



## **ERSTA SKÖNDAL BRÄCKE HÖGSKOLA**

Susanna Brolin

Magisterprogram socialt arbete, VT 2018

Magisteruppsats

Handledare: Johan Vamstad

Examinator: Johan von Essen

## **VAD KRÄVS FÖR ATT SKAPA FÖRÄNDRING?**

*En makt- och organisationsanalys kring Stockholms stads  
handlingsplan för att förbättra arbetsituationen för  
socialsekreterare*

## Abstract

WHAT IS REQUIRED TO CREATE CHANGE? – A Power and Organization Analysis of Stockholm's Action Plan to Improve the Working Situation of Social Security Officers.

This essay focuses on the following issues:

- What are the effects of Stockholm's Action Plan on both decision-makers and social security officers in the field?
- How is the outcome of the Action Plan and the work environment affected by methods, organisation and control systems?
- Why are conflicts between stakeholders and the organization handled in the way they are done?

The overall purpose of the essay is to a critically study of New Public Management, the ongoing personnel crisis in services for children and young people. Where yhe crisis is resulting in significant staff turnover and high health statistic. What is being done and can be done within the local Action Plan to address this, and whether or not the Stockholm City Action Plan to improve the working situation of the Social Security Officer and Assistant Handler, or is it the organization itself and how is it managed in that case?

The paper is supported by Michel Foucault's theories on power and by Christopher Hood's work on New Public Management. In addition, I interviewed four Social Security Officers working in children and young peoples' services, along with four decision-makers (including politicians, managers and union representatives) and have incorporated information gained from those interviews in this essay.

The main result in the essay is that: There are common expectations of the action plan's output and that in the long term it will lead to a better working environment, but the decision-makers had more confidence about what can actually be resolved. However, there is a concern that changes should have been implemented earlier. The crucial challenges are clearly linked to the economy and today's management systems, such as New Public Management (NPM). NPM has changed over time and within different welfare areas. There are also clear links between NPM and deficiencies in the working environment in Social Services. The essay addresses a number of these shortcomings and the strategies that Social Security Officers use to address the situation. However, more and more require other reforms, but at present there is no legitimate alternative, although this is being studied at state level in Sweden and Denmark. Conflicts between stakeholders revolve around the power that the organisation has produces; the organisation disciplines its employees as well as the clients, who are the same as society's residents. This has resulted in a culture of silence, where staff are focused on doing and reporting the right things, rather than looking at long-term results. The Action Plan challenges and balances these structures.

## Tack!

Ett stort tack riktas till alla informanter som tagit sig tid och så generöst delat med sig av sina tankar och erfarenheter. Då jag inte kan nämna er alla med era namn så lyfter jag hatten för var och en av er i tysthet. Tack till min handledare Johan som har utmanat mig att vrida och vända på allt ett extra varv. Tack Jennie för att jag fått ta del av din kunskap och lånet av böcker. Tack till min älskade familj! Fredrik som har hjälpt och stöttat mig i ALLT från oändliga diskussioner om Foucault och NPM till markservice i hemmet. Alice som hjälpt mig varje gång datorn krånglat. Simon som har förstått min drivkraft och frustration i skrivandeprocessen.

Tack till alla socialsekreterare som sliter varje dag för att skapa förändring.

## Innehåll

<b>Abstract</b> .....	2
<b>Tack!</b>	3
<b>Introduktion och bakgrund</b> .....	6
<b>Syfte och forskningsfrågor:</b> .....	7
<b>Empiri och forskningsetik</b> .....	7
<b>Trovärdighet och generaliserbarhet</b> .....	10
<b>Teori</b> .....	10
Foucault-maktens organisering .....	11
Hood- en beskrivning av New Public Management.....	11
<b>Tidigare forskning</b> .....	12
Den rådande arbetsmiljön för socialsekreterare .....	12
Byråkratisering och standardisering av socialt arbete.....	13
Utvecklingen av New Public Management .....	13
Hur hanteras konfliktlinjen kring New Public Management i dagsläget?.....	16
<b>Resultatredovisning</b> .....	17
Stressrelaterade effekter i arbetsmiljön på grund av brister i organisationen...17	
Möjlighet att agera – finns det en koppling till personalomsättningen?.....	19
Dokumentation och disciplinering i det sociala arbetet.....	20
Förväntningar på handlingsplanen – kommer förändringarna ske i tid?.....	23
Avgörande åtgärder enligt informanterna .....	24
Kontroverser kring handlingsplanen .....	29
Stadens organisation och styrningen av arbetet med handlingsplanen.....	32
Moderna styrsystems effekter på det sociala arbetet .....	36
Resultat- och målstyrningen – en central del inom NPM.....	39
Budgetstyrning och kostnadskontroll inom socialt arbete.....	40
Ett annat sätt att arbeta .....	42
<b>Analys</b> .....	44
Vilka effekter förväntar beslutsfattare och socialsekreterare på fältet att <i>Stockholms stads handlingsplan</i> får? .....	44

Hur påverkas arbetsmiljö och utkomsten av handlingsplanen av metoder, organisation- och styrsystem så som New Public Management?.....	44
Varför hanteras konflikter mellan intressenterna och organisationen, på det sätt som de gör? .....	47
<b>Övergripande slutsatser</b> .....	<b>49</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>50</b>
<b>Bilagor</b> .....	<b>53</b>
Bilaga 1. Efterlysning av socialsekreterare som informanter .....	53
Bilaga 2. Följebrev med frågor .....	53
Bilaga 3. Frågor till beslutsfattarna.....	53
Bilaga 4. Frågor till socialsekreterarna .....	53

## Introduktion och bakgrund

Sedan många år har socialtjänstens myndighetsutövning haft svårt att tillgodose att deras anställda har en tillfredställande arbetsmiljö, vilket lett till stora personalomsättningar. 2011-03-11 lanserades ett pressmeddelande. Stockholms stads socialsekreterare hade fått nog. Nätverket nu bryter vi tystnaden på sin Facebook sida (<https://www.facebook.com/nubrytervitystnaden/>) upp följande meddelande:

Efter många års arbete med en växande mängd ärenden och allt sämre arbetsmiljö, så samlas nu Stockholm Stads socialarbetare kring ett gemensamt opinionsarbete. Men det är inte bara socialarbetarna som mår dåligt. Många av klienterna får inte den hjälp de har behov av. Bland klienterna finns bland annat barn och ungdom, familjer med svag ekonomi, psykiskt sjuka, missbrukare, hemlösa, sjukskrivna, arbetslösa. Den 8 februari bjöd SKTFs Stockholmsavdelning och dess framtidsgrupp in socialarbetare från staden för en träff med socialborgarrådet Anna König Jerlmyr. Ett 80-tal anställda kom och uttryckte stark kritik mot hur arbetet är organiserat och huvudproblemet med bristande resurser och för lite personal. Efter mötet med socialborgarrådet beslöt mötesdeltagarna att starta ett informations- och opinionsarbete för att beskriva arbetssituationen i socialtjänsten för allmänheten i Stockholm Stad och landet.

Frustrationen från stadens socialsekreterare gentemot sin arbetsgivare och det sociala arbetets organisering var påtaglig. Den 30 april 2014 skakades Sverige, när åttaåriga Yara Alnajjar misshandlades till döds. Myndigheter hade larmats men ingen kunde skydda henne i tid. Debatten om vad som hade hänt med rättssäkerheten och barns utsatthet blossade upp och kopplades till socialsekreterarnas pressade arbetssituation. Antalet orosanmälningar ökade.

Den 2014-11-01 tillsatte regeringen Cecilia Grefve som nationell samordnare med uppdrag att stärka och stödja socialtjänsten i arbetet med den sociala barn- och ungdomsvården. Genom dialog med kommunala företrädare och med andra aktörer ska samordnaren driva på utvecklingen till en social barn- och ungdomsvård med god kvalitet, där barn och unga får det stöd och den hjälp de behöver. I uppdraget ingår att lyfta frågor som rör introduktion, kompetens, stabilitet och barns delaktighet med ett framåtblickande perspektiv där olika aktörers roller och ansvar i utvecklingsarbetet synliggörs och diskuteras. Inför de olika kommunbesöken görs tidsmätningar där det bland annat framgår hur stor del av socialsekreterares arbetstid som används till klientbesök. Efter mätning i 25 kommuner framgår att 12 % är direkt tid med barn och vuxna och tid med barn utgörs av 2 %.

(Stockholms stad, 2016, s.6).

Sveriges Kommuner och Landsting [SKL] antog i juni 2015 en handlingsplan för att stärka den sociala barn- och ungdomsvården. Den innehåller drygt 40 förslag och lyfter tre huvudområden: tydligt uppdrag, god arbetsmiljö och tillgång till aktuell kunskap.

(Stockholms stad, 2016, s. 6). Den nya majoriteten i Stockholms stad (2015) skrev in nedanstående uppdrag i budgeten:

En stadsövergripande handlingsplan för att förbättra arbetsvillkoren inom socialtjänsten i Stockholm ska upprättas och implementeras. Det behövs en sådan samordnad strategi för hur den omfattande personalomsättningen kan stoppas, administrationen minskas och antalet ärenden per handläggare kan sänkas. Ekonomiska och andra förutsättningar ska utredas för införandet av en ärendenorm som väger in ärendenas komplexitet och tyngd m.m. (s.179)

I budgeten för 2015 tillfördes barn och ungdomsverksamheten 40 miljoner kronor till verksamhet och 19 miljoner kronor till ”ökad personaltäthet”, 95 miljoner tilldelas i 2016 års budget och 79 miljoner för 2017 (Stockholms stad, 2016, s.12). 2015 lägger Nätverket nu bryter vi tystnaden ner med följande ord (<https://www.facebook.com/nubrytervitystnaden/>):

Vi presenterade tidigt en analys av hur New Public Management (NPM) påverkar socialtjänstens organisering. Vi har visat hur socialförsäkringssystemet och viktiga delar av välfärdsstaten håller på att kollapsa och hur det slår mot de svagaste i samhället.

Vi har brutit en tystnadskultur som varit och fortsätter vara skadlig inom myndigheter. Vi har tydliggjort varför socialtjänsten befinner sig i kris och visat vägen mot hur framtidens socialtjänst kan organiseras. Vi har försvarat våra klienters rättigheter. Vi har visat hur tätt sammankopplad socialarbetares pressade arbetssituation är med rättssäkerheten för klienter. Vi har höjt våra röster eftersom arbetsmiljön för socialsekreterare är farlig. Fortfarande flyr vi och våra kollegor eller blir sjuka av våra jobb

De frågor jag burit under dessa år som politiskt samhällsengagerad socialarbetare är: Vad är grundproblemet? Vilken roll spelar New Public Management (framöver förkortat till NPM)? Vilka är effekterna och kan samhället få till en verklig förändring? Allt detta kommer uppsatsen inte att kunna svara på, men i bästa fall kommer några pusselbitar på plats.

### Syfte och forskningsfrågor:

Det övergripande syftet är att göra en kritisk prövning av New Public Management roll inom den personalkris som finns inom socialtjänsten, främst inom myndighetsutövning för barn och unga. Där krisen tar sig i uttryck genom stor personalomsättning och höga sjukhälsotal. Vad görs och kan göras inom den lokala åtgärdsplanen: *Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare* (fortsättningsvis enbart kallad *handlingsplanen*) eller ligger det i själva organisationsstrukturen och hur hanteras det i så fall?

De frågeställningar jag kommer att fokusera på är följande:

- Vilka effekter förväntar beslutsfattare och socialsekreterare på fältet att *Stockholms stads handlingsplan* får?
- Hur påverkas arbetsmiljö och utkomsten av *handlingsplanen* av metoder, organisations- och styrsystem så som New Public Management?
- Varför hanteras konflikter mellan intressenterna och organisationen, på det sätt som de görs?

### Empiri och forskningsetik

*Stockholms stads handlingsplan* inkluderar alla socialsekreterare och biståndsbedömare som arbetar med myndighetsutövning. Uppsatsen kommer däremot att begränsas till myndighetsutövning för barn och unga. 53% av dem som arbetar med barn och ungdomar svarar att belastningen är för hög. Av dem som inte är nöjda med sin arbetssituation eller har en för hög arbetsbelastning uppger 94% främst stress som anledning (Pettersson & Wemminger, 2015). Den höga arbetsbelastningen och stressen gör det relevant att titta på handlingsplanens åtgärder utifrån ett organisationsperspektiv.

Av tid och resursskäl har antalet informanter begränsats till åtta, varav den ena hälften består av beslutsfattare och den andra hälften av socialsekreterare, som på olika sätt arbetar med myndighetsutredningar för barn och unga.

Kontakten med socialsekreterarna är tagen genom en efterlysning på Facebook i nätverksgrupperna *Socionom* och *Stolta socionomer* (se bilaga 1). Tre av socialsekreterarna arbetar i västerort på två olika förvaltningar och en arbetar i söderort. Samtliga är kvinnor.

De har alla på något sätt kommit i kontakt med *handlingsplanen*, och en är sedan tidigare bekant med begreppet NPM. Alla informanter har dock fått del av Christopher Hoods definition av NPM, som jag återkommer till nedan, som en utgångspunkt i samtalet. De uttrycker alla ett starkt engagemang för sitt arbete, i synnerhet för kontakten med klienterna, men har en oro för framtiden.

- Karin har jobbat som barnutredare i 4 år, men som socionom i totalt sex år.
- Annika har arbetat som barn- och ungdomsutredare i fyra år, men verkat inom socialtjänsten i över 20 år.
- Emelie är familjevårdsinspektör sedan ett relativt kort tag tillbaka, men har totalt arbetat med myndighetsutövning i 12 år, främst vad gäller barn och unga.
- Kristina har arbetat som barnutredare i ett och ett halvt år. Om några veckor går hon på tjänstledighet för att pröva ett annat arbete.

Resterande fyra deltagare är de två ansvariga borgarråden i Stockholms stad Clara Lindblom, äldre- och personalborgarråd, och Åsa Lindhagen, socialborgarråd, samt Gillis Hammar, förvaltningschef på socialförvaltningen, socialförvaltningen ansvarar för att ta fram och implementera *handlingsplanen*, och Malin Fröjmark, ordförande för akademikerförbundet SSR i Stockholm stad, tidigare socialsekreterare på en barn- och ungdomsenhet. Lii Drobuz, som är projektledare för *handlingsplanen*, har varit behjälplig under processen genom att introducera mig i hennes arbete och svarat på frågor etc. Detta har dock inte skett under ett regelrätt intervjuformat utan finns snarare med som en del av min förförståelse.

Samtliga intervjuer har utgått från en intervjuguide som är strukturerad i två block. Första blocket fokuseras på förväntningarna, erfarenheterna och arbetet kring *handlingsplanen*. Det andra blocket fokuserar på metoder och organisationssystem, samt på konflikter relaterade till organisation och arbetsmiljö i det sociala arbetet (se bilaga tre och fyra). En fördel med kvalitativa intervjuer är att ”de frågor som tas upp kan anpassas till intervjupersonernas kunskaper och erfarenheter, en annan att fördjupande frågor kan ställas med utgångspunkt i information som erhållits i tidigare intervjuer.” (Lind, 2014, s. 59).

Litteraturen består av *handlingsplanen* och andra relevanta styrdokument. I arbetet med att kartlägga tidigare kunskap har sökningar genomförts via databasen *Discovery* med sökord som Socialt arbete + NPM, Socialt arbete + New public management, Social work + NPM, Social work + New public management, Social arbete + makt, Social work+ Foucault och Kritiskt socialt arbete. För att materialet ska vara någorlunda aktuellt så har sökningarna begränsats till 2000-talet. Jag har även använt mig av rekommendationer utifrån resonemanget i syfte, frågeställningar och teori.

De strategiska övervägandena har utgått från *god forskningssed* (Gustafsson, Hamerén & Petersson, 2011, s.12). Förhållningssättet till de olika kraven kan redovisas på följande vis:

*Du skall tala sanning om din forskning:* Det har varit viktigt att informanterna är trygga med sin roll och de har därför blivit väl informerade inför de enskilda intervjutillfällena kring studiens syfte och upplägg. Samtliga har fått frågorna skickade tills sig cirka en vecka före intervjutillfället samt att de blivit informerade att de kan avbryta sin medverkan när så önskas. De har fått tagit del av så väl råmaterialet kring deras intervjuer som det färdiga materialet. Vid de fall de har återkommit men synpunkter och förtydligande, har hänsyn tagits till detta. Allt detta tillsammans har inneburit en transparens gentemot informanterna och på så vis har de kunnat kontrollera sanningshalten i det som framkommit under intervjuerna.



*Du skall öppet redovisa metoder och resultat:* Metoder och resultat har redovisats öppet under respektive delar av uppsatsen. En viktig del av detta har också varit att redovisa alternativa förklaringar till mina slutsatser och information som avviker från det övergripande mönstret (Patton, 1987, s. 159-160).

*Du skall öppet redovisa kommersiella intressen och andra bindningar:* Se Metodproblem.

*Du skall medvetet granska och redovisa utgångspunkterna för dina studier:* I val av metoder har jag valt teorier och analyser som har bidragit till ett kritiskt granskande, vilket tvingar mig att se saker ur nya perspektiv samt ger en öppenhet för resultat jag inte förväntat mig.

*Du skall inte stjäla forskningsresultat från andra:* Fokus har legat på noggrann och tydlig källhänvisning.

*Du skall hålla god ordning i din forskning (bland annat genom dokumentation och arkivering):* Totalt omfattar studien cirka sex timmars inspelat material och detta finns arkiverat i min personliga dator i form av både ljudfiler och transkriberad text. Här förvaras även de synpunkter på råmaterialet som inkommit från informanterna.

I översättningen från muntligt till skriftligt språk har så lite förändringar som möjligt gjorts, men texten har ändå anpassats för att kunna ingå i en läsbar och offentlig berättelse.

*Du skall inte bedriva din forskning på sådant sätt att andra människor kommer till skada (t ex försökspersoner):* Intervjuerna med socialsekreterarna har skett anonymt genom pseudonymer och information som innebär att man skulle kunna identifiera dem har medvetet valts bort. Allt för att de ska kunna känna sig fria till att kunna lyfta eventuella konflikter och konfliktstrategier, utan rädsla för repressalier. När det gäller intervjuer med beslutsfattare, så är det dels svårt att anonymisera och dels finns ett syfte att maktens intentioner öppet kan granskas. Detta har de dock informerats om och de har gett sitt godkännande.

*Du skall vara rättvis i din bedömning av andras forskning:* Handledaren och andra goda rådgivare namnges under rubriken: tack! Försiktighet har iakttagits vid litteraturgenomgångar.

Metodproblem: Jag har en anställning som kanslichef för Vänsterpartiet i Stockholms stad och har ett nära samarbete med de intervjuade borgarråden. Det ska dock poängteras att jag varken är ansvarig för eller arbetar direkt med den lokala *handlingsplanen*. Mitt engagemang härrör sig även från den tid då jag själv arbetat som facklig inom SSR och som utredare på en barn- och ungdomsenhet. Detta gör att jag från början har ett kritiskt förhållningssätt till arbetssituationen och bristande åtgärder för att komma tillrätta med denna, vilket troligtvis också bidrar till ett kritiskt förhållningssätt. Fördelen är att jag är väl insatt i de dagliga rutinerna, maktstrukturen och den lokala jargongen (Kvale & Brinkmann, 2014, s.123).

Från början var det planerat att de skulle vara två socialsekreterare från västerort och två från söderort, men efter ett sent avhopp blev det istället tre från västerort. Alla är anonymiserade och de har själva valt sitt alias. Samtliga valde ett förnamn vilket satt tonen för alla informanter, även om det finns en vana att namnge borgarråd med efternamn, men detta skulle skapa en diskrepans som enligt mig inte är eftertraktansvärd.

Ett annat problem är att synen på NPM skiftar beroende på majoritet, vilket naturligtvis påverkat resultatet mot om jag exempelvis skulle ha intervjuat oppositionsborgarråden. Det har däremot känts mer aktuellt att fråga dem som sitter vid makten nu och som ansvarar för *handlingsplanen*.

Min alternativa plan vara att balansera upp kritiken med mer positivt laddad forskning av NPM, men hur mycket jag än har sökt har det varit omöjligt att hitta relevant och aktuell forskning, som är jämförbar med de studier jag har använt mig av för övrigt. Det som har funnits är mer politiskt laddade inlägg på ledarsidor etc, vilket skulle leda till en större snedvridning. Hood, som mer neutralt har följt NPM under många år, är därför en viktig teoretiker i sammanhanget.

## Trovärdighet och generaliserbarhet

Jag är medveten om att det finns vissa faktorer som har haft effekt på validiteten och reliabiliteten i min studie och att den inte går att granska på ett likvärdigt sätt som om det vore en kvalitativ forskning. I detta fall är det särskilt påtagligt att antalet informanter är begränsat och att beslutsfattarna är medvetet utvalda utifrån deras betydelse när det gäller handlingsplanen och stadens organisering av socialtjänsten. Det finns dock en slumpgenerator i urvalet av informanter från socialtjänsten, då en efterlysning gjorts genom sociala media (se bilaga 1). För att öka validiteten så utgick jag från en intervjuguide (se bilaga 3 och 4) där frågorna tydligt relaterar till uppsatsens syfte och frågeställningar men även Hoods definition av New Public Management. För att öka generaliserbarheten har jag varit mån om att ställa frågorna snarlikt och att bakgrundsinformanterna har varit densamma till alla. Jag har medvetet undvikit att påverka och influera respondenternas svar, men det innebär inte att jag omedvetet har gett signaler som informanterna kan ha tolkat och försökt förhålla sig till. En styrka har ändå varit i att informanterna redan från start har en utvecklad verbalitet och en tydlig övertygelse i sina åsikter, baserat på en relativt lång erfarenhet bakom sig inom sina respektive områden, vilket borde minska risken att deras svar skulle påverkas beroende på vem som ställer frågorna. För att ytterligare stärka deras bekvämlighet att uttrycka sin åsikt och sina erfarenheter har jag medvetet valt att träffa informanterna på deras hemmaplan, det vill säga deras arbetsplatser. För att stärka generaliserbarhet till att bli giltiga bortom informanterna så att det går att relatera till det allmänna inom myndighetsutövningen för barn och unga har jag kompletterat det kvalitativa materialet med tidigare kvantitativ forskning om exempelvis arbetsmiljö för att på så vis skapa en triangulering av materialet (Lind, 2014, s.122). Informanternas berättelser skiljer sig inte allt för stort från tidigare forskning vilket åtminstone visar på en viss generaliserbarhet.

## Teori

För att uppnå uppsatsens syfte bygger den på en kvalitativ forskningsansats som skapar förutsättningar för ett tolkande synsätt, där frågorna anpassas till informanternas kunskaper och erfarenheter, men på inget sätt ger anspråk på att ge en heltäckande bild (Lind, 2014, s.59). Uppsatsen genomsyras även av en abduktiv analysstrategi. Det vill kort säga att jag utgår från en relativt tydlig teoretisk utgångspunkt om att makt och organisation har en avgörande betydelse för *handlingsplanens* utfall, men utan att för den delen försöka bevisa eller förkasta specifika teorier (a.a. s.97).

Det huvudsakliga skälet till valet av att ta ansats från ett lokalt styrdokument, *handlingsplanen*, för att sedan genomföra kvalitativa intervjuer med såväl beslutsfattare som socialsekreterare är för att försöka få fatt på det spänningsfält som finns mellan den officiella policyn och hur den uppfattas av socialarbetarna, den komplexitet som krävs för att skapa förändring.

## Foucault-maktens organisering

En teoretisk utgångspunkt är att utformningen av arbetsmiljö och implementering av styrmedel, så som *handlingsplanen*, handlar om makt. Med makt följer konflikter där människor positionerar sig utifrån olika intressen. För att studera detta kommer jag att utgå från den franske idéhistorikern och filosofen Michel Foucaults teorier om makt. Han studerade under många år hur makt verkar, inte minst inom offentliga institutioner och organ. Jag har funnit hans angreppssätt fruktbart för att förstå processerna och relationerna inom socialtjänsten. Det kommer inte vara möjligt för mig att göra hela Foucaults omfattande teorier rättvisa, utan jag har medvetet valt att ta upp några aspekter, som jag sen återkommer till under uppsatsens gång. Grundläggande för Foucault är att makten är något produktivt som skapar kunskap, ”verklighet”, individer och relationer (Foucault, 1993, s. 227). Makt är inget yttre utan finns inneboende i olika relationer (Foucault, 2009, s.17). Det är t.ex. inte så att en chef äger makten, utan den finns i ”apparaten” i dess helhet inom en institution eller organisation och påverkar alla som ingår (Foucault, 1993, s. 222). Ett sätt makten verkar på är genom normalisering eller disciplinering, där å ena sidan det som anses vara normalt beteende görs till måttstock och å andra sidan det avvikande definieras, görs till föremål för dokumentation och vetande, disciplineras eller avskiljs (a.a. s.223-333).

För att beskriva maktens komplexitet i det moderna samhället använder Foucault begreppet ”governmentalitet”. Med detta begrepp beskriver han dels en form av helhet som formas av institutioner, procedurer, analyser, beräkningar och taktiker som möjliggör utövandet av en specifik och komplex form av makt som riktar sig mot hela befolkningen och har nationalekonomi som främsta kunskapsform. Dels beskriver han en historisk tendens där en form av makt – regering (government) – kommit att dominera över andra former av maktutövning (suveränitet och disciplin) vilket lett till att det växt fram både en serie av olika myndigheter, dels en omfattande kunskapsproduktion. (Foucault, 2009, s 107). Makt ses här som en uppsättning av olika intuitioner, taktiker och processer som kan varieras efter sammanhang och situation. Det handlar t.ex. om att på olika sätt beräkna sannolikhet, kalkylera kostnader och istället för en binär uppdelning mellan tillåtet/förbjudet, sätta upp ett genomsnitt som ses som optimalt samt yttre gränser som inte får överskridas. (a.a. s. 19-21)

## Hood- en beskrivning av New Public Management

En annan teoretisk utgångspunkt är att det skett omfattande reformer inom offentlig sektor de senaste decennierna, vilket brukar sammanfattas under benämningen New Public Management (NPM), som på olika sätt förändrat organisation och arbetssätt.

Den forskare som citeras oftare än någon annan i litteraturen om NPM är Christopher Hood och hans definition av NPM har varit grundläggande för forskningsfältet. Han menar att grunden för NPM ligger i två doktriner: att minska eller ta bort skillnaden mellan offentlig och privat sektor och att flytta fokus från processansvar till resultatansvar (Hood, 1995, s 94). Det finns enligt Hood stora variationer mellan hur mottagliga olika länder varit för reformerna, där han på 90-talet räknade Sverige till den grupp där reformerna nått längst. Det finns också variationer i vilka delar av reformerna som genomförts på olika håll (a.a., s. 98ff). NPM kan ses som ett kluster av reformer, där Hood menar att det finns sju teman eller element som tillsammans kan definiera NPM:

1. En uppdelning av offentliga organisationer i separat styrda ”bolagiserade” enheter för varje ”produkt” som tillhandhålls av offentlig sektor.
2. Konkurrens både mellan olika organisationer inom offentlig sektor och mellan offentlig sektor och privata organisationer, där konkurrens ses som nyckel till lägre kostnader och bättre kvalitet.

3. Ett större användande av styrsystem och ledningsmetoder från privat sektor.
4. Mer betoning på sparsamhet i resursanvändandet och på att hitta alternativa, mindre kostsamma sätt, att tillhandahålla offentliga tjänster.
5. Mer ”hands-on” ledning, till skillnad från mer anonyma byråkratier i offentliga organisationer.
6. Mer explicita och mätbara mål för offentliga verksamheter, med olika mått för utförande och resultat, till skillnad från tidigare mer självstyrande professionella där det fanns en större tilltro till deras professionella beslut.
7. Styrning av den offentliga verksamheten genom på förhand uppsatta mätbara mål och genom att koppla till exempel lönesättning till resultat (a.a., s. 95ff).

En del av NPM-ideologin är att verksamheter befinner sig i en ständig process av organisering som går att styra med generaliserande metoder, oavsett kärnverksamhet (Hall, 2012, s. 31). En annan del är att chefen ersätts av en ”manager”, en ledare som får de anställda att nå uppsatta mål/resultat genom incitament som morot och piska (Agevall & Jonnergård, 2010, s. 164).

Ett mål bakom reformerna har varit att den offentliga sektorn ska fungera bättre till mindre kostnad, att man ska få mer för mindre (Dixon & Hood, 2015 s. 1ff). Vissa forskare menar att det under perioden skett en glidning från ett mer ensidigt fokus på kostnadskontroll, till att kvalitet har fått ökad betydelse. Under hela perioden finns dock effektivitet med som en viktig drivkraft för reformerna (a.a., s. 66f). Hood och Dixon menar dock vid en utvärdering av reformerna i Storbritannien, det land som mer än något annat setts som skyltfönster för NPM, att det inte går att visa vare sig att kostnaderna minskat eller att kvalitén blivit bättre, utan att det troligaste resultatet är att det kostat lite mer och funkade lite sämre (a.a., s 15, 182f). Jag återkommer till Hoods definition vid ett flertal tillfällen för att med hjälp av denna se vilka delar av NPM som har haft och har inflytande på socialtjänstens organisation och utveckling. Under tidigare forskning återkommer jag till hur NPM kan förstås ur ett svenskt perspektiv och i synnerhet vilket inflytande det haft på socialt arbete.

## Tidigare forskning

### Den rådande arbetsmiljön för socialsekreterare

Tidigare forskning ger en tydlig bild av att socialsekreterare som arbetat med myndighetsutövning är en utsatt grupp, att arbetet genomgått stora förändringar samt att arbetsmiljön fortsatt att försämrats. Aronson m.fl. har jämfört tre olika yrkeskategorier i välfärdssektorn, inom förskola, hemtjänst och socialt arbete, utifrån i vilken mån dessa grupper har möjlighet till återhämtning. Bland socialsekreterarna fann de att 43% inte hade möjlighet till återhämtning, jämfört med 15% för hemtjänsten och 14% för förskolan. En hög andel av de icke-återhämtade angav att de hoppade över luncher och raster, arbetade mer intensivt och tänkte på jobbet när de var lediga. Bland denna grupp var det också mycket vanligt med olika hälsoproblem, såsom ont i nacke/axlar/armar (75%), huvudvärk (64%), problem att somna (70%) och sorgsenhet (64%) (Aronsson, Astvik & Gustafsson, 2013). Tham har jämfört hur arbetssituationen för socialsekreterare som arbetar med barn och unga i Stockholm har förändrats från 2003 och 2014. Hon konstaterar att situationen, som redan 2003 var problematisk, nu har försämrats ytterligare. Kraven beskrivs som högre och en större andel rapporterar att de har för mycket att göra, att de behöver arbeta övertid och att arbetet påverkar hem och familj negativt.

Samtidigt upplever socialsekreterarna att de har mindre möjlighet att påverka sitt jobb. Fler säger också att de ser sig om efter ett annat jobb. (Tham, 2017). Situationen är liknande i andra länder. En jämförelse mellan de nordiska länderna visar t.ex. att en betydande grupp upplever hög arbetsbelysning och många rollkonflikter i alla de undersökta länderna. Författarna i studien kom också fram till att framförallt rollkonflikter påverkade socialsekreterarnas syn på klienterna negativt (Blomberg, Kallio, Kroll & Saarinen, 2015). Cheferna inom socialtjänsten upplever också att arbetet i ökad grad styrs av ekonomi och kostnadseffektivitet (Shanks, 2016, s. 103).

Astvik och Melin menar att den största källan till stress är obalansen mellan krav och resurser. De har undersökt vilka strategier socialsekreterarna använder för att kunna hantera arbetsbelastningen och stressen. En strategi är kompensatorisk, dvs att ta med arbete hem, arbeta övertid, arbeta fast man är sjuk och hoppa över raster och de skriver att samtliga de intervjuat, med få undantag, använde sig av dessa strategier. Andra strategier är att sänka kvalitén på arbetet, att dra sig undan från engagemang och arbetsgruppen, att protestera eller att helt enkelt sluta (Astvik & Melin, 2013).

### Byråkratisering och standardisering av socialt arbete

Parallellt med att arbetsmiljön försämrats har det också skett påtagliga förändringar i arbetets innehåll och organisation. Den direkta tiden socialsekreterarna arbetar med klienterna har minskat och arbetet har gått från att innehålla en rad olika uppgifter, såsom rådgivande, stödjande och förebyggande arbete, till att i stort sett enbart handla om att utreda (Tham, 2017, s 8 f).

En annan förändring är att standardiserade och manualbaserade metoder fått en allt större betydelse i det sociala arbetet (Ponnert & Svensson, 2016). I Sverige har socialstyrelsen under 2000-talet varit drivande i att arbeta för evidensbaserad praktik (EBP), genom utredningar, metodguider och inrättandet av *Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete*. Tanken är att EBP ska bidra till att professionalisera och vetenskapliggöra socialtjänsten. Detta har förändrat hur socialsekreterare lär sig sitt arbete, där fokus blivit på fortbildning i evidensbaserade teorier, medan den erfarenhetsbaserade tysta kunskapen fått träda tillbaka. Dock så är det inte vilka evidensbaserade metoder som helst som förordas, utan vissa metoder väljs ut och implementeras på hela avdelningar, med syftet att standardisera arbetet. (Thedvall, 2011). Den här utvecklingen kan, enligt Petersen & Olsson, leda till att det som är evidensbaserat får företräde framför det som är relevant för den specifika situationen och att socialsekreterarens professionella expertis och mänskliga kunskap om klienterna får mindre betydelse (Petersén & Olsson, 2015). Thedvall menar också att den evidensbaserade praktiken flyttar makten från socialsekreterarna till forskare och att det blir ett sätt att styra det sociala arbetet genom att göra det standardiserat, observerbart och jämförbart (Thedvall, 2015, s. 158–168). Lauri menar att de olika förändringarna i arbetssätt inom socialtjänsten skapat ett avstånd mellan klienten och socialsekreteraren bland annat genom att rigida metoder fått företräde istället för ett mer flexibelt och holistiskt angreppssätt, men också genom ökade krav på dokumentation, vilket minskar tiden med klienterna, genom specialiseringen, som lett till en arbetsdelning mellan utredare och behandlare, och genom en hög arbetsbelastning (Lauri, 2016).

### Utvecklingen av New Public Management

Flera av forskarna ovan kopplar förändringar som hittills beskrivits i olika hög grad till New Public Management, NPM, (Astvik & Melin, 2013; Petersen & Olsson, 2015; Ponnert & Svensson, 2016; Shanks, 2016, Lauri, 2016 & Tham, 2017).

Vilket gör det relevant att gå närmare in på diskussionen om vad NPM är och i vilken grad NPM påverkar det sociala arbetet. NPM används som begrepp för att beskriva en rörelse för avregleringen av statskontrollerade marknader och offentliga företag, samt för privatiseringar och decentralisering av offentliga tjänster som syftar till att öka konkurrensen. Men begreppet innefattar också förändringar av offentliga sektorns inre organisation, som på olika sätt tar över styrsystem och modeller från privata sektorn, såsom idéer om slimmade och marknadsanpassade organisationer och hur dessa verksamheter ska bedrivas för att vara effektiva (Hall, 2012, s. 30, Lauri, 2016, s. 2 & Hertz, 2016, s. 85). Under avsnittet ”Teori” tog jag upp Hoods definition av begreppet. I det här avsnittet fördjupar jag vad forskningen säger om NPM ur ett svenskt perspektiv.

Hall menar att offentliga sektorn länge hämtat inspiration från näringslivets olika styrsystem, t.ex. infördes programbudget på 1960-talet i statsförvaltningen, men att det var på 1980-talet som välfärdssektorn och det sociala arbetet började genomgå en rad större förändringar i styrsystem och organisation, det vi idag kallar NPM. Den svenska politiken hade fram till dess präglats av en stark offentlig sektor med starka fackföreningar, vilket även gällt exempelvis England. Fackförbunden krävde inflytande över arbetets organisering och uttryckte radikala tankar om medarbetarinflytande. Med hjälp av de nya styrsystemen skiftades fokus till att åter sätta ledningens och inte arbetstagarens perspektiv främst (Hall, 2012, s. 54). Det blev också ett legitimt ifrågasättande av den ”starka staten” och dess utgifter (a.a s. 57). Enligt Ahlbäck Öberg och Widmalm fanns skäl till ifrågasättandet, då det fanns problem med en omfattande detaljstyrning, medan återkopplingen var ovanlig och att kritiken mot hur offentliga sektorn fungerade kom från både vänstern, som menade att den demokratiska kontrollen var otillräcklig, och högern, som menade att offentliga sektorn var för ineffektiv, kostsam och brukarvänlig (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016, s. 10). Fotaki menar att det fria valet inom NPM är centralt även inom nyliberalismen och att det finns en grundläggande inriktning mot neoklassisk ekonomi, med tanke på dess rättighetsfokus och fokus på enskild frihet, konkurrens och användarautonomi. Det i sin tur baseras på tron att individen är allvetande, kalkylerande och utilitaristiskt maximerande, vilket gör att individen därmed blir den bästa domaren över sitt eget välbefinnande. Det är genom konsumtion och valfrihet individens preferenser avslöjas. Det är efterfrågan snarare än behoven som visar vad vi är beredda att betala för, vilket innebär att vissa tjänster går före på andras bekostnad. (Fotaki, 2007, s. 1061).

Redan tidigt i NPM:s historia kom det kritiska röster som uttryckte att socialt arbete inte kan anpassas till marknadsanpassade organisationer. Det ledde bland annat till en rad försök att modifiera styrsystemen i relationen till välfärdsarbetet. Ett känt exempel var Tony Blairs *den tredje vägens politik* under 1990-talet som innebär mindre fokus på kunden och mer fokus på organisationer, men det kan också handla om olika sätt att reglera marknaden (Hertz, 2016, s. 85). Ett exempel på detta går att hämta från den svenska skolvärlden där friskolereformen infördes 1992 och villkoren för att starta skola i princip var oregrerat, medan man 1994 införde krav på att varje skola måste ha minst 20 elever och inte får ha ”påtagligt negativa följder för den offentliga verksamheten i kommunen” (Bengtsson, 2012, s.129).

Sverige har i flera internationella jämförelser pekats ut som ett av de länder där NPM fått starkast genomslag (Hood 1995, s. 100; Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016, s. 11). Förändringarna har uppmärksammats av internationella forskare, som exempelvis Pollitt & Bouckaert, som hävdar att ”among advanced capitalist nations, Sweden ranks at the absolute top in both the speed and reach with which such reforms have been deployed” (Lauri, 2016, s. 2 f).

Omvandlingen har enligt Lauri helt förändrat förhållandet mellan staten och den enskilda, där man genom marknadsmekanismer och individuella val utmanat det traditionella idealet av att den svenska välfärdsstaten skulle ge frihet från familj och marknader och gått till att individer ska stå fria från staten. Detta har lett till att medborgarna gått från att enbart vara elever, patienter och klienter till att även bli företagsamma individer och kunder (Lauri, 2016, s. 8). För offentliga organisationers inre organisation har reformerna handlat mycket om införandet av omfattande gransknings- och utvärderingssystem och mål- och resultatstyrning, där de professionella ska styras, utvärderas och kontrolleras (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016). Sundström sammanfattar kritiken mot just denna del av NPM och tar upp bl.a. att offentliganställda får svårt att hinna med egentliga uppgifter på grund av de administrativa kraven, att det är svårt att uttrycka komplexa offentliga verksamheter i tydliga mål, att det mätbara inte alltid är det väsentliga och att grundläggande egenskaper i hur politiken fungerar gör det svårt för politikerna att formulera tydliga mål. Istället menar han att det finns en rad andra styrformer som kan användas inom offentlig förvaltning som gör att frågor kan delegeras utan dagens rigorösa mål- och resultatstyrning, utan att politikerna för den delen tappar kontrollen (Sundström, 2016 s. 165).

Frågan utifrån de här mer allmänna beskrivningarna om omvandlingen inom offentlig sektor är i vilken grad och på vilket sätt NPM påverkat arbetet inom socialtjänsten. Svaret på detta beror delvis på vilka förändringar man relaterar till NPM. Bergmark och Lundström har undersökt NPM inom individ- och familjeomsorg genom att intervjua chefer i 100 kommuner. De skiljde på två aspekter av NPM: i vilken mån tjänster köps in från privata aktörer och i vilken grad det skett en marknadsorientering av det inre arbetet. De kommer fram till att det skett en snabb ökning av privata producenter inom barn- och ungdomsvården, där nära två tredjedelar av kommunerna anlidade privata aktörer för olika behandlingsinsatser och 8 av 10 institutioner för barn- och ungdomsvård i början av 2000-talet drevs av privata aktörer, liksom att kontaktpersoner börjat köpas in från privata aktörer och i vissa fall även utredningsarbetet för hela eller delar av en utredning. När det gäller den inre organisationen menar de däremot att det inte går att tala om en omfattande eller tydlig marknadsisering då endast 2% av kommunerna har svarat att det införts en renodlad beställar-/utförarmodell. De menar att de omfattande reformerna inom socialtjänsten snarare handlat om specialisering än marknadsisering och att tilltron till marknadslösningar minskat efter 90-talet (Bergmark & Lundström, 2005).

Andra forskare betonar inte lika strikt marknadslösningar, utan ser mer till hur styrning och organisation förändrats på andra sätt, som hämtat influenser från privat näringsliv. Bejerot menar, med en bredare definition av NPM, att det skett en förskjutning inom NPM från marknadsisering av offentlig sektor under 90-talet till att mer och mer handla om den inre styrningen i stat, kommuner och landsting, vilket kännetecknas av fokus på prestation och effekter, prestationsmätningar, specialiserade utförarorganisationer, marknadsliknande organisationer och betoning av konsument-/brukarintressen (Bejerot, 2009). Astvik och Melin gör en koppling mellan å ena sidan strikt ekonomistyrningen, synen på att samma prestationer kan nås med mindre resurser och ett decentraliserat resultat- och kostnadsansvar och å andra sidan NPM (Astvik & Melin, 2013, s. 61 f). Lauri menar att dessa organisationsförändringar underminerat socialsekreterarnas autonomi, gett mer mandat till ledningarna samt lett till en rigid byråkratisk procedur kring kontroll och resursanvändning (Lauri 2016, s. 31 f). Enligt Tham stämmer hennes resultat, att arbetet blivit mer specialiserat och tydligare definierat, liksom att det personliga handlingsutrymmet och tiden med klienterna minskat, väl överens med hur effekterna av NPM beskrivits i olika internationella studier.

Hon menar också att det skett en marknadsiering av socialtjänsten genom bland annat specialisering och evidensbaserat arbetssätt, men tar också upp att det är svårt att säga i vilken grad olika negativa effekter kan kopplas direkt till NPM-reformer (Tham, 2017, s. 12 f). Shanks, som intervjuat chefer inom socialtjänsten, menar att de förändringar dessa beskriver har tydliga drag av NPM, när de talar om ökat administrativt ansvar, ökade ekonomiska skyldigheter, förändringar i synen på chefskap och behovet av att förhålla sig till privata vårdgivare (Shanks, 2016, s. 98).

Petersén & Olsson menar att det finns en koppling mellan NPM och evidensbaserad praktik (EBP) då båda delar en rationalistisk top-down-syn, ser mål och evidens som generaliserbara oberoende av kontexten och framhåller standardiserade behandlingar och generella tekniker. Både NPM och EBM har enligt dem kommit till i revisions- eller granskningssamhället (audit society) där misstroende och granskning är centrala komponenter. De menar vidare att idealen inom NPM optimerat etableringen av EBP (Petersén & Olsson, 2015, s.1585). Ponnert & Svensson är inne på liknande tankegångar och kopplar den standardisering av arbetet som skett inom socialtjänsten till såväl granskningssamhället som NPM. De menar att det skett en förändring i hur professioner får legitimitet och att det påverkat principerna för socialt arbete, bland annat genom att en standardisering av arbetet inte bara ses som möjligt, utan också önskvärdt. De skriver: ”To be trustworthy in the audit society means to be able to demonstrate all the steps that have been taken, to follow manuals and to systematically strive for the best practice. These are ideas that come from the financial sector” (Ponnert & Svensson, 2016, s 588). I likhet med Bejerot tar de också upp att det skett en utveckling inom NPM, från en rent ekonomisk logik till en logik där ekonomi vävts samman med legitimitet, etik, ansvar och politik (a a, 2016, s 589).

### Hur hanteras konfliktlinjen kring New Public Management i dagsläget?

Idag finns en kritik mot NPM, från både forskare, politiker och fackföreningar. I valrörelsen 2014 lyftes NPM upp till en valfråga och socialdemokraterna menade att NPM hade undergrävt olika professioners status inom offentlig sektor och att det behövs en ny form av styrning bortom NPM. (Sundström 2016). Det är svårt att hitta någon som vill stå som försvarare för begreppet (Bringselius, 2015). Samtidigt är NPM det styrningsparadigm som offentlig verksamhet lever under och som kommer att påverka våra liv lång tid framöver (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016). Olika statsförvaltningar, såsom ekonomistyrningsverket, har lagt mycket kraft år att förfina resultatstyrning, men under de senaste 35 åren ägnat andra styrformer mindre uppmärksamhet. (Sundström, 2016 s. 165).

Det finns dock forskare som manar till försiktighet i användandet av NPM-begreppet. Bringselius menar i en debattartikel att det i dagsläget finns en flod av kritik mot NPM, där begreppet används för att förklara alla typer av problem. Hon menar att begreppet är fragmentiserat och egentligen består av flera delar, där Hoods tre första doktriner handlar om styrning inom offentlig sektor, de tre följande om nyliberal avreglering och den sista om ekonomisk återhållsamhet som överordnad princip. För att öka förklaringsvärdet behöver man bli mer specifik och t.ex. förhålla sig till någon av doktrinerna och inte alla på en gång (Bringselius, 2015). Risken finns också att man missar andra trender som löper parallellt med NPM, t.ex. att granskning även kan handla om ökad rättssäkerhet, vilket också är ett inslag i klassisk weberiansk byråkrati. Bringselius vänder sig inte emot att NPM-begreppet används, men vill att ”NPM förstås som ett antal nyanser på en större palett, där vi behöver blanda olika inslag för att kunna förstå, förklara och lösa dagens utmaningar” (a.a, 2015, s 4).



Att det skett stora förändringar inom offentlig sektor de senaste årtiondena, som också påverkat organiseringen av socialt arbete, finns det sammanfattningsvis en stor enighet kring. Många menar också att förändringarna kan kopplas till det kluster av reformer som går under samlingsnamnet NPM, även om förståelsen av begreppet och synen på hur omfattande förändringarna är, skiljer sig åt. Utifrån detta kommer jag att undersöka närmare hur informanterna uppfattar de olika inslagen i NPM, för att se vilka av dessa som är aktuella inom socialtjänsten idag. Genom att analysera de olika doktrinerna var för sig hoppas jag också kunna se de olika nyanserna på paletten. Det är också intressant att se vilka alternativa lösningar som lyfts fram av informanterna och som pekar mot andra former av styrning och organisation, liksom var handlingsplanen kommer in mellan det nuvarande paradigmet och nya styrformer som kan vara på väg att utvecklas.

## Resultatredovisning

Alla intervjuer med informanterna är gjorda inom ett tidsspänn mellan 28 mars och 2 juni 2017 och samtalen kretsade kring organisation, arbetsbelastning och personalomsättning. Samtalen har skett på eller i anslutning till deras arbetsplats. Redovisningen kommer först att ta upp hur informanterna upplever arbetsmiljön, därefter hur de ser på handlingsplanen för att gå vidare till mer övergripande frågor kring styrning och organisation. Avslutningsvis redovisas vilka förändringar de skulle vilja se.

### Stressrelaterade effekter i arbetsmiljön på grund av brister i organisationen

Som vi såg i forskningsöversikten så är socialsekreterare en utsatt grupp med hög arbetsbelastning, där situationen dessutom har försämrats det senaste årtiondet (Aronsson, Astvik & Gustafsson, 2013, Tham, 2017). Det finns en korrelation mellan den höga arbetsbelastningen och känslan hos de anställda att inte vara uppskattad av sina arbetsgivare. (Tham, 2014, s.22). Ett flertal rapporter ifrån Arbetsmiljöverket visar också att socialsekreterare i många år har varit en yrkesgrupp som varit utsatt för höga påfrestningar så som hög arbetsbelastning, brist på resurser, hög förekomst av hot och våld, och likaså hög personalomsättning (a. a., 2014, s.11). Den höga arbetsbelastningen och känslan av att inte vara uppskattad kan lätt bli början på en ond spiral på en arbetsenhet. Personalomsättningen tillsammans med de ständiga omorganisationerna ger en bild av den organisatorisk osäkerhet som råder på landets socialkontor (SKL, 2013, s.58–59). Den bilden bekräftas i intervjuerna med informanterna. Karin berättar att de på hennes enhet upplever att deras arbetsbörda är ganska human jämfört med andra förvaltningar, men att de ändå har resonerat kring vad som är en rimlig arbetsbelastning:

Vi har pratat om att vi vill ha ungefär åtta utredningar, åtta insatser, åtta medhandläggarskap [...]. Jag har just nu sex utredningar, 14 insatser och 15 medhandläggarskap. Men jag tror att jag fick några nya nu så att det läggs på. När det slutar kollegor får man alla insatser. När man har jobbat ett tag så har man de svåraste insatserna och insatser räknar man ingen tid på.

Karin får frågan vad som händer om man inte lyckas med utredningstiderna och svarar: ”Det gör man inte, man jobbar tills man lyckas, det är uttalat. Du jobbar över om du inte har tid.” På frågan om vad som händer med övertiden svarar hon: ”Det blir ju flex. Vi har ju ingen övertid, bara vid LVU”. Malin varnar för en kontraproduktivitet mellan det som händer ute på verksamheterna och arbetet med *handlingsplanen*:

Man gör massa grejer som går stick i stäv med *handlingsplanen* [...]. Det är framför allt det här med man vakanshåller olika tjänster för att spara in pengar. Sedan är det ju lokalt ifrån man får rapporter om folk, om chefer som fortfarande håller på och säger till sina medarbetare jobba över på flexen, att man inte får övertid.

Flera av informanterna kommer in på vilka effekter de ser i sitt arbete utifrån stress och brister i organisationen. Malin berättar om sina reflektioner efter att hon har läst boken *Sapiens* av Yuval Noah Hararis:

Människor står ut mer med att göra väldigt mycket, så länge vi känner att vi gör det med någon bild av att det faktiskt är, leder till något gott liksom. Men att tappa den här bilden [...] då kan vi heller inte stå ut. Det är det som jag tänker händer väldigt mycket inom socialtjänsten. Folk har liksom slitit ut sig i årtal men man har ändå stått ut på något sätt för man har trott på vad man gör. Trott på att det leder till förändringar.

Forskningen har på senare tid börjat intressera sig alltmer för betydelsen av personlighetsaspekter på hur vi reagerar på icke fungerande organisationer (Tham, 2014, s 11). Siltala skriver om att offentlig förvaltning, genom att införa bestraffningar och belöningar för att producera bättre tjänster med mindre personal, har försummat det grundläggande arbetet. Priset man fått betala är att det har påverkat medarbetarnas känsla för kreativitet och deras egen effektivitet; därigenom motverkar man den främsta belöningen för ett offentligt arbete. Det kan inte kompenseras av pengar, då mer pengar inte är tillgängliga. (Siltala, 2013, s. 469). Astvik och Melin diskuterar utifrån fem olika strategier som de kan se att socialsekreterare reagerar och agerar inom. Dessa är:

- *Kompensatoriska strategier* – Att man försöker hantera obalansen mellan arbetskrav och resurser med ambitionen att försöka upprätthålla kvalitet i arbetet, t.ex. övertidsarbete, att ta med arbete hem, sjuknärvaro, att hoppa över luncher/pauser och att använda flexitid för att hantera arbetsbelastningen.
- *Kravsänkande strategier* – Att kompromissa med sina egna professionella bedömningar genom att lägga över mer ansvar på klienterna än vad man egentligen tycker är rimligt, slarva med utredningar, ”gå på magkänsla” och överlämna ansvar till överordnad.
- *Disengagemang* – Att dra sig undan kollegorna, gruppen och de gemensamma frågorna. Känslor av uppgivenhet där engagemang blir meningslöst och man skapar mentala flyktstrategier som ett sätt att överleva.
- *Exit* – Att ta till flykt genom att byta arbete eller genom sjukskrivning.
- *Voice* – Att protestera individuellt eller kollektivt. Det kan ske på individnivå för att skydda sig mot självanklagelser. På den kollektiva nivån kan det handla om att skydda den professionella integriteten och meningen med arbetet. Teamet kan kollektivt försöka stå emot överkrav genom att stödja varandra. Voice som politisk strategi i meningen att på allvar verka för förändring är ovanlig med den förekommer (Astvik & Melin, 2013).

Emelie beskriver sin upplevelse av att inte räkna till: ”Det blir lite blaha, blaha överallt för man har inte tid att djupdyka i det man behöver. Ibland glömmar man bort viktiga saker för att man är så stressad, det faller bara bort. Inte av illvilja”. Det är en beskrivning som passar in på definitionen *disengagemang*. Annika upplever att arbetsklimatet på hennes förra arbetsplats ledde till att hon inte kunde göra ett bra arbete: ”Jag ägnade mig åt att placera om barn så om det inte fungerade på ett ställe fick jag gå in och leta på ett nytt ställe”. Denna rundgång fick henne att söka sig till en ny arbetsplats: *exit*. Annika utvecklar även sitt resonemang på ett sätt som också skulle kunna passa in på definitionen av *kravsänkande strategier*:

Det händer ju någonting med en själv också för man blir bärare av organisationen. Så det blir en själv som ber om ursäkt på förvaltningens vägnar [...]. det blir dåligt samvete gentemot barn om man inte gör vad man ska, och gentemot vuxna och föräldrar också, om man inte gör det man tänker att man borde ha gjort.

Karins mer *kompensatoriska strategi* gör att hon upplever att det bristande utrymmet för reflektion gått ut över hennes möjlighet till engagemang för arbetsmiljön, att det snarare blir: ”Åh handlingsplan, bra idé att det ser bra ut, och sen måste vi jobba. Så det är ett jättebra sätt att få oss att inte protestera och att inte stå på barrikaderna för vi har ingen tid. När vi väl har tid på fritiden då har vi ingen ork”, säger hon med ett skratt. Kristina beskriver, men med sina egna ord, att det just är det *kompensatoriska strategin* som har inneburit att hon begärt tjänstledigt. ”Jag älskar det här jobbet, men jag får inte tid till att reflektera och det blir att jag tar med mig mycket hem och funderar kring gjorde jag rätt där, gjorde jag bra där, hur kunde jag ha gjort annorlunda?”.

Arbetsbelastningen informanterna upplever leder till att de tar till olika individuella lösningar för att hantera situationen, såsom att själva kompensera, sänka kraven eller helt enkelt sluta.

### Möjlighet att agera – finns det en koppling till personalomsättningen?

Socialsekreterarna får frågan vilken respons de fått när de har lyfter arbetsmiljöfrågor i sin organisation. Samtliga anser att det beror på frågans art. Karin svarar:

Vi har ett förbättringsteam som jobbar med placeringar och där jobbar vi fram rutiner själva som vi tycker är bra och som vi använder sen. Men vissa saker kan man nog få igenom, men andra inte [...]. Det kan vara svårare att lyfta om man inte tycker att det längre är högt i tak eller om värderingsfrågor som man tycker att man skulle behöva prata om, eller vad tycker om att en chef är orättvis eller något liknande.

Emelies resonemang är snarlikt men hon säger att:

Är det hårda frågor som skrivbord, alltså det fysiska, känns det som att det lyssnas på och det är lätt att påverka, det kan man få igenom. Men när det handlar om de mjuka värdena, om folks psykiska mående, är det svårare. Man vet att man kan få tre samtal på Feelgood, eller vad de nu heter, för det byts ju hela tiden. Men som exempel så bad jag om det i en situation. Chefen meddelade att hon skulle mejla mig ett telefonnummer som jag kunde ringa men det var väl ungefär 10 månader sedan, jag har fortfarande inte fått något telefonnummer. Men sen finns det också frågor man inte vill ta i [...]. Exempel på sådana frågor kan vara en arbetsgrupp som inte funkar tillsammans men man ändå inte vill jobba med det.

De vittnar också om att de upplever en hög personalomsättning inom socialtjänsten. Annika poängterar att det faktum att folk inte stannar även gäller chefer: ”Så har vi heller ingen grund för nyrekrytering av chefer. Vi märkte det när vi rekryterade nya chefer, vi får ju inga som söker, de håller inte måttet, de har inte rätt kvalifikationer”. Annikas erfarenhet bekräftas av en rapport från SKL som visar att 7 av 10 socialsekreterare uppger att den närmaste arbetsledaren haft den befattningen i mindre än tre år (SKL, 2013, s.33). Många arbetsledare är internrekryterade och utan tidigare utbildning och erfarenhet av arbetsledarskap, vilket i sig kan utgöra en stressfaktor (a.a. s.39–40). Förutom att många arbetsledare är relativt oerfarna och att de har ett så mångfacetterat uppdrag så verkar det vara svårt för dem att få tid och ork att fullt ut registrera personalens situation och ta sig an de problem som följer med personalens utsatthet. För både nya arbetsledare och handläggare kan nyhetens behag och energi innebära ett energitillskott till hela verksamheten. Det som är riskabelt med den strategin är att det bygger på en osäker grund som ”ofta leder till sammanbrott i en eller annan mening”, exempelvis genom att personalen blir sjuka eller slutar efter ett par år för att man inte orkar fortsätta (a.a. s.41).

Annika beskriver också hur arbetet med *handlingsplanen* har kommit i skymundan efter ett flertal chefsbyten, vilket hon tror har haft en negativ inverkan på implementeringen. ”Den är ju inte jättekänd och jag är inte säker på att de nya som har anställts här sen januari, februari ens känner till den”.

Hon saknar istället de gamla trotjänarna som stod för en kontinuitet: ”De gamla rävarna är borta och det gör att vi bygger upp organisationen med mentorer och så blir det massa nya. Vi lär upp dom nya och vi kan ha det så, men då blir det genomgångsyrke”. Enligt både Emelie och Åsa är det redan i praktiken ett genomgångsyrke, även om arbetes art är så komplicerat att de är svårt för många nyutexaminerade att hantera. Emelie fastslår att:

Kommer man direkt från skolbänken så är det svårt. Det är inte rättvist mot nån. Varken mot de som har blivit anställda, eller mot brukarna eller mot andra kollegor. Så det är väl en miss tänker jag, som man har gjort här, samtidigt som jag tänker att just där och då hade de säkert inget annat val de var tvungna att fylla en plats och då tog de det som fanns om man ska hårdra det. Men det blir inget bra. Det blir inte seriöst, för till syvende och sist så är det barnen som inte får det dom behöver.

Emelie berättar att man inom hennes förvaltning även anställt socialsekreterare utan lämplig utbildning. Enligt Socialtjänstlagen skall de insatser som tillhandhålls av socialtjänsten vara av god kvalitet och personalen ha en lämplig utbildning och erfarenhet för utförande av uppgiften (3 kap. 3 § SoL). Åsa anser att detta är relativt lågt ställda krav gentemot arbetets komplexitet. Hon skulle gärna vilja se ett generellt minimum på tre års yrkeserfarenhet för att få en anställning inom barn- och ungdom ”även om det finns individuella skillnader med individer med mycket livserfarenhet som gör att de kan vara lämpade tidigare”, men tillägger också att hon inser att det är ett drömscenario just nu. Malin får en fråga om hon tycker att arbetsmiljöarbetet har påverkats av att *handlingsplanen* har kommit till? Malin svarar:

Av vad jag vet och vad jag har hört så har det ändå varit svårt att lyfta problem med arbetsmiljö och få ett erkännande kring det. Det man kan säga är de största med *handlingsplanen* är arbetsgivaren på något vis erkänner att: ’Ja det finns problem med arbetsmiljön. Vi ser också det här och det är något vi måste göra någonting åt.’ Det är på något vis den största segern med *handlingsplanen*.

Siltala menar att det inte är ovanligt att personalen inte får något erkännande för sin arbetssituation vilket leder till allvarliga konsekvenser: ”However, the cost of improved productivity at the cost of staff is measurable in stress symptoms and sickness statistics. Persistent lack of recognition can be conceived as traumatic” (Siltala, 2013, s. 483). Skälet till att inte erkänna bristerna kan vara att man vill bevara rådande strukturer. Om den kollektiva kampen ignoreras, i kombination med hög arbetsbelastning, känslor av otillräcklighet och egen skuld, kan det leda till att socialsekreteraren ger upp, antingen genom urkoppling eller helt enkelt genom att sluta. För den enskilda socialsekreteraren kan det ses som ett eget misslyckande. Den kollektiva kampen läggs då på individen, istället för organisation eller arbetsgivare (Lauri, 2016, s. 106).

## Dokumentation och disciplinering i det sociala arbetet

Vad vill vi ha för socialtjänst? Vill du ha en serviceenhet som spottar ut sig papper eller vill du ha människor som möter människor? För där har vi gått till en total serviceenhet som spottar ut sig papper som knappt hinner prata med sina klienter, så. Och det där liksom görs genom olika dokument, mallar och sådär. Eller snarare så här, man lär sig upp att göra allt enligt dokumentmallar. Sedan är väl också verkligheten så att de flesta som blir kompetenta inom det här: Ja, blir ju det genom att ta genvägar för att göra det sociala arbetet bredvid och det är så de flesta också bränner ut sig.

Texten ovan är en retorisk fråga Malin ställer sig själv när vårt samtal inleds om socialtjänstens organisation. Malin säger också att hon absolut är för dokumentation men menar samtidigt slår hon ett slag för att människor som arbetar med människor måste få tid att göra det också.

”Vi behöver den rättssäkerheten men det ska finnas en rimlighet i hur mycket och hur det ska fungera”. Med en aning frustration i rösten ställer Annika frågan om vad som egentligen är syftet med all den här dokumentationen:

Vi ägnar mycket tid till att komma fram till saker och så kommer vi fram till familjebehandling. Egentligen skulle jag kunna komma fram till familjebehandling på två dagar. För varför ska jag liksom sitta och gräva i allt det här för att komma fram till familjebehandling? Det är ju det alternativet jag har.

Gillis berättar att han har diskuterat frågan om den allt ökade kraven på dokumentation med den nationella samordnaren. Han menar att dokumentationskravet står i motsättning till tid med klienter:

Det där tror jag är en viktig framtidsfråga, att hitta en balans mellan vad som ska dokumenteras i ärenden och möjligheten att träffa och arbeta med klienten [...]. Det är svårt för enskilda handläggaren eller för en chef att alltid bedöma vad som är rimlig omfattning på den där utredningen. Det är också svårt att lära ut det, samtidigt som vi behöver mer tid till att träffa klienter. Det är inte bara att anställa fler att göra det där, utan det handlar också om att det ska vara rimliga proportioner för den enskilde medarbetaren [...] Sen kan vi också på väldigt lokal nivå bestämma hur handledning och hur omfattande en utredning ska göras. Vi behöver ju inte skala upp alla utredningar till att vara helt heltäckande på det sättet.

Forskningen visar att de administrativa arbetsuppgifterna reducerar det faktiska socialt arbetet, såsom klientkontakterna, ner till en fjärdedel av den totala arbetstiden och även tycks skapa en osäkerhet om handläggarnas yrkesidentitet (Tham, 2017, s. 19, Lauri, 2016, s.119 & SKL, 2013, s.10). Enligt SKL är de som söker dessa tjänster socionomer som sällan har någon tidigare erfarenhet. Det är oftast unga och ambitiösa socialsekreterare som är rädda för att göra fel, vilket gör att de ofta har vårt att avgränsa utredningar och själva strukturera arbetet. Även om socialsekreterarna tycker om själva skrivarbetet så ligger de snart efter, då akuta händelser sliter sönder arbetsdagen. Det är vid dessa fall inte ovanligt att man som ny utexaminerad socialsekreterare efterfrågar rutiner och annat stöd som inte kräver erfarenhet och flexibilitet (SKL, 2013, s.10). Dokumentationen i sig upplevs med andra ord inte bara som något negativt utan kan även vara en trygghet för nya socialsekreterare. Det har visat sig att det just är nyutexaminerade som är mest upptagna med att följa regelverk och manualer, även om de inte alltid tolkades korrekt (Tham, 2014, s.19). SKL menar att ”Ett skäl till detta kan vara att många nyanställda inte vågar eller vill störa sina stressade kollegor eller en alltför frånvarande arbetsledare. De biter hellre ihop och försöker, inte minst inför sig själv, bevisa att man klarar sig utan hjälp” (SKL, 2013, s.21–22).

Foucault tar upp dokumentationens betydelse i maktutövningen, där individerna kategoriseras och analyseras. Han skriver: ”En ’det skrivnas makt’ uppstår som ett av de viktigaste kugghjulen i disciplineringens maskineri.” (Foucault, 1993, s.221).

Detta ger upphov till en rad ”koder” för beskrivning av den disciplinära individualiteten, som gör det möjligt att på ett homogent sätt transkribera de individuella drag som fastställts genom examen (i betydelse undersökning i vidare bemärkelse, min anmärkning): en fysisk kod för signalement, en medicinsk kod för sjukdomssymtomen, en skolkod och en militärkod för uppförande och prestation (a.a. s. 222).

Den nedtecknade kategoriseringen används för att underlätta hanteringen av sociala och politisk oro och skilja den "normala" från "avvikande" och "värdiga" från den "ovärdiga", vilket under lång tid varit en viktig praxis i socialt arbete (Lauri, 2016, s.75).

”Normalisering och disciplinering är betydelsefulla beståndsdelar som tenderar att glömmas bort i det praktiska, dagliga arbetet. Om detta sker kan det leda till att arbetet, istället för att leda till förändring av orättvisor, resulterar i ett bibehållande av specifika maktstrukturer” (Hertz, 2016, s.29). Enligt Hertz sker tre parallella disciplinerande processer i det sociala arbetets organisering:

1. En omformulering från människa till ”klient”, ”patient” eller ”brukare”.
2. En förskjutning från ett personligt problem till en administrativ kategori.
3. Ett upprätthållande av skillnad mellan professionell och ”klient”. (a.a. s.130).

Foucault ger exempel på hur detta ofta sker genom en kategorisering av en grupp t. ex. ”kriminell”, vilket blir en kategori för både vetenskap och olika former av insatser. Genom att ”kriminella” skapades som en särskild grupp, så normaliseras och disciplineras de lägre klassernas, som börjar se den laglöse som något främmande och annorlunda. (Foucault: 1993, s 223–225, 292–297 och 319–333). Det både Hertz och Foucault tar upp handlar det om en specifik form av maktutövning som också skapar olika former av kunskap och även subjektivitet, hur vi uppfattar oss själva och andra. Det handlar om den dubbla processen att definiera och avskilja det avvikande å ena sidan och å andra sidan att disciplinera de ”normala”. Socialsekreterare upplever att man inte längre hinner med människan utan behöver trycka in klienterna i specifika mallar och till en byråkratisering av relationen mellan professionella och klienter. Det stämmer också överens med tidigare forskning som visat att tiden med klienterna minskar generellt (Tham, 2017). Samtidigt har det sociala arbetet en tendens att bli allt mer riktat mot att disciplinera den enskilda, utan att väga in avgörande strukturer och relationer (Lauri, 2016, s. 81). En annan tendens är att människor essentialiseras – de blir inte, utan de är, vilket riskerar att stärka stigmatisering, utsatthet och sociala orättvisor i samhället ytterligare (a.a s. 11) eller som Lauri uttrycker det ”As argued previously, a neoliberal political rationality undermines values such as quality, equality, solidarity and dependency in favor of market values such as productivity, efficiency and profitability” (a.a. s. 15).

Clara lyfter fram att strukturer och organisationer inte stannar vid hur arbetsgivare styr professionen utan även ”Hur professionen ser på sig själva och sina klienter. Och allt detta hur vi organiserar arbetet påverkar givetvis både utfallet av arbetet och framför allt på hur vi relaterar till oss själva, våra arbetskamrater och andra”. Disciplineringen är alltså inte bara något som sker gentemot klienter utan även anställda. Lite senare kommer vi även kunna ta del av informanternas medvetenhet om risken att delas in i kategoriseringar som ”pålitliga” och ”bråkstakar” men även hur man påverkas genom belöningar och straff, vilket gör anställda oroliga för att säga eller göra fel (se ”Kontroverser kring handlingsplanen”). Malin tror att rädslan för att göra fel ligger i hela organisationen:

Alla chefer är ju utsatta för att du ska leverera liksom din produkt, din verksamhet inom budget. Har du problem så är du inte en bra medarbetare/chef på det sättet och då kan du kickas [...]. Organisationen har ju under många år liksom sett till att föryngra sig, bli av med äldre medarbetare som ändå har varit inne på att göra gott och struntat i att folk säger att det rätt för att, istället få yngre för att det har inte så mycket historia och därför inordnar sig bättre.

Trots detta säger hon också: ”Men nu tror jag att fler och fler inser, men man vet inte hur man ska fortsätta att hantera det så. Men också för att skydda sig själv. Skydda det man jobbar med”.

Beskrivelsen av rädslan för att göra fel och behöver av att skydda sig själv och sitt arbete går att relatera till Foucaults teori om att det inte är cheferna (eller politikerna, eller förvaltningen) i sig som har makten, utan apparaten. I någon mening påverkas alla, även de på toppen av denna makt.

Inom disciplineringsystemens hierarkiska övervakning är makten inte någonting man äger eller något som kan föras över som en egendom, utan fungerar snarare som ett maskineri ” och även om dess pyramidformade uppbyggnad utmynnar i en högsta ”chef”, är det apparaten i helhet som alstrar ”makt” och fördelar individerna inom dess permanenta och oavbrutna fält” (Foucault, 1993, s. 207). Utifrån Foucault sätt att se på makt, måste man därför sluta att:

Beskriva maktens verkningar med negativa termer, att säga att den ’utesluter’, ’utövar repression’, ’hämmar’, ’censurerar’, ’abstraherar’, ’maskerar ’och ’döljer’. I verkligheten är makten produktiv: den producerar en verklighet, den producerar ämnesområden och sanningsritualer. Individerna och den kännedom man kan förvärva om honom tillhör denna produktion (Foucault, 1993, s. 227).

Ett vakuum utan samhällelig eller social kontext kan alltså inte finnas utan organisationen/styrningen i sig ”producerar” en kultur, relationer, hur man förhåller sig till varandra och klienterna och hur man ser på sig själv och uppfattar sitt uppdrag.

Genom att koppla ovanstående resonemang till det citat från Malin som inledde det här avsnittet kan man se att den kraftigt ökande dokumentationen och förändringarna i arbetets innehåll, såväl som i relationen mellan socialsekreterare och klienter, också speglar förändringar inom samhällets maktstrukturer.

### Förväntningar på handlingsplanen – kommer förändringarna ske i tid?

Alla intervjuade socialsekreterare får frågan hur de har kommit i kontakt med *handlingsplanen* och vilka reaktioner den väckte och av svaren framgår att de överlag reagerat positivt på planens intentioner. Kristina svarar: ”Jag tror det är positivt, att folk vill vara med och vara delaktiga.” Enligt Karin var reaktionerna genomgående positiva:

Jag tror att det är många av mina kollegor som känner att de har jobbat länge inom socialtjänsten, på olika ställen, och har ganska dåliga erfarenheter. De blir också positiva till att det finns en tanke genomgripande även ovanifrån hur det ska bli bättre. Jag tror att alla egentligen hoppas på att man ska få stopp på situationen som den är nu. Sen att det blir 5–10 år framåt i tiden, men det här är väl en bra början.

Hon berättar att de har haft en planeringsdag runt handlingsplanen och där konstaterade gruppen att man redan gör ganska mycket av åtgärderna, men hon skulle ändå gärna se att de fick vara än mer delaktiga. Emelie lyfter perspektivet på nationell nivå och säger med ett leende: ”Jag blev positivt överraskad att man ens har plitit ner en *handlingsplan*. Det är ju första steget. Det kändes bara positivt att jag kom till en arbetsplats där man tänkte på det här”. Annika som resonerar ur ett lokalt perspektiv uttrycker sin oro för att det ser för olika ut i olika stadsdelar och att det därmed riskerar att urholka arbetet: ”För det är så många frågor i en stadsdelsnämnd och cheferna har otroligt många frågor i sitt årshjul. Det här blir ytterligare en grej, så man behöver hitta sätt hur man implementerar det här i verksamhet”.

Clara reflekterar kring betydelsen av att den högsta politiska ledningen ser problemet och försöker göra någonting för att förbättra situationen, men hur svårt det kan vara som beslutsfattare att infria de anställdas förväntningar i tid:

Jag tror att när vi tillträde hade man ju mycket förhoppningar på att vi skulle kunna fixa socialtjänsten på ett eller två år, alltså den rödgrönrosa majoriteten.

Det är dock inte realistiskt. Vi har också budgetrestriktioner, vi har vårt reformutrymme. Vi kommer att kunna arbeta mycket om inom ram, men mycket av det här som är inom *handlingsplanen* är långsiktigt förändringsarbete. Det handlar om att bryta organisationsstrukturer, rutiner och arbetssätt.

Malin uttrycker också en oro för att tidensaspekten kan leda till en backlash och säger bland annat:

För det första går man på minus tid. Det här är ändå en situation som vi och våra medlemmar påtalat under så många år. Så att det kommer upp nu gör att ligger man redan på minus. Absolut fattar folk, vi, medlemmar att man inte kan vända en skuta med än gång [...]. Det är ju snarare så, att börjar du prata om ett problem och medlemmar som känner det här problemet. 'Å gud, ser du äntligen mitt problem men du gör ingenting åt det?' Då blir det snarare större bakslag än om du hade varit tyst om det.

Åsa konstaterar att man har försökt förmedla ut till verksamheterna att det kan ta tid, redan från början. Hon svarar att hennes förväntningar främst är på längre sikt, då det tar tid att åstadkomma förändring, men att det hon förväntar sig med tiden är: "Att personalomsättningen går ner och medarbetarna känner att de trivs mer, och att man har mer rimlig arbetsbelastningen, så att det blir bättre för barnen som man ska träffa, möta och stötta." Gillis ger uttryck för att han har höga förväntningar och upplever inte samma oro för tidsaspekten: "En förväntan är faktiskt att det blir väldigt mycket bättre, så är det ju och den förväntan har faktiskt ökat allt eftersom vi har jobbat. Jag tror att vi kommer komma mycket längre än vad vi trodde från början". Gillis får frågan om han har något eget mål över vad han faktiskt skulle vilja se? Han svarar: "Jag tror att man kommer att uppfatta att Stockholm är en bra arbetsgivare som seriöst arbetar med arbetsmiljöfrågor för yrkesgrupperna. Det är jag övertygad om".

Sammantaget andas svaren från informanterna en försiktig optimism. Alla är eniga om att det är bra att frågorna lyfts, men medan förvaltningschefen och borgarråden uttrycker sig mer säkert om att det kommer att ge effekt, så finns en större oro hos socialsekreterarna kring hur mycket det kommer att jobbas med handlingsplanen lokalt och hur mycket cheferna kommer att kunna prioritera arbetet.

### Avgörande åtgärder enligt informanterna

På sid 4 i *handlingsplanen* har man listat de 13 nödvändiga förutsättningar och förslag på åtgärder för att bryta den negativa trenden men stress och stora personalomsättningar. Dessa 13 punkter i kortformat är följande:

1. Brukardelaktighet och återkoppling från brukare.
2. Introduktionsprogram och mentorskap för nyanställda.
3. Antal medarbetare som är rimligt i förhållande till chefers och medarbetares uppdrag, samt rutin för rapportering av arbetssituation till avdelningschef.
4. Lokalt kompetens- och utvecklingsforum.
5. Nära och tillgänglig ledning som ger stöd och uppmuntran.
6. Administrativt stöd till socialsekreterare och biståndshandläggare.
7. Administrativt stöd till chefer.
8. Systematisk intern ärendehandledning.
9. Medhandläggarskap.
10. Regelbunden fortbildning och möjlighet till specialistutbildning.
11. Regelbundet mottagande av studenter.



12. Mottagande av traineer.

13. Lämpliga lokaler och fungerande arbetsredskap.

Samtliga informanter har fått frågan vilka åtgärder de anser prioriterade. Emelie vet mycket väl vilka arbetsmiljöåtgärder hon anser socialtjänsten behöver:

Allt från att ha en kompetent chef som kan sitt område, kan personal, till att handläggare inte har för många ärenden. Till att man har en flexibel arbetsplats alltså, vi pratar tid, till att man har en någorlunda lön som man är någorlunda nöjd med, där det är rättvis lönefördelning.

Hennes prioritering är snarlik SKL:s resultat, när socialsekreterare i åtta kommuner fick beskriva vad som var viktigast för att de skulle arbeta kvar som barn- och ungdomshandläggare i längden: tillräcklig bemanning, en tillgänglig och stödjande arbetsledare samt en stabil organisation (SKL, 2013, s.22-23).

Gillis och Malin uttrycker att det finns olika dignitet på åtgärderna i *handlingsplanen*. Gillis säger:

Men det är mycket som också ska vara självklart som det här med ärendehandledning t.ex. Det är väldigt okontroversiellt i min värld. Då är det något vi poängterar som ska fungera helt enkelt i *handlingsplanen*. Att man har handledning, lokaler och den typen av saker.

Malin har också åsikten att många av punkterna är bra ”men det är också sådant som löser sig om man har en rimlig arbetsbelastning och det funkar. Då sköts liksom det andra av sig själv, som systematisk internärendehandledning, medhandläggare, brukardelaktighet någorlunda”.

För Kristina, som tydligt uttryckt ett behov av reflektion, är handledningen det som hon verkligen har saknat: ”Jag tänker att det är en av de viktigaste grejerna och också kanske en väldigt avgörande sak för om folk stannar eller inte”. Angående medhandläggarskap berättar Kristina att det på hennes arbetsplats ska vara en medhandläggare i varje ärende men att det inte är så i praktiken: ”Jag tycker vi är ganska ensamma, vi hinner inte med”, något hon beklagar eftersom det förvärrar just möjligheten till reflektion. När det gäller åtgärden ”medhandläggare” så har SKL, likt Kristina, noterat att även om man tillämpar dubbelt handläggarskap är medhandläggaren ofta upptagen med sina egna ärenden och samarbetet begränsas till att man genomför klientmöten gemensamt. Det är en påfrestning som ger socialsekreterarna en känsla av utsatthet när det kommer till känslan av ansvar för klienterna (SKL, 2013, s.18). *Handlingsplanen* tar också upp att den ansträngd personalsituation gör att socialsekreterare i praktiken arbetar ensamma, att medhandläggarskapet behöver stärkas och utvecklas. Det finns t.ex. kommuner som prövat medhandläggarskap över verksamhetsgränser, som att medhandläggare från en barnenhet arbetar tillsammans med huvudhandläggare för missbruksvården (Stockholms stad, 2016, s.19).

Gillis betonar vikten av introduktionsprogram för nyanställda och berättar hur man på förvaltningen har arbetat med att ta fram detta:

Det tror jag är otroligt viktigt för staden, och där blir vi bättre som arbetsgivare, förbättrat för nyanställda än vad vi har varit tidigare. Man blir ju egentligen anställd i staden, men får inte den känslan kanske när man blir anställd på en enhet ute i en stadsdel. Det är viktigt med ett kommuncentralt introduktionsprogram som säger att det är en stad och att vi har riktlinjer för det och det området. Det skapar möjlighet till en större likställighet också för Stockholmarna som söker hjälp.

I Stockholm är det Stadsdelsförvaltningarna som har huvudansvaret för nyanställdas introduktion, men de har i sin tur uttryckt ett behov av stöd från de centrala förvaltningarna, för att få till en tillräckligt kvalificerad och omfattande introduktion. Tanken med de kommuncentrala programmen är att de ”ska komplettera stadsdelarnas eget introduktionsarbete med en centralt hållen grundutbildning för nyanställda så att de får samma innehåll, omfattning och kvalitet på utbildningen”. Utbildningarna är frivilliga och stadsdelarna kan välja om de vill anmäla sina anställda till bara grundutbildningen eller både grundutbildningen och påbyggnadsutbildningen. Introduktionsprogrammet består av tre delar:

1. En central introduktionsutbildning för nyanställda.
2. ”Vägledning vid introduktion av nyanställda socialsekreterare och biståndshandläggare” – ett skriftligt stödmaterial för den lokala introduktionen på stadsdelarna och för mentorskap.
3. En samlad webbplats för kunskaps- och introduktionsmaterial. Ett komplement till Socialstyrelsens nya Kunskapsguide för introduktion (Stockholms stad, 2016, s:1)

Flera av informanterna lyfter fram att punkten om fortbildning är viktig. Emelie och Annika, som bägge har ett par år bakom sig i yrket, återkommer ett flertal gånger till vikten av att erbjudas en specialistutbildning. Emelie anser att det är nödvändigt, dels för sin egen skull, dels för att hon sett kollegor som har jobbat inom verksamheten i 15, 20 år som slutar, eftersom de inte har fått det beviljat av arbetsplatsen. SKL ger också Emelie rätt om att arbetsgivarna behöver ta tillvara på efterfrågan om specialistkompetens då det behövs flera möjligheter att avancera i yrket utan att bli chef (SKL 2013, s.61). *Handlingsplanen* uttrycker också ett stöd för betydelsen av regelbunden fortbildning och specialistutbildning och det tilläggs att ”För att inte fortbildning ska nedprioriteras behövs särskilt avsatt arbetstidsförlagd läs/studietid som följs upp av ledningen. Vid all utbildning och fortbildning bör det ingå någon form av vikariestöd för de som går utbildningarna” (Stockholms stad, 2016, s.20). Det finns en önskan från verksamheterna att utöka samarbetet med varandra och med universitet och högskola samt att få tillgång till regionalt och nationellt stöd. Många chefer uttrycker att de önskar bedriva mindre kompetensutveckling i egen regi eller med stöd av konsulter (SKL 2013, s.60). För Annika handlar fortbildning snarare om motivation då: ”De är akademiker, de vill ha utvecklande arbete utan att jobba ihjäl sig. Nej, men det handlar om det här att man vill ha en egen utveckling. Det kan annars bli lite samma och samma efter ett tag”. Kristina menar dock, när hon ser tillbaka på sin tid som utredare, att det nog ändå, med väldigt små steg, blivit en förändring på flera håll när det gäller fortbildning:

Det finns en vilja att specialisera oss lite åt olika håll. Som att jag har gått mot Signs of safety och sen är det någon som går mot BBIC och sen är det innovationsguiden, att vi blir uppdelade så att alla får lite utrymme att växa och utveckla sig.

Trots att hon upplever att hon får fortbilda sig i önskad utsträckning känner hon en stress över att hon inte hinner med sitt vanliga jobb, särskilt i kombination med alla möten:

Jag känner det när jag ska sluta, när jag inte får gå på alla de här mötena vi har, vad skönt det är och vad mycket man hinner med, hinner med att göra mitt jobb. Samtidigt som jag tycker att det är bra också med de här mötena, men det behöver ju till någon form av förändring, så här kan man ju inte ha det.

De punkter i *handlingsplanen* som Emelie anser att hennes arbetsplats har arbetet mest med är lokalt kompetens- och utvecklingsforum, nära och tillgänglig ledning som ger stöd och uppmuntran och administrativt stöd till socialsekreterare och biståndshandläggare.

Punkten om administrativt stöd är något som lyfts fram av samtliga informanter och alla informanterna menar att *handlingsplanens* åtgärd med att anställa fler administratörer också har fått genomslag. Emelie anser att hon får mycket stöd av administratörerna och att det gör jättestor skillnad i hennes arbete. När hon får frågan på vilket sätt svarar hon: ”Jag slipper en hel del administrativa uppgifter och kan koncentrera mig på det faktiska arbetet. Tidigare skrev jag avtal och la in löner till familjehem, det slipper jag idag”. Annika anser att: ”Socialtjänsten har så mycket administrativa krav som det är, och dessutom i våra ordentligt tungrodda IT- system. Just att ha administrativt organisatoriskt stöd för våra chefer tror jag är jätteviktigt också”. Kristina är positiv, men beskriver att det inte har varit enkelt att komma fram till vad administratörerna ska göra:

I första läget så när vi fick ut papper om vad de skulle göra, så var inget av det vi hade önskat med, men de ska ta det en vända till nu, tror jag, så att vi ska få lite mer hjälp. Sen vet jag inte vad det blir av allting som vi har önskat då.

På frågan om vad de hade önskat svarar hon: ”Nån ville att vi skulle få hjälp vid placering att ringa efter listorna. Sen kan det vara också att lägga in anmälningar.” Karin och Malin är mer betänksamma. Karin säger att det finns:

risker med att man bara förflyttar vårt dokumentationsproblem till en annan yrkesgrupp och att de går in i väggen istället [...]. Sedan kan jag fundera på om vi blir mer utbytbara, egentligen. Jaha, vilka saker ska en socialsekreterare göra istället?

Karins säger att hon hellre skulle se mer på ärendemängden och anställa fler socialsekreterare. Malin har ett liknade resonemang och säger att hon hellre ser ett högra antal medarbetare och att de ska ha ett nära stöd av tillgänglig ledning som ger stöd och uppmuntran:

Administrativ personal är en bra grej, men det är egentligen också en ganska enkel lösning som inte löser så mycket på lång sikt utan det är, det behövs för det är någonting som man sparar in på, så det är verkligen ett stort behov, men på något sätt inte där grundproblemen ligger och avlastning det blir liten.

Clara kan se betydelsen av administrativt stöd både till medarbetare men också till chefer. Hon beskriver dock vilka organisatoriska hinder det tidigare har funnits i politiken från att införa ett ökat administrativt stöd tidigare:

I Stockholms stad hade vi ju länge en indikator som mätte andel totala kostnader som går till administration, vilket tvingade stadsdelarna då att hålla ner kostnaderna för administration på väldigt låga nivåer. Problemet är bara att de som är administrativa kostnader är kostnader för administratörer, vilket gjorde att man många gånger antingen behövde döpta om dem för att komma runt det här, men att man framförallt gjorde sig av med olika typer av assistenttjänster och administrativa funktioner, vilket gör att arbetsbelastning på chefer ökar, medarbetarna ökar. [...] Det gör att cheferna helt enkelt får mindre tid till att utöva ett närvarande ledarskap, men också att många av deras administrativa arbetsuppgifter sipprar ner på underställda.

Den missvisande indikatorn är även något Åsa tar upp, men hänvisar till Clara då indikatorn främst togs bort på Claras initiativ. Den administrativa belastningen har också uppmärksammat av bland annat av fackförbundet SSR, som i en rapport lyfter fram att 79 % av socialsekreterarna anser att andelen administration har ökat och att 82 % menar att det har inneburit att tiden med klienter har minskat (Pettersson & Wemminger, 2015, s. 17–18). Detta stöds också av Thams forskning, där hon visar att tiden med klienterna minskat, samtidigt som fler socialsekreterare skulle önska att den ökade (Tham, 2017, s. 12). Även för cheferna inom socialtjänsten har administrationen ökat och med den också avståndet till klienterna (Shanks, 2015, s. 98ff). Det sociala arbetet har med andra ord fått allt högre krav på sig att leverera administrativt mätbara resultat och snabba lösningar.

När tiden saknas påverkar det även det sociala arbetets karaktär, exempelvis leder det ofta till att socialsekreterarens arbetsplats centraliseras bort från människors vardagsliv och in på kontoren och att relationsbyggandet med människor omöjliggörs (Hertz, 2016, s.69). Effektiviseringar kan tyckas naturliga, men om de främst tillkommit med syfte att spara tid, blir konsekvenserna att man mer slentrianmässigt skickar post snarare än att träffas eller tala på telefon, vilket kan ske på en bekostnad av en djupare relation och korrekt information.

Det drabbar särskilt klienter som har otillräckliga kunskaper i det skrivna språket (Lauri, 2016, s.103). Några exempel ur *handlingsplanen* på vad en administratör kan bidra med är:

Aktualisera ett ärende, beställa och rensa akter, brev till klienter/enskilda, boka tider och tolkar, kopiera arkivmaterial till klienter/enskilda, leta boenden, praktisk introduktion till nyanställda, föra in anmälningar som det ej inleds utredning på, svara i telefon, upprätta individuella avtal, föra in statistik, fakturagranskning och hantera färdtjänst/riksfärdtjänst. En liknande lista finns för chefer (a.a s.32–33).

Åsa lyfter fram åtgärds punkten: Antal medarbetare som är rimligt i förhållande till chefers och medarbetares uppdrag: ”Jag menar att på de allra flesta jobb, särskilt i början av sin yrkesbana, så vill man ju ha stöd och här är det ju det svåraste beslut man kan ta”. Kristina berättar hur det fungerar för deras arbetslag gällande närheten till chefen i dagsläget:

Vi har ju våra biträdande chefer och det är klart att man skulle vilja ha mer [...]. men jag tycker ändå, jag ser en förändring att de försöker ta sig tid, att vi har ärendedragning varje vecka där vi får 45 minuter var med en chef och sen får man ju försöka fånga dem i farten liksom med frågor eller maila sådär.

Även om Kristina uttrycker en försiktig positiv inställning till sin chefs ambitioner att vara närvarande så har IVO konstaterat att flera socialsekreterare saknar stöd från ledningen och att de ibland får motstridiga budskap, medan ledningen snarare pekar på vikten att stärka medarbetarnas självständighet och utveckla smarta arbetsmetoder (IVO, 2014, s.4). Malin säger sig också positiv till att det har påbörjats en diskussion om yrkesrollen för de biträdande cheferna:

För det första så ser väldigt olika ut, på de flesta ställena har biträdande chefer t.ex. inte personalansvar eller budgetansvar utan är bara nån slags mellanarbetsledare någonting. Den som vet allt och kan allting, men som inte har något mandat att göra någonting egentligen. [...]. För det andra så gör det istället för att ha nära chefer, blir det ännu längre bort till chefen. Och en chef har väldigt många biträdande chefer. Så att det blir ännu mer istället för att ha mindre enheter med en chef som faktiskt har mandat att vara chef.

En fråga som det slutligen tycks finnas en samsyn runt, men som inte ingår i uppdraget, är betydelsen av ett välfungerande IT-stöd, en förutsättning som påverkar så väl socialsekreterare som chefer och administratörer. I *handlingsplanen* går det att läsa att det finns och har funnits brister i systemet som orsakar stress och frustration, i synnerhet när arbetsbelastningen är hög. Arbetet med att utveckla/förbättra stadens IT-system pågår och från 2016 kommer IT-avdelningen på Stadsledningskontoret inom sin nya enhet *digital förnyelse* att arbeta med de sociala systemen (Stockholms stad, 2016, s. 4). Gillis bekräftar att det är ett arbete som är påbörjat och där man bl.a. tittar på modernisering av gamla system. Clara tycker det är bra att kommuner och landsting påbörjat en diskussion om vilka tidstjuvar icke fungerande IT- system är: ”man har liksom tidigare inte sett IT-systemen som en del av arbetsmiljön. Därför tycker jag att det är väldigt positivt att vi faktiskt ska prata om sådant som digital stress och digitala skyddsronder osv.”. Malin konkretiserar med ett exempel:

Vi kan inte ha IT- system som kraschar varje vecka mer eller mindre och hindrar folk från att göra sitt arbete och man kan inte rimligtvis fylla i någon mallutredning som är 30 sidor lång när du ska träffa ett barn som har snattat femte gången.

Emelie berättar hur hon lyft upp frågan om mobila arbetsplatser där hon anser att arbetsgivaren inte har hängt med i IT-utvecklingen: ”Det råkade jag ta upp på något APT så då fick jag starta upp en IT- grupp”.

Sammantaget är det en rad av åtgärderna i *handlingsplanen* som lyfts fram som viktiga av informanterna: handledning, introduktionsprogram för nyanställda, antal medarbetare per chef, fortbildning, medhandläggare och administrativt stöd, där punkten om administrativt stöd verkar vara det som får allra störst vikt.

I en bilaga till implementeringsdokumentet till alla lokala styrgrupper, går det att läsa är att stadens gemensamma målbild för alla verksamheter och enheter 2018 är:

- Stockholmsmodellen är införd
- Det är hög grad av nöjdhet på frågorna i Stockholmsmodellen (sätta upp ett angivet mål)
- Det finns administrationsstöd till handläggare och till chefer
- Det finns en inbyggd struktur för delaktighet för brukare och medborgare i alla verksamheter
- Stabil personalsituation
- Inga konsulter i verksamheterna
- Hög grad av medbestämmande hos personalen
- Fungerande rutiner för intern samverkan
- Fungerande rutiner för extern samverkan
- I verksamheterna förs professionella samtal som nav för systematisk verksamhetsutveckling (Stockholms stad, 2016.b)

### Kontroverser kring handlingsplanen

De flesta informanterna säger sig vara relativt positiva till *handlingsplanen* som företeelse, medan de negativa reaktionerna är kopplade till styrning, några enskilda åtgärder och utförandet av dem. Den punkt som flest informanter lyfter att det har varit kontroverser runt är frågan hur man valt att arbetat med ärendebelastning. Ett vanligt sätt att försöka mäta arbetsbelastning för socialsekreterare är att utgå från antalet pågående ärenden per handläggare. Frågan om ärendenorm har därför varit en viktig fråga redan från start. I *Handlingsplanen* går det att läsa:

För att kunna avgöra vad som är en rimlig arbetsbelastning har frågan om en ärendenorm lyfts av såväl stadens folkvalda som av fackliga företrädare. Frågan om ärendenorm är komplex. Några mätmetoder har trots alla år av diskussioner ännu inte etablerats i landet, inte heller finns något vedertaget tak för antal ärenden. Projektet har besökt 13 av 14 enheter för myndighetsutövning inom barn- och unga i Stockholm, samt enheter från övriga verksamheter inom myndighetsutövning, varvid bl. a. frågan om ärendenorm har diskuterats. Ett par enheter har prövat Göteborgsmodellen, men ingen enhet ser den som en modell att införa direkt. Det finns t.ex. för mycket tolkningsutrymme vid ifyllandet av olika parametrar. Inte heller finns det en enighet i staden om vilket antal ärenden som skulle kunna vara lämpligt som övre gräns per handläggare. Vidare finns det inget som säger att en ärendenorm i sig leder till acceptabel arbetsbelastning. Staden har därför valt att göra en egen modell så kallade Stockholmsmodellen som mäter på enhetsnivå och består av tre frågor hämtade ur nuvarande medarbetarenkät, med tillägget att det är en ögonblicksbild för bedömning av situationen sedan senaste mätningen.

- Jag har en bra arbetssituation.
  - Jag känner att jag kan göra ett gott arbete.
  - Jag kan rekommendera min arbetsplats till andra.
- Medarbetare som inte är tillfreds med sin arbetssituation bör erbjudas individuella handlingsplaner av arbetsledare (Stockholms stad, 2016, s.13–14).

Forskningen tyder också på att ärendemätning är komplext, såväl Tham som Hertz menar att idén med en ärendemätning utgår från att sociala arbetet kan organiseras på ett sätt så att det går att mäta väl avskilda ärenden medan det i självverket finns en oerhörd spännvidd mellan olika ärenden avseende tyngd (Tham, 2014, s.22, Hertz, 2016, s 160 f.). Exempelvis kan en LVU-utredning ta i princip all arbetstid under ett par veckor (Tham, 2014, s. 6). Idén utgår även från att just själva utredningsverksamheten är den ”tyngsta” delen av arbetet och det som kräver mest erfarenhet. Samtidigt bortser den från perspektivet att socialtjänstens verksamhet ingår i ett större och strukturellt sammanhang (Hertz, 2016, s.160 f.). Annika instämmer i komplexiteten med att mäta ärenden:

Det blir ju också en dragkamp om vad tyngd är. Men om jag känner att jag inte hinner med är det väl för mycket? Men sen så kan vi ju diskutera om man kan göra saker på ett annat sätt eller om man behöver stöd eller så, men det är en annan fråga. För om jag inte hinner och det är min upplevelse att folk blir arga på mig då kommer jag att bli stressad oavsett om någon annan tycker att jag bara har x antal ärenden.

En annan kontrovers, som lyfts av Malin, handlar om hur enkäten genomförts. Hon berättar att det hennes medlemmar främst har reagerat på när det gäller Stockholmsmodellen är att frågorna i modellen ska besvaras med namn:

Det gav ju verkligen ramaskri. Hur tänker ni att vi ska jobba för arbetsmiljön på ett organisatoriskt plan när frågorna individualiseras? Förutom det så är det så att folk som svarar nej på de, ska få en individuell handlingsplan som ska möta deras arbetsmiljö, det blir en ren bestraffning

Emelie berättar om sin upplevelse av att besvara frågorna:

Den (enkäten) presenterades som att både närmsta chef och enhetschef skulle kunna ta del av vad säger man, det är genomsnittligt. De fick alla svar och fick veta vem det var ifrån. Det reagerade vissa på och jag vet att de svarade inte sanningsenligt för de vill inte bli utpekade som några slags bromsklossar, medans andra som skiter i det skriver ändå (skratt). Jag vet att jag vid första enkäten skrev något om att det var en dysfunktionell arbetsgrupp och beskrev det på något kortfattat vis och vilka konsekvenser det leder till för brukarna. Då vet jag att konsekvenserna av det blev att min biträdande ungefär var tredje månad frågar: ”Hej hur har du det?” Det blev konsekvensen.

Ett hinder för dialogen utgörs ofta av hierarkiska strukturer och lågt i tak. Den kännetecknas av att kommunikationen sker enligt en strikt hierarkisk struktur där kritiken urvattnas ju längre upp den kommer (Astvik & Melin, 2013). I detta fall skrattar Emelie när hon svarar och hennes berättelse kan vid första anblicken tyckas tämligen harmlös, men Lauri, som även har studerat den statliga utredningen om *Vanvård i socialbarnavård – SOU 2011* anger att socialsekreterare, på grund av de tystnadskulturer som Emelie beskriver, inte vågar rapportera vanvård eller otillräckliga resurser till ledningen. Man väljer att avstå av rädsla för repressalier eller för att det uppfattas som besvärligt, vilket skulle kunna inverka negativt på deras yrke (Lauri, 2016, s. 128).

Samma år som Kommunfullmäktige beslutade om att Stockholms stad skulle ta fram en *handlingsplan* formulerades också ett förtydligande i budgeten om att stadens har ett särskilt ansvar för att aktivt motverka tystnadskulturer inom organisationen ”De anställdas inflytande ska stärkas och kulturer av tystnad inom organisationen ska aktivt motverkas. Staden mår bra av anställda som vågar och vill bidra till utveckling av stadens verksamhet. Stockholm ska ha en styrmodell som vägleds av välfärdsprofessionens kunnande och yrkesetik” (Stockholms stad, 2015, s. 17). Åsa får frågan hur staden hanterat konflikten kring Stockholmsmodellen:

Facket har ju lyft här till den centrala styrgruppen där man har möten om *handlingsplanen* på tjänstemannanivå med fackliga organisationer [...] sen har det också lyfte till det oss i politiken kring detta [...]. Men en del i detta är så att vi vill uppmuntra människor att säga, men även framföra kritik och vi vill inte ha den här tystnadskulturen [...]. Det finns ju vissa enheter där inte en enda medarbetare har svarat. Och då är det snarare det man har riktat in sig på vad är det för uttryck för? Då kan man tänka sig att det är flera medarbetare som inte heller känner sig trygga och då hellre låter de bli att svara. Man det finns också andra enheter där väldigt många har svarat och det kan ju också vara intressant information att fråga och bolla med cheferna vad kan det bero på i så fall? Och finns det något man kan göra för att medarbetarna ska känna att de vill svara?

Men vad anser hon som beslutsfattare om den uppkomna frågan?

Jag tycker att de (facken) hade en poäng, men jag tycker också att styrgruppen har en poäng som hade resonerat är kring det här, att vi ju faktiskt vill ha en organisation där man vågar säga vad man tycker. Och hur skapar man en sådan organisation? [...] Ja men förhoppning är ändå att man vågar ge så ärliga svar som möjligt. Det vill man ju verkligen att Stockholm ska vara en arbetsgivare där man känner sig trygg.

Malin berättar att de som fackförbund även har reagerat både på svarsfrekvensen och frågeställningarna:

Det är 50% som har svarat så det är ju inte supermycket direkt. De som svarar, ja ganska många är det ändå som svarar någorlunda positivt, å andra sidan så är ju medarbetarenkäten är i stort ganska positiv. Då är frågan så här, om man mäter rätt saker? För om man ser hur läget är [...]. De svarar någonting annat, alternativt inte vågar svara på hur det är. Det stämmer alla fall inte överens med hur man agerar.

En tredje kontrovers kopplad till handlingsplanen är kopplad till lönen, eller rättare sagt att detta inte ingår i *handlingsplanens* uppdrag. I en not går det att läsa ”Frågan om lön inte heller ingår i uppdraget, men har givetvis betydelse. Att enbart kunna höja sin lön genom att byta arbetsplats, som ibland framhålls i verksamheterna, gynnar inte stabiliteten i dessa.” (Stockholms stad, 2016, s.5).

Karin har starka synpunkter på att man inte längre kan höja sin lön genom att byta arbetsplats: ”Stockholms stad har ju satt en, icke skriftlig men uttalad, lönestoppolicy. Om man byter tjänst inom staden till samma tjänst, om man inte är chef då rå, då får man inte höja sin lön” Hon får frågan hur det känns och hon svarar med ett lätt skratt:

Det är skit, sedan förstår vi det men det känns väldigt orättvist, så de flesta som har slutat här har gått till kranskommuner. Det är så man gör och sen kommer man tillbaka och då kan man höja lönen två gånger. Det är inte heller bra.

Emelie berättar hur hon bytt arbetsgivare för att få upp sin lön.

Folk tyckte jag att jag var knäpp tillslut, men det var ju också ett sätt att få upp lönen för att under pågående anställning var inte möjligt, chefer hade mandat bara upp till en summa, så anställdes nya och gick in på högre ingångslön och så vidare och såna saker sticker i ögonen.

När det i Huddinge uppstod akut situation med hög personalomsättning genomfördes en undersökning med 27 socialsekreterare, som sagt upp sig under kort tid. De fick frågan varför de slutade. En av de viktigaste orsakerna var för låg lön och för hög arbetsbelastning. En beräkning gjordes av hur stor löneförhöjning de som slutade hade kunnat erbjudas för de kostnader nyrekryteringen innebar. Resultatet var ca 2000 kr per månad och då hade det ändå blivit 1 mkr över (SKL, 2013, s.13–14). Kristina berättar om vilka konsekvenser personalomsättningen inneburit för ”hennes” klienter. Hon arbetar just nu med en familj som har blivit kvar på ett jourhem i över ett år för att de har haft lite personal i familjehemsvården. Clara ser likt Huddinge också behovet av att göra något gällande lönen även om det sker vid sidan om arbetet med *handlingsplanen*:

Vi skulle behövt göra lönesatsningar på erfarna socialsekreterare, personer som har många år i yrket för det blir väldigt, väldigt problematiskt när ingångslönerna drivs upp i en sådan grad, samtidigt som lönerna hos de som är mer erfarna inte ökar i samma grad. Då trycks lönetrappan, löneskillnader ihop och plötsligt befinner sig erfarna socialsekreterare i ett läge är de måste introducera en helt ny utexaminerade som bara marginellt har en lägre lön än vad de själv har. Då är det inte så att man som arbetsgivare att man i praktisk handling respekterar och uppskattar sina medarbetare [...]. Sedan förstår jag att man som erfarna socialsekreterare känner, lönen blir som en symbolisk fråga, det är något som är väldigt konkret det är något som du ser på ditt bankkonto varje månad. Så det är klart att den är viktig och framför allt får en stor symbolik, det är något som vi som arbetsgivare måste vara medvetna om.

Så även om frågan om lön inte är en direkt fråga i *handlingsplanen* så är det en konflikt, men det finns även en medvetenhet om frågans vikt som går i linje med Thams tes att det är angeläget att få fram någon form av lönetillägg som gör arbetet mer attraktivt för erfarna socialsekreterare, samtidigt som man arbetar med grundbemanningen (Tham 2014:29).

Sammanfattningsvis finns det två uttalade ämnen för kontroverser inom *handlingsplanen*: ärendemätningen och utförandet av Stockholmsmodellen och en kontrovers kring frågan om lönen som inte behandlas i *handlingsplanen*.

### Stadens organisation och styrningen av arbetet med *handlingsplanen*

Syftet med detta avsnitt är att försöka förklara stadens organisation i sin helhet men också beskriva hur man valt att arbeta med *handlingsplanen*. Informanterna har även fått problematisera hur de ser på organiseringen runt *handlingsplanen*. En annan ambition är att försöka spegla *handlingsplanens* styrning utifrån Fotakis tankar om vad som krävs för att komma vidare med en långsiktig lösning på dagens organisering. Hon menar att vi måste reflektera vidare utifrån den störning som sker gentemot de fakta vi tidigare utgått ifrån och inte stanna upp vid rädslan för det kritiska tänkandet om vår egen kunskapsnivå i förhållande till erfarenheten: ”This leads to change being desired and resisted at the same time. (Fotaki, 2007, s. 1064) This reduces policymaking to a reactive activity operating in an ahistorical vacuum. [...] which have a limited possibility of successful implementation” (a a. s.1071).

Alla stadens nämnder får sina uppdrag av kommunfullmäktige, men i relation till varandra ska de vara jämbördiga, med andra ord kan en central nämnd inte ge stadsdelsnämnderna ett uppdrag och vice versa.

Oavsett var man bor i staden ska stadens insatser vara likvärdig, men de kan anpassa efter lokala behov och prioriteringar.



Alla nämnder har sin egen förvaltning bestående av tjänstemän. Kommunfullmäktige ger sina direktiv genom olika styrdokument som budget, riktlinjer och policys. Ett beslut som är taget av kommunfullmäktiga kan bara ändras genom ett nytt beslut i samma instans. Denna struktur är en del av stadens integrerade ledningssystem även kallat ILS, som innebär att:

- Kvaletsarbetet är integrerat i budgetprocessen för att skapa en gemensam struktur för uppföljning, utveckling, styrning och avstämning av resursnivåer.
- Budgeten är det överordnande styrdokumentet och innehåller mål och ekonomi för verksamheten.
- Kommunfullmäktiges vision och mål konkretiseras i olika målformuleringar som sedan bryts ner i organisationen.
- Tanken är att nämnder/bolagsstyrelser löpande ska följa sina verksamheter och göra omprioriteringar som leder till måluppfyllelse inom givna budgetramar.
- Målen måste därför vara mätbara och måluppfyllelsen ska redovisas i de så kallade verksamhetsberättelserna (Astvik & Melin, 2013).

Enligt 3 kap. 1 § SOSFS 2011:9 ansvarar dock den som bedriver socialtjänst för att det finns ett ledningssystem för verksamheten:

Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Den som bedriver verksamheten ska med stöd av ledningssystemet planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. Det är således viktigt att nämnderna kontinuerligt undersöker var i verksamheten och handlägningsprocessen som det kan finnas behov av förbättringar.

Gillis berättar att staden sedan länge har ett systematiskt arbetsmiljöarbete som är en del av ILS. Hit hör exempelvis medarbetarenkäten, men han tillägger:

Där handlingsplanen naturligtvis går mycket djupare, men ändå är en del av det arbetet. Vi har ett regelverk kring systematiska rutiner. Det finns systematiskt arbetsmiljöarbete där vi har och delegerar arbetsmiljöansvar. Det finns ju väldigt många delar av arbetsmiljöarbetet på det sättet. Det kanske är så komplext att man ibland behöver göra ett sånt här arbete som handlingsplanen är.

Alla intervjuade socialsekreterare bekräftar att de har arbetsplatsträffar och liknande, men Annika och Emelie vittnar också om en kultur som gör att om man vill få en positiv respons på ett förslag som rör organisationen och arbetets utförande, så är det mer framgångsrikt att ta upp frågor vid sidan om mötena. Annika säger t.ex. ”Jag kan tycka att lyfter jag frågor med chefen separat utanför andra möten så har jag större möjligheter att påverka än om jag lyfter frågor om att jag vill förändra något inom ramen på möten”.

Bägge borgarråden upplever att *handlingsplanen* har gjort och kommer att göra skillnad i och med att arbetat har skapat en ökad systematik. Clara säger: ”Jag tycker *handlingsplanen* är väldigt viktig. Den syftar till att arbeta på ett systematiskt sätt i hela inom stan, inom ram och med organisationen.” Åsa tycker att ”*handlingsplanen* gör att det blir mer diskussioner om de här frågorna och det är ett av de största värdena”.

Beslutet om att stadens ska ta fram och arbeta efter en handlingsplan är fastslaget i kommunfullmäktige på traditionellt vis genom ett budgetuppdrag, men i genomförandet av *handlingsplanen* har staden valt en alternativ väg. Under rubriken *Löpande utveckling av handlingsplanen* går det att läsa följande: ”*Handlingsplanen* gör inte anspråk på att vara heltäckande och slutgiltig. Under implementeringsfasen kommer förslag på förändringar fångas upp och bearbetas” (Stockholms stad, 2016, s.4).

I allmänt tal har detta kallats för att *handlingsplanen* är ett "levande dokument". Clara förklarar intentionen med att det ska vara ett levande dokument så här:

Stockholms stad är ju en ganska byråkratisk organisation, så ska vi anta ett program i kommunfullmäktige med riktlinjer till stadsdelarna så är det remisstid på sex månader b.l.a. Och ska man gå in och göra ändringar i nånting som kommunfullmäktige antagit så är det kommunfullmäktige som måste anta de ändringarna.

Clara ser en styrka kring att *handlingsplanen* tagits fram i samverkan: "därmed har man vaskat fram områden som projektledare sedan mer eller mindre har varit ute och prövats i stadsdelarna. Så processen, under själva framtagandet, har ju drivits av professionen och av våra chefer och fackliga." Hon menar att detta arbetssätt skapar en öppenhet för förändringar och möjlighet till att pröva sig fram och tänka nytt.

Socialtjänsten i Stockholm stad verkar i såväl i de 14 stadsdelsnämnderna (framöver förkortat till SDN) och i två av stadens 15 centrala nämnder: Socialnämnden och Äldrenämnden. Äldrenämnden är tillsammans med SDN främst arbetsgivare för stadens biståndsbedömare. Socialnämnden och SDN är de främsta arbetsgivarna för socialsekreterarna. *Handlingsplanen* ska ses som en gemensam stomme, men anpassas efter förutsättningarna i varje stadsdelsförvaltning (SDF). Varje verksamhet behöver därför analyseras och anpassas efter hur behoven ser ut i respektive SDF.

Organisationen för *handlingsplanen* styrs centralt av en styrgrupp på nio tjänstemän i form av direktörer, chefer och en projektledare, personaldirektören har rollen som ordförande. De har i sin tur ett samarbete med en referensgrupp bestående av fackförbunden SSR och Vision.

Pia Tham, forskare och fil. doktor, ansvarar för en kvalitativ uppföljningsdel som bygger på att hon varje halvår gör gruppvisa intervjuer (en grupp med medarbetare från vardera av de sex områden som ingår i *handlingsplanen* = sex medarbetare och en grupp med en chef från varje område = sex chefer) i alla SDF en gång per halvår med start hösten 2016. Tham ska dessutom sammanställa det kvalitativa materialet i de enkätfrågor som går ut till medarbetare tre gånger per år.

Förslaget från den centrala styrgrupp är att det även ska finnas lokala styrgrupper i varje respektive SDF, där de flesta socialsekreterarna arbetar till vardags. Detta är också något som förvaltningarna överlag har anammat. Genomgående består de lokala styrgrupperna av stadsdelsdirektör, avdelningschefer, enhetschefer, och SDF. Det är stadsdelsdirektören som följer implementeringsarbetet och rapporterar till stadsdirektör och nämnd. SSR och Vision bör i varje SDF involveras i arbetet med *handlingsplanen* (Stockholms stad, 2017 a, s 2–3). De lokala arbetsgrupperna har även förutsättningar att starta arbetsgrupper med berörda socialsekreterare. I den inledande fasen skapar SDF en lokal styrgrupp, där enhetscheferna leder arbetet i de olika verksamheterna. De tar fram en kartläggning av hur situationen ser ut i förhållande till de områden som tas upp i *handlingsplanen*. För att sedan besluta om något ska göras, vad som ska göras, i vilken tidsordning samt hur. Det är den lokala styrgruppen som stödjer arbetet och godkänner planen (Stockholms stad, 2017 s.2)

Socialborgarrådet Åsa beskriver hur hon och Clara som beslutsfattare har haft en ovanligt nära kontakt i arbetet med framtagandet, uppföljningen och implementeringen av *handlingsplanen*:

Jag tänker att i många fall så fattar man beslut och sen så gör man inte så mycket mer som politiker utan uppföljning och utförande sker inom ordinariesystem.

Utan bara att fatta beslutet var en viktig åtgärd i sig och sen kanske man inte hinner med att följa upp alla beslut man fattar att se vad som händer när man efter att tag får en rapport från förvaltningen.

Åsa har även varit delaktig i uppföljningen genom att hon i stort sätt har träffat alla SDN-ordföringar och överst på dagordningen för deras samtal har varit *handlingsplanen*. Ett syfte med mötena är att försöka få dem att följa upp arbetet lokalt genom att vara aktiva och ställa frågor i sin tur: ”De kan göra en stor insats genom att fråga sin förvaltningsdirektör och sin förvaltningschef också kring socialtjänsten. Hur går det kring *handlingsplanen* och hur jobbar ni med den?” Hon berättar att nästa steg i detta arbete är att hon och Clara ska bjuda in alla berörda medarbetare till ett dialogforum: ”Alltså vi är där på plats och pratar och försöker vara med på något sätt, att säga att de här frågorna är viktiga, gentemot alla som är där, att vi backar upp”. Malin beskriver fackets roll inom referensgruppen på följande vis:

Vi har ansvaret att föra ut information till medlemmarna, ta in information och föra tillbaka. Vi träffar Drobus (ansvarig projektledare, min anm.) vid lite olika sittningar för att föra fram våra tankar kring *handlingsplanen*. Sedan träffar vi politikerna kring det också. Det är liksom båda att försöka ta ansvar för produkten som den är, på olika nivåer och att informera om den och vår syn på den, men också påverka det som vi inte tycker är bra.

Hon säger även att hon upplever referensgruppen snarare som en informationsgrupp och efterlyser en större tydlighet:

Vi får ju inte sitta med några av de här arbetsgrupperna som påverkar varken centralt eller lokalt, med enstaka undantag. Det gör ju att vi nås av informationen hela tiden i efterhand, liksom vad man tänker centralt. Vi sitter i den centrala referensgruppen och där träffas vi ungefär en gång varannan månad och vi får lite uppdateringar och så försöker vi säga vad vi tycker och ibland får vi fram någonting, oftast är det bara något slags diskussion, pseudodiskussion [...]. Istället pratar man lite fint om hur det ska låta bra istället för att verkligen lägga korten på bordet [...]. Då kommer de flesta antagning känna så här: Det var förjävligt men då vet vi att man för det första har kommunicerat uppåt. För det andra att man identifierar problemet och har någon slags plan för vad man vill göra när man får möjligheterna.

Den arena som idag finns för samordning och insyn i processen är stadens gemensamma samverkansyta dit stadens alla medarbetare har möjlighet att gå in och läsa vad deras chefer har lagt upp, men Malin är kritisk till att så få förvaltningar utnyttjar möjligheten trots att man centralt sagt att man försöker piska på för att fler ska bli aktiva. Clara uttrycker en förståelse för att ”många tycker att det går långsamt och att *handlingsplanen* inte styr stadsdelarna tillräckligt mycket. Det finns för- och nackdelar med alla arbetssätt.” Gillis bemöter också kritiken med ett liknande resonemang:

Vi har ju en styrgrupp. Jag tycker att vi har en bra styrning, ett bra samarbete med fackliga organisationer. Sedan har vi en stad som är 14 stadsdelar, en äldreförvaltning och en socialförvaltning. Det är 16 förvaltningar som ska samarbeta. Hade vi en socialförvaltning som det fanns före -97, då kunde man tänka sig att det var en annan sorts styrning, men nu har vi inte det. Utan de bygger på att det är många förvaltningar som ska samarbeta, då blir styrningen mer komplex [...]. Det blir lite bordevärd liksom. Det borde vara bättre styrning men det är inte säkert att det skulle bli bättre, utan i det här skapar vi mycket delaktighet med stadsdelarnas medarbetare och det är helt avgörande naturligtvis för att få en bra arbetsmiljö och fler delaktiga i sin arbetsmiljö.

I samtalen med socialsekreterarna är beskrivningen av handlingsplanens styrsystem något tydligare. Annika berättar att hon vill vara delaktig men hon upplever organisationen otidlig.

Vad jag förstår så finns det någon grupp uppe i huset som, eller en sammansatt grupp som jobbar med det här, men jag har inte upplevt att det har varit på handläggarnivån. Jag har hört att den andra gruppen har pratat om det på sitt möte men vi har inte det.

Emelies redogörelse är något liknande även om hennes arbetsgrupp har varit delaktiga:

Jag är egentligen inte helt på det klara med hela arbetssättet kring den men det är en representant från våran grupp som sitter med i en annan grupp och i den gruppen, och ovanför den gruppen så tror jag att det finns ytterligare en grupp. Det är massor av grupper som jobbar med de här på något vis. Ibland på våra gruppmöten så ska vi jobba med den och ibland får vi ett uppdrag: Okej nu ska ni välja ut 5 av dom här 13 (åtgärderna, min anm.) som vi tycker är viktigast, till exempel att jobba med.

En möjlig förklaring till oklarheterna i styrningen framgår i samtalet med Clara ”Där kan jag känna att vi framförallt först under första året fokuserade på att få ut handlingsplanen, att få ut det till lokala styrgrupper, chefer, för att få ut det till alla stadsdelarna”.

För många är själva implementeringen en avgörande fråga för huruvida *handlingsplanen* ska ses som framgångsrikt eller ej. När Emelie får frågan vilka reaktioner *handlingsplanen* har väckt på hennes arbetsplats svarar hon: ”Jag tror att de flesta tycker att det i grunden ser bra ut på pappret, men man är väl orolig för hur den ska implementeras. Om man har ringat in allt.” Clara uttrycker en förståelse för oron men poängterar att: ”Det är det som är hela utmaningen att det får ju inte bara vara en massa pappersark som hamnade i en byrålåda”.

För att återkoppla till Fotakis tankar om att man måste reflektera vidare utifrån den störning som sker gentemot de baserade fakta och inte stanna upp vid rädslan för det kritiska tänkande, så kan det ses i linje med *handlingsplanens* intentioner att vara ett levande dokument, där man får pröva och omkullkasta. Det är dock inte oproblematiskt. Informanterna vittnar om en oro för att arbetssättet kan leda till att dokumentet får minskad status, om den inte är taget i den hierarkiska ordning som annars gäller inom stadens ILS med kommunfullmäktige i toppen. Även om politikerna själva vittnar om en ökad närvaro i arbetet med *handlingsplanen* och socialsekreterare beskriver att de är delaktiga i olika utsträckning, så vill man i verksamheterna och från facket ha än mer påverkansmöjligheter. Det är däremot oklart om den nuvarande organisationen som helhet har förutsättningar att tillfredsställa detta i dagsläget, frågan är vad som hindrar?

### Moderna styrsystems effekter på det sociala arbetet

Den diskussion som går att finna under avsnittet *tidigare forskning*, om huruvida styrmodeller som NPM influerat socialt arbete och i vilken utsträckning, går även att finna i informanternas tankar och reaktioner kring Hoods definition av NPM (se sid 11). Gillis spontana reflektion över socialförvaltningen arbete när han läser definitionen är:

Vi pratar ju inte i den typen av termer, inom socialförvaltningen eller med stadsdelar och styr inte riktigt på det viset, det tycker inte jag. Vi behöver veta att vi är rimligt effektiva i det vi gör, att vi använder skattemedel på ett rimligt och ett bra sätt.

Flera informanter kopplar Hoods första punkt till en diskussion om beställar- och utförarsystem. Det är ett sätt att organisera välfärden i köp- och säljsystem eller beställare- och utförarenheter, där varje resultatenhet förväntas hantera sin budget enligt företagsmässiga principer och köpa/beställa in tjänster från andra aktörer. Det kan tex handla om att den kommunala verksamheten hyr sina lokaler av det kommunala bolaget till marknadsmässiga hyror (Hall 2012: 34). I Stockholms stad finns exempelvis SHIS som är ett kommunalt bostadsbolag som enbart tillhandahåller tjänster riktade till socialtjänsten (min anmärkning).

Ett annat exempel är biståndshandläggning kontra verksamhetsutförare, som informanterna kommer in på nedan. Beställarna kan också vara politikerna i en nämnd, men ofta innebär det att delar av verksamheten privatiseras (Agevall & Jonnergård 2010:165).

Clara har ägnat mycket tid åt att diskutera NPM ur olika perspektiv. Enligt henne är det ingen tvekan om att det sociala arbetet har ett tydligt inslag av NPM och att detta tydligast går att se inom stadens uppdelning i beställare och utförare. En uppdelning hon säger sig se risker med:

Tittar du på hur det var tidigare så jobbade de mer tvärprofessionellt och betydligt mer personcentrerat än vad de gör idag. Så skulle jag säga att jag tycker att själva beställar-utförarmodellen påverkar hur vi ser och arbetar med individer och vi missar en helhetssyn eftersom produktionskedjan eller vad man ska säga sitter på olika verktyg. Och Ibland behöver man samplanering och alla verktyg behövs samtidigt för att det ska fungera och det förutsätter ju en samverkan mellan beställar- och utförarsidan som inte finns idag.

De flesta socialsekreterarna känner också igen element från Hoods definition och menar att det har effekt på deras arbete. Kristina säger att dagens uppdelning gör att det är många människor som faller mellan stolarna och att de olika aktörerna står i klinch med varandra om vem som ska göra vad. Karin bekräftar både att de använder sig av begrepp som beställare och utförare och att den delningen lett till ett annat sätt att arbeta:

Jag skulle nog tro att vi kan inte använda oss själva som insatser som man kunde förut, då kunde man bevilja råd och stöd och sen hade man en kontakt. Det finns inget utrymme för sådana lösningar längre utan det är utförarna som ska ha insatsen.

Beskrivningen som Karin ger stämmer väl med resultatet av Thams studie, där hon jämfört socialsekreterares arbete 2003 och 2014 och kommit fram till att det skett en drastisk förändring i arbetets innehåll. 2003 svarade en stor majoritet, 84%, att de gav råd och stöd, vilket minskat till bara 25% elva år senare. Samtidigt har andelen socialsekreterare som säger att behandling ingår i jobbet minskat från 21% till 2% och andelen som säger att de arbetar förebyggande minskat från 39% till 9%. Sammantaget ger det en bild av arbetet gått från att innehålla en mängd olika uppgifter, till att främst handla om att göra utredningar (Tham 2017: s 8–9). Gillis anser också att uppdelningen har blivit tydligare nu, än vad det var för 20 år sedan, men menar att det kan vara av godo. Problemet beror snarare på de höga krav som följer av lagstiftningen:

Det är faktiskt skillnad på när vi utreder, när vi skyddar barn och när vi erbjuder hjälp [...]. Förut så tyckte man kanske att det här var lite mer både och kunde sitta och utreda någon och ge hjälp samtidigt liksom. Så man kanske inte satte sig in riktigt i hur den här brukaren upplevde det, att inte veta om man blivit utredd eller fick hjälp eller hur det var. Jag ser det finns det ett värde i att veta vart i en ärendeprocess man är. Om man håller på med en utredning eller om man håller på med ett bistånd. Samtidigt kanske måste hitta ett sätt att ge människor hjälp lättare, lite snabbare och att vi med den lagstiftning som vi har [...] med 4 månaders utredningstid så blir socialarbetaren som ska göra med en barnutredning, får väldigt höga krav på sig att leverera en utredning fort.

Karin, som uttrycker ett behov av att kunna sätta in sig själv som råd och stöd, anser inte att det borde stå i motsättning till en tydlig distinktion mellan utredning och insats, då det ändå finns en tydlighet om var i processen man befinner sig. Hon menar att ärendeprocessen idag blivit mycket noggrannare med vad som ska avhandlas och tillägger ”För det är ingen mening att ha en evighets kontakt om det ändå inte händer något”.

I *handlingsplanen* lyfts också att den ökade specialiseringen för klienterna har inneburit en kontakt med fler professionella och därmed försvagat kontinuiteten (Stockholms stad, 2017, s.17).

När de gäller de höga kraven om fjortondagarsregeln för förhandsbedömningar, respektive fyramånadersregeln för utredning, är Gillis inte ensam om att se svårigheterna att leva upp till dessa och att det sätter en hård press på socialsekreterarna. En utredning från SKL visar att 70 - 80 % av kommunerna har stora eller vissa svårigheter att uppfylla dessa krav (SKL, 2013, s.42). Tidspressen påverkar kvalitén. IVO har under 2013–2014 granskat hanteringen av barnavårdsärenden (Stockholm ingår ej i granskningen) och konstaterar att det i ”anmärkningsvärd stor utsträckning” fanns allvarliga brister i utredningarna.

Hit hör brister som att skyndsamhetskravet inte beaktas, det saknas skriftliga motiveringar vid förlängningar och att anmälningar inte utreds trots att det finns skäl samt att barnrättsperspektivet behövs implementeras ytterligare, då exempelvis barnets rätt att komma till tals inte tillräckligt tillgodoses. Rekryteringssvårigheter ses som en vanlig orsak till bristerna. För att komma till bukt med detta rekommenderar IVO att nämnderna behöver tydligare rutiner och ett effektivare systematiskt kvalitetsarbete (IVO, 2014, s. 4–5). Tillskillnad mot IVO lyfter inte Clara behovet av fler rutiner utan snarare ett utökat handlingsutrymme för professionen. Ett handlingsutrymme som kringkurits av styrsystem som NPM:

New public Management syftade till att välfärden skulle styras och utföras på ett annat sätt än tidigare och givetvis får det konsekvenser. Det får konsekvenser för hur vi arbetar men får också konsekvenser för vad professionen gör [...]. Till att möta bara ett individärende och det kräver ju handlingsutrymme. För du kan aldrig utforma insatser eller göra en bedömning utifrån en individ bara genom att bara följa en manual, utan du måste också sätta dig in den egna individuella livsberättelsen och individens situation just nu för att göra en bedömning utifrån din kompetens.

Clara ger också uttryck för vilka effekter mätbarheten har på handlingsfriheten:

Vi pratar mycket mer om evidensbaserad, tidigare var det mer om den tysta kunskapen som finns i yrkesgrupperna och den var mycket högre värderad än vad det är idag. Nu går vi mycket mer mot manualer, riktlinjer och allmän centralisering, alla ska göra lika. Och det finns, och det är klart att det finns positiva aspekter av det [...]. Jag tycker inte att det är dåligt med evidens. Jag tycker inte heller att det dåligt att man som medborgare kan förvänta ungefär liknande grad av service i olika delar av stan, alltså att det inte ska variera för mycket mellan stadsdelarna t.ex., men alla de här sakerna riskerar också att bidra till att minska handlingsutrymmet [...]. Det mest konkreta exemplet är delegeringen kan dras i, som gör att den enskilda socialsekreteraren inte längre bedöms att, alltså att man inte ha mandat till att fatta beslut om insatser utan det måste gå till en chef.

Kopplingen mellan evidens, manualbaserat arbete och NPM återkommer i såväl litteraturen (Petersén & Olsson, 2015, Lauri, 2016 och Ponnert & Svensson, 2016) som hos informanterna (även om det inte är en del av Hoods definition). Petersén och Olsson skriver att likheterna mellan EBP och NPM är bland annat synen på generaliserbarhet och standardisering (Petersén & Olsson, 2015, s.1585). ”För många socialarbetare handlar deras arbetsdag om olika rutiner som ska följas, om hur komplicerade organisationsstrukturer ska behärskas och om hur budget ska hållas eller om antalet träffar med enskilda och familjer uppnås som planerat”. På det viset appellerar gärna moderna styrsystem till det evidensbaserade arbetet (Hertz, 2016, s. 12). Hertz menar också att många teorier och metoder som används i socialt arbete också marknadsförs som att de kan ”användas i ett samhälleligt och socialt vakuum, men är i själva verket en del av sin tid och präglade av sin kontext” (a.a. s.78). Medan barns bästa kräver vilja, möjligheter och resurser för att bedriva ett etiskt och reflexivt arbete som tar barns hela vardagsliv och kontext i beaktande” (a.a. s. 101).

Det manualsbaserade arbetet bygger på en tanke och vilja om att socialtjänsten ska erbjuda bästa möjliga evidensbaserade kunskap, men det ska inte vara vilken vetenskaplig kunskap som helst, utan den ska även vara enhetlig och standardiserad.

Kritiker menar att den ökade standardiseringen även inneburit en ökad kontroll av socialsekreterarnas yrkesutövande och kunskap (Thedvall, 2011 s.205–206). Makten över det sociala arbetet har därigenom flyttat till forskare, socialstyrelsen, kommuner och revisionsföretag (Thedvall, 2015, s 158).

Siltala kopplar denna likriktning till moderna styrmodeller så som Taylorismen<sup>1</sup>, Ett ledningsperspektiv och styrsystem som är hämtat från privat sektor, vilket på så sätt kan kopplas till Hoods definition eftersom han menar att NPM förespråkar ett större användande av styrsystem och ledningsmetoder hämtade från privat sektor. För en taylorist är exempelvis McDonalds en förebild på en intelligent organisation

Because it can provide quality-assured standard products everywhere using unskilled labor [...] whereas a university is not, because it cannot predict results, and its methods have not been homogenized. Organizational intelligence precludes the individual intelligence of its employees. This is the reason to undermine the institutional and professional autonomy of doctors, lawyers, professors, and social workers. Their knowledge and organizational memory are replaced by onebest-wayism as defined by the experts of the ministry of finance. Professionals are treated as clerks, repeating the same tricks without any consideration of context, meaning, or questions of justice inherent in the cases dealt with (Siltala, 2013, s.472).

### Resultat- och målstyrningen – en central del inom NPM

Resultat- och målstyrning innebär att beslutsfattare delegerar beslutskompetensen från politisk nivå till förvaltningsnivå. Resultatet återförs sedan systematiskt (Bengtsson, 2012 s.75). I Stockholms stad sker detta vanligtvis genom budgetens olika delar såsom tertialrapporter och verksamhetsberättelser. Systemet är byggt så att man utöver skriftliga redovisningar får en grön markering om resultatet/målet är uppfyllt, gult om det är på väg och rött om man inte klarat av uppdraget.

Åsa har uppfattningen att målstyrningen i grunden medför något positivt, ett sätt för politiken att visa förtroende för förvaltningen:

Att vi inte ska prata så mycket om hur och peka ut, utan att vi ska låta professionen göra. Men där har de New Public Management blivit lite mycket, att det har blivit så otroligt mycket av typer av olika indikatorer [...]. Men att det här att blir för mycket mål och för mycket som ska in i exklusivt och mätbara mål.

När Annika ser tillbaka på sina år i yrket kan hon se en utveckling där budgetstyrningen blivit allt mer dominerande gentemot andra mål, vilket i sin tur påverkar helheten ”folk blev strykrädda och att cheferna vart oroliga, och det gick inte trygga dom heller för de var också jagade med budgetar som är för små för verksamheterna, samtidigt som alla skulle ha gröna pluppar”. Hon ställer sig utifrån systemets struktur frågande till de slutsatser som dras utifrån uppföljningen av målen: ”Jag hörde typ att man hade minskat någon typ av insats, vad det nu var, och då säger man att behoven har minskat”. Hon upplever även att systemet gjort att politiken kommit längre bort från verksamheten.

Jag tror att det var mer så när jag började jobba, för 100 år sedan, att man jobbade närmare nämnden. Att man satt liksom inte och skapade produkter på samma sätt, som skulle tillrättaläggas till nämnden, det man tror att nämnden vill läsa.

---

<sup>1</sup> Begreppet är hämtat från Frederick Taylors organisationssyn som anses präglad av storskalighet och en mekanisk syn på så väl människa som organisation, en teori som inspirerade Chaplin i hans film *Moderna tider* (Hall 2012:49)

Annika uttrycker också en önskan om att förvaltningen skulle få ”en större frihet att beskriva vad man har gjort och att man i verksamhetsberättelsen måste tala om vilken verksamhet man har plockat bort ifrån. Oron för anpassade styrdokument är även något som Clara lyfter:

Om den offentliga sektorn precis som den privata sektorn hela tiden förväntas värna sitt varumärke, leverera plussiffror [...]. Och det är ju något som både påverkar medarbetarna och om det blir så att man inte kan tala öppet om att budgeten inte räcker till eller att man tvingas presentera resultat på indikatorer som inte stämmer överens med verkligheten för en press att visa positivt, men det är också något som påverkar den enskilde, alltså medborgaren.

Ett öppet och kritiskt ifrågasättande är dock något som krockar med styrsystemets grundläggande konstruktion. Rationalitet är ett mycket positivt värdeord inom NPM. Utifrån ett marknadsperspektiv ses politiker och politiken som irrationella, de är allt för känslig för ändrade opinioner. Knuten ligger dock i att även styrsystem måste kunna attrahera sina användare. För att fortsätta att attrahera så måste resultaten kopplas samman med starka moralföreställningar om framgångar som regelbundet ska levereras i ett antal idealiserade styrdokument så som verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser och visionsdokument, vilket paradoxalt nog riskerar att leda till irrationella argument (Hall, 2012, s.40–41). ”Med NPM följer en allt starkare maktkoncentration till ledning och administrativ personal, från politiken, socialsekreterarna och mellancheferna.

Detta kan handla om allt från policyfrågor och organisationsstruktur till val av delegation, teknologier som dataprogram och operationella producenter” (Hertz, 2016, s.32).

Maktförskjutningen bort från politiken sker naturligt då politiker vanligen är mer fokuserade på inflödet (vad ska göras) medan utflödet (hur det ska göras) vanligen är tjänstemännens område. Distanseringen mellan politik och förvaltning är dock inget nytt; i Sverige har det sedan länge funnits en tradition som ska motverka ministerstyre genom en tydlig uppdelning mellan dessa två (a.a s.39). En annan aspekt en mer marknadsanpassad styrning är att fokus inte ligger på vad medborgarna som kollektiv efterfrågar genom organisering och politiska val, utan på vad ”kunden” efterfrågar på den offentliga tjänstemarknaden. Vilket i sin tur innebär en tydlig avpolitisering (Hall, 2012, s.35–39). Trots en maktförskjutning innebär inte NPM att socialsekreterarna står fria från ansvar. I en organisation där kundnöjdhet, effektivitet och mätbarhet är ledorden landar socialsekreteraren mellan organisationens krav och människors missnöje med organisationen och servicen (Hertz, 2016, s. 85).

### Budgetstyrning och kostnadskontroll inom socialt arbete

NPM inom socialtjänsten har och haft ett stort fokus på budgetstyrning och kostnadskontroll. Konkurrensen mellan olika organisationer inom offentlig sektor och mellan offentlig sektor och privata organisationer (som delvis lyfts i det tidigare kapitlet) syftar till att skapa en konkurrens som ska leda till lägre kostnader och bättre kvalitet. Likaså betoningen på sparsamhet i resursanvändandet och på att hitta alternativa, mindre kostsamma sätt för att tillhandahålla offentliga tjänster har arbetet blivit allt mer byråkratiserat (Siltala 2013: 472). Åsas reflekterar över mer betoning på sparsamhet i resursanvändandet:

Att det här vi gjorde förr, det kan vi få med samma effekt om vi gör på det här sättet, men då har vi dessutom pengar över för att göra det här. Ja då, är det något positivt. Men det hörs också röster om att det är väldigt fokus på budgeten, och att de är överordnat resultatet för de enskilda människorna [...] så sparsamheten ett år kan ju slå tillbaka år två, men då måste man helt plötsligt omhändertaget barn som man inte hade behövt omhänderta.

Tilltron till styrsystemens förmåga att både spara pengar och förbättra kvalitén är allmänt spridd.



En genomgång av Stockholms stads budgetar (oavsett majoritet) räknat med en generell effektivisering på ca 1% för socialförvaltningen och SDN, sedan minst 12 år tillbaka, utöver detta finns osynliga besparingar då man inte räknat in kompensation för pris- och löneökningar (Stockholms stads budgetar år 2005–2017). I budgeten för 2015 tillfördes dock barn och ungdomsverksamheten i Stockholms stad 40 miljoner kronor till verksamhet och 19 miljoner kronor till ”ökad personaltäthet – bättre arbetsvillkor för socialsekreterare”. I budgeten för 2016 avsattes ytterligare 95 miljoner kronor. Budgeten för individ- och familjeomsorgen utökades med 15 miljoner kronor, bland annat för ökad personaltäthet. Samtidigt är den ekonomiska situationen inom socialtjänsten i flera stadsdelsförvaltningar fortsatt ansträngd (Stockholms stad, 2016, s.12). Clara berättar om arbetet med att få fram dessa tillskott. Hon anser däremot inte att det räcker till för att fullt ut kompensera många år av underskott:

Vi hade ju den här Bus-utredningen som för ett antal år sedan som visade på ett systematiskt underskott på 100 miljoner, och vi ser fortfarande systematiska underskott. Och i pengar räknat har den här majoriteten gjort väldigt stora satsningar på socialtjänsten [...]. Där skulle jag vilja se ett större statligt åtagande. Jag har inte sett några stora satsningar på barn och unga-sidan från regeringens sida, åtminstone inte såna satsningar som påverkar vår budget. Det är jättebra att ge regeringen har tillsatt den nationella samordnaren och på olika sätt lyfter frågan men det handlar om resurser.

Emelie som är insatt i sin verksamhets kostnader skrattar när hon läser Hoods definition av NPM och säger: ”Jag kan inte se att vi spara pengar på att ha privata aktörer som tar 6000 om dygnet för en placering. Där företaget tar mer än hälften och resten går till familjehemmet”. Hon berättar även att hon kunde se att priserna per placering ökade i samband med det stora flyktingmottagandet hösten 2016. Marknadsanpassade principer tillåts, enligt Hertz, styra över behoven i allt högre utsträckning (Hertz, 2016, s.32). Granskningar av såväl äldreomsorg, barnomsorg och drift av vårdhem har däremot inte funnit några bevis för att NPM i sig leder till effektiviseringar (Lauri, 2016, s. 26–27). En viktig skillnad mellan vinstdrivande företag och offentlig verksamhet är att de sistnämnda har ett demokratiskt värde och aldrig kan rättfärdiga sitt agerande efter egenintresse (Bengtsson, 2012, s. 181).

Malin tycker sig se att decentraliseringar och jakten på effektiviseringar även har lett till ett inofficiellt budgetansvar allt längre ner i organisationen: ”Det är chefer som ska ha budgetansvar men ändå är det handläggare som får att ja, eller en arbetsgrupp kan det vara så att man får sitta så här att diskutera vem av de här klienterna ska vi prioritera?” Hon menar att på detta vis får verksamheten i någon form stå tillbaka för budget, men även att det kringskär socialsekreterarnas professionella arbetsutrymme och att det slutligen påverkar arbetsmiljön:

Man har sitt professionella uppdrag i att ta reda på vad ett barn en ungdom en äldre vad de behöver, man gör bedömning och sen får man: ’Jättebra, jag håller med dig, men vi kan inte göra det här för det har vi inte pengar till, så du får ta något sämre.’ Hur det hela tiden skär, hyvlar ner folks liksom professionalitet och känsla för yrket [...]. Det har alltid varit låg status men det tar ändå bort känslan av den egna stoltheten [...]. Självklart måste man alltid hantera någon slags budget, så är det alltid.

Karin ger ett exempel på hur den här typen av prioriteringar kan ske i verksamheterna:

För ett år sedan vet jag att ungdomsgruppen fick i uppdrag att plocka hem sex stycken placerade ungdomar. Det var ju inte så himla populärt för de är ju faktiskt placerade av en anledning. Vissa fick man hem, andra gick inte. Men på barn nej, jag tror att våra chefer besparar oss de diskussionerna, kan vi verkligen motivera så brukar vi gå igenom, sen så vet jag att vi håller budget hur det går till har ingen aning om (skratt). Jag vet inte om jag vill veta.

Forskningen belägger informanternas erfarenheter och upplevelser. Många socialsekreterare pressas hårt för att hålla budget (Hertz, 2016, s. 84). Beslut som tidigare varit på den politiska nivån har genom begrepp som kostnadsansvar decentraliserats långt ner i verksamheterna och skapat en kontinuerlig jakt på kostnader, indragna tjänster, kortare behandlingstider och snabbare genomströmning i produktionen etc. (Astvik & Melin, 2013).

Lauri lyfter fram att i rapporten *Vanvård i socialbarnavård-SOU 2011* framkommer vittnesmål från socialsekreterare som ”rapporterade alarmerande brister men möttes av en ointresserad förvaltning som hävdade att medlen var otillräckliga och att kommunens budget stabiliteten var högsta prioritet” (Lauri, 2016, s. 128).

Vinsten för politiken är att besparingar och nedskärningar kan framstå som värderingsmässigt neutrala och tekniska åtgärder. Det är inte politikerna som talar om hur kostnader ska kapas eller vad som ska bortprioriteras, utan det är systemet som kräver kostnadskontroll (Hall s.36-37).

### Ett annat sätt att arbeta

Fotaki lyfter fram betydelsen av att studera vad andra discipliner utanför statsvetenskapen och ekonomin har att erbjuda för att finna hur välfärdsorganisationerna ska lyckas med målet – ett effektivt policyskapande samt berika vår förståelse för hur policyarbete fungerar (Fotaki, 2007, s. 1073).

Malin anser att det redan nu sker en förändring kring synen på rådande styrsystem som innebär att man mer och mer, på olika nivåer, erkänner och sätter ord på problemen, att ”det inte är något som är en framgångssaga som det ändå sågs förut, att det här är vägen framåt. Att det kanske inte var så himla smidigt att försöka få kommunal verksamhet att bli som ett bolag”. Enligt henne är däremot erkännandet en vattendelare med en osäker utgång. ”Det börjar ändå bli fler och fler vindar som säger ’vi behöver förändra det här’. Sen är det ju så här vi har ju ändå det styret vi har nu, vi vet inte hur det blir nästa år, alltså efter nästa val”.

Åsa tycker utifrån NPM att *tillitsreformen* i Köpenhamn är intressant. Den danska tillitsreformen innebar att statliga/regionala myndigheter och olika fackförbund för offentligt anställda slöt ett avtal 2013. Avtalet handlar bl.a. om en strävan om mer ansvar och tillit till medarbetare och förenklade regler och bättre dokumentation. Enligt avtalet ska sju huvudprinciper styra arbetet: (1) fokus på mål och resultat, (2) dialog och öppenhet, (3) ledning utgår från tillit och ansvar, (4) utveckling och professionellt handlingsutrymme bygger på väl underbyggd dokumentation, (5) metodfrihet baserad på kunskap om vad som fungerar, (6) ledning och engagemang främjar innovation och (7) medborgarnas och lokalsamhällets kunskaper, resurser och engagemang tas tillvara i offentlig service (Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL och OAO, 2013). I Sverige har civilminister Ardalan Shekarabi gett statskontoret i uppgift att kartlägga och analysera statens styrning av den offentliga sektorn för att skapa en styrning som bygger på tillit. Processen har kommit så långt så att det finns ett delbetänkande från den statliga Tillitsdelegationen: *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* (SOU 2017:56)

Flera informanter lyfter fram vad de anser vara goda exempel som de har stött på i andra kommuner. Kristina tittar på kommuner som Mölndal och Karlstad, där man har fått personalen att trivas och minskat sjukskrivningar. Exemplet från Mölndal finns även omnämnt i tidningen *Sunt arbetsliv* där de skriver att en enhet i Mölndal har inrättat tre team med åtta medarbetare och en enhetschef i varje.

Teamen turas om i tvåveckorsperioder att ta hand om de akuta anmälningarna om barn som riskerar att fara illa, i tätt samarbete med en mottagningsgrupp på fyra personer. Mölndal har även tagit hjälp av en psykolog som har utbildat socialsektorerna på teman som stress, och hot och våld samt att de arbetat med Signs of safety (Hammar, 2016). Det Kristina tar fasta på är att i Mölndal ”fick man ju två veckors lugn”, att jobba på med sina ärenden. Hon berättar också om Karlstad: ”De har ett säkerhetsplaneringsteam och det teamet jobbar bara med typ nära placeringsärenden”. Åsa kastar blickarna längre norrut:

I Umeå har skapat så här första och andra linjens socialtjänst. Första linjen där var det både utförare, alltså utförande och myndighetsuppgifter i samma tjänst, så att som socialsekreterare gjorde du både myndighetsutövning och du kunde också genomföra själva insatsen. Om det inte var så att det var väldigt svåra och mer komplicerade utmaningar, för då fick det gå till andra linjen som var bara myndighetsutövning då. Men det där var jätteintressant tycker jag för det hade fått ner personalomsättningen till nästan ingenting. Människor vill verkligen stanna och jobba och det var ju verkligen ett kvitto på att de hade gjort något som var rätt för socialarbetarna [...]. De har minskat utredningstiderna väldigt mycket. [...] Då och en av de saker de hade gjort var att väldigt tydligt från ledningshåll. Det här är verkligen inte rocket science, men de hade sagt sänk tiden! Lägg inte för mycket tid på att utreda.

Gillis tror att lösningen redan finns på hemmaplan genom *Framtid Stockholm*, som samlar en stor del av socialtjänstens öppenvård för att barn och unga. Gillis menar att verksamheten skulle kunna byggas ut ytterligare:

Det finns ju en del av socialt arbete som är utredning av människor, vi vill se till att barn inte far illa och vi ska utreda barns omständigheter om hur de växer upp och skydda barn när det behövs, det är ju ett spår. Det andra spåret är att man vill hjälpa föräldrar att vara bra föräldrar så att barnen inte behöver fara illa och att då föräldrar inte bara behöver känna att det blir utredda utan att du får hjälp. [...]. Man skulle till exempel kunna tänka sig att vi skulle behöva utveckla mer öppenvård i Stockholm än vad vi har att gå ut med mer förebyggande och öppna insatser. Men det går samtidigt inte att säga att vi inte ska leva upp till de utredningskrav som finns.

Annika anser att lösningen ligger i metodutveckling och nya arbetssätt där insatserna bättre matchar behoven och de tankar som finns inom Signs of Safety, något Annika tror starkt på:

Socialtjänsten har arbetat på, på samma sätt i 30 år kanske längre, vad vet jag. Vi har det liksom HVB, vi har familjebehandling vilket här innebär att man går och pratar, och vi har kontaktpersoner, vi har SIS-institutioner, vi har jourhem och familjehem. Det vill säga att vi har ett batteri att placera barnen men i den här stadsdelen så placerar vi inte barnen utan de flesta, som går vidare, över 50% går vidare till något annat, kontaktperson eller familjevård. Steget mellan att få en kontaktperson till att bli placerad är kanske lite långt. Borde inte finnas någonting här emellan? [...]. Sen kanske vi skulle behöva lite mer operativa människor som följer med till Maria ungdom eller att du och den här ungdomen ska gå och träna, det gör ju kontaktpersoner också. Men man kan ju behöva få kontakt med familjen och vara hemma, lite mer ”hemma hosare” ibland.

Annika önskan om ökad flexibilitet och närmare kontakt med klienterna är hon inte ensam om. Studier från Finland visar att de socialsekreterarna som arbetat mer än tio år i yrket lyfte fram kontakten med klienten som främsta skäl för att stanna kvar i yrket. Arbetet beskrevs även som utmanande där ett brett spektrum av kunskaper krävs (Tham, 2014, s.12). Tham menar att detta även stöds av Munros studier inom *child protection*, där hon betonar betydelsen av att skapa bärande relationer med familjerna, med barnen i centrum, framför den stelbenthet som ett alltför flitigt användande av bedömningsmanualer innebär (a.a. s.1). Malin tror också på en ökad flexibilitet och att det måste bli mer individuellt igen utan att för den delen rucka på rättssäkerheten: ”Man ska återupprätta professionaliteten. Det är också så vattentäta skott mellan utredare, utförare och liksom hela det där.

Man måste mer öppna dörrar där emellan och mycket mer samarbete”. Informanterna lyfter dock inte fram det förebyggande arbetet, trots att studier visar att de som arbetar förebyggande har högre andel nöjda medarbetare, 75% (Pettersson & Wemminger, 2015). Det tycks däremot finnas en medvetenhet om att det inte enbart räcker med ett systematiskt arbetsmiljöarbete för att komma till rätta med situationen inom socialtjänsten. Informanterna välkomnar istället nya arbetssätt som inbegriper snabbare bemötande, ett stärkande av professionens yrkesidentitet och med ett tydligare fokus på relationsskapande. Det är viktiga faktorer för att snabbare kunna möta de hjälpsökandes behov, men även för socialsekreterarens yrkesstolthet.

## Analys

### Vilka effekter förväntar beslutsfattare och socialsekreterare på fältet att *Stockholms stads handlingsplan* får?

De förväntade effekterna finns redovisade under rubrikerna *Första kontakten och reaktionerna på handlingsplanen* och *Avgörande åtgärder enligt informanterna*. Överlag kan man konstatera att i samtalen med informanterna finns det en tilltro till *handlingsplanen*, eller snarare en tilltro till den bekräftelse som informanterna upplever att de har fått när politiker, fackföreningar och förvaltningschefer gemensamt gått ut och bekräftat socialsekreterarnas upplevelse av en bristande arbetsmiljö och ett erkännande för arbetets komplexitet. Detta ska inte undervärderas, då många socialsekreterare bär på en känsla av att inte vara uppskattade av sin arbetsgivare. Många informanter och tidigare studier uttrycker däremot att organisatoriska hinder, så som ökad administration och komplexa It-system, ändå är det som har en avgörande inverkan på deras arbete och hindrar dem från att utveckla de relationer med klienterna som de egentligen önskar, för att skapa tillfredsställelse hos såväl den hjälpsökande som socialsekreteraren. Genom att använda Foucault har vi sett att det finns en koppling mellan dokumentation, maktutövning och hur relationen mellan socialsekreterare och klienter utformas.

### Hur påverkas arbetsmiljö och utkomsten av handlingsplanen av metoder, organisation- och styrsystem så som New Public Management?

Forskningen visar på allvarliga briser i socialsekreterarnas arbetsmiljö; det finns även en tydlig koppling mellan dessa brister och rådande organisation- och styrsystem, vilket visar på en strukturell problematik, även om problemen allt för ofta bemöts individuellt.

Informanternas vittnesmål tyder på att den stressiga arbetsmiljön även begränsar deras chefers förmåga att på ett djupare plan ta sig an arbetsmiljöfrågor och det stöd de förmodas ge till sina medarbetare, vilket skapar en negativ spiral och genomsyrar socialtjänstens organisation. Det framkommer även att organisationen har tydliga inslag av NPM. Nedan framförs ett resonemang om detta, som tar avstamp i de sju element Hood presenterat som karaktäristiska för NPM, för att därefter titta på vilka effekter det inneburit för arbetsmiljön och hur det i sin tur påverkat utkomsten av *handlingsplanen*.

*En uppdelning av offentliga organisationer i separat styrda ”bolagiserade” enheter för varje ”produkt” som tillhandhålls av offentlig sektor*

De kundsystem som finns inom exempelvis skolans, äldreomsorgens och sjukvårdens valfrihetssystem är inte lika utvecklade inom socialtjänstens myndighetsutövning, vilket kort kan förklaras med myndighetsutövandets karaktär, men även med svårigheten att argumentera för att socialtjänstens klienter har de bästa förutsättningarna att vara kalkylerande och utilitaristiskt maximerande, på ett sätt som är gångbart inom socialt arbete. Däremot är det inte ovanligt att verksamheterna köper tjänster av kommunala bolag, så som av det kommunala bolaget SHIS. Likaså finns det en strikt reglering för vad varje enhet får göra i form av beställare (exempelvis barnutredare) och utförare (exempelvis samtalsstöd). Konsekvenser av denna strikta uppdelning är dels att man missar helhetssynen och dels att klienter riskerar att hamna mellan stolarna när ingen vill ta ansvaret. Den fördel några informanter vittnar om är att distinktionen mellan själva utredningsprocessen och behandlingen blivit tydligare nu än vad den var för 20 år sedan.

*Konkurrens både mellan olika organisationer inom offentlig sektor och mellan offentlig sektor och privata organisationer, där konkurrens ses som nyckel till lägre kostnader och bättre kvalitet.*

I stadens organisation finns det fortfarande en föreställning om att konkurrens kan leverera högre kvalitet till lägre pris. Frågan är dock hur mycket utrymme som finns kvar, då man i stadens budgetar, oavsett majoritet och i många år, räknat med generella effektiviseringar och utebliven pris- och lönekomensation inom socialtjänsten. Forskning visar att det är oklart att ökad konkurrens leder till lägre kostnader och bättre kvalitet. Jakten på besparingar har i stället lett till ökad administration, individualiserat ansvar och stress. Socialsekreterare arbetar extra hårt för att täck upp för systemets brister och krympande resurser. Bristen på tid går ut över reflektion och nödvändig diskussion i arbetet, såväl med chefer som med medhandläggare/kollegor. Detta riskerar att leda till sämre kvalitet och en ökad ohälsa för de anställd, vilket i sin tur leder till att personal slutar, trots att de uppskattar sitt arbete. Ett av *handlingsplanens* syfte är att korrigera dessa symptom.

*Ett större användande av styrsystem och ledningsmetoder från privat sektor*

Hall och Hertz beskriver hur styrsystem och ledningsmetoder under decennier hämtats från den privata sektorn till den offentliga. Fotaki beskriver hur NPM bygger på värderingar som enskild frihet, konkurrens och användarautonomi. Det är efterfrågan snarare än behoven som visar vad vi är beredda att betala för och det är därför efterfrågan som ska styra vilka prioriteringar som bör göras av politikerna, vilket innebär att vissa tjänster går före på andras bekostnad. När den offentliga tjänstemarknaden styrs av ledord som kundnöjdhet, effektivitet och mätbarhet samt med en allt starkare maktkoncentration till förvaltningsledning definieras och styrs socialtjänsten av de spelregler som sätts av andra professioner än socialsekreterarna själva. Om den offentliga sektorn, precis som den privata sektorn, dessutom hela tiden förväntas värna sitt varumärke genom att leverera plussiffror, så riktas lojaliteten främst till organisationens intressen och tystar kritik som anses för obekvämt. Det kan exempelvis handla om att omhändertagna barn far illa. Allt det här försvårar i sin tur en öppen och demokratisk dialog om hur samhället ska förhålla sig till människors behov och utsatthet. Det sociala arbetet har också en tendens att bli allt mer disciplinerande mot den enskilda individen utan att väga in omliggande strukturer och relationer

*Mer betoning på sparsamhet i resursanvändandet och på att hitta alternativa, mindre kostsamma sätt, att tillhandahålla offentliga tjänster*

Budgetstyrningens effekter är tydligt märkbar. Decentraliseringen och kostnadsmedvetenheten har pressats ner till de enskilda socialsekreterarna.

Ekonomiseringen av social utsatthet har inneburit att ekonomiskt ansvar går före behoven. Kostnadsmedvetenheten har även påverkat insatserna i form av kortare behandlingstider och snabbare genomströmning. De reducerade klientkontakterna tycks skapa en osäkerhet om socialsekreterarnas yrkesidentitet.

*Mer ”hands-on” ledning, till skillnad från mer anonyma byråkratier i offentliga organisationer.*

Det finns inget i materialet som tyder på att man medvetet strävat mot en mer ”hands-on” ledning, snarare tvärtom. Cheferna har helt enkelt fått mindre tid till att utöva ett närvarande ledarskap och många av deras administrativa arbetsuppgifter sipprar ner på underställda. Behovet av en mer ”hands-on” ledning blir däremot en ”oönskad” konsekvens av att det är så många nyutexaminerad som anställs och erfarna socialsekreterare slutar när de får mer grepp över hantverket och vill ägna sig mer åt det sociala arbetet.

Det finns påtagliga risker att myndighetsutredningen befästs som ett introduktionsyrke och inte det yrke som man söker sig till efter att par år. *Handlingsplanen* lyfter frågan om mer närvarande chefer och inte utifrån perspektivet att motverka anonyma byråkratier.

*Mer explicita och mätbara mål för offentliga verksamheter, med olika mått för utförande och resultat, till skillnad från tidigare mer självstyrande professionella där det fanns en större tilltro till deras professionella beslut.*

*Handlingsplanen* skriver uttryckligen att Stockholm ska ha en styrmodell som vägleds av välfärdsprofessionens kunnande och yrkesetik. Staden och socialtjänstens ledningssystem är uppbyggda efter att verksamheten ska styras med klart utpräglade mätbara mål. Detta innebär en krock i förväntningar. En annan konflikt är att NPM i viss mån innebär att människor behöver bli kategoriserade och mätbara, vilket går stick i stäv med socialsekreterarens roll att se hela människan. Komplicerade organisationsstrukturer som ska behärska budgetstyrningar genom att hålla reda på antalet träffar med enskilda och familjer appellerar gärna till det evidensbaserade arbetet. Det finns däremot ett behov av att skilja på kritiken gentemot digitala bedömningsinstrument som inte sätts i en samhällelig och vetenskaplig kontext och behovet av att medborgare ska få en likvärdig service. Metoder och verktyg får heller inte införas på bekostnad av socialsekreterarnas professionella handlingsutrymme. För att den balansen ska fungera behöver socialsekreterarna få möjlighet till fortbildning och reflektion, för att sätta ord på sin professions unika kunskap. Empirin behöver med andra ord bli något som professionen måste få äga. *Handlingsplanen* är också mycket tydlig med fortbildningens betydelse.

*Styrning av den offentliga verksamheten genom på förhand uppsatta mätbara mål och genom att koppla till exempel lönesättning till resultat.*

Detta skulle kunna kopplas till ett löneackordssystem och för säkerhets skull bör det poängteras att så är inte fallet inom myndighetsutövningen. Däremot förekommer individuell lönesättning sedan många år tillbaka. Stadens interna ledningssystem bygger på att verksamheterna hela tiden ska visa på positiva resultat på indikatorer som är satta på förhand och inte alltid stämmer överens med deras upplevda verklighet. Det finns även ett ytterst begränsat utrymme att peka på negativa konsekvenserna, vilket förstärks av den allmänna acceptansen om att uppföljningar ska visa på goda resultat, för att undvika besvärlig kritik. För att systemet ska kunna upprätthållas hamnar allt mer fokus på målstyrning, uppföljning av indikator och att leverera underlag i form av ökad administration. Det som inte har dokumenterats, det har inte hänt. Har det inte dokumenterats kan det inte kontrolleras och har det inte dokumenterats kan det inte följas upp.

Omfattande krav på olika former av dokumentation begränsar tiden med klienten, tvärt emot socialsekreterarnas önskan om vad de skulle vilja lägga mer tid på.

Belöningar/krav att producera bättre tjänster med mindre personal, på bekostnad av känslan av att kunna göra ett bra arbete, påverkar negativt medarbetarnas känsla för kreativitet och drivkraft att göra gott, vilka borde vara de viktiga drivkrafterna inom det sociala arbetet.

Legitimiteten av *handlingsplanen* kommer i längden att påverkas av hur man hanterar NPM och utmaningarna som finns i de sju ovanstående elementen. Det som behövs komma till går delvis att finna i några av de mål som styrgruppen satt upp till 2018. Det kan lite utvecklat handla om:

- En inbyggd struktur för stärkandet av relationer och brukardelaktighet mellan klienter och medarbetar i alla verksamheter, med en hög grad av medbestämmande hos personalen som vågar uttrycka sig och stå fast vid sin professionella bedömning.
- Fungerande rutiner för samverkan där man som socialsekreterare upplever att det finns förutsättningar att utföra sitt arbete och göra skillnad för sina klienter.
- I verksamheterna förs professionella samtal som nav för systematisk verksamhetsutveckling där man som anställd får möjlighet att växa i sin yrkesroll.

För att förverkliga allt detta krävs att socialsekreterarna får en högre status och ekonomiska muskler, som i högre utsträckning kan sätta behovsstyrningen före budgetstyrningen. Det kommer att kräva tid och arbete. Förståelsen för att det tar tid finns hos de intervjuade socialsekreterarna. Samtidigt är förståelse inte samma sak som att man faktiskt stannar kvar på sin arbetsplats. Det är här det finns ett behov av att titta på makt.

### Varför hanteras konflikter mellan intressenterna och organisationen, på det sätt som de gör?

Den huvudsakliga tesen till varför konflikterna hanteras på det sätt de gör, är att det handlar om makt. Astvik och Melins kartläggning av olika strategier som anställda använder sig av för att få kontroll över sin arbetssituation till vardags, stämmer överens väl med informanternas beskrivningar. Deras strategier har en tydlig koppling till en individualisering av samhällets problem, problemet åläggs individen och ses inte som strukturella frågor, som ekonomiska underskott eller effekter av en kvinnodominerad bransch. Socialsekreterarna i *Nätverket Nu bryter vi tystnaden* genomförde något högst ovanligt när de tillsammans organiserade sig och skapade en öppen konflikt om det sociala arbetets brister. Resultatet blev en gemensam samsyn med arbetsgivaren, om att det finns brister i arbetsmiljön och behovet för socialsekreterarna att få frihet i en strukturerad miljö; det som sedan skulle leda fram till *handlingsplanen*. Det ska däremot klargöras att det även i *handlingsplanen* finns mönster av individualisering och disciplinering, bland annat i Stockholmsmodellens frågeställningar som riktat frågorna till enskilda socialsekreterare. Den individuella handlingsplanen som ska vara en följd av de problem som lyfts fram i Stockholmsmodellen riskerar att bli en disciplinering av den enskilda medarbetaren.

Dokumentationen tar allt mer och mer tid, vilket både informanterna och tidigare forskning beskriver som ett tecken på en förändring i relationen socialarbetare/klient, där den disciplinära sidan ökat. Mer än att arbeta tillsammans med klienten utifrån dennes behov, kan det då handla om att kartlägga, kategorisera och bedöma i enlighet med granskningssamhällets behov. Flera informanter lyfter dokumentationen som ett problem, ifrågasätter vitsen med den och efterfrågar ett annat sätt att jobba med klienterna.

Dokumentationen disciplinerar inte bara klienten utan också socialsekreteraren, vars arbete styrs av formerna för dokumentationen, men som också genom denna kan uppleva sig övervakad. Tystandskulturen som lyfts fram vid ett par tillfälle kan ses som ett uttryck för ett symptom på en allt för ojämn maktbalans, där det finns en rädsla hos de anställda för öppet utmana makten. Genom Foucaults teorier om governmentaltitet kan man förstå varför vi ändå accepterar dess disciplinerande art för att få hjulen att snurra i vardagen. Det kan ses utifrån Foucaults beskrivning av att makten inte ägs av någon, utan ligger i hela apparaten. Alla, även de på toppen, påverkas av denna makt, vilket gör arbetet med t.ex. en *handlingsplan* spänningsfyllt. Det finns inte någon tydlig makthavare som påför t.ex. ett visst arbetssätt, utan det ligger i organisationen och berör alla. Samtidigt förväntas arbetstagarna tävla i en kultur av prestanda som utnyttjar deras individuella uthållighet och flexibilitet.

Kopplat till Foucaults begrepp governmentaltitet kan förändringarna som kom med NPM också ses som ett skifte i hur makt utövas och med vilka redskap och tekniker det sker, samt också i hur kunskapen om verksamheten ser ut och i hur socialsekreterarna ser på sig själva och arbetet med klienterna, alltså vilken mentalitet som råder. Det sociala arbetet har alltid påverkats av de allmänna samhällsidealen och idag ligger fokus kring individuellt ansvar, där människors nöd ses som ett utslag av dålig karaktär och ett resultat av dåliga individuella val. Det finns också ett rationalitetsideal som värderar objektivitet och legitimerar ett avståndstagande från klientens behov av hjälp. Det blir då lätt för de utarbetade socialsekreterarna att distansera sig.

I en historisk tillbakablick ser man att NPM haft en funktion att sätta ledningen främst och där med att stärka arbetsgivarens makt. *Handlingsplanen* är intressant då den har en funktion att mildra motsättningarna mellan arbetsgivare och arbetstagare vilket genomsyrar hela dokumentet. *Handlingsplanen* utmanar bitvis rådande makthierarkier och strukturer, men anammar dem samtidigt och går jämns med dem. Exempelvis pekar *handlingsplanen* på det omöjliga i att mäta ärendemängd utifrån arbetets komplexitet, samtidigt som den inte utmanar grundläggande tankar om mätbarhet inom socialt arbete på samma sätt. Inom *handlingsplanen* tycks det finnas en vilja att forcera hierarkiska hinder genom en ökad dialog. Den politiska närvaron genom dialogmöten och en tydlig närvaro i uppföljningen bryter på flera vis NPM:s ambitioner att hålla politiken borta från organisation och förvaltning. Samtidigt bevaras den rådande kulturen genom att vara organiserade i en referensgrupp där de fackliga representanterna fortfarande är frånkopplade den faktiska makten som står för görandet. Än mindre tycks politikens och fackens närvaro finnas i flera av SDN, där de hänvisas till att ställa frågor. Makten ligger med andra ord fortfarande kvar hos förvaltningsorganisationen. Allt hänger naturligtvis samman med den rimliga invändningen att vi inte ska ha ministerstyre, men det handlar ändå om makt och hur makt organiserats och inte minst frustrationen i att vilja se konkreta resultat.

Ekonomi är en påtaglig variabel som skiljer på de som kan agera och de som inte kan agera, lön har därför en betydelse i sak, men även i bekräftelse av den enskildes värde. Konflikterna runt höjda löner, rätten att få ta ut övertid som ekonomisk ersättning och inte enbart i flextid, samt bristande IT-system går också att koppla till NPM och finansiering. NPM har aldrig utgett sig för att var ett system som ska höja de anställdas löner, utan handlar snarare om att motverka ökade kostnader inom den offentliga sektorn. Även om man likt Huddinge har konstaterat att personalomsättningen riskerar att bli dyrare än en löneökning, så finns det en inbyggd struktur där alla är utbytbara, så länge organisationen står intakt. Behovet av att möta ökade kostnader med effektiviseringar har länge legat i tilltron på tekniken. Tekniken har på många sätt reformerat det sociala arbetet, men investeringar i IT-system är kostsamma ur ett kortsiktigt budgetperspektiv.



Socialtjänstens verksamhet är sedan länge underfinansierad, vilket begränsar handlingsutrymmet, vilket kan skapa en förståelse för lockelsen i att NPM leder till en slimmade och marknadsanpassade organisation, som ska ge mer kvalitet för mindre pengar. Tesen kan fungera så länge det fortfarande kan finnas luft i systemet men Thams, Astviks och Melins kvantitativa studier om hur det verkligen ser ut i Socialtjänstens myndighetsutövning visar att det utrymmet sedan länge är borta.

### Övergripande slutsatser

I analysen av Hoods definition av NPM framkommer det att socialtjänsten inte har lika klara inslag av grundläggande NPM som exempelvis hälso- och sjukvården. Det finns däremot påtagliga inslag gällande förändringar av den offentliga sektorns inre organisation. Detta har haft en negativ inverkan på socialsekreterarnas arbetsmiljö och status, samtidigt som det bidragit till att distinktionen mellan själva utredningsprocessen och behandlingen blivit tydligare, vilket kan tolkas som en ökad rättssäkerhet och för många kan det vara svårt att i praktiken tänka sig någon annan form av styrsystem än det som idag råder med beställare och utförare etc. Det NPM-kritikerna behöver är ett handfast och trovärdigt alternativ som tar hänsyn till det man vill förändra samtidigt som förändringarna har en legitimitet. Ett alternativ som kan vävas samman med så väl etik, politik och handfasta resultat för de skattepengar samhället investerar. Det är även av yttersta betydelse att man inte missar andra strömningar som löper parallellt med NPM, och hur man ska bemöta krav om likställighet och ökad rättssäkerhet, vilket också är ett inslag i klassisk weberiansk byråkrati. Det är en dialog som behöver få fart och större genomslagskraft än den nu pågående *Tillitsreformen*.

Stockholm stads handlingsplan är ett strategiskt viktigt dokument. Den fyller i dagsläget en funktion genom att skapa en känsla av att man på alla nivåer ser problemen och vill arbeta åt samma håll. Listan med de olika åtgärderna ger de berörda en upplevelse av lyhördhet och målmedvetenhet. Utmaningen ligger i att det fortfarande finns så mycket som handlingsplanen inte förmår att styra över, inte minst inom de samhällsekonomiska konflikter som kommer till sin spets inom det sociala arbetet. Hit hör frågor som ekonomi och styrmodeller kontra disciplinering och stigmatiseringen. Samhället oförmåga att skapa jämlikhet ska kompenseras inom den rättighetslagstiftning som socialtjänstlagen ska vara, men av ekonomiska skäl utnyttjas lagen snarare till att begränsa och yrka på avslag, vilket i sin tur även begränsar och disciplinerar professionen.

Handlingsplanens trevande efter att bryta ny mark när det gäller organisering och upplägg av hög delaktighet från så väl socialsekreterare och klienter är därför intressant. Det kommer att vara viktigt hur man bedömer att åtgärderna är uppfyllda. Risker är att målbedömningen sker på en nivå där man nöjer sig med enklare variabler än vad socialsekreterarna önskar, på samma vis som idag sker inom mål- och resultatstyrningen. Inget av detta borde dock vara omöjligt att hantera, då forskningen bidragit till att ringa in faktiska framgångsmodeller inom det sociala arbetet, såsom mer fokus och samverkan inom professioner och med brukarna, ökad utveckling av det preventiva arbetet och inte minst tillit och stärkandet av professionen.

Det skulle vara intressant att fortsatt studera hur man kan stärka professionen till att mer flexibelt och självständigt hantera samhällets behov att möta utsatthet och fattigdom, men inom ramen för ett styrsystem som är begränsat av faktorer som kostnadskontroll och likställdhet.

## Referenser

- Agevall, L. & Jonnergård, K. (2010) Vad är New Public Management. I T. Klasson (Red.), *Professioner i offentlig förvaltning* (s. 162- 178). Lund: Studentlitteratur.
- Astvik, W. och Melin, M. (2013) *Lojal, lydig och tyst: Om nya styrsystem, decentraliserat ansvar och bristfällig dialog i socialtjänsten*. Från: <http://www.fouvalfard.se/file/wanja-astvik-och-marika-melin.pdf>
- Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S. (2016) Att göra rätt – även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 7-17. Från: <http://journals.lub.lu.se/index.php/st/article/view/15953/14445>
- Aronsson, G, Astvik, W & Gustafsson, K. (2013) Work Conditions, Recovery and Health: A study among workers within Pre-School, Home Care and Social Work. *British Journal of Social Work*, s1-19. doi:10.1093/bsjw/bet036
- Bejerot, E. (2009) *Överorganisatoriska styrsystem i socialtjänsten – Prövning av en analysmodell*. Göteborgs universitet och Forum för arbetslivsforskning i Sverige. Göteborg. Psykologiska institutionen, Stockholms universitet. ”Arbetet i människors liv”, Institutionen för arbetsvetenskap
- Bengtsson, H. (2012). *Offentlig förvaltning att arbeta i demokratins tjänst* (2 uppl.). Malmö: Gleerups
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2005) Socialvård i aktiebolagsform – om privatiseringar och marknadsreformer i svenskt socialt arbete. *Nordiskt socialt arbeid* 25(4) 325-336. Från: [https://www.idunn.no/nsa/2005/04/socialvard\\_i\\_aktiebolagsform\\_om\\_privatiseringar\\_och\\_marknadsreformer\\_i\\_sve](https://www.idunn.no/nsa/2005/04/socialvard_i_aktiebolagsform_om_privatiseringar_och_marknadsreformer_i_sve)
- Blomberg, H., Kallio, J., Kroll, C. & Saarinen, A. (2015) Job Stress among social workers Determinants and Attitude Effects in the Nordic Countries. *The British Journal of Social Work*, 45 (7), 2089–2105, doi.10.1093/bjsw/bcu038
- Dixon, R. & Hood, C. (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. New York: Oxford University Press.
- Bringselius, L. (2015). New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta? *Organisation & Samhälle* (1) Från: <http://bringselius.se/onewebmedia/2015-01%20Bringselius%20-%20Organisation%20o%20samhalle.pdf>
- Fotaki, M. (2007) Patient Choice in Healthcare in England and Sweden: From Quasi-market and Back to Market? A Comparative Analysis of Failure in Unlearning. *Public Administration* 85(4) s. 1059–1075, doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00682.x
- Foucault, M. (1993). *Övervakning och straff. Fängelsets födelse* Lund: Studentlitteratur
- Foucault, M (2009). *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977-1978*. London: Palgrave Macmillan
- Gustafsson, Hamerén & Petersson, (2011). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet <https://publikationer.vr.se/produkt/god-forskningssed/>
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati- organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber

Hammar, Å. (2016, 17 maj). Mölndals socialtjänst har fått tid för återhämtning. *Suntarbetsliv*. Hämtad februari 16, 2017, från <https://www.suntarbetsliv.se/artiklar/ledarskap-och-organisation/molndals-socialtjanst-har-fatt-tid-for-aterhamtning/>

Hertz, M. (2016). *Levande socialt arbete -vardagsliv, sörjbarhet och sociala orättvisor*. Stockholm: Liber

Hood, C. (1995) The New Public management in 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organization and Society* 20(3), s 93-109, doi:10.1.1.464.4899

IVO 2014-27 *Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga? Hanteringar av anmälningar och genomförande av utredningar*. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg (IVO) Från <http://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2014/tar-socialtjansten-sitt-ansvar-for-barn-och-unga-rapport.pdf>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB

Lauri, M (2016) *Narratives of Governing: Rationalization, Responsibility and Resistance in Social Work*. Umeå: Umeå universitet, Department of Political Science & Umeå Centre for Gender Studies, Graduate School for Gender Studies

Lind, R (2014). *Vidga vetandet – en introduktion till samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur AB

Patton, M-Q (1998) *How to use qualitative methods in evaluation*. London: Sage publications

Petersén, A. & Olsson, J I. (2015) Calling Evidence-Based Practice into Question: Acknowledging Phronetic Knowledge in Social Work. *The British Journal of Social Work*, Volume 45 (5), 1581–1597, doi: 10.1093/bjsw/bcu020

Pettersson, G. & Wemminger, V. (2015) *Kartläggning av socialsekreterare 2014* (Akademikerförbundet SSR, Olof Palmes gata 17, 105 32 Stockholm)

Ponnert, L. & Svensson, K. (2016) Standardisation—the end of professional discretion? *European Journal of Social Work* 19, 586-599 doi.:10.1080/13691457.2015.1074551

Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL og OAO (2013), *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*. Hämtad 29 juli 2017 från [http://www.oao.dk/fileadmin/user\\_upload/aktuelle\\_temaer/TILLID/7\\_principper\\_om\\_modernisering.pdf](http://www.oao.dk/fileadmin/user_upload/aktuelle_temaer/TILLID/7_principper_om_modernisering.pdf)

Shanks, E. (2016) *Managing Social Work: Organisational Conditions and Everyday Work for Managers in Swedish Social Services*. Stockholm: Departement of Social Work, Stockholm University

Siltala, J (2013) New Public Management: The Evidence- Based Worst Practice? *Administration & Society* 45(4) s.468–493. doi: 10.1177/0095399713483385

SOSFS 2011:9 *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Stockholm: Socialstyrelsen

SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande av Tillitsdelegationen*. Wolters Kluwers: Stockholm. Från [http://www.regeringen.se/49d73b/contentassets/24c0969c23664ab1ae15ee36501d4982/sou\\_2017\\_56\\_webb.pdf](http://www.regeringen.se/49d73b/contentassets/24c0969c23664ab1ae15ee36501d4982/sou_2017_56_webb.pdf)

Stockholms stad (2015) *Budget 2015- En jämlik och hållbar stad* (Stockholms stadshus Ragnar Östbergs plan 1, 105 35 Stockholm)

Stockholms stad (2016) *Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare* (Stockholms stadshus Ragnar Östbergs plan 1, 105 35 Stockholm)

Stockholms stad (2016 b.) *Implementeringsdokumentet – Bilaga 1* (Stockholms stadshus Ragnar Östbergs plan 1, 105 35 Stockholm) Dnr. 3.1.2- 490/2015, 2016-06-22

Stockholms stad (2017) *Implementeringsdokument* (Stockholms stadshus Ragnar Östbergs plan 1, 105 35 Stockholm) Dnr. 3.1.2- 490/2015 2017-04-27

Sundström, G. (2016) Strategisk styrning bortom NPM. I *Statsvetenskaplig tidskrift* (1) 145–171 Från: <https://statsvetenskapligtidskrift.files.wordpress.com/2016/03/2016-nr-01-07-sundstrc3b6m.pdf>

Sveriges Kommuner och Landsting [SKL] (2013) *Stabilitet som kompetensstrategi för social barn- och ungdomsvård*. (SKL Hornsgatan 20, 118 20 Stockholm)

Tham, P (2014) *Prövning och profession – en kunskapsöversikt om arbetsbelastningen i socialtjänsten*. (Vision Box 7825, 103 97 Stockholm)

Tham, P. (2017) A Professional Role in Transition: Swedish Child Welfare Social Workers' Descriptions of Their Work in 2003 and 2014 *The British Journal of Social Work* 0, 1-19 doi: 10.1093/bjsw/bcx016

Thedvall, R. (2011) Den lärande socialsekreteraren. Mellan tystkunskap och evidensbaserad praktik. I *Arbetsmarknad – arbetsmarknadens nya organisering* (193- 209). Red Garsten, C.. Lindvert & J.Thedvall, R. Malmö: Liber.

Thedvall, R (2015) In the Name of Evidence-based Practice: Managing Social Workers Through Science, Standards and Transparency, In *Makeshift Work in a Changing Labour Market. The Swedish Model in the Post-Financial Crisis Era* (156-170). Red Garsten, C.. Lindvert & J.Thedvall, R. Edward Elgar Publishing: Cheltenham

## Bilagor

### Bilaga 1. Efterlysning av socialsekreterare som informanter

Jag skriver min magisteruppsats på Ersta Sköndal Bräckes högskola om *Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetsituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare* utifrån ett maktperspektiv. Jag kommer att intervjua centrala beslutsfattare i Stockholms stad men vill även intervjua fyra utredare inom barn- och ungdom. Finns det några som skulle kunna tänka sig att ställa upp så får ni hemska gärna PM:a mig. Intervjun är en timme och du kommer att vara fullständigt anonym. Det är en fördel om du arbetar i Stockholms stad, har kännedom om handlingsplan och har tankar kring organisation och arbetsmiljöfrågor.

### Bilaga 2. Följebrev med frågor

Hej!

Stort tack för att jag får intervjua dig den.....

Syftet med uppsatsen är att studera hur makt ageras inom arbetet med *Stockholms stads handlingsplan för att förbättra arbetsituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare*. Förhoppningsvis kan vi få svar om staden är på väg åt rätt håll eller vad som eventuell behövs komma till. Av begränsningsskäl kommer jag utgå från myndighetsutövning, inom barn och unga.

Jag kommer att ställa frågor utifrån två block. Vid det första blocket fokuserar vi på aktiviteterna och detaljerna i handlingsplanen. Vid det andra blocket lyfter vi blicken för att reflektera kring organisation och styrsystem som New Public Management (NPM). På nästa sida kan du ta del av frågorna, men självklart kommer det finnas utrymme att göra vissa avvikelser i samtalet.

Intervjun kommer att spelas in digitalt, om så önskas kan du få ta del av den skriftliga transkriberingen innan det arbetas in i resterande material. Du kommer slutligen få ett exemplar av uppsatsen som tack för din medverkan och som en lyckoönskning i ditt viktiga arbete.

### Bilaga 3. Frågor till beslutsfattarna

Vad heter du och vad arbetar du med?

Block I

- På vilka sätt har du agerat kring handlingsplanen och/eller för att förbättra arbetsmiljön för socionomer inom myndighetsutövning av barn- och unga?
- Vilka effekter tror du att Handlingsplanen kommer att bära med sig på kort och lång sikt?
- Vilka åtgärder ser du som mest avgörande och ser du några kontroverser kring dem?

Block II

- Vilken utveckling inom organisation och socialt arbete ser du är nödvändigt för att möta framtidens utmaningar inom myndighetsutövning av barn- och unga?
- Hur ser du att nuvarande styrsystem som exempelvis New Public Management påverkar det sociala arbetet och eventuella lösningar av de utmaningar socialtjänsten står inför.

### Bilaga 4. Frågor till socialsekreterarna

Vad heter du?

Vad arbetar du med och sedan hur länge?

Vad är det bästa med ditt arbete?

Block I

- På vilka sätt har du agerat kring handlingsplanen och/eller för att förbättra arbetsmiljön för socionomer inom myndighetsutövning av barn- och unga?
- Vilka effekter tror du att Handlingsplanen kommer att bära med sig på kort och lång sikt?

- Kan du beskriva hur du/ din arbetsplats arbetar för att påverka arbetsmiljön på din arbetsplats?
- Vilken respons får du/ni på ert arbete?
- Har du kommit i kontakt med Stockholmsstads handlingsplan och i så fall på vilket sätt?
- Vilka reaktioner har HP väckt på din arbetsplats och vad grundar de sig i?
- Vilka är dina förväntningar på handlingsplanen på kort/ lång sikt?
- Vilka åtgärder ser du som mest avgörande och ser du några kontroverser kring dem?
- Hur hanteras i så fall de här konflikterna?

## Block II

- Vilken utveckling inom organisation anser du är nödvändigt för att möta framtidens utmaningar ?
- Vilka rutiner är mest prioriterade på din arbetsplats?
- Hur tycker du att dessa rutiner matchar behoven för er som personal och era klienter?
- Vilka framtida utmaningar ser du för arbetet med myndighetsutövning inom barn- och unga?
- Hur anser du att nuvarande organisation och styrsystem kan bemöta detta?
- Hur ser du att nuvarande styrsystem som exempelvis New Public Management påverkar det sociala arbetet och eventuella lösningar av de utmaningar socialtjänsten står inför?
- Är du bekant med NPM?
- Vilken påverkan ser du att NPM och andra moderna styrsystem på verkar arbetsmiljön?
- Vad skulle du vilja ha istället?
- Några övriga frågor eller kommentarer?