

Tillitens betydelse

Att utveckla
professionell trygghet
och delaktighet i
Vårgårda kommuns
socialtjänst

FoU Sjuhärad Vårld
Högskolan i Borås

**Margareta Carlén,
Ylva Mühlenbock
och Goran Puaca**

INNEHÅLL

Förord	3
Introduktion	5
En förändrad organisering av välfärden	7
NPM - Styrformer, organisering och ekonomisering	7
Från helhetssyn till fragmentisering	8
En evidensbaserad praktik – arbetet formaliseras	10
Socialtjänstens utmaningar	12
Från ökad styrning till tillit.....	13
Professionen: föränderlig, mångtydig och under tryck.....	15
En mångfasetterad profession i förändring.....	16
Yrkes- och organisationsprofessionalism.....	18
Hur vår studie har genomförts	20
Vår empiri.....	22
Vårgårda kommun:	23
En presentation och bakgrund till förändringsarbetet	23
Socialtjänsten i Vårgårda kommun – en översikt.....	24
Socialtjänsten i Vårgårda– en föränderlig verksamhet	25
Vårgårdas förändringsarbete	26
Politikerna i Vårgårda – styrning och tillit	28
Det sociala arbetets villkor i vårgårda	31
Ett gott arbete	31
Att utreda och genomföra.....	32
Att bedöma och fatta beslut.....	36
Att administrera	38
Chefen och kollegorna	40
Den närvarande chefen	41
Det kollegiala stödet	43
Upplevelser av förändringsarbetet – blev det någon förändring?.....	45
Diskussion	50
Det sociala arbetets komplexitet.....	53
Den objektiva utredaren.....	54
Den relationsskapande samhällsförändraren	54
Det sociala arbetets motstridigheter	55
Tillit – Förutsätter professionella relationer	56
Avslutningsvis.....	58
Referenser	60
Bilaga: Intervjuguide - socialsekreterare	

Bilaga: Intervjuguide – politiker

Bilaga: Intervjufrågor uppföljning våren 2020

FÖRORD

FoU Sjuhärad Vårld (FoUS) är ett kompetenscentrum för forskning och utveckling inom kommunernas vålfärdsområden och drivs idag gemensamt av sju kommuner samt Högskolan Borås. Det är alltså ett samarbete mellan forskning och praktik vilket, förutom mycket annat, ger förutsättningar för lärande i flera riktningar; forskare lär av praktiker och praktiker av forskare.

Verksamheten drivs som ett formaliserat samarbete och genom 4-åriga avtal mellan parterna. Eftersom FoUS ambition är att formulera studier och forskningsfrågor i samspel med praktiken är det nödvändigt med en tät dialog och möten. Som ett led i arbetet med att upprätta verksamhetsplanen för kommande år träffar personal vid FoUS därför årligen ledningsgrupperna inom socialtjänsten i respektive ägarkommun. Vi har kommit att kalla det för ”turnén” - vi reser till varje kommun där vi under en timme för samtal om frågor och problem som är aktuella inom socialtjänsten. Detta för oss fram mot att vi gemensamt kan formulera de forskningsbehov som finns.

Hösten 2017 – våren 2018 genomfördes den turné som, när den avslutats och summerats, visade på problem som med något undantag, var gemensamma för ägarkommunerna. Det ena var socialtjänstens svårighet att rekrytera och behålla socialsekreterare. Det andra var bristen på personal inom hemtjänstens, äldreomsorgens, omsorgsarbete. I en kommun sammanfattades läget med att det hade blivit lättare att rekrytera till yrken där man ”inte har med människor att göra” såsom administratörer, utvecklingsledare och kvalitetssamordnare. De såg däremot svårigheter när det gällde rekrytering till yrken som arbetade inom kärnverksamheten i direktkontakt med t ex omsorgstagare, elever eller socialtjänstens klienter.

Under sommaren 2018 kontaktades FoUS av den nytilträdde socialchefen i Vårgårda kommun. Socialtjänsten i kommunen hade påbörjat ett utvecklingsarbete och frågan till FoUS var om vi kunde bistå med någon form av följeforskning. Under de möten och diskussioner som sedan följde mellan FoUS och socialtjänstens företrädare formades en forskningsprocess/studie som kunde tillgodose dels de behov som kommunen hade av ”ögon utifrån” och dels det generella

behov som vi tidigare hade identifierat av att belysa socialsekreterarnas arbetssituation.

Den här skriften är en avrapportering av vår forskningsstudie i Vårgårda, ett arbete som avslutades hösten 2020.

Vi kommer att inledningsvis ge en bakgrund till förändringsarbetet i Vårgårda och beskriva de specifika problem som fanns inom socialtjänsten. Därefter ger vi en beskrivning av forskningsfältet. Eftersom intervjuerna med socialsekreterare till stor del kom att handla om det sociala arbetets mening, innehåll och kunskapsområde har vi framförallt tagit fasta på det sociala arbetet som profession i tidigare forskning. Det är också professionsteori som utgör det raster som vi förstår våra resultat utifrån. När detta och forskning inom området har presenterats beskriver vi hur vi har gått till väga. Därefter ges en presentation av Vårgårda innan vi kommer in på de intervjuer vi gjort. Först ut är politikerna och sedan presenteras intervjuerna med medarbetare och chefer. Rapporten avslutas med en diskussion.

Vi vill tacka alla som med sin tid och engagemang har deltagit i studien och som har möjliggjort rapporten. Ett stort tack till Teres Hjärpe för insiktsfulla kommentarer och handfasta råd som har varit till stor nytta för rapportens slutgiltiga form.

INTRODUKTION

Vårt fokus i den här rapporten är arbetssituation och arbetsvillkor inom socialtjänsten. Att det har varit svårt att rekrytera och behålla socialsekreterare har många av landets kommuner erfarit och det har under en längre tid varit väl påtalat både i den allmänna debatten och inom forskningen. I en kunskapsöversikt över socialsekreterares arbetssituation visar Pia Tham (2014) på hög arbetsbelastning, stress och svårigheter att utföra arbetet som man önskar göra.

Då fackförbundet Vision 2018 skickade ut en enkät till landets socialchefer om läget i socialtjänsten¹, uppgav majoriteten att det var svårt att rekrytera socialsekreterare och biståndshandläggare. Särskilt svårt var det att rekrytera socialsekreterare till området Barn och unga men även till ekonomiskt bistånd och LSS. Det var främst inom dessa verksamheter som användningen av konsulter förekom som lösning för att täcka bristerna.

Socialtjänsten i Vårgårda har i det här avseendet inte skiljt ut sig från den nationella bilden men det var en ekonomi i obalans som blev starten till ett förändringsarbete som bl a kom att omfatta arbetsvillkoren för socialsekreterare. Kostnaden för placeringar hade ökat rejält i kommunen och det gällde såväl barn och unga som gruppen vuxna med missbruk. Även stora merkostnader för inhyrd personal hade bidragit till underskottet – svårigheten att rekrytera och behålla socialsekreterare hade lösts med konsulter. I bakgrunden till Vårgårdas utvecklingsarbete fanns sju år vilka hade präglats av organisationsförändringar och personbyten på ledande poster. Detta hade medfört en bristande tillit till chefer och ledning. Strategier och behandlingsmetoder hade kommit och gått. Detsamma hade gällt stora delar av personalen.

Med den ovan skisserade bakgrunden och de samtal som fördes mellan oss forskare och socialtjänstens företrädare utkristalliserades teman för vår följeforskning. Det fanns funderingar kring om otrygghet i den professionella rollen gjorde socialsekreterarna mer benägna att föreslå externa (och dyra) placeringar i boenden framför att genomföra

¹ Vision, Drömjobb i framtidens socialtjänst. Socialchefsrapport 2018. (345 utskick, 54 % besvarade)

hemmaplanslösningar. I så fall, antog man, att en rimlig väg vore att söka stärka den professionella tryggheten och att det i sin tur skulle bidra till att minska kostnader för externa placeringar. Vi enades om att begreppet professionell trygghet och socialsekreterarnas/socionomernas handlingsutrymme var intressanta perspektiv. Det här låg delvis i linje med Tillitsdelegationens² arbete. Tillitsdelegationens arbete var även en viktig inspirationskälla i Vårgårda. Begreppet tillit, mycket betraktat utifrån ett styrningsperspektiv, har därför fått ta plats i studien som övergripande har kommit att handla om eventuella kopplingar mellan professionell autonomi, trygghet, tillit och ekonomi.

De frågor vi har ringat in är:

- Vad innebär professionell trygghet?
- Vad innebär tillit?
- Vad kan undergräva respektive stärka den professionella tryggheten och autonomin?

Frågorna ovan om trygghet i professionen och Tillitsdelegationens ingång att lita på professionen har föranlett oss att väcka frågan vad professionen faktiskt består av.

Att vara socialsekreterare innebär att man arbetar inom socialtjänstens organisation; det är en yrkestitel och yrkesutövningen består till stor del av att göra bedömningar. Socialsekreterare är ett begrepp som bredare och mer översiktligt beskriver praktiker inom socialtjänsten (se Sjögren 2018 för en diskussion om begreppen).

Björktomta och Arnsvik (2016) gjorde fokusgruppsintervjuer med socialsekreterare där de fick beskriva vad professionen består av och vad det sociala arbetet faktiskt innebär. Det socialsekreterarna då lyfte fram var att deras arbete innebär att göra analyser på flera nivåer där individ, familj och grupp samt en samhälls nivå ingår. För att kunna göra detta krävs en reflexiv kompetens. Det framkom även att socialsekreterarna beskrev arbetet i termer av att förändra strukturer. Detta motiverades med att ”alla kan inte vara med i mallen utan vi måste vidga den”. Empowerment, förståelse och empati var

² Under perioden juni 2016 till juni 2018 hade Tillitsdelegationen i uppdrag att utveckla styrningen av och inom kommuner och landsting.

också något som betonades. Det var även dessa värden som var motiven till deras yrkesval.

Något annat de intervjuade socialsekreterarna tryckte på var vikten av relationer med klienter och kollegor. Det var också genom dessa möten som de lärde sig yrket (Björktomta och Arnsvik: 2016) eller annorlunda uttryckt stärkte den egna professionen. En förutsättning för att bygga relationer med klienter är förtroende och det är därför av vikt att det finns tid och resurser för att etablera den relationen.

EN FÖRÄNDRAD ORGANISERING AV VÄLFÄRDEN

Vi kommer en bit in i rapporten med hjälp av professionsteorin att beskriva och resonera kring hur socialsekreterarnas yrkesutövning kan förstås. Men först vill vi beskriva hur vi förstår de senaste decenniernas omvandling av offentlig sektor och därmed också den kontext som socialtjänsten och socialsekreterarna har att verka i idag. En specifik och mycket betydelsefull händelse var att Sveriges riksdag 1982 klubbade igenom den nya Socialtjänstlagen som genom att den ersatte en rad speciallagstiftningar orienterade socialtjänsten att arbeta med ett helhetstänkande. Nästan parallellt inleddes den omvandling av offentlig sektor mot marknadsmässiga principer såsom effektivisering, privatisering, nya ledningsideal och decentralisering vilka har betecknats som *New Public Management* (NPM) (Johansson m fl., 2015).

NPM - STYRFORMER, ORGANISERING OCH EKONOMISERING

Generella styrformer inom NPM såsom en stark tilltro till kontroll, mätning och standardisering har resulterat i genomslag för den så kallade "linjeorganisationen" (jmf Blomqvist, 2016; Hood, 1991). Samtidigt inbegriper också NPM en tilltro till decentralisering, individuellt ansvar och flexibilitet. För ledare i NPM-baserade organisationer innebär det att de ska agera enligt centralt formulerade regleringar med en tilltro till standardiserade instrument, samtidigt som de förväntas vara flexibla och öppna för individuella bedömningar och ansvarstagande (Allvin m fl., 2012; Hjärpe, 2020). Det har varit omfattande förändringar som har genomförts inom offentlig sektor och som till stor del har kommit att

handla om att granska verksamheterna och att göra det offentliga mer resurseffektivt. Michael Powers uppmärksammade studie ”The Audit Society” (1999) eller ”granskningssamhället”, pekar på att ständig resultatmätning medför dysfunktionella organisationer i offentlig verksamhet. Enligt Power riskerar NPM att erodera det huvudsakliga syftet av kostnadseffektivitet, eftersom granskning i sig medför stora omkostnader. Vad som också betonas är de problem som finns med att granska och utvärdera offentlig sektor eftersom risken är att det som mäts är det som låter sig mätas. Begrepp som kvalitet tenderar att likställas med produktivitet men det är oklart om det faktiskt bidrar till t ex bättre vård eller omsorg. En central aspekt i Powers studie är att de yrkesverksamma och verksamheter som granskas också anpassar sig till det som mäts och utvärderas. Mätning och granskning styr därmed vad verksamheterna prioriterar och en konflikt kan uppstå med de professionella värderingar som väsentliga delar av omsorgssektorn grundas på. De värderingar och normer som av tradition har varit vägledande för professioner får med andra ord anpassa eller underordna sig i olika utvärderings- och granskningsprocesser (se även Hjärpe, 2020). Det innebär också att kontroller medför en förlorad tillit till de yrkesverksamma. Framträdande är att ledningsformer som är inspirerade av NPM:s ideal överlag har en problematisk relation till professioner (Brante, m fl., 2019).

Utvärderingarna har även medfört en ny form av byråkrati och omfattande resurser tas i anspråk för att anpassa verksamheter utifrån bedömningsbara kriterier (Westerberg och Jacobsson, 2013). Målsättningarna med granskningar är i regel att uppnå ökad transparens och bättre samhällsservice samt att säkerställa att verksamheter följer lagstiftning och använder sig av skattemedel på ett effektivt sätt. Men vad som blir påtagligt är att dessa önskvärda effekter uteblir i stor utsträckning. Detta på grund av att de granskade organisationerna anpassar sin verksamhet genom att producera dokumentation och redovisning av den egna verksamheten som långt ifrån alltid stämmer överens med hur verksamheten i praktiken fungerar (Alvesson, 2017).

Decenniet innan NPM:s lednings- och organisationsideal lanserades hade alltså den nya Socialtjänstlagen trätt i kraft. När den utarbetades under 1970-talet var ledordet helhetssyn, alltså att beakta hela det sammanhang individen befann sig i. Socialsekreterarna skulle därför vara generalister. Ett skäl var att man ville undvika den stigmatisering det innebär att kategorisera människor. Klienterna skulle därför bara behöva ha kontakt med en socialsekreterare (Lundgren och Blom, 2009). Den här integreringen utsattes för kritik och från 1980-talet har det skett en ökad specialisering. Ett led i specialiseringen och som har påverkat professionen är organiseringen av det sociala arbetet i en åtskillnad mellan beställare och utförare. Idén kan härledas från 1980-talet då det skedde en politisk nyorientering, vilket vi nämnt ovan. Honnørsorden var målstyrning, decentralisering, avreglering, brukarinflytande, valfrihet, personalinflytande, effektivitet och nytt ledarskap. Tanken var att dra en tydlig linje mellan politik och produktion. Politikerna skulle vara mindre inblandade i produktionen. Målet var att efterlikna privat verksamhet och få en ökad kostnadseffektivitet och kund Anpassning (Blom, 1998).

I Bloms avhandling från 1998 följer han en kommun som inrättar en ny specialiserad socialtjänst med en beställar- och en utförarorganisation. Här framkommer att det inte är ovanligt att beställare och utförare har olika uppfattningar om klientens problem och lämpliga åtgärder. En orsak var svårigheten att i en skriven beställning förmedla situationen och intentionen med insatsen. Skriftspråket får en stor betydelse (Blom, 1998).

Funktionsuppdelningen innebär även att olika socialsekreterare arbetar i olika kontext vilket kan påverka bedömningen. Utföraren har en tätare och ofta längre kontakt med klienten vilken kan bidra till att bilden förändras över tid. Behoven kan därför framträda klarare vilket kan motivera en annan insats. I praktiken blir inte skiljelinjen mellan beställare och utförare så tydlig eftersom de förra också etablerar en relation med klienten och har en stödjande funktion. Risker, som Blom pekar på, är att utredande och utförande glider allt mer ifrån varandra. Enligt Blom blev utredningarna bättre i ett formellt och administrativt hänseende men gjorde att avståndet mellan socialsekreterarnas och klienternas verklighet ökade (Blom, 1998). Professionen blir inte heller lika entydig utan utkristalliseras i olika roller.

Helhetsperspektiv i klientarbetet är betydelsefullt och försvåras av en arbetsorganisation med specialiserade arbetsuppgifter (Perlinski, 2010). Pär Grell (2016) lyfter i sin studie av socialtjänsten fram betydelsen av att verka mot ett mer integrerat arbetssätt. Ett möjligt sätt att främja integrering är att ge en mer långtgående delegering av ansvar till socialsekreterarna (Grell, 2016).

I likhet med den offentliga sektorn i stort började alltså socialtjänsten att i allt högre grad styras utifrån NPM:s ideal och ekonomiska incitament vilket inte gynnar ett helhetstänkande. Organiseringen av arbetet har påverkats; vem som får förtroende att fatta beslut, vilken kunskapssyn som genomsyrar arbetet, hur verksamheten följs upp och vilken legitimitet som är basen i arbetet (Liljegren och Parding, 2010). Denna utveckling gör att socialsekreterarna riskerar att tvingas frångå sin professionalitet. Istället för att förhålla sig till klientens behov hamnar organisationens budgetramar i förgrunden. Mätning, kontroll och detaljstyrning dominerar från ledningshåll vilket gör att socialsekreterarnas handlingsutrymme begränsas. Fokus på ekonomi och att hålla budget leder därmed också till ökad administration då verksamheterna ständigt behöver utvärderas och mätas för att bli så effektiva som möjligt (Jmf Astvik och Melin, 2013; Björktomta och Arnsvik, 2016). Den ökade administrationen leder till mindre tid för att möta klienterna (Brolin och Fonseca, 2014). Antalet ärenden och genomströmningen riskerar att få större betydelse än innehållet i verksamheten.

EN EVIDENSBASERAD PRAKTIK – ARBETET FORMALISERAS

En annan utvecklingslinje som vi menar är betydelsefull för yrkesutövningen och som vi vill lyfta fram är Evidensbaserad praktik (EBP). Detta beskrivs av Ponnert och Svensson (2011) som å ena sidan de ”upplysta praktikerna” som kombinerar kliniska frågeställningar med en kritisk värdering av tillgänglig vetenskap. Å andra sidan förstås EBP som en ”uppifrån och ned-strategi” där riktlinjer skapas för arbetet vilka baseras på sammanställda vetenskapliga studier av interventioner som visat sig vara effektiva.

Den första modellen bygger på en professionell autonomi, men det är den andra modellen, ”uppifrån och ned-strategin” som har blivit förhärskande i det sociala arbetet i Sverige. Därmed

kan EBP förstås som ett sätt att centralt definiera vad det sociala arbetet är och vilket perspektiv som ska gälla. Ett motiv var att socialtjänsten länge var utsatt för kritik som kan sammanfattas med att arbetet utpekades som icke vetenskapligt förankrat, bristfälligt dokumenterat och att behandlingsmetoderna var godtyckliga. Att socialt arbete var en svag profession som hade haft svårt att erhålla legitimitet framhölls av Åke Bergmark (1998) som pekade ut bristen på kumulativ kunskapsuppbyggnad som ett av skälen till detta. För att råda bot på bristerna fick Socialstyrelsen 1999 i uppdrag av regeringen att utforma ett program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten.

Bergmark och Lundström (2000) kopplar EBP till utvärderingstrenden genom att båda företeelserna är relaterade till en önskan om att kontrollera effekterna av en given verksamhet. En central del har handlat om att utvärdera insatser för att erbjuda bästa möjliga vård/behandling. För att kunna göra det har en mängd manualbaserade bedömnings-/utvärderingsinstrument implementerats inom socialtjänsten (Liljegren och Parding, 2010). Betoningen på evidensbaserade insatser har skärpt kraven på dokumentation samt utvärdering och uppföljning på olika nivåer, från det enskilda fallet till erfarenheter på grupp- och strukturnivå (Björktomta och Arnsvik, 2016).

I stället för en självständig praktiker lanseras nödvändigheten av riktlinjer (Bergmark och Lundström, 2006). Dessa har kritiserats för att de medför en ovanifrånstyrning och avprofessionalisering. Arnsvik och Melin (2013) beskriver att en stor del av socialsekreterarens tid går åt till att tillfredsställa organisationen så som dokumentation, flöden och en budget i balans. Det i sin tur kan medföra att standardiserade modeller bidrar till en förändrad arbetsplatskultur som utgår från ett ideal av effektivisering och som blir vägledande för vilka arbetssätt och vilken kunskapssyn som ses som viktig i vardagen (Hjärpe, 2020).

Formalisering av arbetet innebär att krav på utbildning tonas ner och därmed minskar professionens status (Liljegren och Parding, 2010). Alla yrkesområden är dock utsatta för förändringar och utmaningar som hotar att försvaga dess

kompetens. Något som varje profession måste utveckla en förmåga att hantera (Dellgran och Höjer, 2005).

SOCIALTJÄNSTENS UTMANINGAR

Kraven på en ökad dokumentation har inneburit att tiden för möten med klienter minskat. Detta sammantaget gör att flera överväger att lämna yrket (Björktomta och Arnsvik, 2016). Dellgran och Höjer (2005) menar att det som skapar incitament för att lämna vissa områden är begränsad diskretion, högre grad av politisk styrning och ett tydligare inslag av kontroll och myndighetsutövning i klientarbetet. I en senare studie av socialsekreterare som slutat positionerar de sig som aktivt ifrågasättande av arbetsgivaren och denne framställs som den part som har tolkningsföreträde. Arbetsgivaren beskrivs även som att inte vara lyhörd och som oförstående. Graden av förståelse är kopplad till en hierarkisk positionering. Ju närmare ”golvet” ju större förståelse för arbetsvillkoren vilket gör att socialsekreterarens och ledningens verklighetsbild inte alltid harmonierar (Blomberg och Welanders (2017). Tafvelin m fl (2014) pekar på ledarskapets betydelse inom socialtjänsten och att det förutsätter en stabilitet bland första linjens chefer för att en närvaro och identifikation mellan arbetstagare och chef kan byggas upp. En närmare dialog med överordnade förväntas minska stressen i socialtjänsten (Wolmesjö, 2005; Astvik och Melin, 2013). Annan forskning pekar på att socialsekreterarna själva lyfter fram kontakten med brukare och kollegor som det mest betydelsefulla (Blomberg och Welanders, 2017)

Carlén, Löfström och Theandersson (2014) pekar i en studie på svårigheten att nå ut med beslut inom socialtjänsten så att de får en påverkan på praktiken, vilket ligger i linje med Lipskys (1980) resonemang om gräsrotsbyråkraterna som bygger på att de som arbetar inom human- och serviceorganisationer befinner sig i en praktik som ofta är oförutsägbar vilket gör att verksamheten inte lika lätt låter sig styras genom policies, mål och rutiner (Carlén, Löfström och Theandersson, 2014).

Sammanfattningsvis är det alltså väl påtalat inom forskningslitteraturen att utmaningarna inom socialtjänst är stora. Det är arbetsorganisationer som präglas av höga ohälsotal, stor personalomsättning, bristande arbetstillfredsställelse och brister i att utföra sitt samhällsuppdrag (Johansson, 2017). Viktiga faktorer bakom de

arbetsmiljöproblem som framkommer är relationen mellan krav och resurser, ledningsformer och förutsättningar för professionell och yrkesmässig delaktighet i hur arbetet utformas och genomförs.

Den ökade styrningen motiveras ofta med att arbetet ska bli mer evidensbaserat och rättssäkert för brukaren. En betoning på evidensbaserade insatser har skärpt kraven på dokumentation och uppföljning på olika nivåer och en stor del av socialsekreterarens tid går åt till dokumentation. Möten med klienter har minskat samtidigt som socialsekreterarna själva lyfter fram betydelsen av att etablera förtroende i kontakten med brukare och kollegor för att lyckas med sina uppdrag. Forskningen har pekat på ledarskapets betydelse inom socialtjänsten och menar att närvaro och identifikation mellan arbetstagare och chef också är viktiga förutsättningar. En dialog präglad av förtroende mellan medarbetare och överordnade förväntas minska stressen i socialtjänsten. En central utmaning är hur socialtjänsten kan utvecklas i en riktning som betonar tillit och professionell självständighet utifrån rådande styrformer som bygger på mätbarhet och formalisering.

FRÅN ÖKAD STYRNING TILL TILLIT

Socialtjänsten har sina utmaningar och de problem som lyfts på övergripande nivå gällande välfärdens organisering har kommit att kretsa kring frågor om brister i arbetsmiljön, stor personalomsättning, ökad detaljstyrning, bristande delaktighet bland medarbetare och kritik mot att offentlig verksamhet inte lever upp till sitt uppdrag. En reaktion var den så kallade "Tillitsdelegationen" som initierades av regeringen 2016 (SOU 2018:47) vars arbete kom att inspirera förändringsarbetet i Vårgårda. Det som skrevs fram var att kommunerna skulle ta tillvara på medarbetarnas kompetens och erfarenheter på ett bättre sätt och därmed öka medarbetarnas handlingsutrymme. I delegationen angavs också vikten av en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap. Tillit beskrivs, i förhållande till hierarki och marknad, som en tredje styrprincip men, vilket framhålls, så behövs samtliga tre styrprinciper men att de måste balanseras mot varandra. Det som kan noteras är att det fortfarande är en betoning på ledning och styrning när arbetet inom offentlig sektor uppmärksammas. Teres Hjärpe (2020) uppmärksammar de motsägelsefulla ideal som kommer från

regeringen genom att å ena sidan ha en ambition att återskapa tillit och å andra sidan ge fler direktiv om mer mätning och nya mått och mätområden, inte minst från Socialstyrelsen.

PROFESSIONEN: FÖRÄNDERLIG, MÅNGTYDIG OCH UNDER TRYCK

En profession vilar i sitt yrkesutövande på systematisk och vetenskapsbaserad kunskap (Svensson och Svensson, 2020). Den representerar ett visst sätt att beskriva, tolka och förstå verkligheten (Knorr-Cetina, 1999). Brante (2014) poängterar sambandet mellan vetenskaplig teori och praktik; de är integrerade och ”praktiken följer av vetenskapens etablerade principer och rön”. Exempel på klassiska professioner är läkare, civilingenjörer och arkitekter - alltså yrken som kräver längre och specialiserad akademisk utbildning och har hög status (Brante m fl., 2015). De organiserar sig i förbund som inte enbart tillvaratar medlemmarnas intressen utan också utövar kontroll och har möjlighet att utfärda sanktioner mot icke-professionellt beteende. De har således både en inkluderande och exkluderande funktion. Socialsekreterare brukar benämnas som en semiprofession (Brante, 2014). Det handlar om graden av självständighet som präglar yrket. Det är det utrymmet som finns för att göra bedömningar och fatta beslut och som påverkas av politiskt inflytandet och regelverk och de förutsättningar som finns i hur socialt arbete organiseras.

Autonomi eller handlingsutrymme är alltså centralt och nödvändigt för en profession. Svensson, Johnsson och Laanemets (2008) beskriver att det för socialsekreterarens del är den professionssfär som finns mellan organisationens uppdrag och klientens intresse, där den enskilde socialsekreteraren avgör vad som bör göras i den aktuella situationen. Socionomers professionella kunskap styrs med andra ord dels av hänsynstagande som görs i det dagliga arbetet med t ex klienter och deras behov och dels av politiska och organisatoriska förutsättningar. Det medför spänningar där socialsekreterare ständigt behöver ta ställning till om det är ledningsfrågor och regelverk eller klienternas intressen som ska styra det sociala arbetet som görs i praktiken. Hur man ställer sig till sådana frågor påverkar i sin tur vilken typ av kunskap som betraktas som viktig för ett ”gott socialt arbete”.

Tre aspekter är centrala för en socialsekreterares handlingsutrymme; möjlighet att styra över val av handling

inom organisationens givna uppdrag, att påverka organisationens givna utrymme samt att ha professionell kunskap för att kunna bedöma rimligheten i de val socialsekreteraren gör – att ha ett gott omdöme (Svensson, Johnsson, och Laanemets, 2008). Inom professionsforskningen framhålls ofta spänningar mellan professioner och organisationer på grund av att den kollegiala organiseringen och den höga graden av autonomi gör dem svåra att kontrollera (Brante, 2014). Men genom att organisationerna inför exempelvis styr- och kontrollsystem som reglerar procedurer, mål, uppföljning, resultat etc är det möjligt att beskära autonomi.

EN MÅNGFASETTERAD PROFESSION I FÖRÄNDRING

Det som numera och i dagligt tal benämns socialtjänst är inte entydigt – det rymmer ett socialt arbete som enligt forskningen sker på olika plan; individ, organisation och den samhälleliga nivån. Det sociala arbetet har också förändrats över tid från fokus på arbetarklassens fostran till 60- och 70-talets fokus på analys av sociala missförhållanden och ambitionen att förändra strukturella förhållanden (Björktomta och Arnsvik, 2016; Sundh och Turunen, 1992) till dagens sociala arbete med individen i fokus även om det i socialtjänstens uppdrag fortfarande ingår att verka för strukturella förändringar (Björktomta och Arnsvik, 2016).

Innebörden av det sociala arbetet kan beskrivas som en konstruktion som skapas utifrån politiska, ekonomiska och sociala förhållanden (Payne, 2005). Förändringar sker inte enbart i samspel med det omgivande samhället utan även rörelser på global nivå. Genom migration och skiftningar i exempelvis flyktingströmmar, tillkommer nya målgrupper. (Björktomta och Arnsvik, 2016). Ett närliggande exempel är den grupp flyktingbarn som kom ensamma under 2015.

Det sociala arbetet har också beskrivits som att befinna sig i gränslandet mellan samhälle – individ, struktur – aktör, yrke – medborgaraktivism och vetenskap – politik (Björktomta och Arnsvik, 2016; Sundh och Turunen, 1992). I det sociala arbetets praktik blottläggs också ett dilemma eller spänningsförhållande mellan å ena sidan Socialtjänstlagens portalparagraf om vikten av mobilisering och egenmakt och å andra sidan normer och vägledning som handlar om olika former av statlig styrning och

fostran (Björktomta och Arnsvik, 2016). Socialsekreterare har axlat rollen som representant för välfärden och som en länk mellan denna och klienten. De egna professionssträvandena kan då hamna i konflikt med rollen som statens förlängda arm.

Ett annat begreppspar som visar ett spänningsförhållande är att likt Morén (1992) se det sociala arbetet som å ena sidan livsanpassning och å andra sidan som livsombildning. När det gäller livsanpassning förhåller sig socialsekreteraren distanserad till klienten vilket innebär en service- eller myndighetsrelation. Insatserna är av kompensatorisk art för att anpassa livssituationen till yttre sociala villkor. Arbetsuppgiften kan genomföras via ”administration” och ”förvaltning”. Livsombildningen förutsätter närhet där socialsekreterare och klient möts som (med)människor. Tillsammans med klienten synliggörs nya tolknings- och handlingsmöjligheter för att medverka till en långsiktig ombildning av en destruktiv och otillfredsställande livssituation. Viktigt här är att biståndet inte är enhetligt utan unika människor i unika situationer måste behandlas olika. En viktig aspekt är att önskade effekter inte kan uppställas i förväg och sedan planeras och åtgärdas fram. Det handlar istället om förändringar som ”växer fram” och som inte går att förutsäga (Blom, 1998). Den begränsade rationaliteten beskriver Morén (1992) genom att människors livssituationer ofta är komplexa och att det är svårt att bearbeta all information. All information är inte heller tillgänglig så även om en insats föregås av en ambitiös utredning så låter sig inte en människas sociala utsatthet utredas och förklaras i en utredningssituation. Moréns poäng är att det sociala arbetet befinner sig i gränslandet mellan anpassning och ombildning men att det primära inte är att diagnostisera och åtgärda utan att komma nära och förstå och på det sättet medverka till ett synliggörande av klientens livssituation vilket kan innebära nya och ändrade överlevnadsstrategier.

Morén (1992) skiljer också på handläggningsrational, som handlar om att förhålla sig till socialtjänstens legala skyldigheter och ansvar (bl a till SoL, LVU etc)³ och biståndsrationalen som bygger på en grundläggande lojalitet till

³ SoL är förkortningen för socialtjänstlagen och LVU står för Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

klienten då det gäller att bistå och företräda hen. Därför måste socialsekreteraren förhålla sig kritisk, ifrågasätta och ibland överskrida sin tjänstemannaroll och de organisatoriska och administrativa villkoren.

Forskning har pekat på förskjutningar från traditionell professionell kunskap överlag inom välfärdens omsorgsuppgifter (Lindgren m fl., 2012) till en blandning av handlingslogiker (Forsell och Ivarsson Westerberg 2016), där ”glappet” mellan den strategiska och operativa nivåns värderingar och kunskapsanspråk ökar (Carlén m fl., 2014). Samtidigt har de ökade krav på uppföljning, utvärdering och kontroll som följt i kölvattnet av NPM inneburit att socionomprofessionen är beroende av det specifika organisatoriska sammanhang där olika grader av regelstyrning ställs mot den kollegiala styrningen (Dellgran, 2018).

YRKES- OCH ORGANISATIONSPROFESSIONALISM

Yrkesprofessionalism, där ett professionellt omdöme och den professionella legitimiteten har företräde, skiljer sig från organisationsprofessionalism som bygger på en byråkratisk kontroll där de professionella ansvariggörs, vilket innebär att en byråkratisk legitimitet har företräde. Dessa principer av ansvarsskyldighet uppfattas ofta av de yrkesverksamma som mer pappersarbete och ytterligare ansvar, men utan motsvarande ökning av vare sig kollektiv eller individuell status (Evetts, 2003).

Organisationsprofessionalismen drivs av ledningsnivån och baseras på regler där verksamheterna standardiseras, utvärderingar görs systematiskt och beslut fattas baserat på hierarkiska auktoritetsstrukturer. Objektet är då den administrativa organisatoriska strukturen (Liljegren och Parding 2010). Ofta tolkas organisationsprofessionalism av professionerna som ökad byråkratisering vilket bidrar till att kvaliteten på arbetet i förhållande till klienten minskar. På en diskursiv nivå kan det, utifrån organisationsprofessionalism, uppfattas som professionellt att ta budgetansvar och följa organisationens regler framför att ta tillvara klientens intresse.

Om handlingsutrymmet begränsas och om arbetet formaliseras riskerar professionaliteten att utarmas (Björktomta och

Arnsvik, 2016; Liljegren och Parding, 2010). Därför har det i litteraturen beskrivits som ett spänningsförhållande mellan organisationsprofessionalism och de professionella ideal som brukar tillskrivas yrkesprofessionalismen, det vill säga kollegialitet, autonomi, diskretion och förtroende.

Yrkesprofessionalism bygger också på en identitet som formas genom yrkesmässig och professionell socialisering och upprätthållandet av en gemensam arbetskultur som inte enbart är knuten till en specifik arbetsorganisation (Evetts, 2003). I organisationsprofessionalismen ersätts däremot kollegialt förtroende med ansvarsskyldighet som i praktiken innebär standardisering av arbetsmetoder, och ökad formalisering och reglering. På så vis blir även autonomi begränsad och kontrollerad. I nutida arbetsorganisationer behöver både yrkes- och organisationsprofessionalism samsas. Frågan som uppstår är vilket utrymme som lämnas för tillit till professionen i socialtjänsten.

HUR VÅR STUDIE HAR GENOMFÖRTS

Metoden för projektet är följeforskning med intervjuer av chefer, medarbetare, brukare och politiker i Vårgårda kommun.⁴ Tillsammans med analys av dokument och riktlinjer har vi studerat hur möjligheter och begränsningar i yrkesutövandet eller socialtjänstens uppdrag upplevs av de olika grupperna.

Följeforskningen intar vanligtvis ett top-down-perspektiv eftersom projekt oftast initieras av ledningen i en verksamhet. Det har också varit fallet i Vårgårda kommun. För ledningen har målsättningen varit att få stöd i en pågående förändringsprocess. Därför har det skett en löpande återkoppling till ledningen för att bidra till ett systematiskt arbetssätt baserat på forskningsbaserad kunskap och med fokus på hur lösningar kan ske i praktiken.

En grundläggande aspekt av att främja ett utvecklingsarbete genom att stödja projektledningen och ge återkoppling bygger i detta avseende på lärande och utveckling som både är praktisk och vetenskapligt relevant. Men det bygger även på en normativ aspekt av att t ex bidra till organisationsutveckling eller främja demokratiska ideal (Elg m fl., 2020). Ansatsen har i det avseendet en potential att överbrygga praktik och teori genom en transformativ approach där forskare skapar ny kunskap tillsammans med utövare (Forsberg, 2012). Det har beskrivits som handlingscykler som inkluderar planering, handling och observation (Ballantyne, 2004). Dessa cykler ger en rad utmaningar för forskare som bedriver följeforskning. Det handlar om att växla från ett vägledande till ett granskande perspektiv, samt att kunna ge praktisk vägledning för verksamheter som studeras samtidigt som den studerade verksamheten relateras till ett vidare forskningsområde. Utmaningen är att balansera en forskningsansats som både är praktiskt relevant i verksamheter och även teoretiskt betydelsefull i bemärkelsen av att kunna lyfta lokala företeelser till ett större sammanhang.

Alvesson och Spicer (2012) introducerar benämningen ”kritisk performativitet” som innebär att följeforskare kan bidra till förbättringar inom en verksamhet eller bidra med stöd till

⁴ Alla deltagare i studien är anonymiserade.

arbetsprocesser genom att ifrågasätta etablerade ”sanningar” på arbetsplatser. Det perspektiv som Alvesson och Spicer (2012) förespråkar utgår från att inledningsvis skapa sig en förståelse för vad som sker i praktiken utan att påtvinga forskarens åsikter. Innebörden är att lyssna in och ta aktörers perspektiv på allvar. I vårt fall har det förutom chefer och medarbetare även inkluderat perspektiv från brukare och lokalpolitiker. I ett senare skede av forskningsansatsen är det också väsentligt att utmana de perspektiv som framkommer genom att kritiskt verka för att lyfta frågor av hur inflytande, mening och villkor i arbetsvardagen kan tolkas i relation till utmaningar i arbetsvillkor mer övergripande. Det handlar huvudsakligen om att bidra med en analys som länkar det lokala och vardagliga sammanhanget till strukturer på nationell nivå. En ytterligare aspekt är kunna engagera sig och att inte enbart peka på de eventuella hinder som framträder utan också vilka potentialer som kan ses. Innebörden är att utifrån en kritisk ansats även kunna bidra med stöd och inspiration till en framtida utveckling av verksamheten.

Vårt tillvägagångssätt har i praktiken gestaltat sig utifrån följande tre punkter.

- *Identifiera problemet:* Utifrån de erfarenheter som fanns i verksamheten har vår ansats fokuserat på hur de lokala utmaningarna kan ses i relation till forskningsfältet rörande förutsättningar för det sociala arbetet.
- *Att bidra med vägledande begrepp utifrån ett teoretiskt ramverk.* Här har ambitionen varit att förstå och teoretiskt tolka de praktiska problem och utmaningar som uttrycks. Ambitionen är att lyfta fram hur det specifika kan bidra till kunskap om mer generella fenomen, samt hur det generella kan bistå med stöd i praktiken och den lokala verksamheten. Det handlar i detta fall inte om att erbjuda modeller för hur saker bör göras utan att illustrera hur problemet kan gestalta sig i ett vidare sammanhang. Det har i vårt fall handlat om att bistå med vägledande koncept (t ex profession, synen på det sociala arbetet) och att vara tillgängliga som ett bollplank.
- *Återkoppling* har inneburit att vi har haft en löpande dialog med projektledningen i verksamheten där olika idéer har

diskuterats. Resultatet har även presenterats och diskuterats inom ramen för en workshop med socialsekreterare inom Barn och unga.

VÅR EMPIRI

Att följa projektet har i detta fall syftat till att analysera både resultaten av förändringsarbetet och processen av att etablera och utveckla projektet. Processen som vi presenterar i denna rapport fokuserar på de organisatoriska och professionella aspekterna. För att fånga detta genomförde vi intervjuer i två omgångar med socialsekreterare, samt chefer och politiker. Vid det första tillfället under hösten/vintern 2018-2019 genomfördes 15 intervjuer på myndighetssidan och resurssidan, samt två intervjuer med personer utanför socialtjänsten och fyra politiker i Vårgårda. Under våren 2019 genomfördes också en intervju med en brukare. Uppföljningsintervjuer genomfördes under våren 2020 där vi sammantaget intervjuade åtta medarbetare på myndighets- och resurssidan utifrån hur de hade upplevt resultatet av förändringsarbetet. De intervjuguider vi följt återfinns i bilaga. Förutom att intervjua har vi även gjort observationer vid ett frukostmöte där all personal var samlad.

VÅRGÅRDA KOMMUN: EN PRESENTATION OCH BAKGRUND TILL FÖRÄNDRINGSARBETET

Idag räknas Vårgårda in i den grupp av kommuner som kallas för pendlingskommuner⁵ och kommunikationerna får betraktas som goda. Invånarantalet närmar sig 12 000 och hälften av invånarna bor i samhället och hälften av dem på den omgivande landsbygden. ”Den goda kommunen med 13 000 invånare 2027”⁶ är den vision som politikerna arbetar efter. Det byggs nya bostäder och ny skola i Vårgårda och den nya sträckningen av E20 som nyligen färdigställts har bokstavligen ändrat kommunens kartbild. Stambanan skär genom kommunen och historiskt sett var det kring järnvägsstationen som samhället utvecklades.

År 2019 förvärvsarbetade 85,5 % av invånarna i åldern 20-64 år och 4,2 % var arbetslösa. Motsvarande siffror för alla Sveriges kommuner var 80,4 % respektive 5,7 % samma år⁷. Cirka 35 procent av alla arbetstillfällen i kommunen är på ett eller annat sätt kopplade till industrin. Den största privata arbetsgivaren i kommunen har 750 medarbetare. I Svenskt näringslivs rankinglista över lokalt företagsklimat inom Sveriges 290 kommuner återfinns Vårgårda på tredje plats 2020⁸. Innevarande mandatperiod, liksom den förra, är socialdemokraterna, centerpartiet och moderaterna de tre största partierna inom kommunalpolitiken. Kommunalrådsposten innehas av centerpartiet.

Vänder vi blicken mot socialtjänstens arbete kan vi konstatera att 3,4 % av befolkningen under år 2019 erhöll ekonomiskt bistånd. Av de som sökte försörjningsstöd samma år fick 55 % vänta mer än 14 dagar efter nybesök på beslut. Av de vuxna som erhållit försörjningsstöd hade 71 % inte återaktualiserats ett år efter att stödet avslutats. När det gäller den sociala barn- och ungdomsvården kan vi se att 35 barn och unga i åldern 0-20 år var placerade i familjehem någon gång under år 2019 och

⁵ Kommuner där mer än 40 % av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.

⁶ Vårgårda kommun: Budget och verksamhetsplan 2019-2021

⁷ Jämförelsetal och mått i stycket hämtat från <https://kolada.se/2021-01-04>

⁸ <https://www.foretagsklimat.se/2021-01-08>

18 på HVB-hem. De mått som avser att beskriva barn- och ungdomsvårdens kvalitet och resultat visar på svängningar över åren. Ett mått är ungdomar i åldern 13-20 år som ej återaktualiserats ett år efter avslutad utredning eller insats. För åren 2017, 2018, 2019 var andelen 80, 90 respektive 59 %. Utredningstid i ”antal dagar från påbörjad utredning till avslutad utredning inom barn och ungdom 0-20 år, medelvärde” visar 82, 113, 73 samt 115 dagar för respektive år 2017-2020.

Måtten som avser att beskriva kvalitet och resultat inom missbruk och beroendevård indikerar en problematisk situation. Andel (%) ”Ej återaktualiserade vuxna med missbruksproblem 21+ ett år efter avslutad utredning eller insats” var år 2019 60 %. Utredningstiderna för samma grupp blev längre för varje år under perioden 2017–2020. Det senaste måttet, alltså för år 2020, anger att medelvärdet på tiden från påbörjad till avslutad utredning var 79 dagar.⁹

Sammanfattningsvis får vi en ytlig bild av Vårgårda som en kommun med framtidstro och goda möjligheter för invånarna att försörja sig. Tillgängliga data över belastningen på socialtjänsten samt kvalitet och resultat på dess arbete uppvisar inte några iögonfallande avvikelser jämfört med andra kommuner.

SOCIALTJÄNSTEN I VÅRGÅRDA KOMMUN – EN ÖVERSIKT

Kommunens socialtjänst har varit föremål för en hel del förändringar under de senaste åtta åren, både när det gäller det politiska ansvaret för den och hur verksamheten i sig varit organiserad.

När det gäller det politiska livet var det fram till år 2012 traditionellt organiserat i en socialnämnd, en utbildningsnämnd osv. Samma år organiserades det politiska ansvaret om och med det även verksamhetsansvaret. *Vi ville komma bort från stuprören*, förklarar en politiker den nya organisationen. Man upplevde innan att det var en kamp mellan skolan och ”socialen” om utrymmet och att man inte tog hänsyn samtidigt som kommunstyrelsen satt på kassakistan och fördelade. En stor organisationsförändring som genomfördes då innebar att

⁹ Jämförelsetal och mått i stycket hämtat från <https://kolada.se/2021-01-04>

kommunstyrelsen blev den enda nämnden i Vårgårda kommun. Så är det fortfarande och i kommunstyrelsen finns allt ansvar för verksamhet och förvaltningens personal samlat. Kommunstyrelsen fördelar arbetsuppgifter i utskott och här finns utskottet för *Lärande och omsorg* med sju ordinarie ledamöter och tre ersättare. Utöver kommunstyrelsen finns två nämnder med ansvar för myndighetsutövning samt en servicenämnd med ansvar för ekonomi och personal.

Den myndighetsnämnd som är relevant i det här sammanhanget är myndighetsnämnden *Lärande och omsorg*. Den ansvarar enbart för och fattar beslut i myndighetsutövningen mot enskild. Till sitt stöd har den en rad relevanta lagar och förordningar, exempelvis SoL, LVU och Skollagen. Som en politiker uttrycker det: *"Man har beslutandet på ett håll och budgeten på ett annat"*.

SOCIALTJÄNSTEN I VÅRGÅRDA – EN FÖRÄNDERLIG VERKSAMHET

Idag består socialtjänstens förvaltning av sex enheter. Myndighetsutövandet ryms inom de två enheterna "Barn och familj/vuxen" samt "Bistånd". En annan enhet är "Resursenheten" där bl a familjecentral, behandling och boendestöd finns. "HVB/stödboende" rymmer ett HVB-boende samt två stödboenden. I socialtjänsten ingår också enheterna "Arbetsmarknad" och "Vuxenutbildning Herrljunga-Vårgårda".

Ett sätt att beskriva den här organisationsstrukturen på är att den är en variant av specialisering i det att de olika arbetsgrupperna/enheterna fokuserar på en viss problematik, klientkategori eller delaspekt av det sociala arbetet (Jfr. Blom, Morén och Perlinski 2011). I Vårgårda är socialsekreterarna även specialiserade i utredning och behandling/insats. Man har även valt olika grader av funktionspecialisering.

Organisationsstrukturen påverkar socialsekreterarnas handlingsutrymme och agerande inom organisationen, både vad gäller förhållande till organisationens styrning och ledning och kontakten med klienter och brukare.

För att få förståelse för dagens situation och kanske också problem, har vi valt att utifrån de berättelser och de dokument som vi fått ta del av i Vårgårda, översiktligt teckna ytterligare en bakgrund till förändringsarbetet. Det handlar både om organisering av verksamheten och om personer. Två områden

som präglas av många skiften. ”Turbulent” som någon sammanfattat det. Strategier och behandlingsmetoder har kommit och gått. Detsamma har gällt stora delar av personalen.

En berättelse som vi har fått ta del av är en ganska ingående redogörelse för de organisationsförändringar som präglat socialtjänstens tillvaro de sju åren innan utvecklingsarbetets början. Redogörelsen tar sin början år 2011 då man införde en sektor ”Lärande och omsorg” samtidigt som den s k beställare-utförarorganisationen infördes inom socialtjänsten. Dess ena ben var den utredningsenhet som skapades vars uppgift var att svara för utredningar och beställningar. Dess andra ben var en resursenhet som tillkom och som skulle svara för stöd och behandling. Utredningsenheten beställde – resursenheten utförde.

2015 upphörde sektorsindelningen och tre år senare infördes dagens organisation, nuvarande socialchef med ansvar för arbetsmarknad och socialtjänst rekryterades och samtidigt inleddes det utvecklingsarbete som vi följt.

VÅRGÅRDAS FÖRÄNDRINGSARBETE

I april 2018 påbörjade socialtjänsten ett arbete med vad man kallade en orsaksanalys vilken syftade till att få fram tänkbara orsaker till de höga kostnaderna för externa placeringar. Utgångspunkten var att det fanns en mängd faktorer som bidrog – inte bara en. Arbetet leddes av en ledningsgrupp bestående av socialchefen, utvecklingsledare och kvalitetsstrateg. Personalen involverades i arbetsformer som workshops och intervjuer. Processen ledde fram till att fyra utvecklingsområden identifierades – det var de som i första hand ansågs ha bidragit till de höga placeringskostnaderna. Dessa fyra har socialtjänsten fortsättningsvis prioriterat i sitt utvecklingsarbete:

Bristande tillit till ledning

Bristande ekonomiskt tänk

Bristande samverkan

Felriktade resurser och insatser på hemmaplan

Runt varje prioriterat utvecklingsområde växte tankar, aktiviteter, ansvar och arbetsformer fram. En rad arbetsgrupper tillsattes. För att komma tillrätta med det första

utvecklingsområdet – bristande tillit till ledning – har ledningsgruppen efter hand närmat sig Tillitsdelegationens arbete. Tillitsbaserad ledning och styrning och de principer den vilar på har fått utrymme och presenterats vid tillfällen då socialchefen samlat medarbetare. Tillit, professionens utrymme, stolthet och det så kallade fotbollslaget ”vi tillsammans” var värden och metaforer som skulle ge energi åt utvecklingsarbetet och visa vägen framåt.

Syftet var bland annat att tydliggöra grunduppdraget. Det ekonomiska ”tänket” var ytterligare ett förbättringsområde och kring detta skapades en process som verksamhetschef, controller och enhetschefer tilldelades ansvar för.

Den bristande samverkan mellan myndighetsutövning och resursenheten var framträdande. En orsak till den antogs vara tidsbrist inom utredningsenheten – bemanningen måste planeras bättre med ambitionen att komma bort från konsultberoendet. För detta tillsattes en partssammansatt arbetsgrupp där enhetschef, fackliga organisationer, HR och utvecklingsledare deltog. Det bildades även en grupp där såväl myndighetsutövning som resursenhet ingick.

Utvecklingsarbetet har också följts av politikerna vilka har blivit informerade vid sammanträden.

POLITIKERNA I VÅRGÅRDA – STYRNING OCH TILLIT

Vi kommer här att presentera resultatet av våra intervjuer. I det här kapitlet presenteras perspektiv från politiker i Vårgårda kommun och följs i nästa kapitel av tjänstepersonerna inom socialtjänsten.

För att fånga politikernas perspektiv på styrning av socialtjänsten i kommunen och relationen till och perspektiv på utvecklingsarbetet har vi använt dokument samt intervjuer med fyra politiker. Två av dessa företräder utskottet för lärande och omsorg och två företräder myndighetsnämnden.

Att vara politiker i kommunens verksamhetsnämnd, d v s kommunstyrelsen, betyder att de femton ledamöterna har att hantera och fatta beslut i en mängd frågor inom breda och vitt skilda områden. För att hantera frågorna, dock utan att fatta beslut, har man fördelat uppgifterna mellan sig och organiserat sig i tre utskott varav ett är utskottet Lärande och omsorg. Om kommunstyrelsens verksamhetsansvar kan uppfattas vara omfattande och brett menar en politiker att det gäller även det här utskottet som förutom socialtjänst också omfattar vård, skola och LSS-boenden. Att ha detaljkunskap om verksamheten är därför inte möjligt utan grunden för det politiska arbetet är bra beredningar av tjänstepersonerna.

Den politiska rollen ger utrymme, man får skapa sig makt och det är viktigt att ha en dialog och diskussion mellan politiker och tjänstepersoner, poängterar en politiker.

För jag tror på det här med att bolla. Och det som är fruktbart det är...som politiker vill man styra, man vill kunna förändra. Men då måste man ha en dialog med tjänstemännen.

Det finns en struktur byggd för möten mellan politiker och tjänstepersoner. Beslut fattas vid kommunstyrelsens månatliga sammanträden och då deltar även tjänstepersonerna liksom vid beredningsmötena som föregår dem. Utskotten fattar inga beslut utan detta är ett sammanhang där politikerna lyssnar till information och de föredragningar av ärenden som skall tas upp för beslut i kommunstyrelsen. Tjänstepersonernas förslag vägs inte här, vare sig ekonomiskt eller juridiskt. Genom att ha en bra och öppen dialog finns det dock möjligheter för politikerna

att forma förslagen som läggs i utskotten, menar en av de intervjuade politikerna.

Det finns också en struktur byggd för kontakter med ”vardagen” så att utskottet kan ”.../vara ute i verksamheten och göra lite nedslag./.../De problem som finns måste upp till ytan”. Fyra halvdagar per år gör hela utskottet verksamhetsbesök. Det här sättet att arbeta på beskrivs målade av en politiker som att ”Man måste vara både hök och mullvad” med tillägget att ”skall man kunna styra en verksamhet så måste man kunna verksamheten.”

Myndighetsnämnden för Lärande och omsorg fattar beslut i individärenden och möts en gång per månad.

Myndighetsnämnden har inget ansvar vare sig för verksamhet eller ekonomi och deltar inte heller i det övergripande arbetet med budget och verksamhetsplaner. Det politiska ansvaret för förändringsarbetet inom socialtjänsten är kommunstyrelsens; myndighetsnämnden har ingen del eller roll i detta.

Myndighetsnämnden arbetar tillsammans med fyra verksamhetschefer, varav socialchefen är en. Det blir splittrat menar en politiker och jämför med hur det var i den tidigare organisationen:

Det tycker jag väl var en fördel och spännande i det politiska uppdraget tidigare. Om man får vara nämndsordförande. Det var den nära dialogen med sin förvaltningschef. För att så att säga hjälpas åt från politiken och professionen att föra frågan framåt.

En politiker beskriver samarbetet mellan tjänstepersoner och politiker i myndighetsnämnden:

Socialsekreteraren gör en utredning och rekommendation: Nu gör vi en placering här eller....och det kostar...Vi kan diskutera det lite grann. Det är samma sak, vi blir informerade. Och så fattar vi det formella beslutet.

Att rekommendationerna som ges av tjänstepersonerna inte följs av politikerna är undantag:

Det skulle vara väldigt konstigt. Vi har ju liksom ingen kunskap att ifrågasätta det som de rekommenderar egentligen.

En återkommande kommentar är att myndighetsnämnden ”hänger vid sidan av” och inte är så involverade. Det är inte heller nämndens uppdrag, det är en annorlunda politisk roll:

.../när man bara skall gå in och fatta myndighetsbesluten. Men det är klart att det är viktigt att vi gör det. Att så att säga vara en garant för att det ändå sker en kontroll. Så att det inte blir någon form av korrupktion i förvaltningen. Det är väl den rollen vi har.

Några verksamhetsbesök gör inte nämnden nu. Kontakten med verksamheten avgränsas till sammanträden då socialsekreterare och biståndsbedömare föredrar ärenden. När det gäller det förändringsarbete som pågår inom socialtjänsten är de intervjuade politikerna överlag positiva till det och har fått information löpande. Deras bild är att arbetet påbörjades när den nuvarande socialchefen tillträtt men att problemen med personalomsättning och kostnader funnits tidigare.

Myndighetsnämndens företrädare menar dock att de inte är så insatta och att det politiska ansvaret för förändringsarbetet ligger på kommunstyrelsen som verksamhetsnämnd. För myndighetsnämndens del konkretiseras förändringsarbetet i en förhoppning om att få till stånd hemmaplanslösningar som inte funnits tidigare. Som politiker är det viktigt att veta sin roll i förhållande till tjänstepersonerna och vad man som politiker skall gå in i eftersom: *"socialtjänsten är ett delikat område/.../mycket sekretess och så och så"*.

Ambitionen är att successivt äta sig in, lyssna och ha ett öppet sinne. Något strukturerat samarbete mellan det sociala utskottet och myndighetsnämnden förekommer inte. De erfarenheter och iakttagelser som görs i myndighetsnämnden härbärgeras där. Individärenden är omgärdade av sekretess och skall självklart inte kommuniceras i andra sammanhang. Men inte heller iakttagelser som kan aggregeras till mönster och ge vägledning i förändrade levnadsvillkor för Vårgårdaborna förs vidare.

Det sammanfattande intryck som politikerintervjuerna ger är att de har en tillit till förvaltningen, dess nuvarande ledning och de beslutsunderlag som de får ta del av.

DET SOCIALA ARBETETS VILLKOR I VÅRGÅRDA

Tillitsdelegationen har, som framkommit, varit en inspirationskälla i Vårgårdas utvecklingsarbete. Det som de framför allt tog fasta på var att skapa en styrning, kultur och ett arbetssätt där Vårgårdabons behov hamnar i fokus. Ambitionen var med andra ord att stimulera till nya arbetssätt och nya former för hur arbetet organiseras som främjar att ”medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa brukaren” (Jmf. Bringselius, 2017, s. 15). I likhet med vad Tillitsdelegationen betonar så var ambitionen med förändringsarbetet att bättre ta tillvara på medarbetarnas kompetens och erfarenheter. Nya former av ledning ses i detta avseende som väsentliga för att stärka processer av delaktighet inom verksamheterna. Men tillit är samtidigt ett svårfångat begrepp, inte minst när det gäller att forma en organisation som i stor utsträckning bygger på formaliserade rutiner, dokumentationskrav och krav på rättssäkra processer.

Ett mål med förändringsarbetet var även *att skapa ett ”vi”* inom socialtjänsten i Vårgårda. En viktig knäckfråga var då att åstadkomma en större förståelse mellan de som arbetar på myndighetsutövningen och de som arbetar på resursenheten. Ett led i det arbetet var att skapa strukturer och rutiner för samverkan mellan enheterna.

Vi inleder kapitlet med att ta fasta på socialsekreterarnas berättelser då de talar om målet med arbetet, när de känner att de gjort ett gott arbete och kvalitet i det sociala arbetet. Därefter tar vi upp gränsdragningen mellan myndighetsutövning och resursenhet och hur denna tog sig uttryck. Därefter kommer vi in på två viktiga delar i det sociala arbetet; att bedöma och fatta beslut. En annan aspekt handlar om att dokumentera och administrera. När detta är avhandlat fokuserar vi på ledarskapet och socialsekreterarnas förväntningar på chefen. Detta gör vi i relation till hur de beskriver kollegornas betydelse. Avslutningsvis försöker vi besvara frågan om det blev någon förändring i Vårgårda.

ETT GOTT ARBETE

När det gäller målet med det sociala arbetet finns det en samsyn. De allra flesta lyfter fram betydelsen av kontakten med

Vårgårdabon. Det viktigaste målet med arbetet är att den de möter ska få ett bra liv.

Det är nog att se till att alla barn som växer upp i Sverige får en skälig barndom. Att de får förutsättningar att som vuxna leva ett skäligt liv som möjligt. Där de bidrar till en god samhällsutveckling. Alltså blir goda samhällsmedborgare. Alltså de orsakar inte brott och bidrar till statskassan.

Socialsekreterarens förutsättningar för att bedriva ett gott arbete blir nära knutet till relationer som byggs till klienten. Att den ska präglas av tillit.

Jag tänker att det är en tillitsfull relation där de känner tillit till oss som myndighet och de känner sig respekterade. Och att de får hjälp här. Och inte den hjälpen de vill ha alla gånger utan den hjälpen de faktiskt behöver så att man kan vara ärlig mot varandra men också väldigt ärlig med det man ser.

En annan socialsekreterare som beskriver målet med arbetet tar också fasta på relationen och betonar vikten av att fånga den man möter och att utifrån det mötet bidra till en förändring.

Barns: ja, en del är ju när man liksom kan fånga en klient liksom, ett barn, i mötet. Man kan få någon som går med huvudet ner och bara tycker allt är skit, och socialtjänsten är skit....och få det barnet att liksom "Oj, nu ser jag att han blev intresserad, nu har jag fångat dig. Nu är det mitt uppdrag att se till att han behåller den här motivationen. Då känner jag att jag gör ett bra arbete.

De allra flesta lyfter alltså fram Vårgårdabon och relationen med denna när de talade om ett gott socialt arbete. Några enstaka på myndighetsutövningen lyfter fram utredningsförfarandet. Ett bra arbete handlar då om att utredningarna ska vara rättssäkra.

M: Kvalitet i det här arbetet är ju rättssäkerhet framförallt. Det är det viktigaste att saker sker rättssäkert. Så det är ju kunskap om lagstiftning. Men också väldigt fasta utarbetade rutiner och förhållningssätt. Att vi gör på samma sätt.

ATT UTREDA OCH GENOMFÖRA

Under de inledande intervjuerna var det flera som uttryckte att det fanns brister i samarbetet mellan myndighetsutövning och resursenheten. Det uttrycktes en misstro gentemot varandra och att samarbetet ofta brast. Eftersom de geografiskt sitter på olika platser träffades de sällan. På ledningsnivå uttrycktes dock att

samverkan fungerade väl och som en av de intervjuade uttrycker ”vi sitter ju i samma ledningsgrupp, träffas ofta och har samma chef”. Men på handläggarnivå var alltså relationerna sämre. Det beskrevs också att arbetet försvårades eftersom personalomsättningen var stor och flera konsulter på myndighetsutövningen gjorde att det saknades stabilitet och kontinuitet i arbetet.

På resursenheten efterfrågades tydliga beställningar för att kunna fullfölja uppdraget.

Det gäller ju att beställningarna är tydliga så vi vet vad vi ska göra:/.../ Man vet inte riktigt vad man ska jobba med och då är det inte säkert att föräldrarna heller är så motiverade.

Kravet på tydliga beställningar gjorde att det kunde finnas en bävan från myndighetsutövningen att lämna beställningen av rädsla för att man skulle få tillbaka utredningen.

Nu känner man nästan att vågar jag skicka en beställning, eller liksom, håller den måttet eller får jag tillbaka den nu? Och har man då en stressig vardag med mycket ärenden och man vill bara ha iväg den beställningen, då blir bara det där lilla ifrågasättandet, kan bli så stort. Så jag tror det handlar om kulturen för hade man haft en tillit till varandra skulle man kunna ta det, att de kan ta det, att kan du skriva så här istället.

Under de första intervjuerna efterfrågades flera tydligare strukturer och rutiner för samarbetet mellan myndighetsutövning och resursenhet. Några från myndighetsutövningen beskriver det dock som något som framförallt efterfrågades från resursenheten.

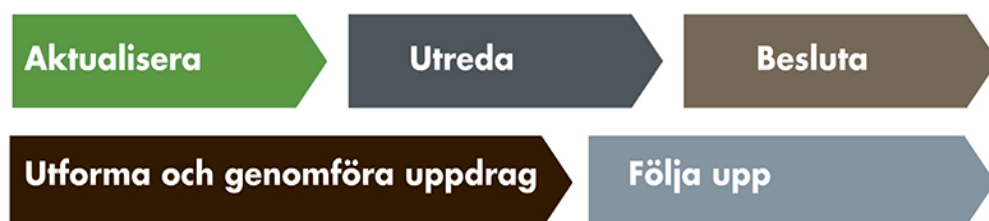
De (på resursenheten) jobbar väldigt mycket efter struktur och rutin. Eller rutiner och struktur. Vilket ibland, kanske inte alltid är det bästa att följa. Så de behöver hitta en bättre flexibilitet där tänker jag.

Strukturer och rutiner beskrivs då som något som endast har någon bäring eller är möjliga att följa när det gäller de relativt enkla ärendena.

Jag är en sådan person som tycker att det är ganska svårt att ha rutiner för allting. Här har vi en rutin när vi får in ett ärende om våld. Fast alla ärenden är så olika. Och det går liksom inte, jag upplever att det oftast inte går att generalisera i ett ärende. Det är få gånger man kan följa en rutin till punkt och pricka. Saker och ting händer som gör att rutinen måste frångås. Och jag tycker att socialtjänstlagen är ganska tydlig med vad vi har att göra. Den strukturerar upp ganska mycket om man tänker förhandsbedömningar och skyddsbedömningar och att inleda

utredningar och inte. Så har vi vår delegationsordning. Alltså jag tycker att det är ganska uppstyrt redan där.

Uppdelningen mellan myndighetsutövning och resursenhet, eller beställare och utförare, kan illustreras enligt modellen nedan:



Källa: Grundbok i BBIC – Barns behov i centrum. Socialstyrelsen. 2018

Utgångspunkten är att socialsekreteraren på myndighetsutövningen får in ett ärende och startar en utredning – ärendet aktualiseras. Utredningen ska vara färdig inom fyra månader, väldokumenterad och med en tydlig beställning till resursenheten. Samtal sker. Vårgårdabon förväntas nu vara motiverad för den insats som är beslutad. Ärendet är kvar på myndighetsutövningen men nu tar resursenheten över kontakten med Vårgårdabon samt utformar och genomför den beställda insatsen. Myndighetsutövningen följer upp ärendet med tre månaders intervall. Det är så här det sociala arbetet ska gå till – i den bästa av världar.

Uppdelningen mellan å ena sidan myndighetsutövningens utredande och å andra sidan resursenhetens insats var en arbetsgång som de flesta tog för självklar. Några av intervjupersonerna gav uttryck för en tydlig gränsdragning som ligger i linje med modellen ovan mellan å ena sidan utredande och å andra sidan utförande eller att genomföra uppdraget:

Det är inte vi (på myndighetsutövning) som ska skapa de relationerna. Det är det inte. Utan det ska göras på annat ställe.

En annan intervjuperson, även hen från myndighetsutövningen ger uttryck för en tydlig skiljelinje mellan å ena sidan utredningen som syftar till att ringa in problemet och definiera behovet och å andra sidan att realisera insatsen.

Ja mitt mål är att utreda tänker jag. Inte behandla. Det är inte därför jag är här. Utan jag ska se liksom, finns det några svårigheter, hur har barnet det, hur har familjen det. Och vad behöver de för att det ska bli bättre. Det är mitt uppdrag. Mitt uppdrag är inte att bilda en stark

relation till den här föräldern och se till att den slutar att ta droger. Det är inte mitt uppdrag. Utan jag måste se problemet. Sedan måste jag se vad behöver den här föräldern. Det kan ju vara att den behöver familjebehandling men den behöver också en kontakt på BUP, eller barnet behöver en kontakt på BUP eller sjukvård. Och det framgår i analysen då.

En annan fråga om myndighetsutövningen beskriver tydligheten i rollerna när det kommer till uppföljning.

Och vi ger ju dem ett tydligt uppdrag med mål och så som de skall jobba efter. Sedan kan det ju ändras under tiden men från början är det ju vi som skriver ner det. Och vi följer upp det också då. Tillsammans. Och då är vi alltid här. Så att det blir en tydlig.... ”nu är vi inte på resursenheten och sitter i mysiga fåtöljer utan nu återvänder vi hit till den här strikta miljön”. Så att det blir tydligt att det är uppföljning och ingenting annat liksom.

Som framgått av citatet ovan är det viktigt att även visa en tydlig gränsdragning i förhållande till klienten. Men det finns även svar som går i en annan riktning, att en tydlig gränsdragning mellan myndighetsutövning och resursenhet inte låter sig göras på ett enkelt sätt utan utredandet och insatsen tenderar att flyta ihop. Från myndighetssidan framhålls då att det sociala arbetet är något mer än att bara utreda. En av de intervjuade på myndighetsutövningen betonar att de är socialsekreterare och inte renodlade utredare. Som socialsekreterare ”ska man ska se hela systemet” och ”då blir det gärna att man går in på allt det för det är så man är upplärd”. En utmaning är därför att avgränsa utredningen ”för professionen är ganska spretig”.

En annan invändning mot uppdelningen mellan beställning och utförande var att det finns en motsättning mellan det mer distanserade utredandet och samtidigt arbeta för att öka motivationen hos Vårgårdabon, vilket förutsätter relationsskapande. Att det snarare är närhet än distans som skapar förutsättningar för en bra utredning.

Så min upplevelse är att om man hinner ha mer kontakt och om man hinner se det positiva i det så är det flera föräldrar som säger ja. Men om man har det stressigt och man hinner bara ha få möten och det blir påtryckande då kanske man inte säger ja. Så det är mycket relationsskapande.

En annan anledning till att det kan vara svårt att skilja på utredande och insats är att när relationer skapas under insatsen

kan nya problem framkomma som inte funnits med i utredningen. Relationen och förtroendet som byggs upp under utredningstiden och nya problem som framkommer under behandlingen gör således att det inte alltid finns några vattentäta skott mellan myndighetsutövningens utredning och resursenhetens relationsskapande och behandling.

Överlämnandet från myndighetsutövningen till resursenheten kan, som en uttrycker det, framstå som logiskt för dem själva men för Vårgårdabon är gränsdragningen mellan myndighetsutövning och resursenhet inte alltid lika tydlig. Där finns även en svårighet, som flera vittnar om, att ringa in den insatsen som behövs eftersom problemet många gånger är komplext. Att definiera en tydlig insats låter sig då inte göras under utredningstiden, menar några, utan mynnar snarare ut i en problembild. Då vore det bättre om övergången till resursenheten skedde mer kontinuerligt, menar någon. Därför efterfrågar en från myndighetsutövningen snarare ett resonemang med dem från resursenheten där de tillsammans formulerar hur de ska gå vidare.

En av respondenterna reflekterar över hur det sociala arbetet var innan de flesta socialkontor gick över till en modell som bygger på myndighetsutövning och resursenhet eller beställare och utförare. Att det sociala arbetet å ena sidan blev bättre för individen då antalet kontakter reducerades men att det å andra sidan kunde bidra till en maktkoncentrering.

När socialtjänsten startade så gjorde socialsekreteraren allt. Han både utredde och hade samtal. Och det tror jag blir bättre för individen på ett sätt. För att det är en person som har allt. Har man problem så går man till socialtjänsten och man får en eller två kontakter som hjälper en hela vägen. Man blir inte rundslussad. Å andra sidan så hamnar det mycket makt hos de socialsekreterarna. Har man ingen bra personkemi eller de socialsekreterarna inte sköter sitt jobb så finns det ingen inblick i vad du gör. Du sitter ju på en maktposition.

ATT BEDÖMA OCH FATTA BESLUT

I målplanen har politikerna uttalat att utredningstiderna skall bli kortare. Några av de intervjuade framhåller att det kan finnas en motsättning mellan att å ena sidan ensidigt se till utredningstiden och å andra sidan att skriva en bra utredning. När tiden blir överordnad riskerar målet, att göra det bästa för

Vårgårdabon, att hamna i skymundan vilket riskerar att hen är tillbaka på socialkontoret efter ett halvår. Det här är något som de inte tror att politikerna är medvetna om.

De tänker: ju fler utredningar vi hinner ju mer pengar sparar vi för då behöver vi inte lika många socialsekreterare.

Att korta utredningstiden beskrivs som en utmaning när ärendet är komplext. Samtidigt finns en förståelse för att det måste finnas en gräns.

Jag kan väl se båda sidorna av det. Jag kan se, det är ju ett sätt att skydda familjen från att vara under konstant utredning. I sådana fall skulle det vara svårt att någonsin avsluta en utredning. Livet pågår ju hela tiden. Och i vissa familjer är det väldigt självklart det som kommer. Men de familjer som är lite trassliga, som lever ett trassligt liv som någonstans ligger på gränsen till good enough, som är vår minimigräns, de tangerar ju alltid där. Hela deras liv finns där. Och då kanske man aldrig kan avsluta en utredning. Men ibland tänker jag att vi styrs väldigt mycket av formalia.

BBIC (Barns behov i centrum) är den metod som de ska arbeta utifrån. De signaler de fått på myndighetsutövningen är att utredningarna blir bättre och går fortare genom BBIC. Coronapandemin under våren 2020 satte stopp för den utbildning som samtliga skulle gå i nya BBIC och som skulle utgöra en nystart. Att inte alla fått utbildningen uppger några som ett problem eftersom BBIC är ett centralt verktyg i arbetet.

Nya BBIC kom för två år sedan och den är ju annorlunda. Det är ju en metod vi arbetar utifrån. BBIC-metoden. Den är att man ska se vad är symtomen och vad är problemet. Och det gillar jag väldigt mycket. Jag gillar BBIC väldigt mycket. Och där kan man se att "min dotter mår jättedåligt, men är det att hon mår dåligt som är problemet eller är det att pappa tar droger som är problemet och därför mår dottern dåligt".

Några betonar att de förhåller sig friare till BBIC och samtalet under utredningstiden får en mer behandlande karaktär. Då tenderar utredningstiderna att bli längre och utredningarna bli mer omfattande.

Det sociala arbetets komplexitet blir framträdande i berättelserna, inte minst utifrån hur ett självständigt professionellt övervägande kan samsas med den regelstyrda och formaliserade praxis som blir allt mer tongivande. En av intervjupersonerna uttryckte att trots manualer, checklistor och olika instrument så handlar det i slutändan om den professionella bedömningen.

Jag tänker så här att det finns ingenting som säger att det här ska uppnås för att vi ska placera ett barn. Eller så här illa ska man ha det. Man ska skatta så här dåligt på det här... Det finns ju inga sådana instrument. Utan i det här jobbet är det mycket med sig själv som man jobbar med. Alltså när är det good enough och när är det inte good enough. Och det är ju ett mjukt... för det finns ingen, du kan inte slå det i en handbok, du kan inte fylla i det i ett program i datorn som säger omhändertata eller omhändertata inte. Så på det sättet blir det ju, det är ett svårt jobb. Liksom svaren finns inte att hämta utan du har dig själv. Du måste utreda tillräckligt mycket så att du kan svara på den frågan. Men det blir ju, med den bedömningen, blir ju inte så enkelt alla gånger.

Trots manualer och checklistor förutsätter det sociala arbetet alltså till syvende och sist en professionell bedömning.

Intervjupersonen ovan uttrycker en förhoppning om att denna ska väga tyngre.

Jag tänker egentligen en större tillit till arbetsgruppen. Att den bedömningen man gör, att den väger tyngre.

ATT ADMINISTRERA

Flera vittnar om att en stor del av arbetet inom myndighetsutövningen handlar om att administrera och att dokumentera. Några beskriver det som ett självklart inslag i det sociala arbetet.

Man måste ändå förstå att det är mycket att skriva. Det är jättemysigt att träffa folk och prata med dem men det skall ner på papper också. Alla möten./.../Och vi utreder. Vi är en myndighet. Vi får inte göra vad vi vill eller vad vi känner för. Vi är en myndighet och allting kan granskas och skall granskas. /.../Utan det som kommer in det kommer in. Och det skall fördelas. Vi får inte säga nej.

En beskriver hur dokumentation och administration eller själva skrivandet manifesterar att man gjort något under dagen och på det sättet blivit något som skapar arbetstillfredsställelse - att man är nöjd med dagens arbetsinsats.

IP: det som ofta känns som att man har gjort något är när man kan gå hem och känna att man har presterat mycket i datorn tyvärr.

- det mät, synliga

IP: ja på något vis, så tror jag de flesta går hem med en stor tillfredsställelse, gud idag fick jag skriva två utredningar [...] då tror jag vi alla känner att wow, då har vi gjort bra grejer, sen är det så mycket annat som inte syns.

Allt måste finnas med i journalen för, som en uttrycker det, *står det inte i journalen så är det inte gjort*. Att allt måste dokumenteras blir då något som signalerar en avsaknad av tillit till professionen.

Men jag tänker att det finns en sådan misstro på något sätt mot det man gör. Jag hade önskat att det funnits en större tillit till att vi som tjänstemän sköter oss, att man får förutsätta att vi sköter våra jobb. Och att man snarare kan ha en checklista, har du haft barnsamtal – ja. Men inte skriva ner barnsamtalen.

De som uttrycker sig kritiskt mot dokumentationen motiverar det alltså med att det handlar om en bristande tillit till professionen. Men deras invändning handlar också om att dokumentation tar en allt för stor del av arbetstiden – att de lägger tid på fel saker. En av dem uppskattar att ”85 procent handlar om att skriva ner de 15 procenten vi gör”.

Den bristande tilliten handlar inte i första hand om det som sker i kommunen utan handlar snarare om en nationell styrning. Intervjupersonen nedan ger Socialstyrelsen som exempel.

Sedan kommer Socialstyrelsen med en massa, att så här ska du underlätta din journalföring. Och så börjar de utbilda folk i det. Men jag tänker att det finns en sådan misstro på något sätt mot det man gör.

Den skiljelinje som vi kan se när det gäller den administrativa delen av arbetet som å ena sidan något nödvändigt och som ett självklart inslag i arbetet och å andra sidan som något som tar för mycket tid från det egentliga arbetet och ett uttryck för en bristande tillit till professionen uttrycker en av intervjupersonerna som en skiljelinje som handlar om vad det sociala arbetet egentligen består i.

För en del är socialt arbete administration, vi administrerar människor, och så tänker vi inte så mycket mer hur det blir för dem, eller hur de mår, och för en del så är socialt arbete ett engagemang, en lust, en vilja av att förändra inte bara människor, utan också samhället, och där gäller det också att man ska få, tycker jag, det är också viktigt att känna att man har en arbetsledning som, där man har ett liknande tänk annars tror jag inte det funkar.

Den ökade administrationen är också något som ger upphov till stress - känslan av att ständigt ligga efter i arbetet. En av de intervjuade framhåller att det då läggs resurser på sådant som

snarare är symtom än orsak till problemet. I citatet nedan framkommer även en tilltro till Tillitsdelegationen.

Och personalenheten lägger tid på att hur ska du hantera din stress. Det är det man utbildas i. Hur ska du kunna journalföra effektivare för att bli mindre stressad. Men det är ingen som ifrågasätter systemet. Till Tillitsdelegationen kom.

Även de som uttrycker sig kritiskt har förståelse för vikten av en viss dokumentation. Dels om arbetet ska granskas av media ”jag tänker om Janne Josefsson är på krigsstigen” och dels att det också finns ett värde för Vårgårdabon att det finns dokumenterat. Här ges barnhemsbarnen som exempel.

CHEFEN OCH KOLLEGORNA

Under intervjuerna med socialsekreterarna har vi i första hand inte bett dem bedöma eller värdera ledarskapet, även om de i viss mån kommer in på det också. Snarare har fokus varit vilka förväntningar de har på chefen. Då har vi också fått anledning att ta fasta på chefernas respektive kollegiets betydelse. För vi har kunnat se att några betonar chefens roll som central medan andra snarare lyfter fram betydelsen av de kollegiala diskussionerna. Det finns därmed skilda förväntningar om vad ett gott ledarskap bör vara och skilda upplevelser av när ledarskapet inte har fungerat på ett sätt som varit önskvärt. Samtliga lyfter dock fram värdet av att chefen kan och har förståelse för verksamheten.

Ja en typ av chef som förstår området som man jobbar med, nu är det den som kan mest då hon har jobbat själv, så vår roll som familjehemssekreterare, hon kan det sen innan, det har jag inte varit med om tidigare, vår del är vad man annars får trycka på lite, när inte kunskapen finns, hos chef, vad vi egentligen gör, hur arbetet fungerar det har man tidigare fått driva mer ... det är önskvärt eller väldigt bra när det finns förståelse.

De intervjuade betonar vikten av att chefen håller sig uppdaterad.

Och sedan att man på något sätt utvecklar, är det någon ny lagstiftning, för det är ju svårt för mig att hålla koll på det. Att man blir uppdaterad vad som gäller. Inte bara ny lag utan nyheter som kommer eller metoder.

En annan förväntan på chefen, som förutsätter att denne har kunskap och förståelse för arbetet, är förmågan att bedöma

medarbetarnas arbetsbelastning och att se till att arbetsvillkoren är sådana att man som socialsekreterare kan göra ett bra arbete.

Det ansvaret jag har är att utföra mina arbetsuppgifter utifrån arbetsbeskrivningen att jag gör det jag ska. Och känner jag att det inte fungerar då är det min sak att backa tillbaka till X i det här fallet, jag kan inte utföra mitt arbete som det är tänkt. Jag kanske inte får tillräckliga mål eller vad det nu beror på. Det går inte. Då är det hennes ansvar att möta mig i det, hur går vi vidare om jag inte vet det själv då.

Det handlar alltså om att som chef förse medarbetare med bra arbetsmässiga förutsättningar och även att uppmuntra medarbetare att utvecklas i yrket eller som en av respondenterna uttrycker, se till att man ” *inte bara står och stampar*”.

DEN NÄRVARANDE CHEFEN

De som lyfter fram chefens centrala betydelse framhåller vikten av att denne finns på plats. En fysiskt närvarande chef är näst intill en förutsättning för att kunna utföra arbetet. Att ha någon att vända sig till när problem uppstår. En av socialsekreterarna på myndighetsutövningen betonar vikten av den fysiskt närvarande chefen och framhåller lättillgängligheten, närheten och den goda relationen till chefen.

Fantastisk! Det är otroligt att chefen är med och äter lunch med en, är på samma avdelning, man kan bara knacka på och gå in. Otroligt tillgänglig. Något jag inte är van vid. Så det tycker jag är fantastiskt att det inte blir de här makthierarkierna på det sättet utan hon är en av oss. Chefen är en av oss./.../Det har aldrig varit så tillgängligt som det är i Vårgårda så jag tycker det är jättebra.

Chefens och även förste socialsekreterarens¹⁰ närvaro blir en förutsättning. Är de frånvarande skapar det problem och försvårar arbetet.

Men det för några veckor sedan när vår förste socialsekreterare var utomlands och X var sjuk. Då finns det ingen. Så när folk är här då finns det tillit och trygghet. Och då funkar det. Men så fort någon är borta.

- Någon av chefen eller förste?

Ja precis. Om [personen] inte är här, vår förste, då tycker jag att det är jättesvårt. Då vet man inte vem man ska vända sig till

¹⁰ Förste socialsekreteraren var en roll som infördes som ett resultat av förändringsarbetet

En viktig aspekt är att den man vänder sig till har delegation, det vill säga chefen.

Men för alla beslut så vänder jag mig till chef. För att vår mottagningssekreterare inte har delegation. Och då blir det meningslöst att vända mig till henne.

En av de intervjuade ger uttryck för en medvetenhet om vem man ska vända sig till när problem uppstår. Det beskrivs en tydlig rangordning som grundar sig i vem som kan ärendet, vem som har delegation och ärendets svårighetsgrad.

Nu vänder jag mig till min förste socialsekreterare först. [Hen] kan ju ärendena bäst. X kan ju besluta om placeringar och så där. Eller om det blir svårare ärenden. Så [hen] vänder man sig till i andra hand.

Eftersom chefen har delegation framhålls betydelsen av att chefen är på plats. Det blir betydligt smidigare att kunna gå in till chefen än att ta en fråga som uppstår via mail.

[...] men det är ju just det här, någon som, det är mycket beslut som man inte får fatta, och det är också mycket man behöver bolla med någon, ja, utifrån att man inte har delegering på alla beslut och då blir det svårt när, förut när det har varit chefen som har haft mycket beslut, och hon har varit på möte med andra chefer och hon har andra saker som hon måste göra, då har hon inte varit här och då har man fått ta saker via mejl, så att det var svårt att få till det här att man sitter med varandra och pratar.

Något som framkommer av intervjuerna är att när arbetsbelastningen är hög och arbetsituationen är stressad kan det vara en fördel att kunna gå in till chefen eftersom man då får ett entydigt svar omedelbart. Alternativet är att ta upp det på gruppmötena men då kan man få vänta några dagar och frågan blir föremål för diskussion.

Jag tänker, det är klart det finns någon att fråga hela tiden, men vissa frågor kan ju vänta, och väntar man då med frågorna till det här gruppmötet då får man ju det kollegiala stödet och då utvecklas det kollegiala, men tar man det individuellt hela tiden, och struntar i det forumet så minskar ju det kollegiala, tryggheten liksom, i hur man ska tänka som grupp, så det tror jag man behöver tänka mer på och jobba mer strategiskt med och kanske också som förste, nej den där frågan svarar jag inte på just nu, utan den kan vänta till tisdag, att man liksom försöker backa lite också, för att få upp det kollegiala stödet,

Risken är alltså att om de flesta frågorna löses direkt med chefen blir gruppmötena inte lika viktiga och den kollegiala

diskussionen inte lika nödvändig. Även en av respondenterna ger uttryck för det:

Forumet finns, men tas inte frågorna där så, för nu pratade jag med henne och då sa hon att, vi satt bara en timme på gruppen och de har fyra timmar i veckan, de var färdiga efter en timme, och det har aldrig någonsin hänt, för de grupperna hade jag ju förut, men då tänker jag för frågorna finns ju fortfarande, men de får dem ju under veckan så då behövs ju inte det på samma sätt, men då försvinner också syftet, med det kollegiala, med den delen.

Även om flera understryker betydelsen av att chefen ska vara tillgänglig och närvarande skiljer det sig hur chefens närvaro definieras. En av de intervjuade problematiserar hur närvaron kan gestalta sig.

Vad är närvarande chef, är det en chef som sitter på sitt kontor 8-17 eller är det någon som du vet hur du får tag på som kommer om det händer något, som du alltid har i ryggen, vad är liksom en närvarande chef, för mig är en närvarande chef inte någon som jag ser hela tiden, det är inte en närvarande chef för mig, för jag kan tycka att man kan vara ganska frånvarande även om man är närvarande.

För några handlar det framförallt om att chefen ska finnas ”när det blåser”. Istället beskriver de att arbetet förutsätter att man ska kunna arbeta självständigt.

Sedan... tidigare var det, tycker jag, att hade man en chef så skulle den chefen nästan vara som en mamma. ”Nu måste jag prata med dig och får inte jag det nu, så mår inte jag bra” Alltså, det är en viss omogenhet i det också. Liksom. I det här jobbet måste man kunna jobba självständigt. Det måste man kunna göra.

DET KOLLEGIALA STÖDET

Några betonar snarare de kollegiala diskussionerna än enskilda överläggningar om ärenden med chefen eller förste socialsekreteraren. Chefen ska möjliggöra dessa diskussioner och själv delta i dem. Här blir det viktigt att chefen har kunskap om det sociala arbetet och förstår dess komplexitet. En av de intervjuade beskriver att ålder, erfarenhet och trygghet i arbetet påverkar tryggheten i kollegiet och därmed förväntningarna på chefen.

Är man trygg med varandra i grupp, känner man, att man har gruppens trygghet, kan man, för då kan man lika gärna, jag tänker när jag var socialsekreterare i min tidigare kommun, då hade vi tryggheten i gruppen på ett annat sätt än vad jag känner att man har här, för det spelar ingen roll om, jag träffade aldrig min chef, eller du vet, vi hade våra regelbundna möten, och jag visste om det blåser så ringer jag eller

så, men annars så hade vi det kollegiala stödet, men om man är en ung grupp med ganska begränsad erfarenhet, och alla är otrygga så har det också lett till att känslan bland medarbetarna här är att, frågar jag den personen får jag det svaret, frågar jag den personen får jag det svaret, så får man alltså så många olika svar, och då blir det en otrygghet och då går man inte till varandra då går man till den som vet på något sätt och det är chefen, eller förstår du?

De som framhåller vikten av de kollegiala diskussionerna efterfrågar inte i första hand de snabba svaren utan snarare möjligheten att diskutera ärendena med chef och kollegor.

... många gånger så får man lite hjälp att tänka lite större någonstans och då kanske man känner att, ja det här är kanske inte det bästa, man kanske ska göra på det här sättet först, mm. Jag tycker man får bra stöd i det, de lyssnar ganska mycket.

De kollegiala diskussionerna ger en trygghet i arbetet genom att man ingår i ett sammanhang eller som en uttrycker det *man sitter ju inte helt själv även om man har ett jättestort ansvar.*

Hur relationen till kollegiet och ledning utformas och praktiseras blir således avgörande för hur tilliten till sin egen yrkesroll och professionella förmåga tar sig uttryck. En av de intervjuade framhåller vikten av att tillsammans reflektera. Något som inte alltid hinns med.

Det tänker jag är viktigt och det hinner vi inte alltid med, det är lätt att vi tappar bort det med att reflektera och tänka tillbaka utan det rullar på så där.

Vikten av den kollegiala diskussionen efterfrågas inte enbart med de närmaste i arbetslaget. En av de intervjuade uttrycker att hen hellre hade sett ett kollegialt resonemang mellan de på myndighetsutövningen och de på resursenheten om insatsen snarare än en tydlig beställning till resursenheten.

Även att jag då...."jag tänker så här om den här insatsen, vad tänker du om det?", " Ja, men jag tänker så här". "Okey, ja men då kanske vi kan hitta en liksom insats som blir bra tillsammans då, istället för att vi kanske skickar en beställning och säger att "Gör det bästa av det här".

De som framhåller kollegiets betydelse och tonar ner betydelsen av den närvarande chefen betonar vikten av att chefen delegerar beslut som tas i det dagliga arbetet. En intervjuperson uttrycker det:

Tänker att ledningen skall ta övergripande beslut men kunna delegera beslut som vi behöver ta i vårt dagliga arbete. Det innebär ju vissa

ekonomiska beslut men också handlingsfrihet tänker jag i vad vi behöver göra. Som sagt ledningen bestämmer i det stora, ramar och riktlinjer och så. Men sen tänker jag att resten skall ligga hos oss.

UPPLEVELSER AV FÖRÄNDRINGSARBETET – BLEV DET NÅGON FÖRÄNDRING?

Med inspiration från Tillitsdelegationen ville man stimulera till nya arbetssätt och nya former för hur arbetet organiseras.

Ambitionen var att ta tillvara på medarbetarnas kompetens och erfarenheter på ett bättre sätt. Genom nya former av ledning skulle delaktigheten stärkas. Men tillit är som framkommit ett begrepp som inte helt enkelt låter sig definieras eller tillämpas speciellt i en organisation som i stor utsträckning bygger på formaliserade rutiner, dokumentationskrav och krav på rättssäkra processer.

Begreppet tillit är, som respondenterna uttrycker dubbelbottnat, och förutom mångtydigheten i själva begreppet är en grundfråga hur tillit kan praktiseras i verksamheten. Vad som framträder i våra samtal är dels ett fokus på arbetsplatskulturen; att ha en mer sammanhållen personalgrupp, bättre kontinuitet genom färre konsulter och nya forum för samarbete.

När Tillitsdelegationen kom på tal under intervjuerna fanns en påtaglig tilltro. Samtidigt uttryckte en av de intervjuade en farhåga att den tillitsbaserade styrningen bara skulle bli en läpparnas bekännelse.

Jag tycker det är jättebra. Bara det inte hamnar på den nivån att cheferna ska lita mer på sina medarbetare. Ja de ska lita mer på sina medarbetare. Nu gör de det. Så. Känner ni tilliten? Det kommer ju inte att ändra på något. Då kommer vi fortfarande att ha samma journalplikt, samma utredningsplikt. Dokumentationsskyldigheten kommer finnas kvar på samma nivå.

Fokus var framförallt att stärka grupperna i verksamheten och skapa forum där ett gynnsamt professionellt utbyte kan ske. En del av ledningsansvaret flyttades därför ner i organisationen och införandet av en förste socialsekreterare på myndighetsutövningen och en samordnare på resursenheten innebar att det kollegiala stödet och beslutsfattandet skulle stärkas. Ambitionen var att frågor i ökad utsträckning skulle lösas i arbetsgrupperna. Det handlade även om att skapa nya förutsättningar för professionell och yrkesmässig delaktighet i arbetet. Inte minst var en viktig ingång till förändringsarbetet

att bättre samarbete och delaktighet skulle hålla nere kostnader för verksamheten bland annat genom det som initialt benämndes som hemmaplanslösningar.

I de inledande intervjuerna framkom socialchefens centrala roll i förändringsarbetet. Även under de avslutande intervjuerna beskrivs hennes roll som central. Hennes ledarskap beskrivs som tydligt. Hon beskrivs även som lyhörd och tillåtande, vilket gör att de känner att de kan ta upp det som inte fungerar och att hon lyssnar och tar till sig klagomål och kritik, ”nu skulle allt upp till ytan”. En av de intervjuade beskriver henne som nyfiken på vad de gör utan att de får känslan av att hon snokar. Under de avslutande intervjuerna finns dock en viss kritik på myndighetsutövningen att hon är frånvarande, att de gärna hade sett socialchefen där oftare.

Vid de avslutande intervjuerna beskrivs ledarskapet på enhetschefsnivå som desto mer närvarande. Enhetscheferna på såväl myndighetsutövning som på resursenheten beskrivs överlag i betydligt positivare ordalag än vad som var fallet vid de första intervjuerna. De beskrivs som lyhörda och om de som socialsekreterare lyfter ett problem med chefen känner de sig trygga med att det tas vidare till nästa nivå vilket inte var fallet tidigare.

Ett mål med utvecklingsarbetet var även *att skapa ett ”vi”* inom socialtjänsten i Vårgårda. En viktig knäckfråga var då att skapa en större förståelse mellan de som arbetar på myndighetsutövningen och de som arbetar på resursenheten. Ett led i det arbetet var att skapa strukturer och rutiner för samverkan mellan enheterna.

En grupp bildades där båda enheterna var representerade. En förändring som skett vid de avslutande intervjuerna är att när ärendet kommer till resursenheten är det känt där sedan tidigare. En samordnare, som är en helt ny tjänst, har träffat förste socialsekreteraren och har då fått information om ärendet. Ärendena på resursenheten kommer således inte längre som tidigare utan förvarning. En annan förändring var att vid andra intervjutillfället vittnade flera om att en tydligare struktur hade skapats och kommunikationen mellan enheterna hade förbättrats.

Vid de avslutande intervjuerna kan vi konstatera att de flesta uttryckte sig positivt till förändringsarbetet. Det de framförallt tryckte på var att samarbetet mellan myndighetsutövning och resursenhet hade förbättrats.

Men nu på något sätt så...och...ja börjar bli bättre, att vi samverkar, att vi försöker tänka lika. Och tänker vi inte lika att vi ändå är justa mot varandra och kan sitta ner som vuxna människor. Och det tror jag nog är lite tack vare vår nya förvaltningschef. Tror jag. Som verkligen vill se till att det här skall funka.

De på resursenheten uttrycker att det nu är lättare att gå in och prata om ett ärende med de på myndighetsutövningen och på myndighetsutövningen beskrivs det goda samarbetet med resursenheten att det är lätt att få tag på dem och att de alltid är tillmötesgående.

En från myndighetsutövning uttrycker detta:

Jag är jättenöjd med resursenheten. Hade precis möte med dem och båda tackade för gott samarbete.

Den här kommunikationen och en tydligare struktur hade gjort att rollerna myndighetsutövning respektive resursenhet blivit tydligare samtidigt som samarbetet förbättrats.

Under de avslutande intervjuerna beskriver alltså de flesta att samarbetet verkligen har blivit bättre, även om någon uttrycker att det finns ”sådant som sitter i väggarna sedan gammalt”. De flesta ger ändå uttryck för att förändringsarbetet har satt i gång processer som betingar samarbete och att det har skapats en dynamik, att tryggheten i yrkesrollen har ökat och att de kollegiala mötesarenorna har stärkts väsentligt. Även om flera uttrycker en förbättring är denna inte så lätt att ringa in.

[...] funkar samarbetet [beställare/utförare] så tar ju inte det onödig energi då har jag ju den tiden och energin att lägga på annat så på så vis så påverkar det ju men det är inget som jag känner wow vilken skillnad det blev, jag har ju inget, jag kan inte komma med några konkreta exempel där blev det den stora skillnaden och det kanske också var för att jag inte var här när det var som sämst. Det känns som att jag kom när det drogs igång det här så därför har man hela tiden vart i processen att det ska bli bättre eller man håller på med förändringsarbetet.

Förändringsarbetet hade även som ambition att öka samverkan med övriga delar av kommunen. En referensgrupp skapades där förutom socialtjänsten även skola samt kultur och fritid ingick.

Här fanns en styrgrupp med cheferna från de tre sektorerna. En av de intervjuade betonar värdet av att de högsta cheferna tillsammans funderar på hur de kan arbeta gemensamt i större utsträckning. De framhåller även samarbetet utanför kommunen, till exempel med barnavårdscentralen, vilket också det upplevs, har förbättrats.

En av de intervjuade som för övrigt är positiv till förändringsarbetet ser en fara i att de goda intentionerna kan klinga av. Att det blir som många andra projekt; ”fullt fokus i början och sedan ebbar ut”. Samtidigt betonas det egna ansvaret och att förändringen inte är något som kan administreras från ledningen. Och just att inte fästa all tilltro till ledningen eller den närmaste chefen utan även betona det egna ansvaret hur arbetsituationen är skulle kunna beskrivas som en effekt av förändringsarbetet.

Ett syfte med förändringsarbetet var även att öka den ekonomiska medvetenheten; bl a hade dyra externa placeringar och kostnader för inhyrd personal urholkat ekonomin. För att skapa ekonomisk medvetenhet är det av vikt att få ekonomisk information och återkoppling när det gäller åtgärder som vidtagits. Nu beskrivs det som att det finns en transparens när det gäller ekonomin vilket uppskattas av de flesta. På arbetsplatsträffarna inom myndighetsutövning har man nu en återkommande ekonomipunkt. Där framkommer det vad t ex hemmaplanslösningar och konsulter kostar. Samtidigt som detta beskrivs som positivt beskrivs det som en fara att ekonomin blir för styrande, att den blir överordnad i förhållande till den professionella bedömningen.

De sk ”hemmaplanslösningarna” har haft ett stort utrymme i förändringsarbetet. Dyra placeringar skulle snarare stävjas genom nya arbetssätt än en hårdare ekonomistyrning. Att få till stånd dessa skulle göra det bättre för Vårgårdaborna men skulle även bidra till en kunskapsutveckling inom socialtjänsten och, i förlängningen, få ner kostnaderna. Förändringsarbetet har resulterat i att externa placeringar har minskat.

Tillit och professionell utveckling var fundamenten. Här kan vi ana en lyckosam förening. Det har gått att hushålla med de ekonomiska resurserna på ett bättre sätt samtidigt som personalen fått möjlighet att utveckla sin kompetens. En av de intervjuade som deltar i en av de grupper som ska utveckla

former för hemmaplanslösningar beskriver arbetet som stimulerande och när det gäller deltagandet i det arbetet säger hen: *jag är så glad för det*. Någon beskriver det som att fokus på hemmaplanslösningar har ”vidgat perspektivet”, att ”handlingsutrymmet ökar när man får tillit” och att man därmed höjer sin kompetens.

De flesta verkar överens om att om problemet går att lösa på hemmaplan är det att föredra. Att placera ett barn beskrivs som det absolut värsta man kan göra mot ett barn och därför är det skönt att det är uttalat att man först ska uttömma alla lösningar i kommunen. Det handlar inte bara om att minska antalet placeringar av barn utan när det gäller de som är placerade handlar det om att *Vi ska försöka jobba hem dem*.

Det finns dock några som beskriver en risk med en allt för stor fokusering på hemmaplanslösningar. För i jämförelse med till exempel ett utredningshem kan utredningen dra ut på tiden. Det finns också en reservation från myndighetsutövningen genom att Vårgårda är en liten kommun. Även om hen är nöjd med resursenhetens arbete finns en begränsning av vad de kan erbjuda eftersom de är så få som arbetar där. Ändå säger hen att de uppfattar att de på resursenheten alltid försöker lösa det som efterfrågas.

DISKUSSION

I den här studien har vi kunnat följa ett förändringsarbete där man inom socialtjänstens organisation, redan innan vår följeforskning inleddes, lyft ett par intressanta begrepp; tillit och profession. Visserligen har viktiga delar av Vårgårdas förändringsarbete handlat om resultat och ekonomisk medvetenhet i arbetet, men vi har noterat att det har blivit ett större fokus på de professionella processerna och de forum som är väsentliga för hur det sociala arbetet definieras.

Begreppet tillit har av tradition varit en förutsättning för professionellt arbete. Det handlar om förtroende för yrkesgruppers kompetens, etik, diskretion och som bärare av centrala samhällsfunktioner. Samtidigt är tillit till professioner något som utmanas och kan sägas utgöra ett samtida dilemma (Evetts, 2011). Vad som har blivit framträdande i det sociala arbetet är att förhållandet mellan arbetsorganisation, ledning och professionen allt mer har kommit att präglas av standardiseringar, utvärderingar och granskningar. Relationer mellan socialsekreterare och klienter påverkas av olika kvalitetsmått och en mål- och resultatnriktad socialtjänst. Överlag kan spridningen av kvalitets- och resultatorienterade mätningar ses som indikatorer av en förändrad välfärd som rör sig i riktning mot markandsinspirerade principer. För det sociala arbetet har en konsekvens varit att socialtjänsten har delats upp i beställare och utförare med en högre grad av standardisering. Det har inneburit, utifrån ett professionsperspektiv, att socialsekreterare allt mer blir knutna till själva arbetsorganisationen än till professionella värderingar av innebörden i det sociala arbetet. Innebörden av den professionella kompetensen blir på så vis också definierad och bedömd av arbetsorganisationen. Samtidigt kunde vi i vår studie se att en väsentlig aspekt som kom att bli bärande för hur förändringsarbetet uppfattades av respondenterna var synen på det grundläggande samhällsuppdraget och innebörden av det ”goda” sociala arbetet.

I en profession som socialsekreterare så har det av tradition funnits ett ideal att det är kollegor och yrkesetik som formar det som är viktigt i yrket. När verksamheten allt mer fokuseras på lednings- och organisationsfrågor, något som inte har varit ledord i professionen tidigare, ersätts tillit och förtroende till yrket till stor del med ansvarsskyldighet. Det har i praktiken kommit att präglas av standardiseringar av arbetsmetoder och

regleringar av ekonomiska och juridiska ramar. Relationen mellan socialsekreterare och brukare är reglerade och tidsbegränsade. Den professionella autonomi är på så vis begränsad och kontrollerad. Samtidigt har tillit till professionen kommit att bli viktiga ledord.

Professionsforskaren Julia Evetts (2003) lyfter fram att organisationsprofessionalism växer fram i kölvattnet av minskad professionell autonomi och ökade kontrollinstanser. Det inbegriper ett skifte från kollegialitet och yrkesmässigt förtroende som kännetecknar yrkesprofessionalismen. Vägledande blir istället ett ökat fokus på ledarskap, standardisering, bedömning och prestationsmåt. En sådan förändring innebär en utmaning för hur tillit till det sociala arbetet kan förstås eftersom yrkesutövningen blir organisatoriskt definierad och organisationens och marknadens logik blir vägledande.

Förskjutning från yrkesprofessionalism till organisationsprofessionalism innebär med andra ord att en byråkratisk legitimitet har företräde genom standardiseringar, utvärderingar och en hierarkisk beslutsstruktur. Organisationsprofessionalism blir överlag framträdande i offentlig verksamhet som har kommit att organiseras inspirerat av NPM. Men det är emellertid också viktigt att betona att nya strategier och praktiker utvecklas i takt med att yrken anpassar sig till nya utmaningar och möjligheter. Kontrasten mellan organisatorisk- och yrkesprofessionalism behöver inte alltid vara polära motsatser, eller uteslutande, utan kan också samsas. I vilken grad socialsekreterare har förutsättningar att grunda sitt arbete i sin yrkesprofession är beroende av organisatoriska sammanhang och typ av arbetsuppgifter (Dellgran, 2018). De resultat som vi ser illustrerar just detta. Förändringsarbetet i Vårgårda, inspirerat av tillitsbaserade arbetsmetoder och ett stärkt medarbetarskap, kan ses som initierat "uppifrån". Samtidigt har det varit processer som har fått genomslag i arbetsplatskultur och samarbetsformer som skapat förutsättningar för en diskussion "nerifrån" om innebörden av det sociala arbetet både inom professionen och hur det sociala arbetet på bästa sätt kan gagna Vårgårdaborna. Det går med andra ord att se inslag av principer baserat på yrkes- och organisationsprofessionalismen utifrån hur socialsekreterarna i någon mån själva accepterar, införlivar och sörjer för

professionen utifrån de förutsättningar som råder inom organisationen.

I Vårgårda har det också getts ett utrymme för ett utökat yrkesprofessionellt mandat när det gäller att definiera vad det sociala arbetet är. I den lokala kontexten har det funnits en strävan mot att stärka det professionella omdömet och kan ses i sken av hur medarbetare värdesätter en närvarande chef och framförallt kollegiala diskussioner. Men det finns samtidigt ett spänningsförhållande mellan yrkes- och organisationsprofessionalism inom det sociala arbetet där organisationslogiken präglas av regelstyrning, som även samsas med inslag av professionell och kollegial styrning, men också en marknadsorienterad logik (Dellgran, 2018). Det innebär att professionella värderingar kännetecknande för yrkesprofessionalism blir påtagligt präglade av ledningen och en byråkratisk kontroll som kännetecknar organisationsprofessionalismen och som definieras av organisationens beslutsstruktur med en stark linjestyrning och administrativa strukturer (Liljegren och Parding, 2010).

Professionens utrymme har förändrats. Kanske är det ur det här perspektivet som Tillitsdelegationens arbete, som ju bildat fond åt Vårgårdas förändringsarbete, kan förstås. Att det pågår en förskjutning i den NPM-inspirerade ”världsuppfattning” som har kommit att prägla offentlig verksamhet. Vi föreställer oss en utveckling där det nyvakna intresset för begrepp som tillit och senast nu omdöme (se t ex Bornemark, 2020) kommer att underlätta en diskussion om professionens innehåll. Detta i sin tur pekar på en annorlunda balans mellan yrkes- och organisationsprofessionalism där sådant som förekomsten av osäkerhet och ofullständighet, kan inrymmas, diskuteras och erkännas.

I relation till de begrepp som professionell autonomi, tillit, kollegialitet och ledning som vi har diskuterat med personalen i Vårgårda så är en väsentlig aspekt som binder samman dessa vad som utgör grundsynen på det sociala arbetet. Det handlar om hur de olika delarna av förändringsarbetet bland personalen förstås och inordnas i en professionell berättelse om vad som är yrkets kärna. Eller snarare skilda berättelser om vad det sociala arbetet innebär och hur professionen kan förstås. Ett spänningsfält mellan å ena sidan standardiserade manualer, riktlinjer och regelverk och å andra sidan bedömningar och

ställningstaganden som blir bärande för vad som utgör ett professionellt omdöme och som går bortanför det som enkelt låter sig fångas genom checklistor och manualer.

Trots att de som vi intervjuade överlag var positiva till förändringsarbetet fanns det sådant som de var kritiska till. Det kunde röra sig om praktiska frågor som att de nya lokalerna som de flyttade till var för små. Det var trångt och lyhört. Flera delar rum och när de får telefonsamtal blir de lätt störda. Det uttrycktes även en farhåga om att förändringsarbeten lätt klingar av efter en tid och att det inte blir en varaktig förändring. Men en viktig aspekt som flera lyfter fram är att det finns såväl ett individuellt som ett kollegialt ansvar att projektet inte blir en dagslända. Ytterligare en väsentlig aspekt är att synen på professionen och innebörden av det sociala arbete är komplex och inte enhetlig vilket är viktigt att beakta i ett förändringsarbete.

DET SOCIALA ARBETES KOMPLEXITET

Det sociala arbetet har sedan dess uppkomst byggt på paradoxer; å ena sidan myndighetsutövning, regelverk och byråkratiska processer och å andra sidan relationsskapande och en samhällsförändrande drivkraft (Pettersson, 2014). Det paradoxala kan illustreras av Lipskys resonemang om ”gräsrotsbyråkrater” som i detta fall innebär att socialsekreterare anpassar medborgares behov till det som faller innanför organisationens specialisering och avgränsningar av det sociala arbetet. Det blir på så vis ett betingat relationsskapande. I vår studie bekräftas den spänning som det medför, det vill säga att socialsekreterare å ena sidan ska vara objektiva utredare och myndighetsutövare och å andra sidan samhällsengagerade socialsekreterare i Vårdgårdabornas tjänst. Vad vi har sett är att den organisationsprofessionella och byråkratiska logiken internaliseras, men där socialsekreterarna också efterfrågar en mer holistisk hållning som sätter Vårdgårdaborna i ett större socialt och relationsskapande sammanhang. Det kan illustreras av de förväntningar som skapas på det sociala arbetets praktik som ofta kommer att handla om hur arbetet ska delas upp, dokumenteras samt underordnas standardiserade rutiner och processer. Utifrån den byråkratiska logiken skapas dilemman då dessa processer i

praktiken inte tillgodoser en helhetssyn på Vårgårdabornas behov eller förståelse för deras livssituation.

Vi har sett detta då olika aspekter av det sociala arbetet blivit framträdande i våra intervjuer och skapat en skiljelinje mellan det vi har valt att benämna som *den objektiva utredaren* och *den relationsskapande samhällsförändraren*. Dessa ska dock ses som idealtyper och analytiska begrepp som syftar till att kategorisera skilda ingångar till det sociala arbetet och ska därmed inte ses som en fullständig beskrivning av det sociala arbetets komplexitet eller värderande utifrån vad ett socialt arbete bör vara. Uppdelningen i dessa begrepp ska inte heller ses som en strikt åtskillnad mellan olika socialsekreterare i Vårgårda. Vad det handlar om är snarare en balans mellan olika grundsyner av vad yrket handlar om och hur förändringar i arbetet upplevs och vad som ses som en önskvärd utveckling av det förändringsarbete som vi har följt. Vi ser det också som en gestaltning av den omförhandling vi tycker oss se inom offentlig verksamhet genom ett ökat fokus på kärnverksamhetens behov.

DEN OBJEKTIVA UTREDAREN

För den objektiva utredaren ligger betoningen på att det är en utredning som ska levereras. Det är ett arbete som ska utföras på ett objektivt sätt. Betydelsen av rättssäkerhet och att alla behandlas lika betonas. Utredningen syftar till att göra en utförlig beställning, som i sin tur medför att en lämplig insats kan genomföras. I detta perspektiv är det också viktigt att det finns en tydlighet mellan beställare och utförare. För att rättssäkerhet och likriktning ska garanteras är det viktigt att det finns tydliga, helst nedskrivna, ramar och rutiner för arbetets utförande. Den objektiva utredaren är mån om sin specialisering och betonar att det är viktigt att man inte går in i varandras roller. Hen lyfter även fram vikten av att ha en chef på plats att fråga vid problem som uppstår. Den objektiva utredaren lyfter inte fram dokumentationen som ett problem utan ser det som en självklarhet att om man arbetar på en myndighet så leder det till att man blir granskad.

DEN RELATIONSSKAPANDE SAMHÄLLSFÖRÄNDRAREN

Den relationsskapande samhällsförändraren betonar sitt engagemang. Yrkesvalet motiveras med starka rättviseideal och det är också det som är drivkraften i arbetet. Hen lyfter fram betydelsen av kontinuerliga diskussioner med kollegorna och efterfrågar löpande samtal om innebörden av det sociala arbetet. Det är också i arbetsgruppen hen söker stöd när problem uppstår i arbetet. Istället för likriktning betonar hen att det ena ärendet inte är det andra likt. Därför krävs en holistisk syn på olika människors behov. Den relationsskapande samhällsförändraren tycker att den specialiserade socialtjänsten leder till fragmentisering och att det inte går att göra en åtskillnad mellan utredningen och insatsen. Samhällsförändraren är frustrerad över en dokumentation som bara ökar och tycker att allt för liten del går till kontakt med klienter.

DET SOCIALA ARBETETS MOTSTRIDIGHETER

Begreppsparen, den objektiva utredaren och den relationsskapande samhällsförändraren, visar på ett spänningsförhållande som kan jämföras med Moréns (1992) beskrivning av det sociala arbetet som dels livsanpassning och dels livsombesorgning. Enligt den objektiva utredaren kan, i linje med livsanpassning, det sociala arbetet innebära en distansering till klienter genom att strävan är att anpassa deras livssituation till yttre villkor. Det sociala arbetet handlar då i stor utsträckning om att administrera och förvalta. I fallet med den relationsskapande samhällsförändraren kan det ses som en tendens att utgå ifrån livsombesorgning - att möta klienter eller brukare och skapa en relation som bygger på långsiktighet. Det handlar om att kunna se det unika i olika livssituationer och att utifrån människors olika förutsättningar kunna anpassa insatser.

Våra resultat illustrerar i stor utsträckning de motstridigheter som framträder i det sociala arbetet och som betonas i forskningslitteraturen (se t ex Lauri, 2016; Morén, 1992). Det är med andra ord svårt att definiera det sociala arbetet entydigt och det sociala arbetet har förändrats över tid. Det formas av rådande politiska, ekonomiska och sociala förhållanden. Socialsekreterare har förknippats med en stark yrkesidentitet och ett samhällsansvar av att sträva mot social och ekonomisk jämlikhet. Samtidigt finns det en motbild där socialt arbete

också kan ses i sken av att reproducera en social ordning och ojämlika maktförhållanden (Lauri, 2016). Det finns med andra ord en dubbel förståelse av socialt arbete och en förståelse av socialsekreterarnas professionella och utbildningsmässiga förankring är därför viktig. Som Lauri (2016) betonar så kan en aspekt av styrning och ledning som reducerar socialsekreterares professionella utrymme och självständighet innebära en förskjutning av ideal som undergräver kritiska och ifrågasättande perspektiv i yrkesgruppen.

TILLIT – FÖRUTSÄTTER PROFESSIONELLA RELATIONER

I våra intervjuer framträder att förutsättningarna för att bedriva ett gott arbete bygger på tillit på olika nivåer. Vad som blir viktigt är att bygga upp en relation där Vårgårdaborna känner tillit till både socialsekreteraren men också till myndigheten. Det blir vägledande för att kunna göra insatser. Som en av socialsekreterarna betonar så är det väsentliga inte att ge den hjälp klienten efterfrågar utan den hjälp de faktiskt behöver. Det i sin tur bygger på en uppriktighet och, som respondenten uttrycker det, ”vara ärlig mot varandra men också väldigt ärlig med det man ser”

Tillit i relation till Vårgårdabor handlar också om kontinuitet, att kunna motivera människor över tid och att fånga upp människor i den livssituation de för tillfället befinner sig i. Samtidigt finns det också en påtaglig tilltro till det goda sociala arbetet utifrån rättssäkerhet och standardiserade kvalitetsuppföljningar. Men det är samtidigt få som ser det sociala arbetet som en checklista: standardiseringar kan ses som ett stöd men det ersätter inte relationsskapandet och den professionella bedömningen.

Relation till kollegor är en given förutsättning för att bygga upp tillit i arbetsmetoder och förhållningssätt. Men det är långt ifrån en självklarhet att skapa goda relationer och ett problem som framträder kretsar kring relationen mellan myndighetsutövningen och resursenheten. Här blir frågan om tillit komplex och kan illustreras av hur professionella omdömen och klientrelationer som byggs upp under utredningsinsatsen inte på ett självklart sätt kan fortgå och övergå till en behandlade insats.

Administrationen av det sociala arbetet är en ytterligare faktor som påverkar hur relationer och tillit skapas i det sociala arbetet. Det finns en skiljelinje som framträder i berättelserna där å ena sidan administration och dokumentation ses som något självklart och nödvändigt och å andra sidan som ett uttryck för en bristande tillit till professionen. Att se det som nödvändigt motiveras med rättssäkerhet, men också en form av trygghet om t ex ärenden skulle uppmärksammas av media. Att kunna falla tillbaka på dokumentation blir således en faktor av säkerhet i yrkesutövningen. Men påtagligt är också att administration och dokumentation är tidskrävande, bidrar till stress, en känsla av att ”ständigt ligga efter i arbetet” och inte minst en upplevelse av misstro.

En förutsättning för professionell utveckling är relationen till ledning. Det som efterfrågas är tillgänglighet, men det handlar även om delegation och trygghet. Det goda ledarskapet ses som viktigt för att utgöra en buffertzona vid svåra ärenden och beslut som fattas - att ha någon som står upp ”när det blåser” som en respondent uttrycker det. Här finns också en tillit till att kunna få råd och vägledning, som grundar sig i den specifika chefens professionella erfarenhet och förankring i det sociala arbetet. Chefen förväntas också vara uppdaterad och kunna bidra med kunskap och information om bland annat regelverk. Men en god chef ska också kunna uppmuntra och motivera medarbetare till att utvecklas i yrket. Det i sin tur förutsätter en professionell dialog och en relation som utgår ifrån en ömsesidighet.

Även när det gäller det kollegiala utbytet framträder ledningens roll som central. Det som efterfrågas är sammanhang där diskussioner om det sociala arbetet kan föras. En viktig aspekt som framträder är upplevelser av att kunna dela med sig av det som ses som komplext och besvärligt och med det även skapa en känsla av samförstånd med kollegor.

Ett professionellt omdöme har både en individuell och en kollektiv aspekt (Bornemark, 2020). De kollegiala sammankomsterna blir en betydande källa för trygghet och professionell utveckling och blir på det sättet en arena där ett professionellt omdöme kan utvecklas.

AVSLUTNINGSVIS

I den här rapporten har vi i våra intervjuer fokuserat på de anställdas arbetsförhållanden, grad av inflytande i sitt arbete, relationer kollegor emellan samt relationer mellan medarbetare och ledning. Tillit ses som en möjlighet att skapa en förändring i arbetet till det bättre.

Precis som Morén (1992) poängterar så befinner sig det sociala arbetet i gränslandet mellan anpassning och omgestaltning. Inom professionsteori betonas de institutionella förutsättningarna för socialsekreterares yrkesutövning på lokal nivå. Det kan förstås som förhållanden som villkoras av organisationen och som i fallet med Vårgårda kan tolkas som en viss autonomi utifrån hur det sociala arbetet legitimeras lokalt och hur centrala ideal formas (jmf Hasselbladh m fl., 2008; Morén, Blom och Perlinski, 2012). Socialtjänsten villkoras visserligen övergripande av ramar – politiska, ekonomiska och rättsliga – men den erbjuder nu, bl a genom Tillitsdelegationens arbete, ett intressant utrymme för hur professionell autonomi kan förstås inom socialtjänsten.

När det gäller frågan om autonomi är en väsentlig dimension friheten och den faktiska möjligheten att utöva ett professionellt omdöme och att organisera sitt arbete. Det bygger i sin tur på den självbild som finns inom professionen. Som det har framkommit i vårt resultat finns det ambivalenser inom professionen. Utifrån kategoriseringen av den objektiva utredaren och den relationsskapande samhällsförändraren skapas skilda målbilder och tolkningar av vad som är önskvärt. Det medför i sin tur att just forum och professionella mötesytor blir väsentliga på den institutionella nivån för att forma ett tillitsbaserat arbetssätt som utgår ifrån professionen. Ledningens roll blir i sammanhanget väsentlig: det handlar om tillit till att ge ett ökat utrymme för professionella överväganden och samtidigt en drivkraft av att hålla igång professionella samtal och utbyten inom verksamheten. Som det ofta har framkommit tenderar ett stort antal utvecklingsprojekt att klinga av. De kan mötas av förhållandevis stort engagemang och tillförsikt när de initieras, men blir inte bärkraftiga över tid. Utmaningen blir således att fånga in olika professionella förväntningar lokalt och att kunna förvalta utvecklingsarbetet

utifrån de övergripande utmaningar som finns och hur socialtjänsten är organiserad. Förhoppningsvis kan denna rapport bidra till en diskussion om hur det sociala arbetet kan utvecklas.

REFERENSER

Allvin, M., Mellner C., Movitz, F., & Aronsson, G. (2012) Den utbredda flexibiliteten. Ett försök att beräkna förekomsten av lågreglerade arbetsvillkor. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(1), 924.

Alvesson, M. (2017). Leadership: Convergence and divergence in leadership relations. *Journal of Management Inquiry*, 37.

Alvesson, M. & Spicer, A. (2012) Critical leadership studies: the case for critical performativity. *Human Relations*, 65(3), 367-390.

Astvik, W., & Melin, M. (2013) Överlevnadsstrategier i socialt arbete: hur påverkar copingstrategier kvalitet och hälsa? (2013). *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 13(4), 61-73.

Ballantyne, D. (2004) Action research reviewed: a marketoriented approach. *European Journal of Marketing*, 38(3/4), 321-337.

Bergmark, Å., & Lundström, T. (2000) Kunskaper och kunskapssyn – Om socialarbetare inom socialtjänsten. *Socionomen*, 4 1-16 (Socionomens forskningsupplägg, 12).

Bergmark & Lundström (2006) Mot en evidensbaserad praktik? – Om färdriktningen i socialt arbete, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2, 99-111

Björktomta, S.-B., & Arnsvik, A. (2016) *Socialt arbete – i rörelse*. Forskningsrapport 2016:4, FoU Nordväst i Stockholms län.

Bergmark, Åke. (1998) *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Blom, B. (1998) *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå Universitet. Institutionen för socialt arbete.

Blom B., Morén S. & Perlinski M. (2011) Hur bör socialtjänsten organiseras? *Socionomen*, 4, 2011, 12-16

Blomberg, H., & Welander, J. (2017) ”Kör tills du brakar, sedan kastar vi ut dig om du inte flyr innan” Socialsekreterares

berättelser om uppbrott från arbetsplatsen. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(1), 19-37.

Blomqvist, P. (2016) NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen?. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 39-67.

Brante, T. (2014) *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.

Bornemark, J. (2020) *Horisonten finns alltid kvar. Om det bortglömda omdömet*. Volante.

Brante, T., Johansson, E., Olofsson, G. Svensson, L.G. (red.) (2015) *Professionerna i kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.

Brante, T., Svensson, K. & Svensson, G. (red.) (2019) *Ett professionellt landskap i förändring*. Stockholm: Studentlitteratur.

Carlén, M., Löfström, M. & Theandersson, C. (2014) *Utvärdering av Närvårdssamverkan Södra Älvsborg*. Rapport från FoU Sjuhärad Välfärd 2014 Nummer 34

Dellgran, P. (2018) *Forskningens roll i den statliga kunskapsstyrningens tid*. I Dahlstedt, M. & Lalander, P. (red) (2108) *Manifest – för ett socialt arbete i tiden*. Lund: Studentlitteratur.

Dellgran, P. & Höjer, S. (2005) Rörelser i tiden. Professionalisering och privatisering i socialt arbete. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 12(2-3), 246-267.

Elg, M., Gremyr, I., Halldórsson, Á., Wallo, A. (2020) Service action research: review and guidelines. *Journal of Services Marketing* 34/1 (2020) 87–99.

Evetts, J. (2011) A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4) 406–422.

Forsberg, G. (2012). Interaktion och intervention – Akademinns möjligheter och begränsningar för jämställdhet och regional utveckling. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(2).

Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2016) Granskningens (glömda) kostnader. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2016(1).

- Grell, P. (2016) *Komplexa behov eller komplexa organisationer? Konsekvenser av specialiserad individ- och familjeomsorg ur ett klientperspektiv*. Diss. Umeå: Umeå universitet, 2016. Umeå.
- Hall, P. (2012) *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson, R.Å. (2008) *Bortom New Public Management, Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Hjärpe, T. (2020) *Mätning och motstånd: sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Diss. Lund: Lunds universitet. Lund.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Jacobsson, K., & Martinell Barfoed, E. (2019) *Socialt arbete och pappersgöra. Mellan klient och digitala dokument*. Malmö: Gleerups.
- Johansson, K. (2017) *Socialtjänsten utvecklas med stöd i forskningen*. I Att äga framtiden: perspektiv på kommunal utveckling, Josefina Syssner, Sören Häggroth, Ulf Ramberg (red.). Tillgänglig: www.liu.se/cks
- Johansson, S. Dellgran, P. & Höjer, S. (2015) *Människobehandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur och kultur.
- Jonsson, K. (2006) *Idéspridning och kunskapskultur – exemplet socialt arbete i Sverige*. I Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer. (red.) Grape Olof, Björn Blom och Roine Johansson, Lund: Studentlitteratur.
- Knorr-Cetina, K. (1999) *Epistemic cultures: How the sciences make knowledge*. Cambridge, Mass. Harvard. University Press.
- Kouzes, J. M., & Mico, P. R. (1979) DomainTheory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4), 449-469

Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lauri, M. (2016) *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work*. Diss. Umeå: Umeå universitet, 2016. Umeå.

Liljegren, A. & Parding, K. (2010) Ändrad styrning av välfärdsprofessioner: exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(3-4), 270-288.

Lindgren, L., Ottosson, M. & Salas, O. (2012) *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller "hur kunde det bli så här"*. FoU i Väst Rapport 2:2012.

Lundgren, M., Blom, B., Morén, S., & Perlinski, M. (2009) Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988-2008. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 19(2), 162-181.

Morén, S. (1992) *Förändringens gestalt: Om villkoren för mänskligt bistånd*. Stockholm: Publica

Morén, S., Blom, B. & Perlinski, M. (2012) *Domänteori för organisering av socialt arbete i offentlig sektor – en utveckling*. Paper till nordisk FORSA-konferens, Partnership in social work – active collaboration with different actors, Trondheim 4-6 oktober 2012.

Payne, M. (2005) *Modern Social Work Theory*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Perlinski, M. (2010) *Skilda världar: specialisering eller integration i socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Diss. Umeå: Umeå universitet.

Ponnert, L. och Svensson, K. (2015) När förpackade idéer möter organisatoriska villkor", *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(3).

Power, M. (1997) *The audit society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Rådet för främjande av kommunala analyser, KOLADA.
<https://kolada.se/2021-01-04>

- Sjögren, J. (2018) *Med relationen som redskap?: Om socialsekreterare, klientarbete och professionalitet i socialtjänsten*. Diss. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Socialstyrelsen (2015) *Grundboki BBIC. Barns behov i centrum*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet. Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Svensson, K., Johnsson, E. & Laanemets, L. (2008) *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Svensson, L. & Svensson, K. (2020) Kontextuell professionalisering. Att studera professioner i historiska samhällskontexter. *Tidsskrift för professionsstudier*, 16 (31), 84-93
- Svensson L. G. (2011) Profession, organisation, kollegialitet och ansvar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2011(4), 301-319.
- Tafvelin, S., Hyvönen, U. & Westerberg, K. (2014) Transformational leadership in the social work context: The importance of leader continuity and co-worker support. *British Journal of Social Work*, 44(4), 886–904.
- Tham, P. (2014) *Prövning och profession – en kunskapsöversikt om arbetsbelastning i socialtjänsten*. Vision.
- Sundh, K. & Turunen, P. (red). (1992) *Social mobilisering. Om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Publica.
- Svenskt näringsliv, företagsklimat:
<https://www.foretagsklimat.se/2021-01-08>
- Vision (2018) *Drömjobb i framtidens socialtjänst*. Socialchefsrapport 2018.
- Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red.) (2013) *Staten och granskningssamhället*. Huddinge: Södertörns högskola.
Tillgänglig: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-19522>
- Westerberg, K., & Tafvelin, S. (2014) The importance of leadership style and psychosocial work environment to staff-

assessed quality of care: implications for home help services.
Health and Social Care in the Community, 22(5), 461-468.

Wolmesjö, M. (2005). *Ledningsfunktion i omvandling - Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen*. Lund University, School of Social Work/Intellecta DocuSys, Göteborg.

Vårgårda kommun: Budget och verksamhetsplan 2019-2021

BILAGA: INTERVJUGUIDE - SOCIALSEKRETERARE

Utbildning

Vilken utbildning har du?

Alla är inte behöriga socionomer

Om de är behöriga:

När avslutade du utbildningen?

Vilka var de starkaste drivkrafterna att söka socionomprogrammet?

Om de inte är behöriga:

Vilken utbildningsbakgrund har du?

Hur kom det sig att du började arbeta med det här?

Arbetshistoria

Vilka arbeten har du haft tidigare?

Hur hamnade du i Vårgårda?

Hur länge har du arbetat här?

Arbetsinnehåll

Beskriv dina arbetsuppgifter?

Hur mycket klientkontakt, kontakt med kollegor och chef, hur mycket administration

Skatta hur stor andel går till

- Kontakt med brukare
- Informella diskussioner med arbetskamrater
- Formella möten

- Administration

Relationer/inflytande

Hur är arbetslaget sammansatt?

Hur ser relationen med arbetskamrater ut?

Hur ser relationen ut med närmast överordnad?

Hur ser kontakten ut med de som arbetar i andra förvaltningar?

Stuprör eller samverkan

Om du stöter på något som bör förändras för att du ska kunna göra ett bra arbete, vad gör du?

Upplever du att du/arbetslaget kan påverka beslut eller vara del av beslutsfattandet (hur)?

Ge exempel

Vilket ansvar borde ledning ta och vilket ansvar har du som professionell?

Hur nära kärnverksamheten uppfattar du att ledningen är, får du stöd?

När du känner att du behöver stöd i arbetet, vad gör du?

Tar kontakt med chef, medarbetare eller annat

Vilket stöd förväntar du dig av dina kollegor?

Av ledning?

Arbetsstillfredsställelse

Om du tänker på det arbetet du har i dag, har de förväntningar du hade när du sökte socionomprogrammet infriats?

Vad är det som skiljer?

Beskriv det övergripande syftet med ditt arbete

Individfokus, samhällsförändring...

Beskriv en situation då du känt att du gjort ett bra arbete

Beskriv en situation då du känt att du inte räckt till

Relation med brukare

Vad upplever du att brukare har för förväntningar på dig?

Hur ser den optimala relationen ut?

Hur kan man förverkliga den?

Vilket stöd behöver du eller skulle behöva för att förverkliga den?

Finns det något som försvårar det arbetet?

Vad är en nöjd brukare?

Är det alltid ett mål? Finns det inneboende konflikter mellan vad du förväntas göra och att brukaren blir nöjd?

Normer

Upplever du att arbetet har förändrats över tid?

Har du erfarenhet av situationer då du upplevt att du förväntas göra något som du inte tror på eller som strider emot hur du skulle vilja arbeta?

Det talas mycket om kvalitet, men vad är kvalitet för dig?

BILAGA: INTERVJUGUIDE – POLITIKER

Rollen som politiker

- Hur länge har du varit verksam som politiker i Vårgårda? Hur har uppdragen sett ut och hur ser de ut nu?
- Vad driver dig – varför är du politiskt engagerad? Berätta om bakgrunden till och det övergripande syftet med ditt engagemang.
- Din roll som nämndsordförande/vice nämndsordförande – vad innebär den och vad gör du?

Relation politik - verksamhet

- Hur ser kontakterna ut med verksamheten (socialtjänsten)? Med Vårgårdaborna?
- Vad är politikernas ansvar och vad är verksamhetens ansvar?
- Problem och möjligheter i det politiska uppdraget?
- Problem och möjligheter för socialtjänsten i kommunen?

Styrformer i kommunen

- Hur styrs socialtjänsten i kommunen?
- Det sätt som man organiserat politiska ansvaret för socialtjänsten med beställare-utförare – fördelar och nackdelar?
- Beskriv styrningen i kommunen (formell/informell), (detaljstyrning/målstyrning), (kontroll/tillit)!
- Vad är tillit för dig?
- Vad är tillit i Vårgårda kommun?

Utvecklingsarbetet inom socialtjänsten

- Det utvecklingsarbete som pågår inom socialtjänsten, beskriv det samt berätta något om bakgrunden till det!
- Politikernas roll i detta – hur har den sett ut/hur ser den ut?

Framtiden

- Hur tror du att det ser ut i socialtjänsten i Vårgårda om fem år?

BILAGA: INTERVJUFRÅGOR UPPFÖLJNING VÅREN 2020

Vad skulle du beskriva som det här förändringsarbetets syfte?

Vilka var motiven?

Vilka var problemen?

Har förändringsarbetet kunnat lösa detta?

Vad har varit det bästa med förändringsarbetet? (speciella insatser etc)

Vad har varit mindre bra?

Hur skulle du beskriva det som hänt sedan vi sågs sist.

Här tänker jag att ip först ska ta upp det som hen ser som mest centralt. Sedan beta av nedan:

Vad har förändrats:

- Arbetsinnehåll
- Professionell utveckling
- Organisation
- Ledning
- Samarbete mellan myndighetsutövning och behandling
- Delaktighet
- Syn på brukare (märker de av förändringen)
- Ekonomisk medvetenhet
- Hemma-planslösningar (istället för externa placeringar)

Hur ser det ut när det fungerar som bäst i dag?

Vilken roll spelar chefen respektive kollegorna

Om du stöter på problem eller är osäker över något, vad gör du då?

Vilken roll spelar chefen respektive kollegorna

Finns det fortfarande behov av sådant som borde förändras?