

# **Arbetsförhållanden inom Socialtjänsten**

- Experters resonemang kring New Public Management, i relation till barn- och unga enheter**

**Anna Engl och Maria Zopf**

Examensarbete

Kandidatuppsats, 15 poäng

Socialt arbete

Jönköping, juni 2015

## **Förord**

Vi vill först och främst rikta ett stort tack till deltagarna i vår expertpanel som varit villiga att delta med sin tid och kunskap. Ett stort tack riktar vi även till Mimmi, vår handledare, för dina värdefulla kunskaper, insikter och råd.

Handledare: Aimeé Ekman

Examinator: Gunilla Nilsson

## **Sammanfattning**

Svårigheter med rekrytering och att bibehålla personal på Socialtjänstens enheter för barn och unga är idag ett aktuellt tema, både i media och i debattartiklar. Tidigare forskning visar att införandet av New Public Management (NPM) i barn- och unga enheter har lett till oönskade effekter. Syftet med uppsatsen är; att skapa en förståelse för hur experter resonerar kring problematiken med NPM på barn- och unga enheterna. Metod som ligger till grund för undersökningen är en modifierad variant av Delfimetoden. Expertpanelen i undersökningen utgörs av socialsekreterare, fackliga organisationer och forskare. Den här undersökningen vill belysa både likheter och variationer ur expertpanelens perspektiv. Och deras tankar kring vilken riktning som bör eftersträvas av styrmodellens utveckling i förhållande till problematiken med personalomsättningen.

Expertpanelen framställer att ett grundläggande problem med NPM är den överstyrning som denna styrmodell har resulterat i. Överstyrningen beskrevs och exemplifierades av experterna dels i termer av detaljstyrning och kvalitetskontroll eller som onödig administration och dokumentation. Experterna belyser även möjliga lösningar i form av minskad styrning och dokumentation och ökat handlingsutrymme. En önskvärd effekt skulle kunna vara minskad personalomsättning.

Nyckelord: New Public Management, Barn- och unga enheter, Personalomsättning, Överstyrning, Delfimetoden

## **Abstract**

*Working conditions in social services – Expert reasoning concerning New Public Management in relation to child protective services.*

Difficulties, recruiting and retaining staff in child protective services is currently an issue in the media. Previous research shows that the implementations of New Public Management (NPM) in child protective services have led to unwanted effects. The purpose of this paper is; create an understanding of how experts reason about problems with the NPM child protective services. A modification of the Delphi method is used to conduct this survey. Expert Panel consists of social workers, trade unions and scholars. This study highlights the similarities and differences from the expert panel's perspective. And their thoughts on the direction that should be pursued by the control model's development in relation to problems with staff turnover.

A fundamental problem with the NPM is the oversteer that this governance model has resulted in. Oversteering was described and exemplified by the experts both in terms of micro-management and quality control, and as unnecessary administration and documentation. The experts highlights possible solutions such as less micromanagement, dokumentation and more generous discretion

Keywords: New Public Management, Child protective services, Staff turnover, Oversteer, Delphimethod

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	2
<b>Sammanfattning</b> .....	3
<b>Abstract</b> .....	4
1 Inledning.....	7
1.1 Syfte och frågeställningar.....	8
2 Bakgrund.....	9
2.1 Offentlig verksamhet/Människobehandlande organisationer.....	9
2.1.1 Socionomer idag.....	9
2.2 New Public Management.....	10
2.2.1 Granskning.....	12
2.2.2 Implementering av NPM i Sverige.....	12
2.3 Resultat och effekter utav NPM.....	14
2.3.1 Faktorer som påverkar valet att avsluta sin anställning inom barn- och unga enheterna.....	15
2.3.2 Värden inom barn- och unga enheterna.....	16
2.3.3 NPM- effekter på ledarskap.....	16
2.4 Teori/Perspektiv.....	17
2.4.1 Social konstruktionism.....	17
2.4.2 Byråkrati.....	18
2.4.3 Gräsrotsbyråkrater.....	18
2.4.4 Handlingsutrymme.....	19
3 Metod.....	19
3.1 Litteratursökning.....	19
3.2 Delfimetoden.....	19
3.3 Delfimetoden i modifierad form.....	21
3.4 Expertpanelen.....	22
3.4.1 Urval av deltagarna.....	22
3.4.2 Deltagare och bortfall.....	23
3.5 Tillvägagångssätt – Datainsamling och analys.....	23
3.5.1 Första omgången.....	24
3.5.2 Andra omgången.....	24
3.6 Analysprocesserna.....	24
3.7 Etiska överväganden.....	25

3.8	Studiens kvalitet .....	25
4	Analys av empiri.....	27
4.1	Problem i rådande styrmodell.....	27
4.1.1	Detaljstyrning och kontroll.....	27
4.1.2	Onödig administration och dokumentation .....	28
4.1.3	En tystnadskultur.....	29
4.1.4	Resursanvändning .....	30
4.2	Förslag till lösning och önskvärda effekter .....	31
4.2.1	Minskad administration.....	31
4.2.2	Handlingsutrymme och kvalitén i mötet .....	33
4.2.3	Goda arbetsvillkor .....	34
4.2.4	Frigörande av resurser .....	35
5	Diskussion.....	36
5.1	Detaljstyrning och kontroll.....	36
5.2	Överstyrning och administrationsbördan.....	37
5.3	En tystnadskultur .....	38
5.4	Resursanvändning.....	39
5.5	Handlingsutrymme .....	40
5.6	Perspektiv diskussion .....	411
5.7	Slutsatser.....	422
5.8	Vidare forskning.....	422
6	Litteraturförteckning .....	43
	Bilaga 1.....	48
	Bilaga 2.....	50

## 1 Inledning

Svårigheterna att rekrytera och behålla personal i socialtjänsternas barn- och unga enheter är ett aktuellt tema som behandlas inte minst i nyheter och i debattartiklar (Erkers, 2014, 27 november). Många nyutexaminerade socionomstudenterna börjar sin yrkesbana just här för att snabbt ta sig därifrån när chansen kommer (Göteborgsregionens kommunalförbund, 2014). Den höga arbetsbelastning, den ekonomiska effektiviseringen, den detaljstyrda verksamheten, yrkesetiken som inte kan efterlevas är några faktorer som nämns i samband med problematiken (Lindquist, 2010). Barn- och unga enheterna i många kommuner är underbemannade eller har inhyrda konsulter längre perioder, vilket kan riskera rätts säkerheten för klienterna (Wikberg-Grissler, 2013, 24 maj). Familjer och barn riskerar att inte få den hjälp de är i behov av då akut uppkomna ärenden måste prioriteras. Akuta ärenden riskeras i sin tur att falla mellan stolarna i en överbelastad och stressad arbetsmiljö. Likaså höjs risken för felbedömningar (Wikberg-Grissler, 2013, 24 maj).

Fackliga organisationer har uppmärksammat behovet av förändring av socialsekreterarnas arbetssituation. Fransson (2015, 3 mars) skriver att fler möjligheter till att utvecklas, bättre arbetsvillkor, bättre introduktion, höjda löner och minskad arbetsbelastning är några av de punkter som tas upp av fackförbundet Akademikerförbundet SSR. För att belysa problematiken ytterligare har fackförbundet Vision sammanställt en beräkningsmodell för kostnader som uppstår i samband med personalomsättningen. Den visar att det kostar drygt en halv miljon kronor för arbetsgivaren varje gång en socialsekreterare behöver ersättas. Viktigt att nämna är att om långvariga vakanser eller konsulter kommer med in i bilden kan beloppet sluta på det mångdubbla (Vision, 2015).

Även på riksdagsnivå uppmärksammas problemen i Socialtjänsterna runt om i landet. Stefan Löfven skrev i en debatt artikel i Dagens Nyheter om att låta de professionella vara professionella och att det behövs förändringar i styrmodellen (Löfven, 2013, 15 november). Den offentliga sektorn är starkt influerad av något som beskrivs som New Public Management filosofin (NPM). Mycket av problemen i den offentliga sektorn och därmed även inom socialtjänstens barn- och unga enheter tillskrivs NPM. Kritiken som riktas mot NPM handlar om detaljstyrning, ekonomisk effektivisering, mål och resultatorientering, avprofessionalisering (Shekarabi, 2015, 27 januari). Andra faktorer som också inverkar på de

professionellas arbete är byråkrati, samhällliga trender, lagar och föreskrifter, strävan efter rättsäkerhet för klienterna, kommunernas nedskärningar och snäva budgetramar.

Under hösten 2014 påbörjade den sittande regeringen ett arbete för att utforma en ny styrmodell för den offentliga sektorn. Enligt civilminister Ardalan Shekarabi (Finansdepartementet, 2015), som leder förändringsarbetet, har NPM som styrmodell lett till att administrationen tagit större plats och att den professionella statusen försvagats. Målet med att utveckla en ny styrmodell är att möta upp kritik som är kopplat till rådande styrmodell (Finansdepartementet, 2014). Med det menas att ta tillvara på kunskapen som finns inom professionerna och att yrkesetiken ska få bli ett riktmärke. Civilministern har haft ett antal seminarier under hösten 2014 och våren 2015 med inbjudna deltagare från kommuner, fackförbund, forskare etc. Seminarierna är upptakten till den utredning som ska tillsättas för att undersöka vilka konkreta förändringar av styrmodellen som bör äga rum.

Det är en komplex och mångfasetterad uppgift som regeringen nu kommer att ta sig an. Personer från olika discipliner och professioner kommer på olika sätt i kontakt med ovan beskrivna problematik. Frågan är om de ser likadant på vad som är problemet med NPM och om de har olika infallsvinklar? I den här undersökningen studeras socialsekreterares, forskares och fackliga representanters resonemang kring arbetssituationen på barn- och unga enheterna kopplat till den rådande styrmodellen. Personer från ovan nämnda yrkeskategorier utgör i den här undersökningen en expertpanel där var och en av experterna besvarar frågor utifrån sitt perspektiv. De får utöver att formulera sin egen beskrivning av situationen även möjlighet att svara på varandras frågeställningar och åsikter. Undersökningens relevans grundas i att den belyser olika perspektiv på problematiken med styrningen av den offentliga sektorn.

## **1.1 Syfte och frågeställningar**

Syftet är att skapa en förståelse för hur experter resonerar kring problematiken med NPM på barn- och unga enheter.

- Vilka områden i styrmodellen lyfter experterna fram som särskilt problematiska i förhållande till barn och unga enheterna?
- Vilka förändringar lyfter experterna fram som särskilt eftersträvansvärda?
- Vilka önskvärda effekter lyfter experterna fram att de vill uppnå med förändringarna?



## 2 Bakgrund

I det här avsnittet beskrivs offentlig verksamhet. Meningen är att skapa en bild för läsaren i vilket sammanhang barn- och unga enheterna verkar i. New Public Management och hur implementeringen gick till och vilka effekter som forskningen har lyft fram och som är möjliga att se idag behandlas också. Vidare beskrivs det social konstruktionsitiska perspektivet som kommer att genomsyra analysen och diskussionen. Även Byråkrati, gräsrotsbyråkrater och handlingsutrymme behandlas som teoretiska referensramar.

### 2.1 Offentlig verksamhet/Människobehandlande organisationer

Alla offentliga organisationer styrs och organiseras genom politiska beslut tagna av riksdagen. Hur arbetet och dess inriktning ska bedrivas är således riksdagens och regeringens ansvar. Det är regeringen genom dess statliga myndigheter som ansvarar för att beslut verkställs (Riksdagen, uå). Offentliga organisationer ansvarar stat, kommun eller landsting för. Exempel på statlig offentlig organisation och verksamhet som staten bedriver är polis och försäkringskassa. Landstingens huvudområde är hälso- och sjukvård. Den statliga myndigheten som ansvarar för ta fram riktlinjer och föreskrifter för socialtjänsterna i Sverige är Socialstyrelsen, som i sin tur lyder under socialdepartementet (Socialstyrelsen, 2013). Kommunerna är ansvariga för bl.a. att driva verksamheter inom socialtjänsten. Staten har alltså överlämnat ansvaret till kommunerna att bedriva dessa offentliga verksamheter. De mål och riktlinjer som socialtjänsten arbetar utifrån är lokala politikerns ansvar att formulera (Wörlén, 2010). Gemensamt för ovan nämnda offentliga organisationer är att dessa beskrivs som människobehandlande verksamheter. Likheten dem emellan oavsett vilken verksamhet som bedrivs är att de har till uppgift att hjälpa och bistå medborgarna. Syftet med organisationerna är att bidra till att människor kan förbli självständiga och kunna leva ett någorlunda bra liv (Thylefors, 2007). Det som karakteriserar verksamheterna är mötet och samspelet som sker mellan den som är anställd och människan som nyttjar ”tjänsten”. Mötet är därmed en grundförutsättning för att kunna utföra arbetet i människobehandlande organisationer.

#### 2.1.1 Socionomer idag

Den 1 juli 2014 infördes krav om en lägsta utbildningsnivå för att kunna arbeta med det som hör till utredningsprocessen och behovsbedömningen (exempelvis bedömningen om utredning ska genomföras, utredning i sig, bedömning utav behov av insats). För att ha rätt att arbeta med dessa exemplifierade arbetsuppgifter krävs socionomexamen eller motsvarande, SoL 3:3a. Syftet med lagen är att bl.a. ”underlätta och stärka huvudmännens arbete inom

området” och ”personalens kompetens är väsentlig för att kunna uppnå rättssäkerhet och upprätthålla en god kvalitet på arbetet” (Prop. 2012/13:175 ). I propositionen går det följaktligen att läsa att regeringen ansåg att den kompetens som nu mera krävs, skapar bättre förutsättningar för att barn och ungdomar får de insatser som behövs och att dessa är av god kvalitet.

Ett arbetsverktyg som socialsekreteraren inom barn- och unga enheterna har till sin hjälp i sitt yrkesutövande är dokumentationsplattformen Barns behov i centrum (BBIC). BBIC ska inte bara skapa en enhetlighet i kommunerna i förhållande till behovsbedömningar utan även skapa möjligheter att stärka barnperspektivet, delaktigheten för barn, unga och familjer. Tanken är också att förbättra och bibehålla kvaliteten i verksamheten (Socialstyrelsen, u.å).

## 2.2 New Public Management

New Public Management filosofin är en styrmodell som idag har ett stort inflytande över den offentliga sektorn. När statsvetaren och professor i politisk förvaltning Christopher Hood (1991) myntade begreppet NPM, var implementeringen av den nya styrmodellen redan påbörjad i Sverige. 1970- talets oljekris beskrivs som orsak till en allt sämre ekonomisk situation för de svenska offentliga verksamheterna (Thörnqvist, 2007). Och det blev allt viktigare att prioritera var skattekrona skulle användas till. Det var nu dörrarna öppnades till en förändring utav förvaltningspolitiken och som startskottet för implementeringen utav NPM filosofin skedde. Utvecklingen av NPM har skett fortlöpande över åren, ända fram till idag. Under senare år är tydliga spår som följts utav NPM privatisering och fritt val (Ibsen, Larsen, Madsen, & Due, 2011).

Grund idén med NPM är att offentliga verksamheter skulle drivas på liknande sätt som privata företag. Enligt Hood (1991) utgörs styrmodellen av sju doktriner (fritt översatt):

- 1 Ledarskap med stort handlingsutrymme.
- 2 Prestationsmätning som en central företeelse.
- 3 Resultatansvar delegeras till lokal nivå.
- 4 Det offentliga uppdraget fördelas till ett antal självständiga organisationer.
- 5 Konkurrens även mellan förvaltningens organisationer.
- 6 Privat sektors ledning och styrning är förebild för den offentliga sektorn.
- 7 Ekonomisk återhållsamhet.

För att förstå NPM, doktrinerna och deras innebörd bättre delar Bringselius (2015) in de sju doktrinerna i tre delar. På så sätt återges en mer samlad bild av NPM. I första delen menar Bringselius (2015) att NPM inom verksamheterna handlar om *managerialismen*. Det innebär att handlingsutrymmet ligger på chefer på lokal nivå som är politiskt oberoende och har den privata sektorn som modell. Detta beskrivs genom doktrinerna ett, tre och sex. I Andra delen beskriver hon, att på en *politisk- och samhällsnivå*, handlar NPM om den nyliberala trenden som framhåller avreglering och konkurrens. Detta beskrivs i doktrinerna två, fyra och fem. Tredje delen, som berör båda ovanstående delarna, är *ekonomismen* och återfinns i doktrin sju. Den beskriver det värde som ska prioriteras, nämligen den ekonomiska återhållsamheten (Bringselius, 2015). Vidare beskriver samma författare att med NPM åsyftas flera företeelser bl.a. avprofessionalisering och metoder för att mäta prestationer. Hur och vilka olika delar utav NPM som faktiskt implementeras i offentlig verksamhet skiljer sig från olika länder och olika kommuner. NPM kan alltså inte betraktas som en ”mall” utan som Bringselius (2015) påtalar, en samling idéer.

NPM som styrmodell syftar till att verksamheter ska drivas under kvasi- affärs liknande former. Diefenbach (2009) beskriver fem grundpelare till var i verksamheten NPM implementeras och dess grundantaganden. Första grundpelaren benämns *företagsklimat och strategiska mål*. Det innebär att företagsklimatet går mot marknadsorientering, varufiering utav tjänster och där ledordet är valuta för pengarna. Den service och de tjänster som tillhandahålls ges utifrån ”kundens” perspektiv. Med strategiska mål innebär det att verksamheten ska bli effektiviserad, nedskärningar ska göras där det är möjligt, utläggning av tjänster på entreprenad och privatisering. Andra grundpelaren benämns *organisations strukturer och processer*. Det innebär i stort sett decentralisering. Syftet är att skapa mindre hierarkier och att strukturen på verksamheten blir mer rörlig. Målet är att skapa snabbare vägar för beslutsfattande och på så vis, att vägen till målet ska bli kortare. Tredje grundpelaren benämns *resultatstyrning och mätsystem*. Det innebär att övervakning, mätning och utvärdering utförs systematiskt om hur verksamheten utförs och om personalens insatser. Fjärde grundpelaren benämns *ledning och chefer*. Ledarskapet definieras som en separerad och distinkt funktion och har företrädet jämfört med andra positioner och kompetenser inom verksamheten. Femte och sista grundpelaren benämns *medarbetare och företagskultur*. Med det menas att medarbetare förväntas ha attityder som stödjer de av NPM marknadsorienterade idéer som nämns ovan.

### 2.2.1 Granskning

Inom offentlig verksamhet är granskning ett vanligt förekommande begrepp idag.

Granskning kan ses som ett samlingsbegrepp som innefattar fyra olika sätt att granska verksamheten. *Uppföljning, utvärdering, tillsyn* och *revision*. Den egna verksamheten genomför uppföljningar. Dessa används som bedömningsinstrument och ger även möjlighet till att jämföra sig med andra liknande verksamheter. Exempel kan vara kvalitetsmätning. Utvärdering bedöms vara bäst när den utförs systematiskt och utifrån vetenskapliga metoder (Lindegren, 2015). Utifrån exempelvis målformuleringen för verksamheten eller ekonomiska bedömningsgrunder, avgöra om insatsen har gett det önskade utfallet. Med tillsyn menas att utifrån lagar och föreskrifter kontrollera att verksamheten följer och lever upp till dessa satta krav. Revisioner utförs av oberoende part som granskar verksamheten, både utförande och/eller ekonomin (Lindegren, 2015). De absolut viktigaste orsakerna till att granskning fyller viktiga funktioner inom verksamheten är vi lever i en demokrati, där granskning är en grundförutsättning för vårt samhälle. Utan granskning är det inte möjligt att hålla människor ansvariga. Utan granskning hade det även varit svårt att nå en positiv utveckling av verksamheten. Att det idag är populärt inom verksamheter med granskning kan ses som ett led i att stärka rättsäkerhet och kvalitet (Bringselius, 2015). Trenden i vad som kan benämnas som ett granskningsamhälle är att ”granskare” flyttar längre ifrån ”utövaren” exempel på detta är Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (Lindegren, 2015). Det kan vara en svår uppgift att utvärdera insatser, vad är det som påverkar slutresultatet? Är det insatsen eller finns det utomliggande faktorer som kan påverka? Problemet som uppstår är att resurser läggs på att mäta det mätbara. Det ”omätbara” riskerar att få tillgång till mindre resurser som en konsekvens av mätningarna. Lindegren (2015, s.286) uttrycker detta fenomen så här ”*Hitting the target and missing the point*”.

### 2.2.2 Implementering av NPM i Sverige

Implementering av NPM beskrivs ha skett i tre större vågor (Ibsen et al, 2011). Första vågen skedde under senare delen utav 1970- talet. Andra vågen beskrivs ha skett slutet av 1980- och början av 1990- talet. Den senaste NPM vågen sköljde över Sverige 2006.

Det var i och med önskan om en förändring för förvaltningspolitiken under 1970- talet som decentraliseringsidén växte sig allt starkare. Ledorden var; service, valfrihet, medborgaren i centrum, brukarmedverkan, demokratisering, aktivare styrning och avreglering. Det som var målet med införandet av NPM var att öka effektiviteten inom den offentliga verksamheten (Ibsen et al, 2011).

Behovet att sänka kostnaderna för offentlig förvaltning blev ett allt viktigare mål för att kunna bemöta budgetunderskottet för den dåvarande socialdemokratiska regeringen under tidigt 1980- tal. För att bättre kunna bemöta budgetunderskott ansåg regeringen att en förändring utav myndighetskulturen skulle ske. Från att ha bedrivit verksamhet utifrån en myndighetskultur skulle den nu komma att bedrivas utifrån en servicekultur (Montin, 1997). Det som skulle präglade denna servicekultur var samma idéer som hade börjat gro under första NPM vågen under 1970- talet. Från början fanns inget intresse för den sittande socialdemokratiska regeringen utav konkurrens inom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn ansågs viktig att bevara i sin helhet (Montin, 1997). Så småningom förändrades synen på konkurrens och entreprenörer fick nu tillgång till den offentliga marknaden.

NPM implementerades inte från början i kommuner utan i statlig verksamhet. Under slutet av 1980- och början av 1990- talet skedde förändringar med NPM influenser relativt kvickt i den kommunala sfären. Det är under den här tiden som andra vågen av NPM reformer implementerades. Särskilt efter att den nya kommunallagen trädde i kraft 1991. Det som skedde och vilket var regeringens syfte med nya kommunallagen, var att kommunerna fick stor frihet att utifrån eget tycke organisera både nämnder och kommunala offentliga verksamheter (Montin, 1997). Resultatet blev mer självstyrande kommuner. Vid slutet av 1980-talet hade delar av NPM implementerats bl.a hade mål- och resultatstyrning fått fäste i de kommunala offentliga verksamheterna i Sverige. Med mål- och resultatstyrning menas att politiker gör en målformulering som verksamheten ska arbeta emot utifrån angiven kostnadsram. För att bedöma resultatet av målpuppfyllelse sker kontinuerliga uppföljningar samt utvärderingar (Montin, 1997). Efter riksdagsvalet 1991 tog de borgliga över regeringsmakten. Den nya borgliga regeringen fortsatte att utveckla arbetet som redan påbörjats av den tidigare socialdemokratiska regeringen, bl.a. ombildades de statliga affärsverken till att drivas som statliga aktiebolag (Montin, 1997). Förhoppningen hos de borgliga vid denna tidpunkt var att bolagen skulle komma att privatiseras, vilket de inte lyckades med fullt ut med. Vid regeringsskiftet 1994 beslutade den nya socialdemokratiska regeringen att inte sälja ut statliga bolag utan istället inta en aktiv roll i bolagen. Med detta menades bl.a. att de hade för avsikt att sälja delar av aktierna i bolagen för att kunna minska stadsskulden (Montin, 1997; prop 1995/96:141). Delar av den offentliga verksamheten kunde nu drivas i privat regi. Verksamhetens drift, exempelvis daghem, lades ut på entreprenad. Det blev också då möjligt att konkurrera om ”kunden”, s.k. extern anbuds konkurrens. Montin

(1997) beskriver att ett barn anslås en värdecheck, på en viss summa. Värdechecken användas som ett betalmedel till den privata eller kommunala utförare som vårdnadshavaren ansåg vara mest lämpad för exempelvis barnets utbildning, s.k. kundvals-system. Även beställar-utförarmodellen började nu implementeras i kommunala verksamheter. Denna modell beskrivs som ett sätt för kommunen att internt köpa och sälja tjänster mellan olika förvaltningar (Montin, 1997).

De NPM influerade organisationsförändringar som skedde under 1980- och 1990- talen kan inte anses vara direkt orsakade utav varken höger- eller vänsterregeringar. Politiker skapade utvecklingen genom de beslut som togs och som genom dessa öppnade dörrar, möjliggjorde för utvecklingen av NPM. Men det var borgerligt styrda kommuner som i första hand tog till sig NPM filosofin. Att kommuner har låtit sig influeras av NPM har även sin grund i att under slutet av 1980- och början 1990- talet blev många kommuner besökta utav förespråkare utav NPM. Dessa rådgivare och reformvänliga förespråkade starkt beställar- utförarmodeller (Montin, 1997).

Tredje vågen beskriver Ibsen et al (2011) skedde efter valet 2006 då en borgerlig regering återigen tog makten. Kännetecknen för NPM som kan ses idag inom den offentliga sektorn är privatisering och att medborgaren själv har mycket större frihet att välja var denne vill söka sig för att få exempelvis sjukvård. Denna möjlighet benämns som fritt val. Målet med fritt val och privatisering är att skapa mindre byråkratiserade organisationer. Utöver detta mål ses dessa politiska åtgärder som sätt att tillmötesgå de krav på hög standard av service och åtgärder, som medborgarna kväver utav den offentliga verksamheten Detta ska ske utan att höja skatterna (Ibsen et al, 2011). NPM genomsyrar idag all offentlig verksamhet. Styrmodellen har visat sig varit och är möjlig att applicera ute i verksamheterna oavsett politiskstyrning (Montin, 1997).

### **2.3 Resultat och effekter utav NPM**

Mycket av den kommunala verksamheten styrs utifrån ramlagar, där kommunerna själva får utforma verksamheterna. Men kommunerna är inte utan krav från staten, strikta budget ramar är ett sätt att kontrollera kommunala verksamheter (Ibsen et al, 2011). Ett grundantagande inom NPM filosofin är att decentralisering är en avgörande faktor för att kunna uppnå en organisation med mindre hierarkier samt att verksamheten ska vara mer flexibel i sin struktur (Diefenbach, 2009). Barn- och unga enheters organisering skiljer sig mellan olika kommuner.

Då kommunerna kan utifrån sina uppdrag själva avgöra hur deras åtaganden bäst ska utföras (Liljegren, 2012). En gemensamnämning är att barn- och unga enheter i Sverige har stort fokus och tilltro på familjen. Med detta menas, hålla ihop familjen och så långt det är möjligt försöka undvika placeringar utanför det egna hemmet (Höjer & Forkby, 2011).

Resultat och effekter kopplade till NPM och hur arbetsklimatets påverkas, råder det oenighet i bland forskare. Vissa framhäver positiva sidor, då kopplat till privatisering. Ibsen et al (2011) beskriver dock att neddragningar i offentlig verksamhet kan sättas i samband med ett sämre arbetsklimat. Tanken bakom kostnadseffektivitet grundar sig på att beslutsfattaren skall prioritera val av alternativ som ser till individens bästa men till minsta möjliga kostnad (Wörlén, 2010). Det är inte ovanligt att anställda beskriver att sin arbetssituation karakteriseras utav stor arbetsbörda och få resurser att tillgå (Astvik & Melin, 2012).

### **2.3.1 Faktorer som påverkar valet att avsluta sin anställning inom barn- och unga enheterna**

Socialarbetare, främst inom barn- och unga enheterna upplever sig mycket stressade (Tham & Meagher, 2009). Stress ses som betydande faktorer till att personalen väljer avslutar sin anställning inom barn- och unga enheterna (Audit commission, 2002). Ytterligare en avgörande orsak till att personalen överväger att avsluta sin anställning är att de upplever sig tagna för givet och att de saknar uppskattning för det arbete de utför (Tham, 2007). En god kompetens hos socialsekreterarna är viktig, för att kunna utföra arbetsuppgifterna med god kvalitet (Prop. 2012/13:175).

Att rekrytera personal och behålla befintlig personal har blivit en allt större utmaning (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, 2013). I dag beskrivs arbetet på barn- och unga enheterna som ett genomgångs yrke. Att arbeta med myndighetsutövning inom barn- och unga enheter, anses inte ha särskild hög status i förhållande till andra yrkes områden idag (Dellgran & Höjer, 2005).

Liljegren (2012) menar, den effekt NPM influenser har haft på barn- och unga enheter har bidragit till ett skifte i hur socialarbetarna skapar legitimitet för sin yrkesroll. Tidigare har social arbetarens legitimitet byggts på tillit gentemot deras kompetens och deras etiska riktmärken s.k. yrkes professionalism. I dag har organisationsprofessionalismen vuxit sig starkare. Legitimitet inom organisationsprofessionalism bygger också på tillit. De värden som denna tillit dels bygger på är regler, kontroll och rutiner (Liljegren, 2012). Risker med denna

förändring av professionalism, är det kan leda till att begränsa det handlingsutrymmet som socialsekreteraren besitter (Lindegren, 2015).

Socionomer har i dag många olika karriärmöjligheter. Erfarna socionomer arbetar inte helt sällan med utbildning eller inom det terapeutiska fältet (Dellgran, 2015). Dessa yrken genererar ofta högre inkomst. Inkomst beskrivs inte vara orsak till att lämna barn- och unga enheter utan främsta anledningen uppges vara önskan om mer självständighet i sitt yrkesutövande och att få ett större handlingsutrymme (Dellgran, 2015).

### **2.3.2 Värden inom barn- och unga enheterna**

Kritik som tidigt riktades mot NPM var att verksamheternas fokus var produktion och effektivitet. Kritiken riktade sig mot att värden som demokratisk öppenhet, rättsäkerhet, brukarinflytande inte fick tillräckligt stor uppmärksamhet och utrymme. Det som staten kom fram till i utredningarna SOU, 1996:162 samt SOU, 1996:169 var att andra värden utöver produktion och effektivitet var viktiga att ta tillvara på. De värden som lyftes fram var demokratisk insyn, hur offentlig verksamhet skulle styras, rättsäkerhet och brukar-/klientinflytande.

SKL (2013) beskriver tre faktorer som skulle kunna bidra till att överkomma dessa svårigheter i personalfrågor; Ny personal behöver få god stöttning exempelvis genom en längre inskolningsperiod. Befintlig personal ska ges möjlighet att utveckla sig inom yrket, det bör ges möjligheter till avancemang. Goda möjligheter i ledarskap, även ledaren behöver stöttning. Exempelvis för att kunna klara av att hjälpa de nya socialsekreterarna in i sin yrkesroll.

### **2.3.3 NPM- effekter på ledarskap**

Ledarskapet inom offentlig sektor har påverkats precis som övriga delar av den offentliga förvaltningen utav de mer marknads inriktade influenser (Ahlbäck Öberg & Bringselius, 2015). De chefer som arbetade inom den kommunala offentliga sektorn beskylldes redan under mitten på 1990- talet för att ha en alldeles för hård jargong gentemot personalen. Influenser i ledarstilen kom från näringslivet. Det blev vanligare att styrningen skedde ”uppifrån”. Arbetsplatsdemokrati och personalinflytande fick en mindre framträdande roll på arbetsplatserna (Montin, 1997). Det är främst sättet att leda organisationerna som har förändrats utav NPM, inte lika mycket organisationerna i sig beskriver Montin (1997). Han beskriver också att ekonomisk styrning blev vanligare till följd av styrmodellen. Lyckades



ansvarig hålla sin budget för verksamheten kunde denna belönas likväl som denne kunde utsättas för bestraffningar om denne ej lyckades med sitt uppdrag.

Forsberg Kankkunen, Bejerot, Björk och Härenstam (2014); Kitchener, Kirkpatrick och Whipp (2000) beskriver att traditionellt sett har och fortfarande prioriterar många chefer att försöka vara nära och arbeta stödjande. De faktorer som försvårar för chefen att inta sådana positioner är att den administrativa bördan ökar samt att det förväntas att chefen ska styra och övervaka att de organisatoriska målen uppfylls.

## 2.4 Teori/Perspektiv

I följande avsnitt presenteras det perspektiv som genomsyrar analys av empiri och diskussion. För att perspektiv och experters variationer i svaren ska kunna belysas har det social konstruktionistiska perspektivet används i analysen (Payne, 2008). I arbetet med analysen har även ett medvetet förhållningssätt intagits gentemot *byråkrati*, *gräsrotsbyråkrater* och *handlingsutrymme*. Byråkratin som en organisationsstruktur påverkar arbetet på socialtjänsten i stor utsträckning. Följaktligen förklaras byråkratin och dess uttryck i människobehandlande organisationer för att möjliggöra för läsaren att skapa en referensram till andra hegemonier utöver NPM inom socialtjänsten (Wolvén, 2000). I samverkan mellan professionen och organisationen uppkommer det handlingsutrymme som gräsrotsbyråkraten besitter. Den speciella position gräsrotsbyråkraten har i sitt yrkesutövande är att behöva ta ställning till klientens hjälpbehov kontra verksamhetens krav.

### 2.4.1 Social konstruktionism

Idéen med social konstruktionistisk teori är att individen använder språket genom att förklara, redogöra och beskriva deras omgivning (Payne, 2008). Tolkningen av det som sägs är sen grunden för människans vetanden. Det betyder att kunskapen inte är vetenskaplig eller rationellt utformad, utan stark influerad av den sociala, kulturella och historiska kontext som individen befinner sig i. Det är relevant att belysa följande delar av den social konstruktionistiska teorin; "*Den sociala konstruktionen av verkligheten*" (Payne, 2008, s. 240). Beskriver hur sociala konstruktioner skapar verkligheten i den mån att individerna, utan att kunna välja, blir tilldelade tillhörighet i olika grupper genom socialiseringen. Det är möjligt att skilja på personliga konstruktioner och sociala konstruktioner. Personliga konstruktioner är individens inre föreställning av världen. Payne (2008) beskriver att denna föreställning påverka hur individen beter sig i olika situationer, utifrån tidigare erfarenhet. Således är dessa personliga konstruktioner unika för varje individ.

Undersökningen har skett ur ett social konstruktionistiskt perspektiv. Med detta menas att vi har analyserat vår empiri utifrån tron att *”det som individer och samhället uppfattar som verklighet i sig är en skapelse av det sociala samspelet som äger rum mellan individer och grupper”* (Giddens, 2007, s.151-152).

#### **2.4.2 Byråkrati**

Wolvén (2000) beskriver att en ideal byråkratisk organisation innefattar bl.a. att ansvarsfördelningen är detaljerad och uppgifterna är nedbrutna till beståndsdelar, de anställda blir experter på sin arbetsuppgift. Hierarki är ett viktigt inslag, varje led i hierarkin blir kontrollerad av ett högre led men kan också komma att kontrollera ledet under. Organisationen styrs av ett samman kopplat system utav föreskrifter som definierar de olika områdena och utförandet av uppgifterna.

Wolvén (2000) beskriver byråkratin som en rigid, detaljstyrd och trögt manövrerad organisation vilket innebär att det finns risk att den mänskliga kreativiteten och motivationen trängs undan. Samtidigt kan den byråkratiska organisation utgöra varaktighet, förutsägbarhet, trygghet och objektivitet, vilket inte ger utrymme för godtycklighet och ojämlig hantering. Fördelen med en byråkratisk organisation är att den har tillgång till hierarkiskt manövrerade experter, gedigen dokumentation, kontroll och ansvarssystem vilket gör att organisationen kan utforma realistiska och nåbara mål då verktygen till att nå målen finns inom organisationen. Nackdelen med byråkratin är att beslutsprocesser tar tid. Den långsamma beslutsprocessen är dock det som utgör det demokratiska och för medborgarna rättsäkra fundament av organisationen (Wolvén, 2000).

#### **2.4.3 Gräsrotsbyråkrater**

De tjänstemän som arbetar på barn- och unga enheter beskriver Wörlén (2010) som gräsrotsbyråkrater. Wörlén (2010) beskriver att gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme är påverkat av lagar, riktlinjer och verksamhetens interna regler. Den yrkesroll som socialarbetaren har innebär att vara den person som arbetar närmst med klienter (Svensson, Johnsson, & Laanemets, 2008). En svårighet som gräsrotsbyråkraten möter i sitt arbete är svårigheten att balansera klienters krav, behov och önskemål och samtidigt representera verksamheten. Problemet kan uppstå utifrån att dessa två olika förhållningssätt representerar olika värden. Det är här som handlingsutrymmet aktualiseras, vilka insatser behövs, vad är rimligt och vad är ej genomförbart i förhållande till klientens behov (Svensson et al. 2008).

#### 2.4.4 Handlingsutrymme

Drygt 20 % av alla anställda i Sverige är verksamma inom någon form av människobehandlande organisationer (Johansson, Dellgran, & Höjer, 2015). Flera av professionerna möter människor som är utsatta för risker och svårigheter. För att hantera dessa situationer anses de yrkesverksamma ha behov av ett generöst handlingsutrymme (Johansson et al, 2015). Det handlingsutrymme som personal på barn- och unga enheterna besitter styr verksamheten över. Yrkesutövarens erfarenheter påverkar också handlingsutrymme och hur det används. De handlingar som socialarbetaren utför kan således upplevas väldigt olika beroende ur vems perspektiv som handlingen granskas ur. Att socialarbetaren har ett visst handlingsutrymme ger socialarbetaren en möjlighet till utifrån sin egen kompetens göra bedömningar utifrån sin yrkesroll och givna organisatoriska ramar (Svensson et al. 2008).

I boken (Höjer, Sallnäs, & Sjöblom, 2012) framkommer att föräldrars uppfattning av handläggarens arbete grundar sig mer på *hur* de blivit hjälpta och av *vem* än *vad* som beslutats. Detta fenomen bekräftas även i berättelser från patienter i *Relationer som hjälper* (Topor & Borg, 2008). I boken framkommer att ett gott och respektfullt bemötande är det som verkligen kan göra skillnad

### 3 Metod

I det här avsnittet presenteras Delfimetoden som, i en modifierad form, använts i den här undersökningen. Vidare beskrivs tillvägagångssättet vad gäller urval av deltagare, bortfall, datainsamling och analysprocessen. Utöver det behandlas etiska överväganden och studiens kvalitet.

#### 3.1 Litteratursökning

För att finna den litteratur som används i denna studie har sökningar skett på bl.a. SocIndex, Libris, Primo, SwePub och Google Scholar. Sökord som använts är staff turnover, social services, New Public Management och Delfimetoden m.fl. Vi har även funnit relevant information regeringens hemsida, Socialvetenskapligtidskrift och Socialstyrelsen.

#### 3.2 Delfimetoden

Delfimetoden utformades av RAND Corporation i mitten av 1900-talet och har använts i samband med undersökning av konsensus i frågor som avser bland annat utbildning,

drogpolicy, militär politik och management (Rayens & Hahn, 2000). Metoden är en flerstegsprocess vilket innebär att deltagarna får svara på frågor ett antal omgångar under en undersökning. Vanligtvis handlar det om 2-5 omgångar, men det förekommer studier med fler (Hasson, Keeney, & McKenna, 2000). Datainsamlingen i en Delfistudie görs via en ”expertpanel” som består av personer som har expertkompetens inom området som ska studeras. Vidare bör experterna i panelen utgöra en heterogen grupp, med innebörden att de representerar olika specialkompetenser inom det givna området (Habibi, Sarafrazi, & Izadyar, 2014). Deltagarna i panelen är anonyma gentemot varandra. Forskarna analyserar svaren inför varje omgång samt formulerar nya frågor utifrån vad som framkommit (Rayens & Hahn, 2000). Tanken är att deltagarna ska få möjlighet att ompröva sina egna prioriteringar i takt med att de får ta del av andra deltagares prioriteringar och åsikter (Hasson et al. 2000). Delfimetoden erbjuder därmed möjligheten att återkoppla och få fördjupade mer riktade svar samt att studera hur experters svar skiljer sig eller samstämmer utifrån olika områden. Metoden beskrivs vara lämplig att använda när förändringar ska ske i politiken, i en organisation eller för att få mer kunskap om ett utforskat område. Den används främst för att skapa konsensus i en beslutsprocess eller för att staka ut vilken riktning en förändring kommer att ta (Rayens & Hahn, 2000). Det har visat sig att perspektiven och kunskapen som experterna framhåller har varit till hjälp när beslut ska fattas i kvalitativa angelägenheter och utforskandet av ny områden. Detta genom att metoden kan bidra med att belysa även underliggande perspektiv och hypoteser. Den är även bra att använda om det handlar om ett problem som innefattar många olika discipliner (Habibi et al. 2014).

I normala fall består datainsamlingen i en Delfistudie av kvantitativt utformade Lickertska med en del för öppna frågor. Detta för att utifrån experternas åsikter få reda på vilka tema som är relevanta i området som studeras alternativt för att kunna avgöra prioriteringen av dem i en rangordning (Habibi et al. 2014). Mellan första och andra omgången är det vanligt med kvalitativ analys av all inhämtad data (Hasson, et al. 2000; Rayens & Hahn, 2000). Den kvalitativa analysen genomförs med hjälp av tematisk analys alternativt innehållsanlys (Booth, 2014; Hasson et al. 2000; Rayens & Hahn, 2000) där yttranden, de angelägnaste frågorna och ståndpunkter ska identifieras och hanteras. Återkopplingen sker här via frågor som bygger på experternas utsagor. Vid användandet av kvantitativ analys kalkuleras deltagarnas svar utifrån Lickerskalan med hjälp av att ta ut medelvärde för varje frågeställning. Detta görs i en del av återkopplingen. När konsensus har uppnåtts efter ett antal omgångar används Kendall's coefficient för att utläsa graden av konsensus (Habibi et al.

2014). Även interkvartila avvikelser har använts i syfte att avgöra graden av konsensus (Rayens & Hahn, 2000)

I den klassiska Delfimetoden inleds ofta den första omgången av datainsamlingen med öppna frågor kopplade till området som ska studeras. Detta för att få fram så många av experternas åsikter som möjligt utifrån var och ens perspektiv. På så vis skapas grunden till undersökningens kommande frågeställningar som sammanställs i påföljande omgångar se Hasson et al. (2000). Svaren som kommer in från experterna grupperas i teman utifrån objekt som liknar varandra. Begrepp som används av experterna med liknande innebörd alternativt åsyftar samma frågeställningar förs ihop. Detta för att försöka åstadkomma en mer allsidig framställning. Andra omgångens frågor bör grunda sig på deltagarnas egna, nästintill oförändrade formuleringar. Detta för att forskaren så lite som möjligt ska påverka undersökningens riktning. Det är framförallt experterna som ska avgöra vad som är relevant för det området som utforskas (Hasson et al. 2000).

### **3.3 Delfimetoden i modifierad form**

Den här undersökningen vill belysa både likheter och variation ur experters perspektiv och deras tankar kring vilken riktning som bör eftersträvas av styrmodellens utveckling i förhållande till problematiken med personalomsättningen. Det handlar därför inte om enbart konsensus utan även om att analysera variationer i angreppssättet utifrån experternas perspektiv. Valet att använda en modifierad form av Delfimetoden är kopplat till att förändringen av styrmodellen ännu inte är konkretiserad. Då experterna kommer att kunna svara på varandras frågeställningar och åsikter kan det bidra med en mer fördjupad förståelse av resonemanget kring kommande förändring.

Med Delfimetoden i modifierad form menas här att metoden uteslutande kommer att vara kvalitativt utformad. Detta gör att den avviker från den klassiska metodbeskrivningen i andra omgången av datainsamlingen. Det finns inte några klara riktlinjer för metoden vilket gör att den många gånger används i modifierad form. Det gör att det kan vara svårt att använda sig av den på ett korrekt sätt. Vetenskapliga artiklar har studerats inför den här studien som syftar till att vara vägledande i användandet av Delfimetoden (Booth, 2014; Habibi et al. 2014; Hasson et al. 2000; Rayens & Hahn, 2000)

### 3.4 Expertpanelen

Deltagarna i en Delfistudie benämns expertpanel vilket kräver att deltagarna är väl insatta i ämnet, så kallade sakkunniga eller experter (Hasson et al. 2000). Med experter menas i den här undersökningen att de har kunskap om arbetsituationen inom socialtjänstens barn- och unga enheter och kan koppla den till rådande styrmodell.

#### 3.4.1 Urval av deltagarna

I enighet med Delfimetoden har ändamålsenligt urval av deltagare använts, vilket bygger på forskares antaganden om att deltagarna uppfyller kriterier för att kunna vara med i studien (Bryman, 2011). I enighet med Delfimetoden eftersträvas att deltagarna kommer från olika discipliner/områden samt att de har olika stort inflytande i utformningen av en förändring av styrmodellen. Därmed tillfrågades yrkes- och fritidspolitiker, forskare i ämnet, enhetschefer och professionella från socialtjänstens barn- och unga enheter samt fackliga representanter att delta i undersökningen. Valet av socialsekreterare, enhetschefer och fritidspolitiker är baserat på dels den mediala uppmärksamheten de haft kring problematiken med personalomsättningen dels att de är verksamma inom kommuner med nära samarbete. Eftersom likheter och avvikelser i svaren från deltagarna ska studeras måste de verka i samma kontext. Detta för att styrmodellen skiljer sig mellan kommunerna och hur NPM är implementerad.

Enhetscheferna har identifierats som Gatekeepers i undersökningen. Med det innebär personer genom vilka forskarna kan få tillgång till ytterligare deltagare av intresse (Hasson et al. 2000). I den här undersökningen betyder det tillgången till två socialsekreterare per enhetschef. I sin roll som Gatekeepers har enhetscheferna kunnat avböja att delta i undersökningen utan att socialsekreterarna behöver veta om förfrågan.

Övriga deltagare valdes utifrån att deras arbete är starkt knutet till barn- och unga enheterna och deras engagemang i förändringsarbetet. Kunskapen om deltagarnas relevans för undersökningen hämtades via publiceringar av deras arbete av olika slag. Forskarna valdes utifrån deras forskningsområde, fackligarepresentanter och yrkespolitiker utifrån publikationer på deras hemsida och i medier. Ytterligare vikt lades på yrkespolitikernas olika partitillhörighet.

### **3.4.2 Deltagare och bortfall**

Totalt tillfrågades 33 deltagare att delta i undersökningen (se redovisning ovan). Åsikterna om hur många deltagare i expertpanelen som är eftersträvansvärt i en Delfistudie går isär. Habibi et al. (2014) visar på just denna diskrepans och åskådliggör via olika vetenskapliga artiklar att antalet kan ligga mellan 5 och 100 stycken deltagare. När det gäller undersökningar där experter kommer från utmärkande discipliner är ett delatagarantal mellan 5 och 10 att eftersträva.

Förhoppningen var att alla sex tillfrågade grupper kunde representeras i undersökningen. Trots påminnelser via e-post och telefon med tänkta deltagare var bortfallet stort. Av de som tillfrågades deltog endast totalt 6 deltagare. Undersökningens expertpanel består således av en socialsekreterare, tre forskare och två fackliga representanter. Under andra omgången valde en facklig representant att hoppa av undersökningen genom att inte inkomma med svar. Således var det fem deltagare i andra omgången.

### **3.5 Tillvägagångssätt – Datainsamling och analys**

Datainsamlingen har skett genom att deltagarna har fått svara på frågor i två omgångar via e-post. Alternativen till e-postkommunikation skulle vara brevkorrespondens, telefonintervju eller personlig intervju. Valet av e-post för datainsamlingen grundar sig i att deltagarna enkelt kan svara på frågorna när de själva har tid. Åtkomsten till e-postinkorgen finns även tillgänglig i de flesta mobiler, datorer och surfplattor. Sammantaget gjordes bedömningen att deltagandet underlättades genom e-post. I enlighet med Delfimetoden har deltagarnas kompetens vad gäller skriftlig kommunikation och datorhantering övervägts (Hasson et al. 2000). Deltagarna bör besitta både datavana och goda kunskaper i skriftlig kommunikation med tanke på deras arbetsuppgifter och positioner. Därmed ansåg vi att detta inte skulle utgöra något hinder i datainsamlingsprocessen.

Ingen telefonkontakt upprättades med de tillfrågade innan första utskicket. Detta trots att det eventuellt skulle kunna ha höjt antalet deltagande då det visat sig att telefonkontakt har underlättat deltagandet för högt uppsatta personer då deras tid är dyrbar (Rayens & Hahn, 2000). Motiveringen till att inte ta kontakt via telefon är att antalet tillfrågade ansågs kunna klara av ett större bortfall utan att riskera undersökningens resultat, vilket anses väger upp den uteblivna telefonkontakten.

### 3.5.1 Första omgången

I första omgången skickades informationsbrev om undersökningen ut med bifogade frågor (se bilaga 1). I informationsbrevet framgick tydligt omfattningen av undersökningen och vad som förväntades av de tillfrågade om de valde att delta. Deltagarna fick fyra öppna frågor. Detta i enlighet med Delfimetoden där mer öppna frågor lämpar sig bäst när forskaren inte har tillgång till information eller själva är insatta i ämnet. Deltagarna har då större utrymme att själva identifiera viktiga aspekter av frågan (se Rayens & Hahn, 2000). Utvecklingen av denna nya styrmodell för den offentliga sektorn är i antågande. Intresserant i undersökningen är därmed vad deltagarna själv tar upp som prioriteringar. Delfimetoden går ut på att deltagarna är experter på området som utforskas och forskarna ska så lite som möjligt styra innehållet i frågorna (Rayens & Hahn, 2000). De inkomna svaren har analyserats via en tematisk analys som används för att analysera kvalitativ data. Genom analysen är det möjligt att få fram viktiga teman i datan och på så vis möjliggörs en djupare förståelse (Bryman, 2011). Syftet med analysen var att kunna sammanställa frågor till andra omgången.

### 3.5.2 Andra omgången

Utifrån analysen från första omgången formulerades nya mer riktade frågor som skickats till deltagarna (se bilaga 2). Med riktade frågor menas i den här undersökningen att deltagarna får ta ställning till alla experters uttalanden och motivera sitt ställningsstagande. Vidare får de svara på följdfrågor samt prioritera vad de anser är den viktigaste förändringen som behöver ske. Att deltagarna ska ta ställning och prioritera är en grundläggande faktor i Delfimetoden (Hasson et al. 2000).

## 3.6 Analysprocesserna

Genom att anta ett social konstruktionistiskt förhållningsätt (för vidare information se sidan 17) har analysen genomförts i förhållande till den social verklighet som deltagarna utgår ifrån och deras processbeskrivningar, samt den sociala realitet som dessa deltagare befinner sig i. Problem och lösningar som deltagare från olika specialistområden beskriver tolkas således i relation till deras sociala kontext.

Analysen av empirin efter var och en av de båda omgångerna gjordes som en tematisk analys. Materialet har därefter analyserats i sin helhet där datan av både första och andra omgången innefattas. Något som varit vägledande i analysprocesserna är att yttranden ska upptäckas, de angelägnaste frågorna ska konstateras och att ståndpunkter ska hanteras (Hasson et al. 2000). Textmaterialet gicks igenom ett flertal gånger i syfte att identifiera just sådana teman. Det



framkom att det fanns gemensamma nämnare som experterna kopplade till nuvarande styrmodell och situationer på socialtjänsternas barn- och unga enheter. Alternativ till förändringar som de hoppades på inför framtiden fanns också med. Tre av deltagarna (en från varje grupp) hade skrivit om vad de trodde förändringarna skulle kunna leda till och hur de trodde förändringarna skulle kunna genomföras. Det fanns både direkta och indirekta uttryckta åsikter om vad som inte var bra och om vad som skulle kunna förbättra situationen. Resultatet av analyserna kopplades ihop för att få en fördjupad förståelse av experternas perspektiv och deras resonemang kring frågeställningarna.

### **3.7 Etiska överväganden**

Datainsamling via e-post gör att anonymiteten är omöjlig inför oss som håller i undersökningen. Kvasi-anonymitet är när deltagarna är kända för forskarna och eventuellt för varandra men deras svar hålls anonyma. Det är något som undersökningen inte kan erbjuda då vi kommer att veta deltagarnas svar (Hasson et al.2000). Vi eftersträvar däremot att hålla deltagandet konfidentiellt (Bryman, 2011). Det innebär att vi vet om deltagarna och deras svar men att ingetdera kommer att kunna härledas i den slutgiltiga texten. I enlighet med informationskravet har deltagarna vid tillfrågan fått information om undersökningen och deltagandet i form av ett informationsbrev (se bilaga 1). I det beskrivs syftet med undersökningen och dess utformning, vad som förväntas av deltagarna och att deltagandet är frivilligt (Bryman, 2011). Då inga uppgifter samlas in om enskilda personer är nyttjandekravet inget vi eftersträvar i undersökningen dock kommer informationen inte att föras vidare till tredje part.

### **3.8 Studiens kvalitet**

Valet av att göra en kvalitativ form av Delfimetoden anser vi har påverkat undersökningens kvalitet positivt och negativt. Vi har uppnått syftet med undersökningen genom de två omgångarna av frågor. Detta har lett till att experternas ståndpunkter och åsikter både har funnit en bred konsensus och bidragit till att visa på variation. Svårigheterna har varit att finna riktlinjer och stöd i processen. Deltagandet har varit lågt i förhållande till antalet tillfrågade. Detta trots påminnelser och telefonsamtal med tänkta deltagare. En orsak till detta som har identifierats är att enhetscheferna på barn- och unga enheterna inte har vidarebefordrat vår förfrågan. Vid telefonsamtal beskriver de att skälet till detta är hög arbetsbelastning vilket de också uppger som anledning till att de själva inte deltar. Det var bara två chefer som gick med på att vidarebefordra frågan. En lämnade ut e-post adresser till socialsekreterarna och en förmedlade själv förfrågan vidare. Det var från den senare chefens enhet som vi fick tillgång

till en socialsekreterare. Enhetschefernas position som Gatekeepers framträder här tydlig. Vidare var bortfallet av yrkespolitiker något väntat. Vi fick bara telefonkontakt med en fritidspolitiker. Hen avfärdade helt intresset i att delta i undersökningen då hen inte ansåg sig ha tid. I förhållande till metoden anses dock deltagande vara inom ramen om än knappt. Svaren vi fick var i vissa fall ofullständiga då någon deltagare bara svarat på vissa frågor. Någon deltagare valde att svara mycket kortfattat, vilket gör det svårt att förstå innebörden av svaret.

Resultatet i en Delfistudie är beroende av att deltagarna engagerar sig flera gånger i undersökningen vilket kan vara en utmaning och ett problem. Av deltagarna som valde att medverka i undersökningen var det bara en som avslutade sin medverkan inför andra omgången se Hasson et al. (2000). Att socialsekreteraren själv fick ta på sig rollen att representera yrkesgruppen utgör en svaghet i undersökningen. I Delfimetoden utgår säkerheten i studien på att det finns fler deltagare som representerar expertisen (Hasson et al. 2000). Forskarnas antal i förhållande till deltagare kan anses som fullt rimlig i förhållande till undersökningens kvalitet. De fackliga representanterna representerar organisationers ståndpunkter och har därmed en stark ställning. Experternas åsikter och uttalanden har ställts både i förhållande till varandra och till den tidigare forskningen. Detta kan medföra att undersökningens giltighet ökar (Hasson et al. 2000).

Giltigheten vad gäller Delfistudier ifrågasätts främst när det kommer till framtvingandet av konsensus. Undersökningen har gett experterna möjlighet att svara på varandras uppfattningar om frågeställningarna. Då konsensus på så vis inte är påtvingat kan denna brist i giltigheten uteslutas (Hasson et al. 2000). Ökad validitet kan återfinnas i och med att deltagarna är insatta och kunniga på området (Habibi et al. 2014). De har dock sina expertiser på olika fronter och alla är inte lika insatta i de två områdena, NPM och barn- och unga enheterna. Försök att förebygga detta har gjorts genom att en kort beskrivning av styrmodellen som introduktion till frågorna i första omgången (se bilaga 1). Å andra sidan är det just de olika perspektiven som undersökningen vill lyfta fram för att åskådliggöra samstämmighet och variation. En styrka i undersökningen är att deltagarna ges möjlighet i båda omgångarna att utveckla sina svar fritt (Hasson et al. 2000). Denna möjlighet har deltagarna valt att utnyttja olika mycket. Av dem som gjorde det var det lättare att förstå innebörden i deras svar, argumentation och begreppsinnebörd. Vi har valt att presentera vårt material på så vis att det inte innebär någon sanning som gäller för alla. Då diskussionen är i full gång angående både

styrmodell och arbetssituationen på barn och unga enheterna ses undersökningen som ett bidrag till denna diskussion. Relevansen med undersökningen är därmed också presenterad. (Hasson et al. 2000).

## 4 Analys av empiri

I denna del presenteras resultatet av den tematiska analys som har genomförts av expertgruppens svar från både frågeomgång ett och två. Analysen presenteras under följande rubriker; *problem i rådande styrmodell* och *förslag till lösning och önskvärda effekter*. För att deltagarnas medverkan ska förbli konfidentiellt benämns socialsekreteraren S1, forskarna F1, F2, F3 och deltagarna från facken FA1 och FA2.

### 4.1 Problem i rådande styrmodell

Det finns en bred konsensus kring vad experterna beskrev som problematiskt med rådande styrmodell. Alla beskrev på ett eller annat sätt att ett grundläggande problem med NPM är den överstyrning som denna styrmodell har resulterat i. Överstyrningen beskrevs och exemplifierades dels i termer av *detaljstyrning och kontroll* eller som *onödig administration och dokumentation*. Andra problem som lyftes fram var *en tystnadskultur* och *resursanvändningen*.

#### 4.1.1 Detaljstyrning och kontroll

Detaljstyrning och kvalitetskontroll var ett sätt som experterna exemplifierade den problematiska överstyrningen på. Några deltagare diskuterade kring att styrmodellen har skapat en alltför stark tilltro till att verksamheten kan uppnå kvalitet genom detaljerad styrning. En forskare uttrycker följande: *“Denna styrmodell har bidragit till... En tilltro till att det går att via styrdokument få verksamheten att fungera med god kvalité....”* (F3). I citatet antyds att NPM har lett till att styrdokumentet fått en för central plats vad gäller kvalitetssäkringen. En facklig representant utvecklande resonemanget kring övertron genom att förklarar att kvaliteten i dag anses kunna säkerställas genom mätningar och beräkningar:

*Idag utgår man i stället från ett ovanifrån perspektiv och en (över)tro på att kvalitet kan räknas och vägas. I spåren av NPM är både politiker och tjänstemän hänvisade till styrmodeller som t o m kan vara kontraproduktiva. (FA2).*

Citatet synliggör även att deltagaren menar att rådande styrmodell har resulterat i ett ovanifrån perspektiv. Det antyds också att det som är avsätt att uppnås snarare kan komma att motarbetas. Samma fackliga representant utvecklar sina tankar kring tilltron till kontrollinstrument som hen beskriver genomsyrar sättet att se på verksamhetsförbättringar idag. Hen belyser det utifrån exemplet med underbemanningen inom äldreården:

*Det är ingen slump att Socialstyrelsen, PRO och SPF ser nya riktlinjer och detaljreglering som svaret på angelägna, och fullt rimliga, krav på bemanningen. Det är i mångt och mycket just sådana kontrollinstrument som vi har varit hänvisade till i den era av NPM, New Public Management-filosofin som vi levt med under årtionden. (FA2).*

Av citatet att döma verkar den fackliga representanten se NPM som orsaken till alla de kontrollinstrument som hen idag kan se inom olika offentliga verksamheter.

Flera av experterna beskrev att den centrala tillsynen har ett för stort fokus på att kontrollera att styrdokument av olika slag är upprättade i verksamheterna. En forskare skrev följande: "Att central tillsyn blivit upptagen med att följa upp existensen av styrdokument av olika slag" (F3) Citatet antyder att uppföljningen och kontrollen av styrdokumentet kommit att bli ett ändamål i sig.

#### **4.1.2 Onödig administration och dokumentation**

En bred konsensus råder bland experterna att arbetsbelastningen är alltför hög på barn- och unga enheterna. Flera av deltagarna beskrev att arbetsbelastning hängde samman med ökande administration och dokumentation. En forskare beskrev ett samband mellan kontrollmetoder och en ökad administrativ börda: "det som är mest prioriterat utifrån min forskning skulle vara att komma bort från enkla mått och kontrollmetoder som bidrar till ökad administration och som inte ger relevant information." (F2). Av citatet antyds att det borde finnas ett intresse för verksamheterna att komma bort ifrån vissa kontrollmetoder då bara genererar onödig tid för administration.

Socialekreteraren lyfter ur sitt perspektiv effekterna av överstyrningen i det dagliga arbetet i barn- och unga enheterna. Det handlade då om att administrationen ökat i samband med utdragna utredningsprocesser:

*I dagsläget finns det ett förhållningssätt till BBIC-utredningar som innebär att utredningarna görs mer omfattande än ursprungstanken. Detta leder till att utredningstiden blir längre och socialsekreterarna får därför fler ärenden per handläggare. Detta leder till en högre arbetsbelastning och längre processer innan familjerna får det stöd de är i behov av. (S1)*

Konsekvensen blir dubbelt negativ enligt socialsekreteraren. Handläggarna får fler ärenden vilket leder till att arbetsbelastningen ökar. Samtidigt som familjerna får vänta längre på utredningens genomförande. Av citatet framkommer att socialsekreteraren tar klientperspektivet, då det är familjerna som i slutändan får vänta längre på insatser de är i behov av. Socialsekreteraren exemplifierar även andra problem som hen menade uppstår vid användandet av BBIC vid utredningar:

*Ursprungstanken med BBIC är god och tanken var att öka kvalitén och rättssäkerheten. I dagsläget kommer sällan dokumentationen klienterna tillgodo eftersom de inte är lätta att ta till sig. Då blir funderingen för vem socialsekreteraren skriver om det inte är för klienten. (S1)*

Som citatet synliggör menar socialsekreteraren att verksamheten är tänkt att bistå klienten och att detta i sin tur ska återspeglas i dokumentationen. Så som socialsekreteraren formulerar sig tycks hen se brister i kvaliteten och rättssäkerheten gentemot klienten så till vida att klienter sällan kan tillgodogöra sig dokumentationen.

#### **4.1.3 En tystnadskultur**

Under första omgången tar en forskare upp och ifrågasätter den interna kommunikationen som ska säkerställa att verksamheten snabbt anpassar sig efter rådande förutsättningar:

*Att föreställningen om att den interna kommunikationen av förändringar i verksamhetens förutsättningar skall kunna leda till snabb anpassning är illusorisk. Snarare har detta inlån från näringslivet inneburit en tystnadskultur och rädsla från både markpersonal och chefer att redovisa verklighetens villkor för beslutsfattarna/ politikerna. (F3)*

I citatet beskrivs att idén om den interna anpassningsstrategin snarare har haft en omvänd effekt. När alla deltagare i andra omgången fick ta ställning i frågan visade det sig att det bara var socialsekreteraren som tog helt avstånd från antagandet om tystnadskulturen. Forskaren som först belyste frågan gjorde en fördjupad utläggning under andra omgången:

*En del av problemet är att förvaltningsledningar och politiker inte får (och kanske inte vill ha) en realistisk information om läget på "golvet" pga. en tystnadens kultur som spritt sig framför allt genom att styrsystemen förutsätter att arbetsledare och chefer skall kunna hantera verksamheten utifrån de förutsättningar de givits. De riskerar att få sparken som dåliga ledare, om de "avslöjar" svårigheterna att driva verksamheten framgångsrikt. (F3)*

Som citatet belyser visar hen på att bestraffningar av ledare som visar på brister i sin verksamhet förekommer. Citatet belyser även risken av att det inte finns någon som verkligen tar den realitet som råder i verksamheten på allvar. Det leder i sin tur till ett indirekt ifrågasättande av syftet med kontrollmetoder och kvalitetgranskningar om informationen ändå inte når upp till ledningen.

#### **4.1.4 Resursanvändning**

Ett underliggande tema som kunde urskiljas i analysen av experternas svar från första omgången var resurser. Under andra omgången fick deltagarna möjlighet att utveckla vad resurser har för betydelse. Det framkommer en bred konsensus bland deltagarna i att knappa resurser utgör ett problem i arbetet på barn- och unga enheterna. En forskare utvecklar frågeställningen och beskriver att problemet ligger i *hur* resurserna används och att de inte tas tillvara:

*Det sker idag ett stort slöseri på personalomsättning, kompetensutveckling som är dåligt planerad och kostsamma insatser för att personalen inte har tillräcklig kompetens för att kunna göra bra prioriteringar och planeringar. För att inte tala om de samhällsliga kostnader som uppstår pga. att erfarenheter inte tas tillvara, personalens hälsoproblem och konsekvenser av att verksamheten inte är optimal. (F3)*

I citatet tas flera exempel upp på resursslöseri på många olika plan som även infattar kostsamma konsekvenser av att inte ha lagt resurserna på rätt saker från början. Indirekt antyds det att personalen i sig är en resurs då personalomsättning och erfarenheter som inte tas till vara sätts under resursslöseriet. I den bemärkelsen finns det en bred konsensus bland experterna i att personalen försummas stöttning i arbetet och att cheferna inte har tid att vara närvarande. Det var bara socialsekreteraren som svarade nej på den frågan. Forskaren formulerar sig sammanfattningsvis angående resurseranvändning: *“Att vara kostnadseffektiv innebär inte att till varje pris sänka kostnaderna utan att använda de resurser man har på bästa sätt” (F3).*

## **4.2 Förslag till lösning och önskvärda effekter**

Det har visat sig vara svårt att separera *förlag på lösning* från *önskvärda effekter* då de av experterna beskrivs vara en direkt följd av förändringarna. Därför har vi valt att presentera dessa områden tillsammans. Det finns en bred konsensus kring vad experterna exemplifierar som lösningar på problemen med den rådande styrmodellen samt de önskvärda effekter de skulle generera. Alla deltagare beskriver på ett eller annat sätt att förslag på lösning skulle kunna vara *minskad administration, handlingsutrymme och kvalitet i mötet* samt *goda arbetsvillkor*. Ett annat tema som diskuterades är *frigörande av resurser*. Som önskvärda effekter framkom minskad arbetsbelastning, minskad stress, större handlingsutrymme och minskad personalomsättning.

### **4.2.1 Minskad administration**

Bred konsensus finns i experternas svar angående att dokumentationen bör minskas på barn- och unga enheterna. En forskare beskriver det följande: *“Kartlägg administrativa arbetsuppgifter, ta bort sådana som inte bidrar till något värde.” (F2)*. Samma forskare lyfter fram detta som den viktigaste förändringen som skulle ge störst positiv effekt på personalomsättningen. Vidare råder det även en bred konsensus i expertpanelen om att det finns ett samband mellan en minskning/effektivisering av administrationen och en minskad arbetsbelastning. En forskare som har egna erfarenheter på området uttrycker: *“Har sett en hel del goda exempel på hur man kan förbättra förutsättningarna för handläggning/dokumentation för att minska arbetsbelastning och stress.” (F3)*

Socialsekreteraren uppgav att en förenkling/förbättring av BBIC kommer under hösten och att de på hans arbetsplats redan arbetar på att bli mer effektiva genom att vara mer selektiva i vilken information som ska ingå i utredningen. Enighet bland experterna råder, vad gäller behov av denna förenkling av BBIC. Experterna bedömer att detta är ett steg i rätt riktning. De nämnde också en önskan om minskad styrning/kontroll. Som ett led i det skulle enligt flertalet experter även administrationsbördan minska och därmed arbetsbelastningen. Det som socialsekreterare föreslog som en konkret lösning på den höga arbetsbelastningen/administrationen på barn- och unga enheter var följande:

*För att förhindra detta och effektivisera utredningsprocessen behöver styrdokumentet till BBIC ses över och det krävs också högre kunskap hos handläggarna kring hur dessa dokument ska användas. (S1).*

Detta skulle enligt socialsekreteraren kunna ske genom att förenkla BBIC:s och Socialstyrelsens styrdokument samt att göra dessa valbara utifrån socialsekreterarens bedömning av barnets behov. Hen belyser att styrdokumentet mycket väl kan underlätta arbetet men att de inte alltid är applicerbara.

*Att vissa styrdokument som vi är skyldiga att använda idag blir valbara utifrån socialsekreterarens bedömning. Styrdokumentet kan användas när det bedöms att de underlättar för klienten men de behöver inte vara obligatoriska. Exempelvis bör formuläret för överväganden vid placering vara mer anpassningsbart utifrån barnet/den unges situation. (S1)*

Socialsekreteraren uppger att dokumentationen är allt för omfattande och stjäl tid från klienter. Denna problematik är vad hen skulle prioritera högt i fråga om en förändring som ger störst positiv effekt. En effektivisering av utredningsprocessen och förenkling av styrdokumentet skulle enligt socialsekreteraren kunna leda till ”snabbare handläggning, färre ärenden per handläggare, mindre stress och färre parallellprocesser under utredningstiden samt att klienten lättare skulle kunna ta del av dokumentationen.”(S1). I kontrast till detta belyser en forskare ett mer övergripande perspektiv på situationen på barn- och unga enheterna: ”En hel del arbetsuppgifter landar på handläggarna därför att andra system fungerar dåligt – t.ex. socialförsäkringar, bostads- och arbetsmarknader.” (F3) Hen knyter den höga arbetsbelastningen på barn- och unga enheterna till andra system i samhället.



Med det belyser forskaren att det inte bara är socialtjänsternas barn- och unga enheter som har problem av något slag.

#### 4.2.2 Handlingsutrymme och kvalitén i mötet

Det finns en bred konsensus bland experterna gällande vikten av att skapa ett ökat handlingsutrymme för de professionella och att kvalitet skapas i mötet med klienterna. Några experter beskriver det i form av ökat utrymme och andra beskriver det i form av att stödja mötet mellan profession och klient. En facklig representant uttrycker följande:

*Jag menar att det handlar om att tänka helt nytt och när det gäller exempelvis äldreomsorg, individ-och familjeomsorg måste utgångspunkten vara att styrsystemen ska stödja mötet mellan brukare/patient/klient och profession det är där det ska vara kvalitet!(FA2).*

I citatet belyser den fackliga representanten vikten av att en reform av styrsystemet för att kunna ändra fokus på var kvaliteten skapas. Det antyds även i citatet en önskan om ett ökat utrymme för professionella då mötet mellan profession och klient skapar kvaliteten. En forskare belyser också vikten av en genomarbetning av styrningen för att uppnå detta:

*...man måste tänka igenom styrningen överhuvudtaget och ta bort/begränsa den "över"-styrning som finns i många verksamheter idag. Ibland formuleras detta som att öka utrymmet för de professionella yrkesgrupperna i den offentliga sektorn. (F2).*

Forskaren beskriver en koppling mellan minskad styrning och ett ökat handlingsutrymme för de professionella.

För att komma tillrätta med de problem som styrdokumentet genererar och som har sin grund i styrmodellen belyser en facklig representant att den behöver ha sin utgångspunkt i professionen. Enligt den fackliga representanten kommer det att generera positiva effekter på de professionellas arbetssituation och där med även på personalomsättningen:

*Styrmodeller som tar avstamp i professionen kombinerat med lagar, riktlinjer etc kommer att stödja medarbetarna i deras yrkesutveckling och för en förutsättning i att känna arbetsglädje, få användning för sin*

*utbildning och sina erfarenheter. Något som i sin tur borde resultera i minskad personalomsättning. (FA2).*

På liknade sätt beskriver även en forskare ur sitt perspektiv dessa positiva effekter men med utgångspunkten i ökat handlingsutrymme samt minskad styrning och administration.

*Ett ökat utrymme för professionella yrkesgrupper och minskad administration och styrning skulle ge ökad arbetstillfredsställelse och minskad stress och därmed ökad trivsel, bättre arbetsmiljö och mindre omsättning av personal. (F2)*

En forskare resonerar kring vad ökat handlingsutrymme kan uppnå: *“Det handlingsutrymme som krävs för handläggarna är att de faktiskt ges möjlighet att individualisera i klientkontakten och inte bara förväntas tillgripa standardlösningar.”(F3)* Citatet synliggör att om mötet med klienten ska kunna bli individanpassad och inte standardiserad behövs ett ökat handlingsutrymme. Socialsekreteraren är inne på samma linje och tillägger att ökat handlingsutrymme bidrar till en ökad yrkes stolthet. *“Ökad yrkes stolthet och förbättrade möten med individerna eftersom ökat handlingsutrymme ger ökade möjligheter att anpassa mötet efter individen.”(S1)*. En forskare beskriver att ett ökat handlingsutrymme kan bidra med: *“Högre kvalitet, diskussion om innehåll, mer fokus på kärnprocesser”(F2)*. Experternas olika perspektiv synliggörs i deras resonemang då forskaren har ett mer abstrakt förhållningssätt till handlingsutrymme än vad socialsekreteraren har. Socialsekreteraren lyfter å sin sida konkret att handlingsutrymme kan leda till förbättrad kvalitet genom individualiserat mötet.

Expertpanelen är oense om det finns riskerna med ett ökat handlingsutrymme. En forskare menade att det inte finns några risker alls. En annan forskaren uttrycker sig ur ett klientperspektiv: *”Ett ökat handlingsutrymme utan insyn är riskabelt med tanke på klienternas utsatthet.” (F3)* . Även socialsekreteraren lyfter fram klientperspektivet och de risker klienten kan utsättas för i samband med ökat handlingsutrymme: *”Bristande kvalitet och risk för särbehandling” (S1)*

### **4.2.3 Goda arbetsvillkor**

Experterna är eniga kring att personalen på barn och unga enheterna skulle vara förtjänta av bättre arbetsvillkor; en bra introduktion, ändamålsenligt IT-stöd, kompetensutveckling samt

stöttning. Ur fackförbund perspektiv är som en representant beskrev: *“Goda arbetsvillkor är det prioriterade perspektivet för allt vårt arbete.” (FA1)*. Socialsekreteraren lyfter ur sitt perspektiv personaltätheten som en viktig faktor angående goda arbetsförhållande”... *att det ges möjlighet att anställa fler medarbetare.” (S1)*. En forskare beskriver att det som strategiskt sett är viktigast i fråga om förändring och som ger störst positiv effekt är ett gediget introduktionsprogram. Hen föreslår att det skulle kunna utföras enligt följande:

*Ett ambitiöst program handlar om ett ca tvåårigt stöd som är strukturerat och följs upp med tillgång till en introduktör som man har schemalagda träffar med – täta i början och mer utglesade så småningom - praktiska utbildningar, auskultation hos samarbetsparter, handledning av arbetsledare som också arbetar med att integrera den nyanställda i enhetens team av medarbetare.(F3).*

De viktigaste delarna för att uppnå förändring beskrivs av experter vara vikten av samlat initiativ eller samarbete mellan viktiga parter så som stat och kommun. En av experterna belyste också vikten av ett långsiktigt arbete. Ytterligare en expert anser att det handlar om att tänka helt nytt då NPM visat sig inte fungera.

#### **4.2.4 Frigörande av resurser**

Med anledning av att resurser var ett underliggande tema under första omgången ställdes följdfrågor om detta under andra omgången. Det visar sig att en bred konsensus finns bland deltagarna att det behövs långsiktig planering av resurser och att eventuella frigjorda resurser bör komma socialtjänstens personal till del på ett eller annat sätt. En forskare belyser på ett tydligt och kortfattat vis att det handlar om att: *”frigöra resurser och styra bort från ekonomism till professionalism.” (F1)*.

Socialsekreteraren lyfter ur sitt perspektiv återigen dokumentationen och nu som en viktig faktor i frigörandet av resurser och tid: *“Genom att effektivisera och undvika onödigt omfattande dokumentation frigörs tid och därigenom resurser som kan ägnas åt annat.” (S1)*. I citatet beskrivs frigörande av tid som en direkt koppling till mer resurser. Indirekt kan det av socialsekreterarens formulering även utläsas att tiden kan komma klienterna till gagn.

Eftersom en forskare nämner detaljstyrningen som ett hinder för att möjliggöra utnyttjandet av resurserna och uppger att frigörandet av resurser kan ske genom: *”Färre kontroller, mindre formell styrning”(F2)*. Forskaren fördjupar sitt resonemang genom att uttrycka det

som är hans förhoppning på framtida områden för resursanvändningen: ”En mer omfattande diskussion om vad kvalitet är, mer fokus på värdefrågor”. En annan forskare framhåller vikten av en samsyn och en stringens i kommunernas resursanslag i den långsiktiga planeringen av resurserna:

*...viktigt att man i kommunerna blir överens från kommunfullmäktige till handläggare om att verksamheten långsiktigt kräver vissa förutsättningar för att vända de negativa processer som bl a resulterar i hög personalomsättning. Och att de resurser som krävs faktiskt avsätts och försvaras. (F3)*

Av citatet att döma antyds det en misstro till att kommunerna verkligen tar steget fullt ut med att avhjälpa problematiken med ekonomiska medel. Forskaren nämner även handläggare som samarbetsparter till kommunfullmäktige i frågan om var resurser bör läggas för att nå positiva effekter på barn- unga enheter.

## **5 Diskussion**

I det här avsnittet kommer vi att diskutera resultatet i förhållande till tidigare empirisk och teoretisk forskning och problematiken med personalomsättningen på barn- och unga enheter.

### **5.1 Detaljstyrning och kontroll**

Utifrån resultatet framkommer att experterna ifrågasätter den starka tilltro som råder, att det via detaljstyrning och kontroller går att skapa god kvalitet och förbättra offentlig verksamhet och socialtjänst. Som går att läsa i resultatet beskriver en expert att det finns en över tro på att kvalitet kan räknas och mätas. Experter beskriver hur NPM har, i alla fall bitvis, lyckats förändra hur grundläggande och viktiga behov trängs undan till fördel för hårda värden som kan mätas, så som kronor och ören. Att andra överordnade värden så som detaljstyrning och kontroller beskrivs vara den vägen som ska kunna skapa kvalitet. Inom människobehandlande organisationer handskas verksamheterna med mjuka värden i form av möte med klienter, bygga goda relationer, etik och processer dagligen. De drag som Thylefors (2007) beskriver karakteriserar människobehandlande organisationer är mötet och samspel som exempelvis sker mellan klient och socialsekreterare. Om detta möte är så viktigt att det karakteriserar en hel verksamhet ser vi det som, att den grund som socialsekreterarens profession har, verkar få

en allt mindre plats i verksamheten. Samtidigt är det viktigt att det finns ett ekonomiskt ansvar och medvetenhet utifrån att det inte kan existera obegränsade budgetar.

Kvalitetssäkring i en människobehandlande organisation, beskrivs av en expert ofta återgivna i mått som kan kvantifieras i form av enkla mått och kontrollmetoder. Lindegren (2015) beskriver att det finns en reell konsekvens av dessa "felmätningar" i att resurser läggs på fel ställe. Risker är då att det som inte är direkt mätbart inte får de resurser som behövs. En expert anser att diskussionen om vad kvalité är samt mer fokus på värdefrågor är eftersträvansvärt. Sammantaget verkar det vara viktigt att de mjuka värdena blir operationaliserade, för att bättre kunna förstå vilka behov verksamheterna har. Risker som kan komma av att inte ta hänsyn till dessa värden kan det leda till att verksamheten förskjuter sin utveckling åt fel håll. Detta på grund av att de hårda värdena får större plats än vad de egentligen borde ha. I enighet med experterna tänker vi att om resurserna på så vis hamnar där de behövs skulle det underlätta arbetet på barn- och unga enheterna vilket eventuellt skulle kunna påverka personalomsättningen. På så vis tror vi att det är större chans att undvika det Lindegren (s. 286) uttrycker som "*Hitting the target and missing the point*".

I resultatet beskriver experterna att tillsynsmyndigheter ofta har ett felaktigt fokus. De nämner rutiner och riktlinjer som säkring av kvaliteten och existensen av styrdokument. Experter uttrycker önskan om färre riktlinjer och rutiner. Tillsynsmyndigheter har en viktig funktion, granskning och kontroll är en del i att uppnå rättsäkerhet. Tillsammans med demokrati är det värden som är grundstommar i samhället (Bringselius, 2015). Tidig kritik mot NPM var att dessa värden inte uppmärksammades i tillräckligt stor utsträckning (SOU, 1996:162; SOU, 1996:169). Granskningen bör då ta hänsyn till värden som har verklig betydelse. Granskning behövs för att ha en möjlighet att upptäcka fel och brister, både inom verksamheten i stort men också i myndighetsutövningen. Bringselius (2015) beskriver att det är viktigt med granskning för att kunna uppnå en positiv utveckling av verksamheten. En viktig aspekt att ha i åtanke är att arbeta för rättsäkerhet i myndighetsutövning som en del i ledet att uppnå en form av kvalitet.

## **5.2 Överstyrning och administrationsbördan**

Arbetsbelastningen anses av experterna vara för hög på barn- och unga enheterna i dagsläget. Administrationsbördan framställs som en orsak kopplat direkt till en ökad belastning för verksamhetens personal. En expert ger uttryck för behov utav att kartlägga administrativa uppgifter och ta bort de som inte tillför någon nytta. Socialsekreteraren i detta sammanhang

beskriver att BBIC har orsakat en högre arbetsbelastning och längre utredningsprocesser vilket gör att handläggarna har kvar ärendena en längre tid. BBIC kan därför ses som en bidragande orsak till att folk inte vill vara kvar då nuvarande IT-stöd beskrivs leda till större arbetsbörda och stress. Detta är en anledning för folk att sluta enligt Adit kommission (2002); Astvik och Melin (2012); Tam och Meagher (2008). Socialsekreteraren lyfter ur sitt perspektiv nästan uteslutande problematiken med en för omfattande dokumentation vilket enligt hen orsakas av förhållningssättet till BBIC. Utöver att skapa missnöje hos socialsekreterare så beskrivs även dokumentationen svårförståelig för klienten vilket utgör en brist i rättsäkerheten. På så vis är användningen i nuläget dubbelt negativ då varken socialsekreterare eller klienter har en verklig behållning av dokumentationen. En önskan om att BBIC och dokumentationen ska vara ändamålsenligt lyftes av experterna. Enligt socialsekreteraren kommer en förändring av BBIC till hösten som innebär en förenkling. Förhoppningsvis leder denna förändring till att socialarbetarna kommer uppleva att de arbetar med ett ändamålsenligt IT-stöd.

Ur empirin framkommer att vissa experter beskriver administrationsbördan, det begränsade handlingsutrymmet och i viss mån även försummelsen av att stötta personalen som konsekvenser av en alltför detaljerad styrning och kontroll. Vi tycker oss se en koppling till *resultatstyrning och mätsystem*, grundpelare tre (Diefenbach, 2009). Personalens insatser och verksamheten ska utvärderas systematiskt med hjälp av mätningar och övervakning. Detta genererar en administrativ belastning både för socialsekreterare och för chefer.

### **5.3 En tystnadskultur**

En expert beskriver tystnadskulturen som ett problem i samband med personalomsättningen på barn- och unga enheterna. Hen kopplar det till att tanken med verksamhetsanpassning genom intern kommunikation inte uppnås på grund av en rädsla att inte nå målen och hålla budgeten. Detta beskriver även Montin (1997) genom att den ekonomiska styrningen har lett till att det är viktigare att hålla verksamhetsbudgeten än att förmedla vidare de problem som finns. Om budgeten inte hålls kan det leda till bestraffningar (Montin1997). I förlängningen skulle det kunna leda till att verksamheten får svårare att nå målen och bedriva verksamheten med god kvalitet om en rädsla finns för att lyfta problem. Detta då områden i behov av utveckling inte får den uppmärksamhet och de resurser som skulle kunna behövas. Vilket på sikt även skulle kunna hämma en positiv utveckling. Följaktien så beskriven Diefenbach (2009) pelare nummer fem som att medarbetare förväntas stödja de marknadsorienterade

teorier som NPM grundar sig på. Vilket vad vi tror skapar en kultur där det är svårt att ifrågasätta strukturer, vilket vi menar skulle kunna förstärka tystnadskulturen. Om detta uteslutande beror på NPM eller om det har med andra faktorer att göra framkommer inte av den här undersökningen. Vidare kan det i ifrågasättas om NPM har implementerats på rätt sätt då syftet med styrmodellen har varit att skapa mindre hierarkier och att strukturen i verksamheten ska bli mer rörlig (Diefenbach, 2009). Hierarkier kan ha förstärkts genom tystnadskulturen då skiljelinjen mellan professionerna eventuellt förstärks utan en öppen kommunikation om verksamhetens förutsättningar. Hierarki är också ett viktigt inslag i byråkratin (Wolvén, 2000). Som vi ser styrmodellens påverkan på att utveckla en tystandskultur så gör vi bedömningen att syftet med NPM kan ha fått en motsatt effekt. Tystandskulturen kan därmed ha lett till en oönskad byråkratisering utav verksamheten. Det är intressant att kritiken mot minskad arbetsplatsdemokrati och personalinflytande som Montin (1997) beskriver riktades mot chefer redan under 1990-talet fortfarande är lika aktuell. Vi ser detta som en illustration över hur svårt det kan vara att skapa förändringar i verksamhetskulturer.

#### **5.4 Resursanvändning**

En expert beskriver i resultatet att det är i hur resurser används problematiken ligger. Att resursanvändningen är ett problem uppnådde en bred konsensus i undersökningen. Samma ovan nämnda expert framhäver också att vara kostnadseffektiv är inte att spara in på varje krona utan ta till vara på de resurser som finns att tillgå. En annan expert vill att verksamheterna ska arbeta mot att stärka professionalism, vilket hen ser som att kunna ta tillvara på resurserna som finns. Att rekrytera och nyanställa är en kostsam process enligt Vision (2015). En expert lyfter att verksamheterna borde försöka att ha en mer långsiktig strategi för hur personalförsörjning ska gå till. Hen beskriver att om socialsekreterarna hade fått exempelvis en bra introduktions utbildning så kanske det hade gjorts bättre prioriteringar och planeringar, vilket experten ansåg var ett problem. Dessutom belyser experten samhällskostnader för detta slöseri av resurser utav vad hen beskriver vara ett slöseri på personalomsättning, erfarenheter som går förlorade och att personalen drabbas av hälsoproblem.

Alla experterna utom socialsekreteraren var enade om att cheferna många gånger kunde brista i att vara närvarande och leda sin personal. Precis som en forskare uttrycker, att även cheferna har fått andra arbetsuppgifter som följd av NPM, vilket enligt experten leder till att de inte

längre har så stora möjligheter att stötta personalen. Tidigare forskning visar på att en avgörande orsak till att personalen överväger att avsluta sin anställning är att de upplever sig tagna för givet och att de saknar uppskattning för det arbete de utför (Tham, 2007). SKL (2013) uttrycker i sin rapport att det finns behov av god stöttning för nya socialsekreterare. Tidigare forskning har visat att många chefer fortfarande prioriterar att vara närvarande och att arbeta stödjande (Forsberg et.al, 2014; Kitchener et al. 2000). Forskningen visar att det är administration bördan som skapar svårigheter för chefen att vara närvarande i den utsträckning som det finns behov utav (Forsberg et.al, 2014; Kitchener et al. 2000). Då socialsekreteraren uttrycker att detta inte utgör något problem för hen gör vi antagandet att hen har en närmsta chef, som prioriterar att vara närvarande. En frånvarande chef kan ses som resursslöseri i dubbelbemärkelse dels så tas inte chefens ledarskapskompetens tillvara dels är det en bidragande orsak till varför personalen slutar.

## 5.5 Handlingsutrymme

Om dokumentationen minskar vilket många experter tycker är en viktig punkt menar de att det skulle leda till att frigöra mer tid. En expert beskriver att effektivisering av utredningsprocessen och styrdokument hade kunnat leda till snabbare handläggning och färre parallella processer.

Experterna belyser att efter implementeringen av NPM filosofin har handlingsutrymmet krympt för personalen i deras yrkesutövning. Några experter kopplar det minskade handlingsutrymmet till den höga personalomsättningen. Detta bekräftas även i tidigare forskning vara en av de främsta orsakerna till varför socialsekreterare lämnar barn- och unga enheterna (Dellgran, 2015). Det framkommer ur analysen att en hög arbetsbörda och det snäva handlingsutrymmet orsakar stress. Dessa faktorer har ur tidigare forskning visat sig vara orsaker till att personal väljer att avsluta sin anställning inom barn- och unga enheterna (Audit commission, 2002; Astvik & Melin, 2012; Tham & Meagher, 2008). I och med att lagstiftningen skärpts gällande kompetensen (Propp 2012/13:175) tänker vi att handlingsutrymmet borde påverkas positivt. Då det ännu inte verkar ha skett någon större förändring vad gäller ökat handlingsutrymme kan det finnas en diskrepans mellan lagstiftningens mål och hur styrmodellen påverkar möjligheterna till handlingsutrymmet.

Vi tänker att det experterna beskriver som minskat handlingsutrymme är kopplat till den organisationsprofessionalismen som Liljegren (2012) beskriver finns idag. Det har enligt



honom under NPM skett en förskjutning från yrkesprofessionalism till organisationsprofessionalism. Att den sistnämnda har fått ett starkare fäste idag än yrkesprofessionalismen kan bero på det Diefenbach (2009) benämner som grundpelare fem. Experterna ger uttryck för att utvecklingen i styrningen bör gå i riktning mot att stödja ett mer yrkesprofessionaliserat arbetssätt. Det skulle innebära att kompetensen och etiska riktmärken skulle få större plats (Liljegren, 2012). Yrkesetik och de professionellas kompetens nämner även civilministern som viktiga delar till en förändring av styrmodellen (Finansdepartementet, 2015). Socialsekreteraren uttrycker sig som att både klient och socialsekreterare gynnas om handlingsutrymmet ökar.

En expert gör kopplingen mellan överstyrningen till handlingsutrymme på så vis att mindre styrning leder till ökat handlingsutrymme. Det är intressant att socialsekreterare var den enda som i första omgången lyfte risker med ett ökat handlingsutrymme och därmed även den enda som i sammanhanget lyfter klientperspektivet. I andra omgången tog även forskare upp riskerna på en riktad fråga. I resultatet blir det tydligt att experterna visar på vikten av handlingsutrymmet i klientarbetet för att skapa kvalitet i mötet. Vilket Thylefors (2007) beskriver är en förutsättning för arbetet i människobehandlande organisationer. I förlängningen skulle det kunna bli ett sätt att möta de krav som finns på offentliga verksamheter från samhället i dag.

Vi anser att det är viktigt att försöka förändra den bild som Dellgran och Höjer (2005) beskriver om att barn- och unga enheter betraktas som ett genomgångsyrke. I vår mening borde barn- och unga enheter ha en högre status. Dellgran och Höjer (2005) beskriver att arbeta på barn- och unga enheter i dag har en låg status i förhållande till andra yrkes fält. För att kunna förändra yrkets status och möta behovet av bättre kompetens så kanske det en expert beskriver med ett riktigt introduktionsprogram är en god idé. Värde i en ordentlig introduktion skulle kunna vara att skapa en trygghet för den nyanställde. Introduktionsprogrammet skulle kunna vara ett sätt att förverkliga fackförbundens mest prioriterade mål, att skapa goda arbetsvillkor.

## **5.6 Perspektiv diskussion**

Resultatet diskuteras i det här avsnittet utifrån det social konstruktionistiska perspektivet (Payne, 2008). Vår avsikt är att belysa variationer, nyanser och nivåerna i experternas förhållningssätt gentemot problematiken. Experterna står på en gemensam grund då de vill

uppnå en positiv förändring för personalen på barn- och unga enheterna. Utifrån deras expertstatus förhåller de sig till frågeställningarna kring styrmodellen på olika sätt. Som expert kan det därmed vara svårt att se hela bilden, då ingen kan vara expert på alla yrkesroller/områden samtidigt i samma kontext. Socialsekreterarens perspektiv skiljer sig från de övriga då hen har ett mer uttalat klientperspektiv i förhållande till frågeställningarna. Det kan bero på att hen har ett klientnära arbete och på hens roll som gräsrotsbyråkrat (Svensson et al. 2008). Det blir tydligt att hen har ett mer praktiskt förhållningssätt. Det framkommer i undersökningen att fackförbunden har ett medlemsperspektiv då de arbetar för att förbättra arbetsvillkor för sina medlemmar. Både forskare och fackförbunden har ett mer organisatoriskt tänk generellt sätt i jämförelse med socialsekreteraren. Forskarnas beskrivningar kan ses som mer abstrakta även om variationer förekommer inom gruppen. Det visar på att det finns nyanser i perspektiven mellan grupperna, men de skiljer sig även åt inbördes. Grupperna är inte homogena, då deltagarna har sina egna personliga konstruktioner (Payne, 2008). Även vi har olika referensramar utifrån vilka vi tolkar betydelsen i de begrepp som används i undersökningen.

## **5.7 Slutsatser**

Som ovan redovisats har experterna olika perspektiv i sitt förhållande till undersökningens frågeställningar. Sammantaget har det framkommit att det finns en bred konsensus i förhållande till problematiken och lösningsförslagen. Experterna ser problem i en överstyrning som resulterar i hög administrationsbörda och minskat handlingsutrymme. Lösningen som många experter förordar är minskad styrning ihop med minskad administration. På så vis kan resurser frigöras för att öka handlingsutrymmet vilket i sin tur enligt experterna skulle leda till minskad stress och en vilja att stanna kvar på barn och unga enheterna.

## **5.8 Vidare forskning**

Vidare forskning kring området skulle vara intressant att undersöka hur attityder gentemot arbetet på socialtjänstens barn- och unga enheter kan förändras utifrån att yrket betraktas som ett genomgångsyрке. Det skulle också vara intressant med vidare undersökning på hur sammansättning av expertgrupper skapar en social verklighet utifrån olika perspektiv. Även undersökning av kopplingen mellan ökat handlingsutrymme och rättsäkerhet och eventuella risker som kan uppstå skulle vara av intresse.

## 6 Litteraturförteckning

- Ahlbäck Öberg, S., & Bringselius, L. (2015). Professionalism and organizational performance in the wake of new managerialism. *European Political Science Review*, Prepublicering online. DOI: 10.1017/S1755773914000307.
- Astvik, W., & Melin, M. (2012). Coping with the imbalance between job demands and resources: A study of different coping patterns and implications for health and quality in human service work. *Journal of social work*, 13, (4), 337-360. doi: 10.1177/1468017311434682.
- Audit commission. (2002). *Recruitment and retention: A public service workforce for the twenty-first century London*. Hämtat från <http://archive.audit-commission.gov.uk/auditcommission/subwebs/publications/studies/studyPDF/2848.pdf>
- Booth, C. L. (2014). Experiences and Wisdom Behind the Numbers - Qualitative Analysis of the National Action Alliance for Suicide Prevention's Research Prioritization Task Force Stakeholder Survey. *American Journal of Preventive Medicine*, (47), 106–114. Hämtad från <http://dx.doi.org/10.1016/j.amepre.2014.05.021>.
- Bringselius, L. (2015). New Public Management - ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta? *Organisation och samhälle*, 1, Hämtad från <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=4935777&fileOid=4935785>.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber.
- Dellgran, P. (2015). Människobehandlande organisationer. i S. Johansson, P. Dellgran, & S. Höjer (Red.), *Människobehandlande organisationer - Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete* (ss. 165-188). Stockholm: Natur & Kultur.
- Dellgran, P., & Höjer, S. (2005). Rörelser i tiden. Professionalisering och privatisering i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift nr 2-3*. hämtad från <http://svt.forsa.nu/Artiklar-SocialVetenskaplig-Tidskrift.aspx>.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic "enlightenment". *Public Administration*, 87, 892-909. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x.
- Erkers, H. (2014, 27 november). Personalbrist i socialtjänsten drabbar barn som far illa. *Dagens nyheter*, Hämtad 20 maj, 2015, från <http://www.dn.se/debatt/personalbrist-i-socialtjansten-drabbar-barn-som-far-illa>.

- Finansdepartementet. (2014). *Ny styrning bortom New Public Management*. Hämtat 23 mars, 2015, från Regeringen.se: <http://www.regeringen.se/sb/d/19333/a/248803>
- Finansdepartementet. (2015). *Ny styrning av välfärden - bortom New Public Management*. Hämtad den 19 mars, 2015, från <http://www.regeringen.se/sb/d/14892/a/253318>.
- Forsberg Kankkunen, T., Bejerot, E., Björk, L., & Härenstam, A. (2014). *New Public Management i kommunal praktik..* (ISM-rapport 15). Hämtad 24 april, 2015, från <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Vard-och-halsa/Institutet-for-stressmedicin/ISM/Halsoframjande-arbete/Aktuellt/New-Public-Management-i-kommunal-praktik/>
- Fransson, D. (2015, 3 mars). Personalbrist hotar socialtjänsten. *Göteborgs Posten*, Hämtad 4 maj, 2015, från <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.2645674-personalflykt-hotar-socialtjansten>.
- Giddens, A. (2007). *Sociologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Göteborgsregionens kommunalförbund. (2014). *Att utveckla och behålla kompetensen inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Hämtad 6 maj, 2015, från [http://www.grkom.se/download/18.54be7653149dc01d8ddd4df5/1416998033621/dok\\_att\\_ut](http://www.grkom.se/download/18.54be7653149dc01d8ddd4df5/1416998033621/dok_att_ut)
- Habibi, A., Sarafrazi, A., & Izadyar, S. (2014). Delphi Technique Theoretical Framework in Qualitative Research. *The International Journal Of Engineering And Science*, (3), 4, 08-13. doi:10.6084/M9.FIGSHARE.1016934.
- Hasson, F., Keeney, S., & McKenna, H. (2000). Research guidelines for the Delphi survey. *Journal of Advanced Nursing*, 32(4), 1008-1015. Hämtad från <http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?sid=19ca31ec-83a3-42a9-846b-d5cbfaee0c0c%40sessionmgr4001&crlhashurl=login.aspx%253fdirect%253dtrue%2526scope%253dsite%2526db%253dc8h%2526AN%253d2001011046%2526msid%253d41938193>.
- Höjer, I., Sallnäs, M., & Sjöblom, Y. (2012). *När samhället träder in*. Lund: Studentlitteratur.
- Höjer, S., & Forkby, T. (2011). Care for Sale: The Influence of New Public Management in Child Protection in Sweden. *British Journal of Social Work*, 41, 93–110. doi:10.1093/bjsw/bcq053.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19. Hämtad från <http://search.ebscohost.com.bibl.proxy.hj.se/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,uid&db=buh&AN=4549559&site=ehost-live>.

- Ibsen, C. L., Larsen, T. P., Madsen, J. S., & Due, J. (2011). Challenging Scandinavian employment relations: the effects of new public management reforms. *The International Journal of Human Resource Management*, 22, 2295-2310. DOI:10.1080/09585192.2011.584392.
- Johansson, S., Dellgran, P., & Höjer, S. (2015). Inledning. i S. Johansson, P. Dellgran, & S. Höjer (Red.), *Människobehandlande organisationer - Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete* (ss. 21-38). Stockholm: Natur & Kultur.
- Kitchener, M., Kirkpatrick, I., & Whipp, R. (2000). Supervising professional work under New Public Management: Evidence from an "invisible trade". *British Journal of Management*, 11, 213-226. doi: 10.1111/1467-8551.00162.
- Liljegrén, A. (2012). Pragmatic professionalism: micro-level discourse in social work. *European Journal of Social Work*, 15, (3), 295-312. doi: 10.1080/13691457.2010.543888.
- Lindegren, L. (2015). Granskning för utveckling och kontroll i socialt arbete. i S. Johansson, P. Dellgran, & S. Höjer (Red.), *Människobehandlande organisationer - Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete* (ss. 272-289). Stockholm: Natur & Kultur.
- Lindquist, A. (2010). *Att bygga kompetens för kvalificerade utredningar av barn och unga*. Hämtad 23 april, 2015, från Stiftelsen Allmänna Barnhuset: <http://www.allmannabarnhuset.se/produkt/att-bygga-kompetens-kvalificerade-utredningar-av-barn-och-unga/>
- Löfven, S. (2013, 15 november). Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter. *Dagens nyheter*, Hämtad 20 mars, 2015, från <http://www.dn.se/debatt/valfardens-yrken-maste-fa-sin-frihet-och-status-ater/>.
- Montin, S. (1997). New Public Management på svenska. *Politica*, 262-278. Hämtad från [http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po\\_0029-PDF/po\\_0029\\_93264.pdf](http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po_0029-PDF/po_0029_93264.pdf).
- Payne, M. (2008). *Modern teoribildning i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Rayens, M. K., & Hahn, E. J. (2000). Building Consensus Using the Policy Delphi Method. *Policy, Politics, & Nursing Practice*, Vol. 1 No. 4, 308-315. doi: 10.1177/152715440000100409.
- Riksdagen. (uå). *Sveriges riksdag*. Hämtad 6 maj, 2015, från <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-uppgifter/Beslutar-om-lagar/Regeringen-verkstaller-riksdagens-beslut/>

- Shekarabi, A. (2015, 27 januari). Avigsidor med NPM urholkar tilliten. *Svenska Dagbladet*, Hämtad 30 april, 2015, från [www.svd.se](http://www.svd.se).
- Socialstyrelsen. (2013). *Detta gör socialstyrelsen*. Hämtat från 29 april <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19284/2013-12-11.pdf>
- Socialstyrelsen. (uå). *BBIC, barns behov i centrum*. Hämtat från 26 maj från <http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic>
- SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur*. Stockholm: Fritze
- SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting*. Stockholm: Fritze
- Svensson, K., Johnsson, E., & Laanemets, L. (2008). *Handlingsutrymme - utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. (2013). *Stabilitet som kompetensstrategi för social barn- och ungdomsvård*. Hämtat 29 april, 2015, från <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/stabilitet-som-kompetensstrategi-for-social-barn-och-ungdomsvard.html>
- Tham, P. (2007). Why Are They Leaving? Factors Affecting Intention to Leave among Social Workers in Child Welfare. *British Journal of Social Work*, 37, 1225-1246  
doi:10.1093/bjsw/bcl054.
- Tham, P., & Meagher, G. (2009). Working in Human Services: How do Experiences and Working Conditions in Child Welfare Social Work Compare? *British Journal of Social Work*, 39, 807-827. doi:10.1093/bjsw/bcm170.
- Thörnqvist, C. (2007). Changing industrial relations in the Swedish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 20, (1), 16-33. Hämtad från <http://dx.doi.org/10.1108/09513550710722689> .
- Thylefors, I. (2007). *Ledarskap i human serviceorganisationer*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Topor, A., & Borg, M. (2008). *Relationer som hjälper*. Lund: Studentlitteratur.
- Vision. (2015). *Kostnader för personalomsättning - en beräkningsmodell*. Hämtat 20 maj, 2015, från [www.vision.se](http://www.vision.se): <http://vision.se/Opinion/rapporter/2015/kostnader-for-personalomsattning/>
- Wikberg-Grissler, M. (2013, 24 maj). Fortsatt stora problem inom socialtjänsten. *ETC-Göteborg*, Hämtad 22 maj, 2015, från <http://goteborg.etc.se/nyheter/fortsatt-stora-problem-inom-socialtjansten>.
- Wolvén, L.-E. (2000). *Att utveckla mänskliga resurser i organisationer*. Lund: Studentlitteratur AB.

Wörlén, M. (2010). *Att prioritera i socialtjänsten - Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande*. Hämtat från <http://svt.forsa.nu/Artiklar-SocialVetenskaplig-Tidskrift.aspx>

## Förfrågan om deltagande i C-uppsats

Bilaga 1. (1/2)

### *- Undersökning angående utvecklingen av styrmodellen för offentlig sektor*

Vi är två socionomstudenter på Hälsohögskolan i Jönköping som under våren kommer att skriva en C-uppsats. Vår förhoppning är att uppsatsen kommer att öka förståelsen för vilka prioriteringar som anses behövas för att komma tillrätta med den höga personalomsättningen inom Socialtjänstens barn och unga enheter. Syftet med vårt arbete är att undersöka vilka värden och kvalitéer som anses vara viktiga i utvecklingen av den offentliga sektorns styrmodell, som idag starkt influeras av New Public Management. Vidare är tanken att få en förståelse av hur eventuella förändringar skulle kunna påverka personalomsättningen inom Socialtjänstens barn och unga enheter.

### **Metod och urval**

Undersökningen kommer att genomföras i form av en förenklad Delfistudie. Det innebär att utvalda experter från olika gebit/domäner/fack kommer att svara på frågor via mail i två omgångar för att undersöka om det finns en samstämmighet i svaren. Du tillfrågas härmed som deltagande i denna undersökning utifrån din expertis/erfarenhet på området. Första omgången kommer att innehålla öppna frågor där du uttrycker det du anser är viktigt att beakta i utvecklingsarbetet av styrmodellen för den kommunala offentliga sektorn med koppling till personalomsättningen på Socialtjänsten. Andra omgången kommer att bygga vidare på svaren vi fått in och frågorna kommer att vara mer riktade och fördjupande.

Uppskattningsvis kommer tidsåtgången för undersökningen ta ca 30 min per omgång. Vi har förhoppningen att du besvarar första omgången innan den 15/4 och andra omgången under första veckan i maj.

Deltagande är självfallet frivilligt. Största möjliga konfidentialitet eftersträvas i undersökningen genom att ingen obehörig får ta del av materialet. Materialet förvaras så att det bara är åtkomligt för oss som skriver. I rapporteringen av resultatet i form av en examensuppsats på Hälsohögskolan i Jönköping kommer informanterna att avidentifieras så att det inte går att koppla resultatet till enskilda individer.

Arbetet förväntas vara klart i början utav juni 2015. Vid intresse får du även möjligheten att ta del av arbetet. För övriga frågor kontakta oss:

Anna Engl  
Socionomstudent  
Telefon: XXXX  
Mail: [XXXXXXXXXXXXXXXX](mailto:XXXXXXXXXXXXXXXX)

Maria Zopf  
Socionomstudent  
Telefon: XXXX  
Mail: [XXXXXXXXXXXXXXXX](mailto:XXXXXXXXXXXXXXXX)

Aimeé Ekman  
Handledare  
Telefon: XXXX  
Mail: [XXXXXXXXXXXXXXXX](mailto:XXXXXXXXXXXXXXXX)



## **Bakgrund till frågorna**

## **Bilaga 1. (2/2)**

Dagens styrmodell för den offentliga sektorn är starkt influerad av New Public Management (NPM). Förenklat innebär det att den privata sektorn är förebild vad gäller styrning och ledning. Ekonomisk måttlighet, effektivitet och resultatorientering beskrivs vara centrala värden. Hur starkt NPM påverkar de professionellas arbeten i verksamheterna är dock inte enhälligt vederlagt. Andra faktorer som också inverkar på de professionellas arbete är byråkrati, samhällsliga trender, lagar och föreskrifter etc. Med vår undersökning vill vi låta sakkunniga från olika gebit/domäner/fack få uttala sig om utvecklingsarbetets riktning. Vår avsikt är att undersöka om det finns en samstämmighet i svaren eller om de sakkunniga från olika områden gör olika prioriteringar i vad som anses vara viktigt i utvecklingsarbetet, med inriktning på de den höga personalomsättningen på Socialtjänstens barn och unga enheter.

Då frågorna är öppna och få i sitt antal skulle vi uppskatta om ni vill dela med er av era tankar!

### ***Frågor:***

- 1. Vilka förändringar i styrmodellen för den kommunala offentliga sektorn anser du vara mest prioriterade?*
- 2. Hur tror du att de av dig prioriterade förändringarna av styrmodellen skulle kunna påverka personalomsättningen på socialtjänstens barn och unga enheter?*
- 3. Hur tänker du att en sådan förändring skulle kunna se ut och gå till?*
- 4. Övrigt som du vill bidra med.*

## Frågor omgång 2

Bilaga 2. (1/2)

Utöver att du kortfattat svarar på frågorna nedan skulle vi om möjligt ange den punkt alternativt punkterna som du tycker är viktigast för barn och unga enheterna utifrån förändringsarbetet på styrmodellen.

# JA/NEJ Frågor

## Problembeskrivningar som tagits upp av deltagarna

Följande frågor vill vi att du svarar ja eller nej på. Om du vill får du gärna motivera dina svar.

Anser du att:

- arbetsbelastningen på barn och unga enheterna är för hög.
- dokumentationen är för omfattande och tar tiden som skulle kunna ha kommit klienterna till del.
- cheferna inte har tid att leda sin personal.
- det råder en allt för stor tilltro till styrdokumentet.
- de professionella inte får den stöttning de behöver i sitt yrkesutövande.
- kontroll och detaljstyrningen inte är bra.
- ekonomism är något man bör komma bort ifrån.
- knappa resurser utgör ett problem i arbetet på barn och unga enheterna.
- det finns en rädsla för att inte nå målen och därmed förs inte problemen vidare uppåt.
- att samarbetet med ex skola och sjukvården har blivit för komplicerat.
- NPM bidrar till ett uppifrån perspektiv.
- det är svårt att konkretisera förändringen av styrmodellen.

## Alternativ på lösningar som tagits upp av deltagarna

Följande frågor vill vi att du svarar ja eller nej på. Om du vill får du gärna motivera dina svar.

Anser du att:

- socialsekreterarna behöver ändamålsenligt IT-stöd.
- den förenkling av BBIC som kommer till hösten är ett steg i rätt riktning.
- färre riktlinjer/rutiner/kontroller skulle höja kvalitén på utförandet av arbetet.
- en effektivisering av handläggningen/dokumentationen kan bland annat leda till mindre arbetsbelastning och mindre stress.
- de professionella behöver mer kompetensutveckling och stöttning i sitt arbete

- att tillsynsmyndigheterna ska ta hänsyn till arbetsbelastningen i sin granskning av socialtjänsterna samt samarbeta med arbetsmiljöverket.
- det är i mötet med klienterna där kvalité skapas i arbetet.
- det behövs en bra och välplanerad introduktion för nyanställda socialsekreterare.
- att det behövs långsiktig planering av resurser
- det krävs ett samarbete mellan regeringen, facken, kommunerna etc. för att nå en förändring.

## Följdfrågor

---

Vad anser du kan uppnås med ett ökat handlingsutrymme?

Finns det som du ser det några risker med ett ökat handlingsutrymme?

Hur skulle det se ut utan ekonomism, dvs när inte kostnadseffektiviteten är i fokus? Vad skulle komma istället?

Hur ska mer resurser frigöras?

Hur skulle en långsiktig planering av resurserna kunna se ut och vad ska resurserna läggas på? (Ex förbyggande arbete).

Om du bara får välja en faktor att förändra, som enligt dig hade gett störst positiv effekt på arbetsförhållandena inom barn- och unga enheterna, vilken hade det varit? Beskriv gärna hur du tänker att denna förändring skulle kunna se ut?

Skulle några förändringar kunna göras utan att ändra en hel styrmodell, alternativt höja löner, minska administration, öka handlingsutrymmet etc?

*Tack för din medverkan!*

*Maria och Anna*