportenes målsettinger og problemstillinger**

Rapport-nummer	Mandat for rapport
2014:4	Vurdere og analysere forhold som bestemmer legitimiteten til statlig myndighetsutøvelse. Drøfting av prinsipielle spørsmål identifisert gjennom Difis tidligere kartlegginger og analyser av uavhengige organers myndighetsutøvelser, særlig to slike rapporter vektlegges.
2014:2	Presentere oversikt over utbredelsen av statlige klagenemder som treffer bindende forvaltningsvedtak. Identifisere og analysere svakheter og utfordringer knyttet til nemdene.
2014:1	Kartlegge og drøfte erfaringer med fornyings- og effektiviseringsprosesser i offentlig sektor, med særlig vektlegging av metoder for og erfaringer med medvirkning fra brukere og ansatte.
2013:14	Styrke kunnskapen om direktorat-kommune-relasjonen, og hvordan direktoratenes styring påvirker kommunal handlefrihet og kommunens realisering av nasjonale mål. I tillegg er målet å avdekke eventuelle forbedringspunkter i denne relasjonen.
2013:11	Belyse direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk. Belyse hovedgrunner for å bruke direktorater i gjennomføring av nasjonal politikk og forutsetninger og kriterier for at direktorater kan bidra til gjennomføring av vedtatt politikk.
2013:10	Informasjonsforvaltningen i offentlig sektor; identifisere om det er et gap mellom hvordan denne bør være og hvordan den faktisk er.
2013:5	Identifisere suksesskriterier i ledelse av digitale endrings- og utviklingsprosjekter med utgangspunkt i to case, Statens pensjonskasse og Utlendingsdirektoratet med der tilhørende unike endringsprogram.
2013:3	Evaluerer av Politidirektoratet skal gi en vurdering av hvordan Politidirektoratet (POD) fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av POD og identifisere og gi anbefalinger om forbedringsområder. Vurdere strategiske utfordringer, hvilke tiltak som kan gi resultater, og om POD er rustet til å møte fremtidige utfordringer og oppnå en mer effektiv utnyttelse av ressursene i politiet.
2013:1	Undersøke hvilke faktorer som påvirker språket i regelverk, og hva som eventuelt hindrer klart språk (presisering gjennom underliggende kulepunkt). Og undersøke bruk av lov- og forskriftstekster i saksbehandlingen og regelverkets språklige utforming (presisering av underliggende kulepunkt).
2012:15	Oppsummere og analysere erfaringer og gi råd om innføring av styringssystem for informasjonssikkerhet. Utarbeide en kort vurdering av mulig pålegg om bruk av ISO 27001 og ISO 27002 standardene i statlige virksomheter.

Oversikten over rapportenes målsettinger, problemstillinger og spørsmål avdekker at selv om temaområdene favner bredt, handler mandatet ofte om å kartlegge, identifisere, belyse spesifikke felt eller områder og basert på slike oversikter vurdere eventuelle mulige forbedringer, herunder også komme med anbefaling av tiltak. For å vite hvordan rapportene svarer på sine mandat, må vi undersøke hvordan det er tenkt løst i praksis. I dette arbeidet vil det være relevant for oss å undersøke hvilke metoder og data som legges til grunn, hvordan valg av metoder begrunnes samt i hvilken grad forfatterne av Difi-rapportene benytter et faglig/teoretisk rammeverk som ledd i å avgrense og strukturere arbeidet. Videre vil det være sentralt for oss å undersøke i hvilken grad Difi-forfatterne benytter det faglig/teoretiske rammeverket i det videre analysearbeidet og om konklusjonene er vel fundert på disse foregående aspektene. Dette vil vi se nærmere på i de neste avsnittene, og deretter vil vi behandle spørsmålet om hvorvidt Difi-rapportene svarer på sine mandat som en del av en sammenfattende vurdering, se 3.6.5.

### 3.5 Metodevalg og datagrunnlag

I dette avsnittet er målet å belyse Difi-rapportenes redegjørelse og begrunnelse for valg av metoder og datagrunnlag. Sentrale spørsmål som belyses, er om metodikk og datagrunnlag er relevant for den aktuelle problemstillingen/de aktuelle problemstillingene.

Et kapittel om metodevalg og datagrunnlag skal gjøre rede for hvilke metoder som er benyttet for å innhente aktuelle data. Som leser forventer man å få innsikt i datatilfang og refleksjoner knyttet til om den valgte metodiske tilnærmingen og det eksisterende datagrunnlaget er tilstrekkelig for å belyse aktuelle problemstillinger. I dette ligger også et krav om transparens og etterprøvbarehet; kan vi som lesere danne oss et bilde av om metodisk tilnærming er tilfredsstillende ivarett? Her er det også

vanlig å reflektere over spørsmål som: Kan vi stole på dataene? Finnes det avvik eller svakheter i dataene? Hvilken betydning vil det eventuelt få for den videre analysen? I tillegg bør et metodekapittel reflektere over etiske dimensjoner der dette måtte være relevant.

De fleste Difi-rapportene inneholder et eget underpunkt eller avsnitt hvor det gjøres rede for hvilken metodikk og hvilket datagrunnlag som rapporten hviler på. Detaljeringsgraden i de opplysninger som gis, varierer. Samtlige rapporter, med unntak av én som er teoretisk/drøftende (Difi-rapport 2014:4), gir opplysninger om hvordan data er samlet inn (dokumentstudier, intervju, spørreskjema).

Svært få av rapportene inneholder imidlertid refleksjoner over eget metodevalg, som for eksempel hva som er fordelene ved det valgte designet, og hva som er begrensningene. I det hele tatt reflekteres det i liten grad over valg av metodisk tilnærming. I de følgende avsnittene vil vi utdype disse påstandene.

Vi konstaterer at samtlige rapporter har benyttet en kvalitativ tilnærming. I to av rapportene er en slik tilnærming utført i kombinasjon med en kvantitativ tilnærming (2013:14 og 2013:3). Den kvalitative tilnærmingen er i stor grad basert på dokumentstudier, ulike typer intervjuer og i enkelte tilfeller også seminarer. Men hvordan gjør forfatterne av Difi-rapportene rede for respektive metodevalg? Det vil vi se nærmere på i kommende avsnitt.

### **3.5.1 Dokumentstudier**

Med unntak av én rapport (2013:10) benyttes dokumentstudier i kombinasjon med andre metoder, primært kvalitative, som intervju, i tillegg til at to rapporter som nevnt innledningsvis har spørreundersøkelser som underlag (2013:14 og 2013:3). Rapport 2013:10 baserer seg altså utelukkende på dokumentstudier. Denne rapporten, om informasjonsforvaltning i offentlig sektor, har laget en oversikt over de dokumentene som legges til grunn for studien, disse omfatter offentlighetens tidligere rapporter og utredninger om informasjonsforvaltning. Oversikten er presentert som et vedlegg til selve rapporten. Selve presentasjonen i dette vedlegget fremstår som noe uoversiktlig. Her ville man trolig vært tjent med en tabellbasert oversikt som synliggjorde hvilke tekster/dokumenter som er lagt til grunn, samt korte kommentarer om hva hver enkelt tekst formidlet av kunnskap og anbefalinger. Dette ville trolig lettet arbeidet med å trekke inn ulike funn fra disse tidligere studiene og oversiktene i egen analyse. I denne rapporten kan vi også lese om at den bygger på innspill mottatt gjennom møter og arbeidsmøter og seminarer og konferanser, men det er ikke videre redegjort for omfanget av disse. En tabellbasert oversikt over slike aktiviteter som del av datagrunnlaget kunne bidratt til å skape en slik oversikt.

En annen rapport, 2014:4, om legitim myndighetsutøvelse, inneholder så vidt vi kan se ingen redegjørelse for metode og datagrunnlag. Selv om temaet for rapporten er teoretisk, henvises det til faglitteratur og andre lands praksiser. Disse gjøres rede for underveis via fotnoteapparatet. Rapporten ville vært styrket med en kort tekst som redegjorde for valg av teoretisk utgangspunkt og for valg av land for sammenligning. Uten en slik innledende tekst mister rapporten transparens også knyttet til forfatterens valg av teoretiske utgangspunkt. Som leser sitter man igjen og lurer på i hvilken grad andre innfallsvinkler kunne belyst tematikken annerledes. I realiteten betrakter vi også redegjørelsen for andre lands praksis innenfor det aktuelle temaet som et relevant datagrunnlag og som en type dokument som er lagt til grunn. I forlengelsen av dette kunne forfatterne for eksempel presentert kort hvor disse fremstillingene av respektive land kommer fra.

Slik vi leser de ti Difi-rapportene, er dokumentstudier en del av arbeidet med å skaffe seg oversikt og foreta kartlegginger for å etablere et kunnskapsgrunnlag for det videre analysearbeidet. Ofte kan omfanget av relevant litteratur være stort, som for eksempel i rapport 2014:2. I flere av rapportene gjøres det imidlertid ikke tilstrekkelig rede for hvilke dokumenter som faktisk er studert.

Rapport 2013:1 har et metodekapittel som gjør rede for intervju som metodisk tilnærming, først et stykke ut i kapitlet får vi også vite at dokumentstudier inngår i datamaterialet. Denne rapporten inneholder imidlertid en veldig ryddig og god referanseliste som inkluderer aktuelle dokument. Rapport

2014:2 er én av flere rapporter som refererer til dokumenter gjennom fotnoteapparatet. Vår vurdering er at en oversikt over dokumenter som legges til grunn for en studie, bør oppgis som del av en referanseliste avslutningsvis i rapportene. Eksempelvis har rapport 2014:1 og som nevnt rapport 2013:1 gjort dette, og vi mener en slik praksis også bidrar til oversiktighet og transparens i arbeidet som ligger til grunn for rapportene.

### **3.5.2 Intervju**

Intervju som metode er utbredt i de ti Difi-rapportene. Med unntak av rapport 2014:4 omfatter alle rapportene intervjuer. Ofte er svært mange intervjuer gjennomført i forbindelse med én rapport; for eksempel leser vi i rapport 2013:3 at 70 intervjuer er gjennomført, rapport 2013:11 omfatter 35 intervjuer, og rapport 2014:1 omfatter 29 intervjuer. Mengden av intervjuer sier noe om bruk av ressurser. En slik kvalitativ tilnærming er tidkrevende; det tar tid rent administrativt å få på plass intervjuavtaler, det tar tid å gjennomføre intervjuer, og ikke minst tar det tid å bearbeide data innhentet gjennom intervjuene. Difi-rapportene har imidlertid begrenset informasjon om hvordan intervjudata er bearbeidet og brukt videre i analysen. Noen av rapportene, for eksempel rapport 2012:15, lar intervjuguider inngå som del av et vedlegg til rapporten.

Utvalget av informanter er bredt i rapportene. Ofte synes målet å være å få belyst et fenomen eller tema ut fra ulike ståsted, selv om få av rapportene reflekterer aktivt over dette. Ulik tilknytning til eller interesse for et gitt tema synes imidlertid å være en måte å få frem ulike perspektiv på. I dette ligger seleksjonskriterier for valg av informanter. Vi finner eksempler på slike utvalgskriterier i rapportene, som i rapport 2014:2, der utvalget av informanter representerer ulike innganger til klagenemder; 1) departementsansatte med erfaring i styring og oppfølging av nemder, 2) ledere / medlemmer av utvalgte nemder, 3) ansatte i sekretariater. Et annet eksempel finner vi i rapport 2014:3, der ledere, tillitsvalgte, ansatte, brukere og representanter for brukere er intervjuet.

Én rapport fremstår som svært grundig i redegjørelsen for metodisk tilnærming og herunder også for bruk av intervju som metode. I rapport 2013:5 blir vi presentert for en casestudietilnærming til to ulike organisasjoner, eller case. Begge undersøkes ut fra et sett med kriterier. Datakildene er dokumentstudier og intervjuer med ulike informantgrupper i hver organisasjon. Rapportforfatterne gjør rede for hvordan intervju som metode anvendes. De starter med en pilotering av intervjuene og raffinerer intervjuene basert på piloten. De gjør godt rede for hva semi-strukturert intervju som metode innebærer og inkluderer også gjennomarbeidede refleksjoner om en slik kvalitativ tilnærming, med tanke på styrker og svakheter. Rapporten presenterer i tillegg en god oversikt over antall informanter og deres plassering i organisasjonene.

Andre rapporter synes derimot å være noe mer upresise når det gjelder å redegjøre for hvordan intervjuene er gjennomført. For eksempel får vi i rapport 2013:1 vite at det er foretatt både gruppeintervju og individuelle intervju. Intervjuene omtales i tillegg som «dybdeintervju» uten at vi får forklart hva forfatterne av rapporten legger i det. Få rapporter opplyser om hvorvidt intervjuene er foretatt ansikt-til-ansikt eller over telefon. Rent metodisk kan dette virke inn på selve intervjusituasjonen.

I en av rapportene (2014:2) nevnes det i en fotnote at noen av intervjuene er foretatt «som ledd i andre Difi-prosjekter», uten at det nevnes hvilke og hvor mange. Det reflekteres ikke noe omkring bruk av data som er samlet inn for andre formål. Kanskje er det ikke et problem, men da bør det opplyses om det.

I rapport 2014:1 understreker rapportforfatterne at de har lagt ned et arbeid for å ivareta anonymiteten til informantene som har deltatt i intervju. Dette er en av få rapporter som gjør rede for hvordan informantene er behandlet i undersøkelsen.

### **3.5.3 Spørreundersøkelser**

En kvantitativ tilnærming til problemstillingene som f.eks. surveys (spørreskjemaundersøkelser) innebærer at man samler inn opplysninger om et representativt utvalg av eller for hele målpopulasjonen. Resultatene fra surveyene kan brukes til å utarbeide oversikter som viser målgruppens holdninger til bestemte fenomener, utbredelsen av spesielle egenskaper med mer og til å teste ut egenskaper vedrørende gruppen som undersøkes. En utfordring med metoden er å lage gode og presise spørsmål som måler det som ønskes (dataenes reliabilitet og validitet). Fordelen med denne metoden er at det er en rask måte å få tilbakemelding fra stort antall respondenter på.

De to rapportene som omfattet en kvantitativ tilnærming (2013:14 og 2013:3), hadde benyttet spørreskjemaundersøkelser. Surveyene som det refereres til i rapport 2013:14, er ikke gjennomført av Difi selv, men av et eksternt konsulentfirma. Ikke i noen av disse to rapportene gis det en begrunnelse for det metodiske valget. Også for disse undersøkelsene var informasjonen som ble gitt knapp.

I begge rapportene gjøres det greit rede hva som er målpopulasjonen i surveyene og surveyenes responsrater eller svarprosent. Disse varierte mellom 36 og 57 prosent (2013:14) og mellom 65 og 71 prosent (2013:3). Svarprosentene kommenteres ikke i noen av rapportene. I rapport 2013:14 er det en note som henviser til rapporten fra konsulentfirmaet som gjennomførte surveyen, og som ikke kunne lastes ned fra nettet. Her er det mulig at svarprosenten kommenteres. Uansett om det ble opplyst eller ikke, burde de to Difi-rapportene ha informert om hvorvidt det var indikasjoner på skjevt frafall. I så fall vil estimatene vi får for målpopulasjonen også være skjeve. Ofte har man ikke nok opplysninger til å kunne vite om frafallet er skjevt eller ikke. Vi vet ikke om det er tilfellet her. Dersom man mangler informasjon, burde det i det minste være med en setning om usikkerhet knyttet til dataene. Denne usikkerheten bør tas med videre til tolkningen av resultatene, ikke minst når en sammenligner resultater for ulike grupper. Vi registrerer at det ikke gjøres.

Videre ser vi at det i presentasjonen og tolkningen av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsene i liten grad reflekteres over om de resultatmålene som nyttes, fanger opp det som ønskes på en god og presis måte. For den interesserte leser hadde det vært en fordel dersom de enkelte spørreskjemaene hadde vært inkludert i rapportene. Det hadde gitt innblikk i hvilke spørsmål som var stilt i de ulike spørreskjemaene, og hvordan spørsmålene var utformet. Det vil da være mulig for den interesserte leser på selvstendig grunnlag å danne seg et bilde av hvor godt egnet dataene er til å belyse aktuelle problemstillinger (dataenes reliabilitet og validitet).

### **3.5.4 Refleksjoner rundt valg av metoder**

Rapportene bærer preg av at forfatterne i liten grad har vært opptatt av metodiske problemstillinger i analysen av datamaterialet. For eksempel er det svært få av rapportene som berører problemstillinger knyttet til generalisering av resultater fra kvantitative analyser. Ei heller kommenteres frafallsproblematikken knyttet til bruk av spørreskjemadata i de to rapportene (2013:14 og 2013:3). Disse to rapportene kombinerer en kvantitativ og kvalitativ tilnærming til problemstillingene. Det reflekteres heller ikke over spørreskjemadataenes reliabilitet og validitet i forbindelse med analysen av spørreskjemadataene.

I en rapport har man benyttet case-study-metodikk, og to caser er behandlet (2013:5). Denne rapporten er veldig grundig i redegjørelsen av metodisk tilnærming; som nevnt i 3.5.3 er det gjennomført pilotering av intervjuene, semi-strukturert metode er benyttet i intervjusituasjonen, og denne er tilfredsstillende beskrevet. Alt i alt omfatter rapporten gjennomarbeidede refleksjoner om en slik kvalitativ tilnærming. Samtidig sies det i oppsummeringen i metodekapitlet at informantene omfatter flere ledere enn ansatte i begge casene, uten at det reflekteres over hva det kan bety for den videre analysen av datamaterialet. En slik refleksjon ville ha styrket denne rapporten ytterligere.

Vi har gjennom lesing av rapportene og intervjuene med rapportforfatterne fått inntrykk av at det har utviklet seg en sterk tradisjon for en kvalitativ tilnærming (med dokumentstudier og mange intervjuer) til problemstillingene som utredes. Ofte gjennomføres en ganske omfattende kvalitativ informasjons-

/datainnhenting. En slik praksis, sammen med bruk av referansegrupper, blir hevdet å være viktig for å legitimere Difi's eget arbeid.

Samtidig registrerer vi at det i selve rapportene ikke reflekteres over etiske dimensjoner knyttet til datainnsamlingene. Sentralt i dette ville vært å få belyst hvilke prosedyrer Difi anvender for å ivareta personvernet. Det kunne for eksempel vært interessant å få vite mer om utvalgsriterier for valg av informanter og hvilke prosedyrer man benytter når man kontakter potensielle informanter. Difi-rapportene har svært begrenset med informasjon om slike perspektiv.

### **3.5.5 Kort oppsummering av metodevalg og datagrunnlag**

Med utgangspunkt i ovennevnte gjennomgang av Difi-rapportenes metode og datatilfang, kan vi konkludere med at selv om så godt som alle rapportene omhandler slike perspektiv, savner vi likevel mer utdypende refleksjoner knyttet til valg av metodisk tilnærming, særlig med tanke på hvilke muligheter og begrensninger valgte fremgangsmåte måtte ha i forhold til problemstillingene. Vi savner også en refleksjon knyttet til personvern og sikring av datamaterialet.

## **3.6 Analyse og konklusjoner**

Dette avsnittet har som mål å belyse i hvilken grad – og på hvilken måte - Difi-rapportene benytter faglige og/eller teoretiske rammeverk i egne analyser. I tillegg vil vi undersøke hvor godt analysene går i dybden. Et slikt perspektiv kan unektelig bli veldig abstrakt og vanskelig å fange opp. Vår tilnærming vil fremfor alt handle om å vurdere om datamaterialet er tilstrekkelig belyst gjennom det valgte faglig-teoretiske ståstedet til å kunne besvare de aktuelle problemstillingene. Et siste punkt i dette avsnittet handler om hvordan Difi-rapportene konkluderer og utvikler anbefalinger med utgangspunkt i foregående analyser. Et hovedspørsmål vi stiller er i hvilken grad argumentasjon, resultater, konklusjoner og anbefalinger er tilstrekkelig fundert i foregående analysearbeid. Basert på ovennevnte gjennomgang vil vi gi en sluttvurdering av hvorvidt de ti Difi-rapportene svarer til respektive mandat/problemstillinger.

For personer uten spesialisert kunnskap på feltet er det vanskelig å vurdere i hvilken grad analysene er basert på oppdatert kunnskap på feltet og vurdere effekten av de tiltakene som foreslås. Det vi baserer vurderingene på, er om analysene er faglig holdbare og om det er konsistens mellom analysene og de vurderinger og anbefalinger som følger.

### **3.6.1 Bruk av faglig-teoretiske rammeverk**

Difi-rapportene omfatter som tidligere nevnt et bredt spekter av fagområder og tema. Disse fagområdene og temaene kan belyses ut fra ulike fagtradisjoner med dertil hørende teorier og ut fra ulike faglig funderte ståsted. I arbeidet med å identifisere adekvate faglig/teoretiske tilnærminger for det videre analysearbeidet kan også prosjektenes referansegrupper være viktige støttespillere.

Alle Difi-rapportene refererer i større eller mindre grad til aktuell faglitteratur eller relevante arbeider innenfor aktuelt fagområde eller tema. Tabell 3.4 gir en oversikt over rapportenes bruk av faglig/teoretiske rammeverk. Som tabellen avdekker, er det ganske ulike tilnærminger til hvordan vi kan forstå hva som er rapportenes rammeverk. Der noen av rapportene er tydelige på å skape et rammeverk fundert i eksisterende faglitteratur og teorier, som for eksempel rapport 2013:10 og rapport 2014:4, er andre orientert mot å skape et rammeverk med utgangspunkt i en oppsummering av eksisterende praksiser, som i rapport 2013:11. Grensene er noe flytende, og tabell 3.4 må leses med det for øye. Målet med å lage en slik tabell er fremfor alt å belyse de ulike tilnærmingene, og vise hvordan de i større eller mindre grad trekker på teori og fagkunnskap for å skape et rammeverk og en struktur for videre analyse, og å vise hvordan dette i praksis blir anvendt i rapportene.



**Tabell 3.4: Oversikt faglig/teoretisk rammeverk**

Rapport-nummer	Har/har ikke	Beskrivelse av faglig/teoretisk rammeverk
2014:4	Ja	Ulike legitimitetsmodeller og perspektiv legges til grunn for videre analyse. Introduksjon til fagbegreper savnes; f.eks. «input-legitimitet» og «output-legitimitet» (s. 9), begrepene forklares, men uten referanser til faglitteraturen.
2014:2	Ja	I rapportens innledningskapittel plasseres rapporten i forhold til tidligere relevante arbeider, både Difis egne, andre utredninger og akademiske studier.
2014:1	Ja	Rapporten har et eget kapittel hvor forfatterne gjør grundig rede for sin forståelse av sentrale begreper som fornyings-effektiviseringsprosesser, brukermedvirkning og ansattinvolvering. De viser hvordan fornyings-effektiviseringsprosessen kan deles inn i ulike faser og hvordan ansatte og brukere kan medvirke i de ulike fasene.
2013:14	Ja	Et rammeverk basert på en presentasjon av statens grunnlag for styring av kommunene (kapittel 3), her er ingen direkte henvisning til faglitteratur, men til det som trolig er relevante offentlige dokumenter.
2013:11	Nei	Egentlig ikke noe rammeverk ut over redegjørelsen av direktorordningen i kapittel 3 og kriterier for merverdi som presenteres i kapittel 5.
2013:10	Ja	Rapporten starter fint med å gjøre rede for sentrale begrep, først ved å henvise til eksterne aktørers tilnærming (Gartner og Oracle, Wikipedia), deretter fulgt av Difis forståelse av slike. Mange ulike aktuelle begrep blir fint beskrevet og forklart (f.eks. "Big Data" etc.). Deretter behandles tre identifiserte drivkrefter: informasjonssikkerhet, gjennomføringsevne og åpne data.
2013:5	Ja	Forfatterne har laget en figur som skal illustrere hvilke virkemidler en leder har i endringsprosesser. Dette omtaler de som lederens «verktøykasse» (se side 11). Modellen er fin, men det fremgår ikke om den er laget av forfatterne selv eller om de har tatt utgangspunkt i en kjent modell og tilpasset eget materiale til den, eller om den er lånt direkte fra faglitteraturen.
2013:3	Ja	Det er presentert en analysemodell som er basert på det svenske Statskontorets modell for myndighetsanalyser. Modellen presenteres punktvis over en halv side; 1) oppgaver, ressurser, mål, 2) PODs resultater, 3) hvordan interne og eksterne faktorer påvirker faktorene og 4) hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for PODs virksomhet i tiden framover?
2013:1	Nei	Ikke et teoretisk rammeverk- men rapporten hviler på en antakelse om at språk i lovttekster ikke er klart, jamfør prosjektet Klart språk i staten, og rapporten er strukturert i henhold til å belyse hvorfor det er slik.
2012:15	Nei	Ikke et faglig/ teoretisk rammeverk, men en solid dokumentasjon av begreper og en systematisk gjennomgang av de to standardene. De presenterer også andre styringssystemstandarder fra ISO og andre standardiseringsorganisasjoner.

Tabell 3.4 avdekker dessuten at det ikke nødvendigvis er slik at fravær av faglig/teoretisk rammeverk medfører et svakere analytisk grep. I rapport 2012:15 har forfatterne tatt utgangspunkt i relevante begreper for deretter å lage en systematisk gjennomgang av aktuelle standarder. I rapport 2013:1 ser vi at forfatterne har tatt utgangspunkt i en antakelse av en situasjon, som deretter er beskrevet og strukturert i rapporten for å belyse hvorfor det er slik. Her stilles ikke spørsmål om hvorvidt antakelsen er rett, ut over at det vises til at prosjektet føyer seg inn i et større pågående prosjekt som tangerer tema, og hvor antakelsen indirekte kan sies å være bekreftet. Forfatterne legger dermed selve antakelsen til grunn for sitt videre arbeid. En viktig observasjon er imidlertid at et rammeverk, enten det er faglig eller teoretisk, bidrar til å strukturere analysearbeidet. I rapport 2013:11 finner vi ikke at der er et tydelig rammeverk, og i dette tilfellet ville trolig analysearbeidet blitt mer presist dersom forfatterne hadde benyttet seg av et slikt rammeverk.

I rapport 2013:5 har forfatterne laget en figur som skal illustrere hvilke virkemidler en leder har i endringsprosesser. Dette omtaler de som lederens «verktøykasse» (side 11). Modellen er fin, men det fremgår ikke om den er laget av forfatterne selv, om de har tatt utgangspunkt i en kjent modell og tilpasset eget materiale eller om den er lånt direkte fra faglitteraturen. Grepene er med andre ord relevant og godt, men det hadde vært fint om forfatterne i tillegg reflekterte over hvorfor akkurat denne modellen legges til grunn og hvordan den er blitt til, det vil si hvem som har laget den.

Mangel på refleksjoner og begrunnelser for valgte modeller eller rammeverk savnes i flere av rapportene. I rapport 2013:3 har forfatterne lagt til grunn en spesifikk modell. Modellen synes velegnet for evalueringen, men det gis ingen begrunnelse for valget av nettopp denne modellen og dens styrker og svakheter. Det finnes heller ingen overordnet diskusjon av sentrale elementer som inngår i modellen. Rapporten omfatter dessuten få henvisninger til og forankring i faglitteratur. Modellen brukes først og fremst til å strukturere rapporten i form av kapittelinnledning.

En klarere begrunnelse for valg av rammeverk savnes også i rapport 2013:10. Denne rapporten starter fint med å gjøre rede for sentrale begrep, først ved å henvise til eksterne aktørers tilnærming (Gartner og Oracle, Wikipedia) etterfulgt av Difis forståelse av begrep som kan belyse de aktuelle problemstillingene. Mange ulike aktuelle begrep blir fint beskrevet og forklart (f.eks. "Big Data"). Deretter behandles tre identifiserte drivkrefter, nemlig informasjonssikkerhet, gjennomføringsevne og åpne data. Vi savner imidlertid en klar begrunnelse for hvorfor disse tre er valgt. Slik det er nå, er det kun begrunnet med "vårt inntrykk er likevel at dei tre områda vi har valt ut står sterkt i offentlig sektor no" (side 17).

Oppsummert vil vi si at de fleste rapportene trolig ville tjent på et noe sterkere faglig/teoretisk rammeverk, men for praktisk rettede prosjekter kan imidlertid en presentasjon av bakgrunnen for prosjektet, dets problemstillinger og konteksten det inngår i være et tilstrekkelig rammeverk for analyse. Som eksempel på det siste kan vi igjen nevne rapport 2012:15, som altså mangler et overordnet faglig/teoretisk rammeverk, men som inneholder en solid dokumentasjon av tidligere analyser av relevans for problemstillingene som skal belyses (kunnskapsstatus), og av sentrale begreper som brukes i analysen.

I arbeidet med å etablere et solid rammeverk kan det se ut til at det ligger et potensiale i det i større grad å trekke veksler på referansegruppens kompetanse. Et eksempel på dette finnes i rapport 2013:5, der prosjektet viser til en tilsynelatende svært kompetent referansegruppe uten at rapporten i utstrakt grad utnytter den kunnskapen gruppen måtte besitte til å skape et sterkt faglig rammeverk. Her kunne trolig prosjektets analyser vært styrket dersom faglitteraturen i større grad hadde vært trukket inn. Rapporten omhandler IT-baserte endringsprosjekt, et tema som er behørig behandlet gjennom forskning, både nasjonalt og internasjonalt. Referansegruppens medlemmer er trolig godt orientert om dette temaet.

### **3.6.2 Går analysene nok i dybden?**

Å svare på om analysene går nok i dybden kan som nevnt bli veldig abstrakt. Vår tilnærming handler om at vi først vurderer i hvilken grad datamaterialet i rapportene belyses gjennom valgte faglig-teoretiske ståsted. Deretter vil vi undersøke om forfatterne gjennom sine analyser svarer tilstrekkelig på de aktuelle problemstillingene, se 3.6.5.

Som vist i foregående avsnitt, varierer bruk av faglig-teoretisk rammeverk i rapportene. Vi viste at tilnærmingene kan være svært forskjellige, der noen få rapporter lå svært tett på et teoretisk rammeverk, bygget de aller fleste på et rammeverk der et uttalt kunnskapsgrunnlag, ofte utledet av tidligere rapporter og utredninger, ligger til grunn. I dette avsnittet er målet å vurdere hvordan rapportene anvender slike rammeverk for å analysere eget datamateriale.

Et overordnet inntrykk er at de aller fleste rapportene anvender sine rammeverk i analysen, men det kan variere i hvor stor grad potensialet som ligger i rammeverket, blir utnyttet. Vi finner eksempler på

rapporter med god utnyttelse av rammeverket, mens andre rapporter har et forbedringspotensial. I de følgende avsnittene vil vi utdype dette, og vi starter med å presentere eksempler fra to rapporter vi mener utnytter rammeverket på en svært god måte.

I rapport 2014:1 Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt, etablerer forfatterne et rammeverk der de gjør grundig rede for sin forståelse av sentrale begreper knyttet til fornyings- effektiviseringsprosesser, brukermidvirkning og ansattinvolvering. De viser hvordan fornyings-effektiviseringsprosessen kan deles inn i ulike faser og hvordan ansatte og brukere kan medvirke i de ulike fasene. Denne forståelsen tas med videre i analysen. Analysene tar videre utgangspunkt i faktorer som tidligere sektorovergrepene studier, inkludert en stor komparativ studie av OECD, har vist har mye å si for god gjennomføring av fornyingsprosesser i offentlig sektor. De allmenne erfaringene er diskutert og vurdert opp mot de spesifikke erfaringene som er funnet i de fire fornyings-effektiviseringsprosessene som danner grunnlaget for studien.

Rapport 2013:10 Informasjonsforvaltning i offentlig sektor etablerte et faglig/teoretisk rammeverk basert på eksterne aktørers tilnærming til tematikken, deretter etablerer forfatterne sin egen forståelse av rammeverket og beskriver videre aktuelle begrep og termer. Dette leder frem til tre identifiserte drivkrefter, nemlig informasjonssikkerhet, gjennomføringsevne og åpne data. Rapporten er ryddig og godt presentert. Her er også mange gode figurer, for eksempel figur 2 på side 21, «Prinsipp og krav» og ikke minst figur 4 på side 26 som oppsummerer argumentasjonen til forfatterne. Denne figuren danner utgangspunktet for hvordan ting bør være, jamfør forfatterne. Så fortsetter teksten med å diskutere hvordan dagens situasjon er i lys av dette, her trekkes frem to eksempler på offentlige enheter som kan fremstå som forbilder; Statens lånekasse for utdanning og SSB. Dette er svært ulike organisasjoner som har løst informasjonsforvaltningen i tråd med eget virkeområde. Forslag til tiltak presenteres og begrunnes, basert på foregående argumentasjon. Rapporten bygger på dokumentstudier, og dokumentene er presentert som eget vedlegg (se 3.5.2 for en vurdering av vedlegget). Vi mener forfatterne evner å trekke vekslers på disse dokumentene på en tilfredsstillende måte.

Rapport 2013:5 Å lede digitale endringsprosesser har som vist i 3.6.1 etablert et faglig/teoretisk rammeverk med utgangspunkt i en egenkonstruert modell. Temaet «digitale endringsprosesser» er imidlertid et felt som har hatt blitt viet stor oppmerksomhet innenfor for samfunnsforskningen de senere årene, og ut fra dette ville det vært naturlig at forfatterne i større grad benyttet noe av denne forskningen. For eksempel har flere studier konkludert med at IT-baserte endringsprosjekt bør forankres i ledelsen (side 16), dette har mange andre studier bekreftet tidligere (se for eksempel Levin og Klev, 2009, Munkvold, 2003). Forfatterne av rapporten henviser også til «scrum» som prosjektmetodikk, men kun i en parentes. Dette kunne vært løftet frem, presentert og diskutert i lys av egne data. Kun i liten grad berøres tematikk knyttet til bemanningskutt som en konsekvens av innføring av digitale løsninger. Dette er et tema som ligger langt fremme i et ledelsesperspektiv. Forfatterne har i liten grad integrert dette i sine analyser eller som tema for intervjuer, så vidt vi kan se. Vi mener derfor at analysene i denne rapporten i større grad burde vært forankret i faglitteraturen og at denne kunne vært trukket inn i arbeidet med å etablere et faglig/teoretisk rammeverk.

Selv om de fleste rapportene altså anvender et rammeverk, varierer det noe i hvor stor grad dette utnyttes i det videre analysearbeidet. I enkelte rapporter er det til dels store variasjoner mellom de ulike delene av rapporten når det gjelder hvor omfattende og grundige analyser som blir gjennomført.

I rapport 2013:3 fremstår diskusjonene i kapittel 5 som både relevante og grundige, mens dataanalysen i kapittel 3 har mer karakter av å være en beskrivelse av enkeltresultater som det i liten grad reflekteres over, og som i liten grad bearbeides videre for bedre å kunne knyttes opp mot rapportens hovedproblemstillinger.

Dette siste gjelder til dels også rapport 2013:14. I kapittel 5 presenteres resultater både fra intervjuer i kommunene og fra spørreskjemaundersøkelsen supplert med relativt korte kommentarer. Her savnes generelt refleksjon over svarene som er gitt, spesielt der hvor spørreskjemadata og intervjudata går i

forskjellige retninger. I disse to rapportene blir analysene derfor noe ufullstendige i og med at forfatterne kun i begrenset grad trekker inn ulike datakilder for å belyse problemstillingene og i mindre grad utnytter det etablerte rammeverket.

Tre Difi-rapporter har inkludert andre lands praksiser eller situasjoner på et gitt felt for å belyse egen praksis/situasjon. Dette virker i utgangspunktet som en god idé, men potensialet som ligger i en slik komparativ vinkling, utnyttes ikke alltid fullt ut. Dette ser vi blant annet i Difi-rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet, der vi får presentert ulike lands organisering uten at vi får vite noe om hva slags erfaringer landene måtte ha gjort seg med den valgte organiseringen, ei heller hvilke elementer av organiseringen fra de utvalgte landene som kunne vært aktuelle for Norge.

I rapport 2013:1 Kan lovspråk temmes? finner vi et helt kapittel (4) viet til å beskrive seks lands behandling av klart lovspråk, en kort oppsummering av andre land ut over de seks samt en presentasjon av en internasjonal organisasjon som arbeider med klart lovspråk. Dette kapitlet er svært kortfattet og gir kun veldig korte beskrivelser av landenes praksis. Her savner vi en introduserende forklaring som redegjør for hvorfor det er fornuftig å se til andre lands praksis samt hvorfor akkurat disse seks landene er presentert. Forfatterne trekker heller ikke informasjonen fra dette kapitlet inn i den videre analysen. Slik fremstår hele dette kapitlet som noe løsrevet fra resten av rapporten.

Rapport 2014:4 På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde setter Norge i et komparativt perspektiv med to andre land. I denne rapporten foretar forfatterne en grundig gjennomgang av de andre landenes situasjon, og de viser hvordan Norge plasserer seg i forhold til hvert av landene, i tillegg til at landene sammenlignes under ett. Forfatterne gjennomfører denne komparasjonen svært grundig, og grepet i seg selv bidrar til å styrke analysen.

Som vi ser i disse tre eksemplene ovenfor, vil det å trekke inn eksempler fra andre land fremfor alt gi mening dersom disse eksemplene ses i lys av egen situasjon. Dersom andre land skal med, bør det argumenteres for hvorfor og dessuten gjøres rede for valg av respektive land. I tillegg vil det være et poeng å aktivt anvende informasjonen som presenteres om andre land, inn i videre analyse. I de tre eksemplene ovenfor, fant vi at dette kun ble gjort i det siste (2014:4).

Vi har ovenfor vist at rapportene varierer med tanke på i hvor stor grad de anvender det teoretisk/faglige rammeverket samt egne data i analysearbeidet. Med utgangspunkt i rapportene har vi vist eksempler på hvordan noen rapporter gjennomfører et analysearbeid som bygger på både det etablerte faglig/teoretiske rammeverket og egne data, for å belyse respektive problemstillinger og spørsmål. Vi har også vist at noen rapporter av ulike årsaker synes å ha et stykke igjen i dette arbeidet, og vi har vist at noen rapporter varierer internt i hvor grundig analysearbeidet er gjennomført. Mens noen kapitler er svært velkrevne, kan andre være mer uferdige, noe som samlet sett bidrar til å gi rapportene som helhet et litt uferdig inntrykk.

Oppsummert kan vi derfor fastslå at når det gjelder spørsmålet om analysene i de ulike rapportene går nok i dybden av problemstillingene, så er svaret at det varierer mellom ulike rapporter, og det kan også variere innenfor den enkelte rapport.

### **3.6.3 Er argumenter, resultat og konklusjon anvendelige?**

Difi-rapportene er bygget opp på en slik måte at analysene logisk munner ut i en drøfting av hvordan prosjektets målsettinger best kan nås. I dette ligger også anbefalinger og forslag til tiltak. Kvaliteten på analysene som er gjennomført og de forutsetningene som analysene hviler på, vil være avgjørende for hvor godt grunnlag forfatterne har hatt for å trekke konklusjoner. Vi har i 3.6.2 gjort rede for i hvilken grad rapportene anvender faglig-teoretiske rammeverk og utnytter egne data i analysearbeidet. Et neste steg er å undersøke om rapportene har tilstrekkelig grunnlag til at man kan trekke konklusjoner og om argumenter, resultat og konklusjoner er anvendelige.

Selv om de ti Difi-rapportene er logisk bygget opp og samtlige munner ut i konklusjoner og anbefalinger, vil en gjennomgang av hvordan dette arbeidet er utført synliggjøre eventuelle svakheter og forbedringspunkter.

Ikke overraskende finner vi at rapporter som har etablert et solid faglig-teoretisk rammeverk, inneholder en grundig gjennomgang av metodisk tilnærming og som evner å vurdere egne data i lys av metode og rammeverk, også fremstår som mest solide i argumentasjon, presentasjon av resultater og konklusjoner.

For eksempel ser vi i rapport 2013:5 at argumenter og resultater fremstår som anvendelige og relevante, selv om forfatterne ideelt sett i større grad kunne trukket veksler på faglitteraturen for å belyse eget arbeid, dette var vi inne på i 3.6.2. I denne rapporten leser vi at konklusjonen presenteres i rapportens kapittel 5, da får vi presentert «de gode grepene» (side 37), og disse følges opp tematisk fortløpende i de to neste kapitlene.

Rapport 2014:4 omfatter også en overbevisende argumentasjon fundert i foreliggende analyser. I denne rapporten kunne vi imidlertid imøtesett en tydeliggjøring av argumentene rent tekstlig, for eksempel ved bruk av flere underoverskrifter og/eller kulepunkter. Dette vil vi komme tilbake til i 3.7.

Rapport 2013:10 har utviklet mange figurer som bidrar visuelt til å få frem argumentasjonen. Dette gjelder for eksempel figur 2 (side 21) «prinsipp og krav» og ikke minst figur 4 (side 26) som visuelt oppsummerer argumentasjonen til rapportforfatterne.

Vi har her vist med eksempler fra tre rapporter hvordan forfattere på ulike måter formidler argumentasjon, resultat og konklusjoner. Poenget med å vise disse tre eksemplene har fremfor alt vært å få frem at det er ulik praksis for hvordan dette kan gjøres, dels har det å gjøre med skriftlig fremstilling, dels har det å gjøre med hva slags faglig-teoretisk rammeverk rapporten hviler på. Et neste og tilstøtende spørsmål er i hvilken grad rapportene gir tilstrekkelig grunnlag for å trekke endelige konklusjoner og komme med anbefalinger. Det vil vi se nærmere på i kommende avsnitt.

### **3.6.4 Rapportenes vurderinger og anbefalinger**

Et hovedintrykk er at de ti Difi-rapportene trolig ville vært tjent med å få begrunnelsene som ligger bak anbefalingene, tydeligere frem. Dette kan dels ha å gjøre med rapportenes leservennlighet, det skal vi se nærmere på i 3.7, dels kan det ha å gjøre med at sammenhengen mellom mandat, teori, metode, analyse og konklusjon i noen tilfeller blir for svak. Vi har tidligere vist hvordan noen rapporter innbyrdes har ulik kvalitet på ulike kapitler, dette kan i noen grad virke inn på hvor overbevisende vurderingene og anbefalingene faktisk fremstår.

Et eksempel på at vi opplever at de ulike kapitlene kunne vært tettere sammenbundet, finner vi i rapport 2013:3, evaluering av Politidirektoratet. Som vist i foregående avsnitt er rammeverket relativt løst fundert, metodisk tilnærming kunne vært bedre begrunnet og reflektert over, og så vidt vi forstår finnes der også noen avvik mellom funnene fra de ulike datainnsamlingene. Disse kunne med fordel vært reflektert mer over med tanke på hva det kan bety for den videre analysen, konklusjoner og anbefalinger. Selv om argumentasjonen for konklusjoner og videre anbefalinger for oss virker overbevisende, ville rapporten trolig vært ytterligere styrket om ovennevnte elementer hadde vært mer gjennomarbeidet.

Det er imidlertid vår oppfatning at de fleste rapportene er logisk konsistente og vel fundert i respektive fagfelt. Dette vil også bidra til at vi vurderer rapportenes anbefalinger som tilstrekkelig solide.

Som vist i 3.6.4, fungerer rapport 2013:10 veldig godt, den inneholder utstrakt bruk av figurer som på en god måte illustrerer sentrale poeng i teksten, og som også bidrar til å synliggjøre argumentasjonen. Forslag til tiltak blir også godt presentert og begrunnet og hviler godt på den foregående argumentasjonen.

Flere rapporter overbeviser på dette punktet, i tillegg til ovennevnte vil vi fremheve rapport 2014:2, der klagenemdene er presentert på en grundig måte og der forslag til tiltak er vel fundert i denne redegjørelsen.

Med utgangspunkt i gjennomgangen ovenfor, mener vi at når Difi-rapportene omfatter faglig-teoretiske rammeverk, gjennomfører analyser og utvikler konklusjoner og anbefalinger, finnes det samlet sett likevel et forbedringspotensial på samtlige punkter, selv det er et spenn mellom rapportene samlet sett og lokalt innenfor enkelte av rapportene. Vi har gitt eksempler på rapporter som svarer svært godt på disse punktene og på rapporter som kan forbedres på disse punktene.

### **3.6.5 Til slutt: svarer rapportene på mandatet?**

I 3.6 har målet vært å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte Difi-rapportene benytter faglige og/eller teoretiske rammeverk i egne analyser og hvor godt i dybden analysene går. Vi har vektlagt å undersøke om datamaterialet er tilstrekkelig belyst gjennom valgte faglig-teoretiske ståsted for å svare på de aktuelle problemstillingene. Derneft har vi undersøkt hvordan Difi-rapportene konkluderer og utvikler anbefalinger med utgangspunkt i foregående analyser. Som nylig vist mener vi at kvaliteten varierer mellom rapportene på disse punktene. En fellesnevner for alle rapportene vi har undersøkt er at de basert på egne vurderinger skal utvikle anbefalinger og eventuelt også forslag til tiltak. Dette utgjør en sentral del av mandatet. I tillegg inneholder alle rapportene et sett med problemstillinger og spørsmål som skal belyses. Disse er presentert i 3.4. Når vi nå har gått gjennom alle de ti Difi-rapportene og vurdert hvordan disse ivaretar respektive problemstillinger, har vi også vist at disse løses gjennom rapportene, selv om kvaliteten på selve løsningene i noen grad kan variere.

Vi mener på dette grunnlag at samtlige ti Difi-rapporter svarer på sine mandat, selv om selve vurderingene og utviklingen av anbefalinger og forslag til tiltak ved noen tilfeller ville vært tjent med en grundigere sammenheng mellom de ulike delene av rapportene, nemlig sammenhengen mellom teori, metode, analyse og konklusjon.

## **3.7 Fremstilling og organisering av arbeidet**

Vi har vist at Difi-rapportene er strukturert i henhold til fagrapportsjangeren. Vi har i de foregående avsnittene også presentert vurderinger av hvordan aspekter knyttet til målsetting, metodevalg og analysearbeid blir ivaretatt. Et annet vurderingskriterium er tilgjengeligheten av innholdet i rapportene, med andre ord, hvordan formidles selve innholdet? I kapittel 1 argumenterte vi med støtte i språkviteren Swales at fagrapporten er en sjanger som brukes for å kommunisere om vitenskapelige aktiviteter og funn, men at til forskjell fra den vitenskapelige artikkelen omfattes fagrapporten av et diskursfellesskap, altså lesere og rapportforfattere som ikke nødvendigvis er forskere eller arbeider vitenskapelig, men som har faglig kunnskap om og interesse for aktuelle tema. Fagrapporten har slik et videre nedslagsfelt, noe som igjen medfører andre krav til formidling av innhold, form og posisjonering. Når diskursfellesskapet, altså både forfattere og lesere av rapportene, ikke selv er forskere, vil det for eksempel stilles andre krav til hvordan begrep og fagterminologi skal forklares slik at alle kan forstå og følge rapportens resonnementer, analyser og anbefalinger. Hvordan ivaretar Difi-rapportene slike krav til formidling? Er Difi-rapportene skrevet i en form som gjør dem tilgjengelige for sine lesere? Dette perspektivet vektlegges i de følgende avsnittene.

### **3.7.1 Rapportenes leservennlighet**

De ti Difi-rapportene har ulik grad av leservennlighet. Der noen rapporter formidler komplekst fagstoff på en måte som gjør det enkelt å følge resonnementer, analyser og konklusjoner, er andre mer krevende å lese. Det er flere grunner til dette, mange har å gjøre med hvordan innholdet formidles rent skrive-teknisk, alt fra introduksjoner, oppsummeringer, bruk av forkortelser og andre stilistiske grep vil bidra til å gjøre tekst tilgjengelig for leserne.

Der noen få rapporter er forbilledlig gode på bruk av leseveiledninger, det vil si at forfatterne forbereder leseren på hva han eller hun skal lese i innledningen i kapitlene, er de aller fleste fremfor alt opptatt av å behandle fagstoffet ut fra en mer innforstått synsvinkel. I slike tilfeller finner vi utbredt bruk av forkortelser uten at disse forklares, for eksempel bruk av departementsforkortelser ("FAD", "JD", rapport 2013:5), organisatoriske enheter ("POD", rapport 2013:3) eller prosjekt ("SKATE", 2013:10; "EFFEKT-programmet", 2013:5). Selv om det er sannsynlig at mange av Difi-rapportenes lesere er innforstått med slike forkortelser, er det uansett en utbredt praksis å skrive ut forkortelsene ved første gangs benevning.

Et hovedintrykk er at alle Difi-rapportene i større grad kunne benyttet såkalt meta-tekst. Med meta-tekst mener vi tekst som kommenterer overfor leseren hva han eller hun leser. Ovennevnte leseveiledninger er eksempel på slik meta-tekst. En annen variant er avslutningsvis for hvert kapittel å oppsummere hva kapitlet har handlet om og belyst. Bruk av slik meta-tekst kunne med andre ord med fordel vært anvendt mer konsekvent i rapportene, hvert kapittel kunne for eksempel startet med å si hva det skulle handle om og eventuelt hvorfor. Og på samme måte kunne hvert kapittel bli avsluttet med noen korte, oppsummerende setninger om hva det handlet om, eventuelt konklusjoner. Et godt eksempel på at dette gjøres finnes i kapittel 5 i Difi-rapport 2013:10. Her finner vi først en oppsummering av foregående kapitler som leder an til en introduksjon av hva det aktuelle kapitlet skal handle om. Samme kapittel avsluttes med noen refleksjoner over hva man har kommet frem til i det aktuelle kapitlet. I de ti Difi-rapportene er imidlertid dette et eksempel som i svært liten grad etterfølges.

Difi-rapportene som ligger til grunn for studien, omfatter fag og tema som for enkelte utenforstående kan virke smale eller snevre rent faglig. Hvis vi legger til grunn at Difi-rapportene også skal nå ut til lesere utenfor det faginterne diskursfellesskapet, vil vi kunne forvente at tema og fag behandles og formidles på en måte som gjør at også slike lesere kan følge rapportenes resonnementer og argumentasjon. I flere tilfeller opplever vi imidlertid at dette hensynet bare til en viss grad blir ivaretatt.

Et grep som enkelt kan bidra til å holde på leserne, er bruk av mellomoverskrifter. Slike kan bidra til å gruppere argumenter og tema og ikke minst lette selve leseprosessen. Mellomoverskrifter savnes i flere av Difi-rapportene.

Et annet grep er å la sitater fra andre kilder kommenteres. Uten kommentarer fra forfatterne blir sitatene i verste fall løsrevet og stående utenfor kontekst. Det er forfatterens oppgave å vise en leser hvordan sitatet belyser eget poeng/egen tekst. I rapport 2014:4 finner vi et eksempel på hvordan sitat forblir ukommentert; på rapportens side 55 avsluttes et helt kapittel med et langt sitat. Etter dette er leseren overlatt til seg selv.

Rent skriveteknisk finner vi en del smårusk i flere av rapportene, som henvisning til «kapitlet foran» fremfor å konkretisere hvilket kapittel det er tale om; «tabell nedenfor» som i praksis dukker opp tre sider senere; henvisninger til figurer som først dukker opp mye senere i teksten enn forespeilet; krøll med kapittelnummerering samt utelatelse av paginering i en rapport (2013:1). Alle disse observasjonene tolker vi som at rapportene trolig ville vært tjent med en siste runde med korrektur og språkvask. Slike småting bidrar samlet til å gi rapportene et noe uferdig inntrykk, og formidlingen av det viktige faglige arbeidet kan lett komme i bakgrunnen.

Vi observerer også at referanselister, altså oversikt over den litteraturen som det er referert til, kun er benyttet i halvparten av rapportene. I den andre halvparten presenteres referansene kun gjennom fotnoteapparatet. Vår anbefaling er imidlertid, i tråd med sjangerkonvensjonen fagrapport, å la referanseliste inngå i alle rapporter.

### **3.7.2 Hvordan fungerer «Forord» og «Sammendrag»?**

Fagrapporter omfatter som vist et sett strukturelle særtrekk. Ut over presentasjon av mandat/problemstilling, teori, metode, analyse og konklusjon er det også en utbredt praksis at

fagrapportene inneholder et «forord» og et «sammendrag». Felles for «forord» og «sammendrag» er at de på ulike vis skal informere om rapportens mål, funn og oppdragsgiver, i tillegg til organisering av det arbeidet som har munnet ut i rapporten, og hvem som har bidratt. Spesielt for «sammendrag» er at denne teksten på en kortfattet måte også redegjør for metodisk tilnærming og datatilfang samt presenterer rapportens sluttvurderinger, anbefalinger og/eller forslag til tiltak (se for eksempel Rapportskriving, Universitetsforlaget, 1971). I hvilken grad etterlever Difi-rapportene slike føringer for utformingen av «forord» og «sammendrag»?

En samlet vurdering av tekstene som inngår i «forord» i de ti Difi-rapportene er at disse i stor grad virker veldig uferdige. Ofte gir de uklar eller lite informasjon om hva rapportene handler om og hvem/hvilken instans som har initiert rapportene. Gjennomgående omfatter forordene opplisting av organisatoriske anliggender for rapportens tilblivelse, for eksempel ved å navngi personer og deres institusjonelle tilknytning. Likevel fremgår det ikke alltid like klart hva hver enkelt nevnte person har bidratt med eller hva som har vært målet med rapporten. Ofte vil språklig uklarhet bidra til at man ikke enkelt forstår hva som er målet med rapporten.

Sammenligner vi kvaliteten på «forord» med kvaliteten på «sammendrag», fremstår Difi-rapportenes «sammendrag»-tekster som langt mer solide og gjennomarbeidet. Her etterfølges i stor grad leserforventningene knyttet til informasjon om rapportens mål, metodiske tilnærming og datatilfang, funn og anbefalinger og/eller forslag til tiltak, i tillegg til prosjektorganisering.

At «sammendrag» har god kvalitet, er med andre ord et gjennomgående trekk i samtlige ti Difi-rapporter. Det er også en svært viktig tekst i fagrapport-sjangeren. Det er denne teksten som ofte leses først, og da er det svært viktig at leseren får et raskt overblikk over hva rapporten handler om, slik vi beskrev mer i detalj ovenfor.

Oppsummert vurderer vi at Difi-rapportenes «forord» har et forbedringspotensial, mens «sammendrag» fungerer fullt ut tilfredsstillende.

### **3.7.3 Er organiseringen av rapportskrivingen relevant og tilfredsstillende?**

Selve konteksten for Difi-rapportene er interessant for å forstå mer av tekstene. Kontekst gjøres vanligvis rede for innledningsvis i rapportene, enten i forord eller i innledende kapittel. Fra intervjuene får vi vite at Difi-prosjekt med dertil hørende rapporter oftest genereres på tre måter;

1. Fra departementet; Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD); enten som del av tildelingsbrev eller direkte bestillinger fra departementet. I noen tilfeller kan disse være utformet i dialog med Difi-KMD.
2. På initiativ fra andre departement eller etater
3. Egeninitierte prosjekt; Difi kan selv ha definert et område til å være ønskelig å utbedre, gitt at området er i samsvar med Difis mandat og prioriteringer

I 3.3 viste vi for øvrig at de ti Difi-rapportene var jevnt fordelt mellom intern og ekstern initiering.

Alle aktiviteter som ender opp som rapporter, er organisert som prosjekt. Flere av Difis arbeidsområder er organisert som prosjektstyrte aktiviteter. Vi har dessuten forstått det slik at Difi har kultur for å trekke inn andre relevante aktører i prosjektarbeid, oftest som referansegrupper. Disse kan være representanter for departement og etater, academia eller andre interessenter. Referansegruppene skal drøfte og kvalitetssikre fakta, mens Difi har ansvar for endelige vurderinger og konklusjoner.

Vi har tidligere belyst Difi-rapportenes metodevalg og datagrunnlag. Organiseringen av datainnsamling berører vi derfor ikke her, men viser i stedet til avsnitt 3.5. I det følgende vil vi derimot se spesielt på om organiseringen av prosjekt og rapportskriving fungerer i lys av kvaliteten på rapportene.

Arbeidet med Difi-rapportene involverer flere Difi-ansatte og bruk av eksterne personer. Difi-ansatte har prosjektlederansvar og er både hoved- og medforfattere. Slik legitimeres rapportene som Difi-



publikasjoner. Samtidig finner vi en utstrakt bruk av eksterne bidragsytere. Vanligvis er de eksterne bidragsyterne organisert i referansegrupper; av de ti Difi-rapportene vi har studert, oppgir seks av rapportene å ha benyttet referansegrupper (2014:4; 2014:2; 2013:14; 2013:11; 2013:3; 2013:1). I én rapport (2013:5) nevnes det at et faglig råd bestående av forskere og departementsansatte har bidratt, uten at det er klart på hvilken måte disse har bidratt, om det er i form av å være referansegruppe eller på annet vis. Gjennom intervjuene får vi vite at den utstrakte bruken av referansegrupper særlig har to funksjoner. For det første bidrar slike grupper til en bred forankring av prosjektet; referansegruppene består ofte av praktikere og akademikere eller andre typer interessenter i det aktuelle temaet. For det andre vil bruken av referansegrupper sikre at ulike synsvinkler knyttet til temaet blir belyst.

Den ganske utbredte bruken av referansegrupper virker i lys av disse argumentene fornuftig. I tillegg synes referansegruppene å bidra til å få frem aktuell faglitteratur i tillegg til generell kvalitetssikring. Gruppene kan ha som oppgave å kommentere på utkast til hele rapporter eller kapitler i rapporter, særlig med tanke på kvalitetssikring. I én rapport (2014:4) får vi vite at en ekstern fagperson har kommentert på struktur og innhold i to av rapportens kapitler. En av rapportene som ikke hadde referansegruppe (2014:1), valgte i stedet å holde et seminar der ulike interessenter ble invitert for å diskutere prosjektets foreløpige funn. Slik oppnådde forfatterne av den rapporten å få belyst funnene fra ulike ståsteder og eventuelt også få justert sitt videre arbeid.

Prosjekt som anvender en kvalitativ tilnærming for å samle inn data, oftest i form av intervjuer, er svært ressurskrevende. I flere tilfeller mener vi det kan være betimelig å stille spørsmål om hvorvidt en slik tidkrevende tilnærming gavner sluttproduktet, gitt at vi vurderer Difi-rapporten som sluttproduktet. Vi har forstått at intervjuene også anvendes som virkemiddel for å forankre prosjektet hos aktuelle interessenter, men vi er likevel tvilende til hvorvidt dette er fornuftig tidsbruk. Dette blir særlig aktuelt når vi finner at flere av rapportene ville vært tjent med en bedre gjennomarbeidning av selve teksten for å sikre tekstsammenbinding og leservennlighet.

## 4 Oppsummering og anbefalinger

Vi har fått i oppgave å vurdere om Difis utvalgte ti rapporter etterlever allmenne faglige krav knyttet til om forholdet mellom mandat, metode, analyse og konklusjon blir ivaretatt. Vi har støttet oss til Swales' (1990) sjangerteorier og tatt utgangspunkt i at fagrapportene er en egen sjanger som rent kompositorisk er bygget opp av tekstelementene «innledning», «teori», «metode», «resultater» og «diskusjon». Slik ligger de ganske tett opp mot sjangerkonvensjonene og tekstnormene som kjennetegner vitenskapelige artikler. Selv om rapportforfatterne i Difi ikke arbeider som forskere, vurderer vi at de arbeider med de aktuelle temaene på et høyt faglig nivå, noe vi mener kan forsvare at vi har anvendt vurderingskriterier med utspring i academia. I dette bildet er Difi-rapportene på mange måter vurdert opp mot en idealtilstand. I den virkelige verden er bildet mer nyansert, mange fagrapporter kan trolig fungere utmerket uavhengig av disse strenge kriteriene, vår vurdering bør følgelig leses med dette in mente.

I vurderingen av fagrapportene blir rapportenes kvalitet vurdert i henhold til problemstillinger, valg av metode, begrepsapparat og referanseramme som analysen hviler på. Sentrale spørsmål har vært

- Er rapportene skrevet i en form som gjør dem tilgjengelige for leserne?
- Svarer rapportene på problemstillingene/mandatet?
- Er argumenter, resultat og konklusjon anvendelige?
- Er faglig/teoretisk rammeverk relevant?
- Er metodikk og kildebruk tilfredsstillende?
- Vurderinger og anbefalinger – har teksten tilstrekkelig grunnlag for å trekke konklusjoner og komme med anbefalinger?

Et overordnet spørsmål er om Difi-rapportene svarer til sjangeren fagrapport. Nedenfor følger en oppsummering av konklusjoner fra analysene av de enkelte punkter nevnt over, samt anbefalinger med hensyn til hvilke tiltak som kan gjennomføres for å heve kvaliteten på rapportene.

### **4.1.1 Rapportenes hoveddeler**

Vi begynner dette avsnittet med å slå fast at svaret på spørsmålet om Difi-rapportene inneholder alle hovedelementer eller deler en fagrapport skal ha (mandat, metode, analyse og konklusjon), er ja. Vår systematiske gjennomgang av rapportenes ulike tekstelementer har imidlertid vist at det er kvalitetsmessige forskjeller mellom rapportene.

### **4.1.2 Rapportenes tema og Difis tolkning og avgrensning av oppdrag (mandat)**

Samtlige rapporter gjør tilfredsstillende rede for rapportens tema/målsettinger og problemstillinger samt for hvilke avgrensninger som er foretatt. Vi har også sett av de ti Difi-rapportene fordeler seg jevnt mellom egen initierte oppdrag og eksternt initierte oppdrag. Samtlige rapporter svarer på mandatet,

som i tillegg til å omfatte vurderinger og anbefalinger også skal svare på og /eller belyse et sett med problemstillinger og spørsmål, ofte handler disse om å identifisere, kartlegge eller utrede gitte tema eller felt.

#### **4.1.3 Data og metode**

Metode- og datadelen i en fagrapport skal gi innsikt i rapportens datagrunnlag og metodevalg. Dette innebærer ikke bare en redegjørelse for hvilken metodisk tilnærming som anvendes (dokumentstudier, intervju, spørreskjema eller en kombinasjon av ulike metoder) og hvilke kriterier som ligger til grunn for utvalget av informanter, men bør også inneholde en begrunnelse for valget av metodisk tilnærming og hva som er styrken(e)/svakheten(e) ved den valgte tilnærmingen. Videre bør det redegjøres for hvor velegnet dataene er til å belyse rapportens problemstillinger (dataenes reliabilitet), og i hvilken grad resultater fra dataanalysen kan generaliseres. De metodiske valgene som er gjort, bør være godt dokumentert for å sikre at kravet til transparens og etterprøvbarehet i forskning er oppfylt, slik at vi som lesere kan danne oss et bilde av om metodisk tilnærming er tilfredsstillende ivaretatt.

Samtlige rapporter, med unntak av en som er teoretisk/drøftende, gir opplysninger om hvordan data er samlet inn (dokumentstudier, intervju, spørreskjema). Svært få rapporter inneholder imidlertid refleksjoner over eller begrunnelse for eget metodevalg, for hva som er fordelene ved det valgte designet, og hva som er begrensningene. Videre er det lite refleksjon rundt hvor velegnet dataene er til å belyse rapportens problemstillinger. Det samme gjelder i stor grad kriterier for valg av informanter både til de kvalitative intervjuene og til spørreskjemaundersøkelsene. Ethiske problemstillinger knyttet til personvern er også i liten grad berørt i de ti rapportene vi hadde til vurdering. Vi får dermed ikke belyst hvilke prosedyrer Difi anvender for å ivareta personvern.

Med utgangspunkt i ovennevnte gjennomgang av Difi-rapportenes beskrivelse av data og metode, kan vi konkludere med at selv om så godt som alle rapportene berører problemstillingene, er flere av beskrivelsene rent dokumentariske og uten nevneverdig refleksjon over de metodiske valg som er foretatt, ei heller over hvor velegnet de innsamlede dataene er med hensyn til å belyse rapportens problemstillinger. Vi savner også en refleksjon knyttet til personvern og sikring av datamaterialet.

*Vi anbefaler*

- *Å la metodedelen i rapportene inkludere refleksjoner over valgte metode, f.eks. styrker og svakheter ved valgte metode, hvor velegnet dataene er til å belyse rapportens problemstillinger, generalisering av resultater.*

#### **4.1.4 Analyse**

Alle Difi-rapportene refererer i større eller mindre grad til aktuell faglitteratur. Imidlertid er det kun i et fåtall av rapportene at analysene tar utgangspunkt i et bestemt faglig/teoretisk rammeverk, og i et par av de som pretenderer å ha et slikt rammeverk, fremstår valg av rammeverk som enten noe begrenset eller svakt begrunnet.

Generelt sett vil vi si at de fleste rapportene trolig ville tjent på en noe sterkere faglig/teoretisk forankring eller et noe sterkere faglig/teoretisk rammeverk, men for praktisk rettede prosjekter kan imidlertid en presentasjon av bakgrunnen for prosjektet, dets problemstillinger og konteksten det inngår i være et tilstrekkelig rammeverk for analyse.

Når det gjelder spørsmålet om analysene i de ulike rapportene går nok i dybden av problemstillingene, så er svaret også på dette spørsmålet at det varierer mellom de ulike rapportene. Det kan også variere innenfor den enkelte rapport, men mange av rapportene ville ha tjent på at hele eller deler av analysene hadde gått mer i dybden av problemstillingene. I enkelte rapporter er det til dels store variasjoner mellom ulike deler av rapporten i hvor omfattende og grundige analyser som gjennomføres.

*Vi anbefaler*

- *Å utnytte potensialet som ligger i faglitteratur for å etablere robuste faglig-teoretiske referanserammer*
- *Å i enda større grad trekke veksler på referansegruppenes kompetanse i utviklingen av faglig-teoretiske referanserammer.*

#### **4.1.5 Difi's konklusjoner, vurderinger og anbefalinger**

De fleste rapportene er bygget opp på en slik måte at analysene logisk munner ut i en drøfting av hvordan prosjektets målsettinger best kan oppnås. Kvaliteten på analysene som er gjennomført og de forutsetningene som analysene hviler på, vil være avgjørende for hvor godt grunnlag forfatterne har hatt for å trekke konklusjoner. Med forbehold om vår begrensede kunnskap på området, synes de konklusjonene som trekkes samt de anbefalingene som gis angående måloppnåelse, å være vel fundert, selv om flere av rapportene nok kunne vært tjent med en ytterligere tydeliggjøring av hvordan faglitteraturen kan bidra til å belyse egne funn og anbefalinger. I tillegg kunne begrunnelsene som ligger bak anbefalingene, ofte kommet tydeligere frem.

Med utgangspunkt i gjennomgangen ovenfor, mener vi at selv om Difi-rapportene omfatter faglig-teoretiske rammeverk, gjennomfører analyser og utvikler konklusjoner og anbefalinger, finnes det forbedringspotensial på samtlige punkter.

*Vi anbefaler*

- *Å øke bevisstheten om hva som bør med av informasjon i de ulike tekstdelene (f.eks. hva bør med i en presentasjon av faglig bakgrunn/teoretisk rammeverk, hva bør med i et metodekapittel etc.)*

#### **4.1.6 Fremstilling og organisering av arbeidet**

En rapport oppfattes som god når sammenhengen mellom mandat, metode, analyse og konklusjon kommer klart fram og formidles på en måte som er forståelig for leseren. De ti Difi-rapportene har ulik grad av leservennlighet. Noen rapporter formidler komplekst fagstoff på en måte som gjør det enkelt å følge resonnementer, analyser og konklusjoner, mens andre er mer krevende å lese. Det er flere grunner til dette, blant annet hvordan innholdet formidles rent skrive teknisk.

Der noen få rapporter har en forbilledlig bruk av leseveiledninger, det vil si at forfatterne forbereder leseren på hva han eller hun skal lese som innledning i kapitler, er de aller fleste mest opptatt av å behandle fagstoffet ut fra en mer innforstått synsvinkel.

Et hovedinntrykk er at alle Difi-rapportene i større grad kunne benyttet såkalt meta-tekst; dvs. tekst som kommenterer overfor leseren hva han eller hun leser. Hvert kapittel kunne for eksempel startet med å si hva det skulle handle om og eventuelt hvorfor, og sluttet med noen korte oppsummerende setninger om hva det handlet om, eventuelt konklusjoner.

Et annet grep som enkelt kan bidra til å holde på leserne, er bruk av mellomoverskrifter. Slike kan bidra til å gruppere argumenter og tema og ikke minst lette selve leseprosessen. Mellomoverskrifter savnes i flere av Difi-rapportene.

*Vi anbefaler*

- *Å skape bedre sammenheng i tekstdelene; kapitler og avsnitt*
- *Bruke mellomoverskrifter for å skape oversikt i teksten*

## «Forord» og «sammendrag»

Det er en utbredt praksis at fagrapporter i tillegg til tekstelementene mandat/problemstilling, teori, metode, analyse og konklusjon, også inneholder et forord og et sammendrag. I forordet informeres det vanligvis om rapportens mål, funn og oppdragsgiver, i tillegg til organisering av arbeidet som har munnet ut i rapporten, og hvem som har bidratt.

Det er stor variasjon i hvilken informasjon som gis i forordene til de ti Difi-rapportene, og mange av forordene virker uferdige. Vi vil anbefale Difi å følge vanlig praksis for forord til fagrapporter.

Sammenligner vi kvaliteten på «forord» med kvaliteten på «sammendrag», fremstår Difi-rapportenes sammendrag som langt mer solide og gjennomarbeidet enn forordene. Her oppfylles i stor grad leserforventningene knyttet til informasjon om rapportens mål, metodiske tilnærming og datatilfang, funn og anbefalinger og/eller forslag til tiltak, i tillegg til prosjektorganisering.

Oppsummert kan vi si at Difi-rapportenes «forord» har et forbedringspotensial, mens «sammendrag» langt på vei fungerer.

*Vi anbefaler*

- Å forbedre «forord» i rapportene med tanke på hva som skal med

## Referanselister

Vi har observert at referanselister, altså oversikt over den litteraturen som det er referert til, kun er benyttet i halvparten av rapportene. I de øvrige rapportene inngår referansene kun gjennom fotnoteapparatet. Vår anbefaling er imidlertid, i tråd med sjangerkonvensjonen fagrapport, å la referanseliste inngå i alle rapporter.

*Vi anbefaler*

- Å ta i bruk referanselister/litteraturoversikter

## Flere forfattere

Ingen av rapportene vi har fått til vurdering er skrevet av kun én forfatter. Samforfatterskap kan være påkrevd dersom ulike deler av rapporten krever forskjellige typer kompetanse og dersom prosjektet skal gjennomføres på kort tid. Det kan imidlertid være en utfordring knyttet til samforfatterskap. Det er å få bundet de ulike delene av rapporten sammen i en logisk enhet. Flere av Difi-rapportene bærer preg av å være skrevet av flere forfattere. Dette manifesterer seg ved at det er dårlig sammenheng mellom de ulike delene av rapporten, ofte ledsaget av til dels store kvalitetsmessige variasjoner mellom de ulike delene. Dette kan få rapportene til å fremstå som uferdige. Vi vil derfor anbefale at en av forfatterne tar ansvar for koordinering av tekstbidragene og sikrer at disse henger innbyrdes sammen.

*Vi anbefaler*

- Ved samforfatterskap å sikre at en av forfatterne tar ansvar for koordinering av tekstbidragene og sikrer at disse henger innbyrdes sammen

## Organisering og ressursbruk

Vi har gjennom lesing av rapportene og intervjuene med rapportforfatterne fått inntrykk av at det har utviklet seg en sterk tradisjon for en kvalitativ tilnærming (med dokumentstudier og intervjuer) til problemstillingene som utredes. Ofte gjennomføres en ganske omfattende kvalitativ informasjons-/datainnhenting. En slik praksis, sammen med bruk av referansegrupper, blir hevdet å være viktig for å

legitimere Difis eget arbeid. En kvalitativ tilnærming med mange intervjuer er svært ressurskrevende og binder opp mye av prosjektenes ressurser, er det effektiv ressursutnyttelse?

*Vi anbefaler*

- *Å vurdere tidsbruk i rapporteringsprosjektet; er det nødvendig med et ressurskrevende og omfattende intervjudatamateriale for å løse mandatet?*

### **Korrektur/språkvask**

Rent skrive teknisk finner vi en del smårusk i flere av rapportene, som henvisning til «kapitlet foran» fremfor å konkretisere hvilket kapittel det er tale om; «tabell nedenfor» som i praksis dukker opp tre sider senere; henvisninger til figurer som først dukker opp mye senere i teksten enn forespeilet; krøll med kapittelnummerering samt utelatelse av paginering. Alle disse observasjonene tolker vi som at rapportene trolig ville vært tjent med en siste runde med korrektur og språkvask. Slike småting bidrar samlet til å gi rapportene et noe uferdig inntrykk, og formidlingen av det viktige faglige arbeidet kan lett komme i bakgrunnen.

*Vi anbefaler*

- *Å sikre en siste runde med korrektur og språkvask*

## Referanser

Klev, R. & Levin, M. (2009). *Forandring som praksis. 2 utgave. Endringsledelse gjennom læring og utvikling*. Bergen: Kunnskapsforlaget

Mishler, E.G. (1986). The analysis of interview narratives. In T. Sarbin (Ed.), *Narrative psychology: The storied nature of human conduct* (pp. 233-255). New York: Praeger.

Munkvold, B., E., (2003) *Implementing Collaboration Technologies in Industry: Case Examples and Lessons Learned*. Springer Science & Business Media

Swales, J. *Genre analysis: English in academic and research settings*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. xi, 260 s. p. (Cambridge applied linguistics series)

## Tabelloversikt

Tabell 2.1: Oversikt over Difi-rapporter .....	12
Tabell 2.2: Vurderingskriterier .....	13
Tabell 3.1: Tema i rapportene .....	16
Tabell 3.2: Oversikt intern/ekstern initiering .....	17
Tabell 3.3: Oversikt over rapportenes målsettinger og problemstillinger .....	18
Tabell 3.4: Oversikt faglig/teoretisk rammeverk .....	23





Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)