

Mälardalens högskola  
Akademin för Hälsa, Vård och Välfärd

# Spelets regler

Arbetsmiljö och verksamhetsstyrning  
i Socialtjänsten

Jessica Hoff

D-opsats i arbetslivsvetenskap, VT 2015  
Handledare: Wanja Astvik  
Examinator: Gunnel Ahlberg

# Spelets regler

## Arbetsmiljö och verksamhetsstyrning i socialtjänsten

Jessica Hoff

Socialtjänsten är en verksamhet som i studier framträder som särskilt problematisk vad gäller den psykosociala arbetsmiljön, arbetsrelaterad ohälsa och personalomsättning. Mot bakgrund av socialtjänstens verksamhetsstyrning, vilken är omfattande och komplex, ställs frågan hur kommunen ser på möjligheterna att verka för en god psykosocial arbetsmiljö. I denna fallstudie har 12 nyckelaktörer med någon form av personalansvar gentemot socialsekreterarna från en och samma socialförvaltning intervjuats. Intervjuerna analyserades genom innehållsanalys med latent fokus. Resultaten visar att den bild som framträtt i forskning kring socialsekreterarnas arbetsvillkor inte nått full legitimitet på organisatorisk nivå. Resultaten visar även att det arbete som bedrivs för att stärka den psykosociala arbetsmiljön sker genom primära interventioner vars fokus riktar sig mot organisationen samt interaktionen mellan individ och organisation. Vidare antyder resultaten att kunskapen gällande verksamhetsstyrningens relation till psykosocial arbetsmiljö är i behov av utveckling. Studien tyder på att det behövs mer forskning kring sambandet mellan socialtjänstens verksamhetsstyrning och socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö liksom att dialogförhållandet mellan kommuner och den statliga överbyggnaden behöver undersökas närmare.

*Keywords:* interventions, New Public Management, operations strategy, psychosocial work environment, social services

### Introduktion

Socialtjänstens psykosociala arbetsmiljö är i forskning betraktad som problematisk (Arbetsmiljöverket, 2008; Astvik & Melin, 2012; Tham, 2014). Denna studie har som utgångspunkt att förbättringar i den psykosociala arbetsmiljön kräver ett helhetsperspektiv på verksamheten. Ett sådant perspektiv ställer krav på hela organisationen som helhet med den politiska nivån inkluderad och inbegriper såväl socialsekreterarnas uppdrag som socialtjänstens verksamhetsstyrning. Ett led i att utveckla den psykosociala arbetsmiljön torde vara att titta på hur aktörer med ansvar för arbetsmiljö definierar socialsekreterarnas arbetssituation, hur de ser på orsaker till situationen respektive vad som behöver göras samt vilka mandat de har för att åstadkomma förändring. I denna studie fokuseras därför det psykosociala arbetsmiljöarbetet inom socialtjänsten kopplat till verksamhetsstyrning samt arbetsmiljöansvarigas uppfattningar och förutsättningar att verka för en god psykosocial arbetsmiljö inom socialtjänsten.

## *Socialtjänsten och arbetsmiljön*

*Socialtjänsten.* Kommunen bär det yttersta ansvaret för de medborgare som hamnar i en utsatt situation och behöver stöd och hjälp. Det kan handla om missbruksproblematik, ekonomiska frågor, stöd för äldre eller funktionshindrade samt barn och unga som på något vis far illa. I varje svensk kommun finns en socialnämnd som lyder under Socialtjänstlagen (SoL). Under denna nämnd lyder i sin tur socialtjänsten vilken är uppdelad på tre områden; Funktionshinder, Äldreomsorg och Individ- och familjeomsorg. Organiseringen av individ- och familjeomsorgen (IFO) ser olika ut mellan kommunerna men kan generellt sägas innefatta vård, stöd och service för barn och unga, missbruk och beroende, personer i behov av ekonomiskt bistånd samt personer med boendeproblematik såsom hemlöshet (Socialstyrelsen, 2003). Vid socialtjänsten IFO finns anställda socialsekreterare, vilka oftast har socionomutbildning eller annan likvärdig högskoleutbildning, som arbetar specialiserat med försörjningsstöd, barn och ungdomar eller med missbruksvård. Socialsekreterarna har ett flertal lagar att förhålla sig till i sitt arbete. De främsta är Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) genom vilka individen ska erbjudas insatser som tillförsäkrar denne en skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor. Vid särskilt svåra fall finns det även ett fåtal tvångslagar som möjliggör vård och behandling mot personers egen vilja, lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och Lagen om vård av unga (LVU) (Socialstyrelsen, 2003).

Socialtjänsten är kontinuerligt utsatt för politiska reformer och omfattande ansträngningar för att förbättra och förändra verksamheten. Exempel på reformer och förändringar inom socialtjänsten de senaste decennierna är avinstitutionaliseringen av psykiatrin och funktionshinderomsorgerna samt införandet av marknadsmekanismer med utkontraktering av socialtjänstverksamhet till privata utförare, det vill säga New Public Management (Johansson, 2015). Styr situationen kompliceras av att den nationella statliga nivån har det övergripande politiska ansvaret medan kommunerna har det operativa ansvaret för verksamheterna. Det kommunala självstyret står inskrivet i grundlagen (Svensk författningssamling, 1974) men samtidigt kan staten genom sin lagstiftande makt utfärda tvingande bestämmelser för såväl ansvarsområden som arbetsformer (Johansson, Dellgran & Höjer, 2015). Sett över tid kan relationen mellan stat och kommun sägas ha utvecklats i decentraliserande riktning. Två former av decentralisering kan urskiljas. Det handlar dels om administrativ decentralisering, det vill säga verkställigheten av välfärdspolitiska beslut fattade på central nivå förläggs på lokal nivå, och dels om politisk decentralisering, det vill säga kommunerna ges ökad beslutanderätt över den lokala välfärdspolitiken mål och inriktning (Johansson et al., 2015). En grundförutsättning för ett demokratiskt styrelseskick är att utförandet och resultatet av socialtjänstens tjänster ska kunna granskas och ansvariga för den förda politiken ska kunna ställas till svars. Uppföljning, utvärdering, tillsyn, revision och andra former av granskning är därför viktiga instrument för att styra och utveckla socialtjänstens verksamhet. Sedan 1990-talet har kravet på och omfattningen av granskning ökat starkt i många länder där Sverige nämns som ett land där institutionaliseringen av granskningen drivits mycket långt (Lindgren, 2015). För såväl uppföljning, utvärdering, tillsyn som revision handlar nyttan om att den framkomna kunskapen ska fungera ansvarsutkrävande, främjande och/eller kontrollerande. Under senare år har kontrollinriktade former av granskning expanderat. Granskningen görs i syfte att övervaka att verksamheten följer lagar och föreskrifter, har förväntad kvalitet och uppnår avsedda resultat. Detta nya fokus på kontroll märks genom att lagar, regler och styrdokument beslutas på ett sådant sätt att verksamheternas kvalitet och resultat ställs i centrum (Lindgren, 2015, Johansson 2012). Ofta likställs god kvalitet med att fastställda politiska mål har uppnåtts, vilka i sin tur beskriver ett förväntat resultat. Inspektionen för vård

och omsorg (IVO) är exempel på en fristående sektorsspecifik utvärderings- och tillsynsmyndighet med ansvar för socialtjänstens verksamhetsområde. IVO's uppdrag är kontroll, utvärdering och tillsyn och är helt separerat från uppgifter rörande beställning, normering och genomförande (Lindgren, 2015).

*Socialsekreterarens förändrade arbetssätt.* Socialt arbete är en komplex praktik där rätt och fel inte är givet med hänsyn till att samhället och individens livssituation ständigt är i rörelse. Detta faktum till trots pågår idag en standardisering av socialt arbete (Ponnert & Svensson, 2015). Under 1960-talet expanderade socionomutbildningarna och fram till 1980-talet hade socialsekreterarna ett generöst professionellt handlingsutrymme. De kunde göra bedömningar utifrån sin kompetens utan styrning av formulär som angav vad som skulle ingå i bedömningen. Socialtjänstlagen, som infördes 1982, grundade sig i tanken att arbetet skulle präglas av en helhetssyn på människor och individanpassade åtgärder (Socialstyrelsen, 2003). Denna helhetssyn på sociala problem innebar att specialisering skulle undvikas, den bjöd på en professionell bredd och ett integrerat arbetssätt. Socialsekreterarnas professionella handlingsutrymme kom så småningom att kritiseras för godtycklighet vilket ledde till att merparten av kommunernas socialtjänster från 1990-talet och framåt har infört en specialiserad funktionsindelning. Marknadens logik har fått influera det sociala arbetet. Ett centralt verktyg i denna logik är standardisering av arbetsmoment i syfte att förenkla, förtydliga och sänka kostnaderna. Socialtjänstens tjänster jämföras med varor och mottagarna ses som kunder (Ponnert & Svensson, 2015).

En stor del i steget mot standardisering av arbetsmetoder kan kopplas till ambitionen om evidensbaserad praktik och den styrning som skett från statligt håll om hur socialt arbete ska utföras. Införandet av evidensbaserad praktik inom socialt arbete har drivits av statens sedan 1990-talet framförallt via Socialstyrelsen som med sitt monopol på kunskapsstyrning upprättat avtal med kommunala aktörer och som finansierar olika kunskapsinsatser. Evidensbaserad praktik vilar på en underförstådd förbättringstanke men då arbetssättet huvudsakligen spritts genom en top-down-modell och inte introducerats genom de professionella själva kan det uppfattas i termer av kontroll (Lindgren, 2015). I praktiken innebär evidensbaserad praktik inom socialt arbete ett program eller idé som professionerna har att förhålla sig till. Standardiserade manualer erbjuder lösningar på frågor om osäkerhet och legitimitet som i sin tur leder till minskat professionellt handlingsutrymme och autonomi. Professionaliteten blir således avhängig organisationens logik i stället för professionens egen. Som exempel kan nämnas ÄBIC (Äldres behov i centrum) och BBIC (Barns behov i centrum) vilka är behovsriktade och systematiska arbetssätt med strukturerad dokumentation av behov, mål och resultat i utredningen, genomförandet och uppföljningen av insatser riktade mot barn och äldre. ÄBIC och BBIC är framtagna av Socialstyrelsen och anger metoden för en mer likvärdig handläggning, de bygger på ett gemensamt språk för den strukturerade dokumentationen och ger möjlighet att samla in lokal och nationell statistik och följa verksamheten (Socialstyrelsen, 2011). Ett liknande exempel från missbruksvården är ASI (Addiction Severity Index) vilket är en strukturerad intervju metodik för bedömning av alkohol- och narkotikarelaterade problem. Inom forskningen har man problematiserat hur evidensbaserad praktik i kombination med marknadsorienterade influenser som NPM, har inneburit en ökad styrning av socialt arbete och begränsad de professionellas handlingsutrymme (Munro, 2011). Motståndet har dock varit störst i forskarleden och debatten har således främst skett inom akademien. Bland praktikerna, då med socialsekreterarna inräknat, har införandet av evidensbaserad praktik tagits emot med stor acceptans (Socialstyrelsen, 2011).

*Socialsekreterares arbetsmiljö.* Socialsekreterarnas arbetsmiljö har uppmärksammats allt mer i olika former av forum runt om i landet men problematiken som lyfts fram är inte ny. Arbetsmiljöverket genomförde en omfattande inspektion av socialsekreterarnas arbetsmiljö 2005-2006 där flertalet brister i den psykosociala arbetsmiljön kunde konstateras såsom stress, hög arbetsbelastning, ökat administrativt arbete, högt arbetstempo, tidspress, påfrestande klientkontakter, begränsade möjligheter att prioritera bort uppgifter och hög förekomst av hot och våld (Ternelius, Ohlsson, & Henriksson, 2007). Vidare konstaterades att socialsekreterare ofta upplever att de får begränsade möjligheter att arbeta professionellt då arbetsbelastningen och/eller att begränsade resurser förhindrar dem att leva upp till Socialtjänstlagens intentioner. Inspektionen konstaterade även att socialtjänsten präglas av hög personalomsättning vilket innebär sämre kontinuitet i verksamheten och mycket resurser måste användas för introduktion av nya som också kan leda till högre arbetsbelastning för de anställda (Ternelius et al. 2007). Även i senare rapporter från Arbetsmiljöverkets framgår att socialsekreterarna är en yrkesgrupp som i stor utsträckning är utsatt för psykosociala påfrestningar och som i högst grad rapporterat om arbetsrelaterade besvär som stress och psykiska påfrestningar (Arbetsmiljöverket, 2011; 2012).

Den bild som framträder gällande socialsekreterarnas svåra arbetsvillkor och höga personalomsättning i Arbetsmiljöverkets rapporter bekräftas också genom forskning om socialsekreterares arbete och arbetsvillkor. Astvik och Melin (2012) genomförde en empirisk studie kring hur personal inom barnomsorg, hemtjänst och socialtjänst hanterar hög arbetsbelastning. Utav de tre copingstrategier gällande hantering av hög arbetsbelastning som kunde urskiljas utmärkte sig socialsekreterarna genom att i huvudsak nyttja en kompensatorisk strategi som innebar att man arbetade mer intensivt, avstod pauser och tog med arbete hem (Astvik & Melin, 2012). Astvik och Melin (2012) tolkade detta val av strategi som en följd av den extrema arbetsbelastning som karaktäriserade socialsekreterarnas arbetsvillkor. Användandet av denna typ av copingstrategi innebär högre risk för framtida sjukdom och ohälsa. Baserat på samma material genomförde Aronsson, Astvik och Gustafsson (2013) en undersökning av återhämtning för personal som arbetade under hög stress. Närmare hälften av socialsekreterarna tillhörde den fjärdedel av studiens deltagare som beskrevs som *"inte återhämtade"*. Denna grupp karaktäriserades av svåra arbetsförhållanden och rapporterade sämre hälsa. Trots detta hade gruppen inte högre sjukfrånvaro, däremot sjuknärvaro. Det stora flertalet i gruppen *"inte återhämtade"* beskrev avsaknad av tid för reflektion och möjlighet till diskussion i arbetet.

I en kartläggning gällande kompetens och personalstabilitet i Socialtjänstens barn- och ungdomsvård genomförd av Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2013) framkom att drygt en tredjedel av socialsekreterarna var nyanställda och 28 procent av cheferna uppgav att de haft svårt att rekrytera personal med önskvärd kompetens. SKL's slutsats av kartläggningen är att grundutbildningarna inom socialt arbete behöver justeras så att de motsvarar verksamheternas behov samt att ledarskapet i Socialtjänsten behöver förstärkas så att nyanställda kan erhålla stöd. I två rapporter av Lindquist (2010, 2012) beskrivs den satsning som Regionförbundet i Uppsala län genomförde i syfte att skapa stabilitet i personalförsörjningen. Man sökte orsaker till den höga personalomsättningen och ville finna strategier för att behålla personalen. Problematiken studerades från ledningens perspektiv såväl som från medarbetarnas och ett fynd var att deras respektive utsagor pekade i olika riktningar. Ledningen såg ökad ärendeströmning och omfördelning av uppgifter som orsak till instabiliteten. Idén att arbetsuppgifterna skulle ligga till grund för instabiliteten avvisades av socialsekreterarna vilka istället hänvisade till arbetsförhållandena under vilka de skulle utföra arbetet som problematiska. Hög belastning, dokumentationskrav, avsaknad av socialt stöd och uppskattning samt löneläget nämndes som skäl till tankar på att avsluta sin anställning. Vidare var flertalet tveksamma till kvaliteten i det arbete de utförde vilket

härleddes till tidspressen. Resultatet av kartläggningen mynnade bland annat ut i ett förslag om att ge nyanställda en introduktionsperiod och plats i en handledningsgrupp.

I en kunskapsöversikt gällande arbetsbelastningen inom Socialtjänsten redovisar Tham (2014) ett samstämmigt kunskapsläge. Rapporten ger stöd för att socialsekreterarna är en lojal yrkesgrupp med hög kompetens vars arbetsituation är ohållbar och att det krävs insatser för att minska arbetsbelastningen. Socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö är särskilt problematisk vad gäller stress och arbetsbelastning och de är även drabbade av hög personalomsättning vilket inverkar negativt på verksamhetens kvalitet och resultat. Tham (2014) resonerar kring hur socialsekreterarnas arbetsituation skulle kunna förbättras och föreslår t.ex. införandet av en tydligare yrkesintroduktion samt en bättre övergång från studier till yrkesliv för socionomer. Vidare ser Tham (2014) tillsättande av mer resurser till arbetsgrupper med hög omsättning tillsammans med karriärvägar för erfarna socialsekreterare som insatser för att främja personalstabiliteten. Tham (2014) belyser relationen mellan arbetsbelastning och kvalitet och argumenterar för att en rimlig arbetsbelastning är avgörande för att kunna utföra ett fullgott och rättssäkert arbete.

*Personalomsättning inom Socialtjänsten.* Då hög personalomsättning är ett faktum inom Socialtjänsten (Arbetsmiljöverket, 2008) är det relevant att resonera kring hur detta kan motverkas. I en studie på svenska socialsekreterare som arbetar med barn och unga fann Tham (2007) att 54 procent av dem som arbetat på sin nuvarande arbetsplats i mindre än två år hade för avsikt att snart säga upp sig. Även studier i USA beskriver problemet med att socialarbetare, framförallt inom arbete med barn och unga, slutar efter bara ett par år (Ellet, 2009). Hög personalomsättning medför vanligtvis stora kostnader för organisationen i form av rekrytering, introduktion, upplärning, minskad effektivitet och försämrad kvalitet. Ytterligare en negativ aspekt är att den personal som stannar kvar på arbetsplatsen kan komma att få en högre arbetsbelastning med ökad frånvaro som följd (Syrén, 1983). Hög personalomsättning med omfattande nyrekryteringar som följd kan leda till att den sociala situationen på arbetsplatsen blir dålig; det blir svårt att upprätthålla vi-känsla när ens arbetskamrater slutar och ersätts. Även den ständiga upplärningen av nya kan vara påfrestande och vara avgörande för om man väljer att stanna kvar eller säga upp sig (Syrén, 1983). Vid studier i USA och England har man undersökt vilka faktorer som vid sidan av arbetsbelastning och tidspress gör att socialarbetare som arbetar med barn och unga säger upp sig. Man fann att upplevelsen av socialt stöd från sin närmaste chef hade en avgörande betydelse vad gällde avsikten att avsluta sin anställning (Kim, 2011). Kim (2008) menar att frivilliga uppsägningar sker genom en tvåstegsprocess där den anställde upplever att de krav, den arbetsbörda och de förväntningar som man har på sig är för omfattande och uppsägning blir följd av detta. Detta antagande innebär att frivilliga uppsägningar sker på grund av brister i den psykosociala arbetsmiljön.

### *Konceptuellt ramverk*

Utifrån bakgrunden ovan går det att utläsa att socialsekreterarnas arbetsvillkor är ett väl genomgånget område där bilden av en hårt ansatt yrkeskår framträder. Socialsekreterarna känner generellt ett stort engagemang för sina uppgifter men riskerar på sikt sin hälsa då de kompenserar för organisatoriska brister genom att jobba över, avstå pauser och ha sjuknärvaro. Då det finns tydliga samband mellan socialsekreterarnas arbetsvillkor, rättssäkerhet och stödjande funktion till medborgarna är det av vikt att en hälsofrämjande psykosocial arbetsmiljö kan åstadkommas samt att man kan komma tillrätta med den negativa personalomsättningen. Tidigare studier antyder att det finns en diskrepans mellan socialsekreterarnas respektive ledningens uppfattning om problematikens kärna. För att skapa förbättringar i den psykosociala arbetsmiljön behöver ett helhetsperspektiv på verksamheten

tas, ett perspektiv som ställer krav på organisationen som helhet med den politiska nivån inkluderad. Ett sådant helhetsperspektiv inkluderar såväl socialsekreterarnas uppdrag som socialtjänstens verksamhetsstyrning. Ett led i att utveckla den psykosociala arbetsmiljön torde vara att titta på hur aktörer med ansvar för arbetsmiljö definierar socialsekreterarnas arbetsituation, hur de ser på orsaker till situationen respektive vad som behöver göras samt vilka mandat de har för att åstadkomma förändring. I det följande skall studiens teoretiska perspektiv redovisas.

*Arbetsmiljöns betydelse och reglering.* En god arbetsmiljö gagnar den anställde såväl som organisationen som helhet vad gäller effektivitet och lönsamhet (Frick & Johansson, 2013). Man skiljer mellan fysisk och psykosocial arbetsmiljö och i socialsekreterarnas fall är det den senare som lyfts fram som särskilt problematisk. Psykosocial arbetsmiljö definieras på olika sätt men enligt Theorell (2003) är den vanligaste definitionen att det handlar om en interaktion mellan psykiska och sociala faktorer på arbetsplatsen såsom möjligheter till ett stimulerande arbete, psykisk hälsa och personlig utveckling och omfattar arbetets innehåll, arbetsorganisation, ledning, arbetskrav, arbetsklimat och kompetensutveckling (Arbetsmiljöverket, 2008). Den psykosociala arbetsmiljön har visat sig ha stark inverkan på välmående och prestation. Vanliga reaktioner då den psykosociala arbetsmiljön brister är minskad arbetsmotivation och produktivitet, stress samt en ökad benägenhet att byta arbetsplats. Kortvarig stress är i sig inte skadlig men när den blir långvarig och opåverkbar kan den leda till ohälsa. En otillfredsställande psykosocial arbetsmiljö kan därmed även vara en bidragande faktor till hög kort- och långtidssjukfrånvaro (Halling, Karlsson, Leijding & Siggstedt, 2002).

De externt styrande dokument som reglerar arbetsmiljöarbetet är Arbetsmiljölagen, Arbetsmiljöförordningen och AFS 2001:1 gällande systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM). Arbetsmiljölagens ändamål är att ”förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att i övrigt uppnå en god hälsa” och innehåller grundläggande regler för arbetsmiljön samt anger riktlinjer för hur arbetsmiljöarbetet ska utformas (Arbetsmiljöverket, 2014). Arbetsmiljöförordningen ger Arbetsmiljöverket rätt att ge ut lagförfordligande föreskrifter i vilka det preciseras hur arbetsgivaren ska gå till väga för att uppfylla sitt ansvar för arbetsmiljön. Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete uttrycker arbetsgivarnas skyldighet att undersöka arbetsförhållanden, bedöma risker, genomföra åtgärder och följa upp resultatet på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs samt att en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. SAM är att betrakta som ett verktyg för att komma till rätta med obalanser i den psykosociala arbetsmiljön. Arbetsmiljöarbetet blir aldrig färdigt utan ska pågå kontinuerligt som en naturlig del av verksamheten (Arbetsmiljöverket, 2014). Arbetsgivaren måste systematiskt följa upp sitt arbetsmiljöarbete för att säkerställa att rätt saker görs, det vill säga minskar riskerna. För att lyckas med det krävs tydliga mål för arbetsmiljön samt uppföljning mot dessa. Uppföljning är en grund för att kunna åstadkomma ständiga förbättringar. Återkommande undersökningar visar att endast drygt hälften av alla arbetsplatser bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete och tidsbrist anges som den huvudsakliga orsaken (Arbetsmiljöverket, 2012).

*Verksamhetsstyrning och arbetsmiljö.* Syftet med kravet på SAM är således att få arbetsgivare att ta hänsyn till arbetsmiljön när de planerar och leder sina verksamheter. För att kunna påverka arbetsförhållanden är det betydelsefullt att veta var och hur beslut som påverkar arbetsmiljön tas och kunskap om verksamhetens strategiska styrning är därav nödvändig. Felvalda strategier och brister i styrmetoder eller deras förankring kan hindra ett framgångsrikt SAM samt orsaka störningar i den psykosociala arbetsmiljön (Frick & Johansson, 2013). Verksamhetsstyrning är ett brett och komplext begrepp som innefattar de

åtgärder som ledningen på olika nivåer i en organisation vidtar för att uppnå ett visst resultat med så effektiv resursanvändning som möjligt. Verksamhetsstyrningen syftar till att uppnå såväl yttre effektivitet, det vill säga att göra rätt saker, som inre effektivitet, det vill säga att göra saker på rätt sätt. En primär uppgift för verksamhetsstyrningen är att sända signaler kring hur organisationen lyckas i sitt arbete med att förverkliga mål, strategier och visioner samt ge underlag för fortsatt agerande. Exempel på verktyg för att stämma av organisationens framgång är kontinuerliga mätningar, rapporteringsprocesser, utvärderingar, kontraktsprocesser och uppföljningar (Frick & Johansson, 2013). Frick och Johansson (2013) anser att det är meningsfullt att synliggöra och medvetandegöra vad som är centralt i styrningen av en viss organisation då det bidrar till ökad förståelse för de beslut som ledningen fattar. För att SAM ska ge resultat krävs att det samspelar med ett verksamhetsstyrningsideal som är inriktat på att eliminera risker för ohälsa och olycksfall i arbetet. Verksamhetsstyrningsidealet har således en central roll för vilket arbetsmiljöarbete en arbetsgivare söker driva. Frick och Johansson argumenterar för att det är av stor vikt att arbetsmiljömålen inkluderas i verksamhetsstyrningsidealet (Frick & Johansson, 2013).

*New Public Management som modell för verksamhetsstyrning.* Den svenska välfärdssektorn har sedan mitten av 1980-talet varit föremål för omfattande reformer. Förändringarna har hämtat inspiration från näringslivets styrmetoder och sammanvävts i en styrdoktrin benämnd New Public Management (NPM) (Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson, 2008; Bejerot & Astvik, 2010). Offentlig sektor ska inte längre utöva styrning av sina verksamheter med fokus på resurser och processer utan med fokus på mål och resultat. På senare år har ansvaret över mål, resultat och budget flyttats från politiker och höga tjänstemän till chefer längre ner i organisationen och förvaltningarna har brutits ned i självstyrande ansvarsenheter. NPM innebär ett införande av marknadslogik med utkontraktering och köp- och säljrelationer mellan olika aktörer i syfte att öka konkurrensen. En av reformens grundidéer är att frontpersonalen, i detta fall socialsekreterarna, tar ekonomisk hänsyn och har kundorientering i syfte att öka produktivitet och kvalitet. Införandet av kundfokus har inneburit att kundnyttan blivit ett centralt relevanskriterium då arbetet diskuteras. Det som leder till tillfredsställda kunder betraktas som av betydelse och vice versa. En dylik styrning gör det möjligt för ledningen att utöva påtryckning på personalens prestationer genom hänvisning till kundernas efterfrågan (Hasselbladh et al., 2008; Bejerot & Astvik, 2010). Vidare innebär NPM en ökad användning av standardiserade mätmetoder och produktionsstandarder vilket ersätter tidigare normer som grundade sig på professionernas kvalitetsbedömningar. De organisatoriska lösningar som nyttjats för att hantera övergången till mer marknadsliknande mekanismer har inom socialtjänstens verksamheter framförallt innefattat delar av individ- och familjeomsorgen och omsorgen om äldre och funktionshindrade (Johansson, Dellgran & Höjer, 2015).

Under senare år har NPM kommit att diskuteras och kritiseras på såväl övergripande politisk nivå som långt ner i utförandedet. Det är svårt att finna vetenskapligt stöd för att NPM på ett avgörande sätt ha förbättrat offentlig sektor. Vad som däremot har varit lättare att finna belägg för är NPM's negativa konsekvenser vilka har beskrivits i form av ökad administrativ börda för personalen och att de professionellas roll och kompetensmässiga inflytande har försvagats. Det vittnas även om en problematisk fragmentering av verksamheterna, en alltför långtgående detaljstyrning och en tidskrävande överredovisning (Johansson, Dellgran & Höjer, 2015). Almqvist (2012) menar att det är tveksamt om NPM bidrar till mindre byråkrati och effektivare styrning och resonerar kring att det tvärtom medför krav på en allt mer byråkratiserad styrning som kräver en ökad formalisering av dagliga rutiner. Forskning gällande välfärdsservicens standardiserade effektivitetsmätningar visar att tillvägagångssättet för granskning av olika verksamheter inte enbart innebär att berörda



verksamheter avspeglas. Granskningen förändrar berörda verksamheter i mer granskningsbar riktning på ett sätt som inte alltid är positivt för verksamhetens målgrupp (Lindgren, 2015). Studier från USA och Storbritannien gällande makt- och arbetsfördelning mellan chefer och professioner visar tecken på att NPM inneburit en deprofessionalisering av socialt arbete (Dellgran, 2015).

*Betydelsen av balans i arbetslivet.* Flertalet studier har påvisat att socialsekreterarna löper hög risk för arbetsrelaterad ohälsa med hänsyn till bland annat stress och hög arbetsbelastning (Arbetsmiljöverket 2008, Astvik & Melin 2012, Tham 2014). Stressforskning har bedrivits sedan mitten av 1900-talet och en stor del har berört stress i arbetslivet; vilken roll spelar den, under vilka omständigheter uppträder den och vilka är dess konsekvenser (Aronsson, Hellgren, Isaksson, Johansson, Sverke & Torbiörn, 2012). Stress i arbetslivet grundar sig i ett komplicerat samspel mellan individens tolkningar av förhållanden i omgivningen och dennes hormonella och fysiologiska processer. Detta samspel gör det möjligt att upprätthålla en adekvat fokuseringsnivå och hantera de utmaningar och krav vi ställs inför. Om det däremot uppstår en obalans mellan kraven och vår mentala, sociala och materiella förmåga att hantera dem aktiveras stressresponsen vilken på sikt kan störa ut vår funktionsförmåga. I arbetslivet innebär detta en risk för försämrad hälsa och prestation. Forskningen har resulterat i olika modeller som beskriver hur psykosociala arbetsmiljöfaktorer kan ge upphov till stressrelaterad ohälsa och sjukskrivning. I flertalet av dessa modeller betraktas arbetsrelaterad stress och därtill relaterad ohälsa som uttryck för en obalans i arbetsmiljön. Modellerna lyfter fram att balansen mellan olika psykosociala krav är det väsentliga och att obalans i förlängningen leder till ohälsa och benägenhet att säga upp sig från sin anställning (Göransson, Lindfors, Ishäll, Nylén, Kylin & Sverke, 2013). Exempel på balansmodeller är krav-kontroll-stödmodellen och krav-resursmodellen (Aronsson et al, 2012). *Krav-kontrollmodellen*, utformad av Karasek och Theorell, belyser att de långsiktiga konsekvenserna av höga arbetskrav (dvs. sjukdom, bristande arbetstillfredsställelse och passivitet) inte ensidigt bestäms av arbetskraven i sig. Det som är avgörande för individens hållbarhet i arbetslivet är arbetsbelastningen i kombination med handlingsutrymme och möjlighet till lärande och utveckling. Arbetskrav handlar om mängden arbete som ska utföras och blir ett problem om den anställda inte har förutsättningar (tid, kompetens, resurser) att kunna leverera i enlighet med ställda krav. Kontroll avser upplevt inflytande och möjlighet till lärande som den anställda har i sitt arbete. Modellens ursprungliga huvuddimensioner krav och kontroll har utvidgats till att även inkludera dimensionen socialt stöd i arbetssituationen (Aronsson et al, 2012). Modellen gör gällande att kombinationen av höga krav, lågt handlingsutrymme och svagt socialt stöd är den mest ogynnsamma kombinationen när det kommer till hälsa och välbefinnande i arbetslivet. Ökat handlingsutrymme och/eller stärkt socialt stöd har en buffrande inverkan på de skadliga effekter som kommer av höga arbetskrav (Aronsson et al. 2012). *Krav-resursmodellen* är namnet på en utvidgad modell av krav-kontrollmodellen vilken, likt sin föregångare, hävdar att höga krav i arbetet dränerar den anställda på energi medan resurser skapar arbetsglädje och motivation. Krav och resurser bör identifieras kontextbundet utifrån vad som är relevant i ett visst yrke eller en viss organisation (Aronsson et.al, 2012). Arbetsrelaterade krav innefattar förutom tidspress och arbetsbelastning även fysiska och sociala krav, rollkonflikter vid interaktioner, arbetets svårighetsgrad och psykologiska krav i kontakt med klienter och kunder. Resurser inbegriper vid sidan av beslutsutrymme och möjlighet att nyttja sina färdigheter även möjlighet till inflytande, delaktighet i beslut, utvecklingsmöjligheter, tydliga mål för arbetet, god återkoppling samt socialt stöd från chefer och kollegor.

Det finns således en koppling mellan obalans och ohälsa vilket ger skäl att anta att balans är förenat med hälsa. I studier av långtidsfriskhet (definierat som låg sjukfrånvaro och låg

sjuknärvaro) utgör resurser som gör det möjligt att göra ett gott arbete (balans mellan mål och resurser), nöjdhet med kvaliteten i det egna arbetet (balans mellan kvalitet och kvantitet) samt stöd från chefen centrala hälsofrämjande faktorer (Göransson et al. 2013). Forskning med fokus på chefens roll har visat liknande resultat; goda arbetsplatser kännetecknas av chefer som skapar en tydlig ansvarsfördelning och bidrar till en individanpassad arbetsbelastning, det vill säga en balans mellan mål och resurser (Göransson et.al, 2013). Sammanfattningsvis kan de teoretiska modeller som används inom arbetslivsforskningen sägas betona att de arbetskrav individen ställs inför bara är en av flera omständigheter och faktorer som utlöser och upprätthåller stressprocessen. Balansen mellan olika arbetsrelaterade faktorer är det vitala att lägga fokus på.

*Insatser i arbetsmiljöarbetet.* Obalanser och brister i den psykosociala arbetsmiljön kan åtgärdas genom det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) men då detta arbete ofta brister finns orsak att finna främjande strategier (Arbetsmiljöverket, 2012). En möjlig strategi för att främja SAM är genom interventioner. En intervention kan förklaras som en form av strategi eller åtgärd för att nå det mål som satts upp och inkluderar såväl preventiva och rehabiliterande som hälsofrämjande insatser (Le Blanc, de Jonge & Schaufeli, 2009, Göransson et.al 2013). Preventionsbegreppet syftar till att förebygga, förekomma och förhindra skadlig eller riskfylld utveckling. Man brukar tala om tre nivåer av prevention; primär, sekundär och tertiär. *Primär prevention* definieras som skydd av hälsa genom förebyggande person- och organisationsåtgärder, d.v.s. insatser som sker innan något har hänt. På organisatorisk nivå kan primär prevention innebära att arbetet organiseras på ett sätt som gör att ohälsorisker i princip inte ska uppkomma (Aronsson et.al, 2012). *Sekundär prevention* är det arbetssätt som tar vid då den primära preventionen inte varit tillräcklig. Här sätts insatser in för att reducera och hantera uppkomna arbetsmiljöproblem och hälsorisker på tidigt stadium. *Tertiär prevention* riktar fokus på de hälsoproblem som uppkommit och som ska botas (Aronsson et.al, 2012).

Arbetsmiljöinterventionerna kan ha olika fokus (Le Blanc et.al. 2009). Organisationsbaserade interventioner syftar till att ändra arbetssituationen och därigenom minska arbetsbelastningen. Vid en organisationsbaserad intervention fokuseras problemkällan och tyngdpunkten ligger på att ta bort eller reducera stressorer på arbetsplatsen. Reducering av stressorer kan ske genom en översyn av arbetets innehåll och arbetsfördelningen. Det kan handla om rollfördelning, förbättring av schema, kommunikation och beslutsfattande (Le Blanc et.al. 2009). Interaktion mellan individ och organisation syftar till att belysa relationen mellan individerna och de stressorer som finns i arbetet. Genom att belysa denna relation finns förhoppningen att öka individens medvetenhet och hanteringsförmåga. Detta kan bland annat ske genom träning av interpersonella förmågor, utveckla en realistisk bild av arbetet och balansera det privata och det arbetsrelaterade. Att bistå med såväl emotionellt som instrumentellt stöd på arbetet med hjälp av exempelvis coaching, stödgrupper, handledning och karriärplanering är till godo för detta (Le Blanc et.al., 2009). Individbaserade interventioner syftar till att förstärka individens medvetenhet om stress och egna reaktioner. Det kan handla om att uppmuntra till hälsosamma levnadsvanor med rätt kost och motion eller att lära ut strategier för kognitiva beteenden och coping samt avslappning (Le Blanc et.al., 2009).

### *Syfte och frågeställningar*

Föreliggande studie syftar till att undersöka hur nyckelpersoner med arbetsmiljöansvar gentemot socialsekreterarna ser på socialtjänstens psykosociala arbetsmiljö samt hur deras förutsättningar att verka för en god psykosocial arbetsmiljö ser ut. Vidare syftar studien till att

problematisera verksamhetsstyrningen utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Syftet kan konkretiseras i följande frågeställningar:

- Hur ser nyckelaktörernas uppfattning ut gällande socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö?
- Vilka konkreta interventioner använder nyckelaktörerna för att främja socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö?
- Hur ser nyckelaktörerna på organisationens styrning i relation till Socialtjänstens psykosociala arbetsmiljö?

## Metod

### *Design*

Studien är upplagd som en kvalitativ enfallsstudie. Fallstudier lämpar sig för forskningsfrågor som kräver helhetsinriktade beskrivningar av komplicerade organisatoriska företeelser inom ramen för en viss kontext (Yin, 2007). I föreliggande studie är avsikten att belysa förutsättningarna för det psykosociala arbetsmiljöarbetet i socialtjänsten; hur är det psykosociala arbetsmiljöarbetet värderat i mål och policys, hur arbetar man konkret med den psykosociala arbetsmiljön samt hur kan de psykosociala arbetsmiljöinsatserna betraktas i ljuset av verksamhetsstyrning. Vidare utgår föreliggande studie från antagandet att de kontextuella betingelserna är av betydelse vid studiet av socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö varför frågan kommer att belysas utifrån med en organisatorisk inramning.

### *Urval och deltagare*

Vid fallstudieforskning är det första som behöver göras att definiera och avgränsa det fall, eller den analysenhet som ska studeras. Man bör även besluta sig för om det är ett eller flera fall som ska studeras samt om fallet inbegriper en eller flera analysenheter (Yin, 2007). Fenomenet föreliggande studie avser studera är det psykosociala arbetsmiljöarbetet inom en socialförvaltning utifrån tre organisatoriska instanser; socialnämnden, HR-funktionen och chefer inom socialförvaltningen. Studien inrymmer därav ett fall och tre analysenheter.

Fallet som studerats utgörs av en mellanstor mellansvensk kommun där personalomsättningen bland socialsekreterarna uppgått till cirka 35 procent under 2013 och 2014. En initial kontakt togs med tre strategiskt utvalda representanter vilka alla hade arbetsmiljörelaterade arbetsuppgifter gentemot socialsekreterarna i den utvalda kommunen. Studiens syfte presenterades och representanterna tillfrågades om att medverka. Samtliga samtyckte till detta varpå de sedan, via snöbollsurval, slussade mig vidare till andra deltagare i organisationen. Snöbollsurval är en urvalsteknik som innebär att forskaren initialt tar kontakt med ett fåtal personer som bedöms relevanta med hänsyn till studiens tema. De valda personerna används sedan för att få kontakt med ytterligare personer i organisationen som bedöms vara lämpliga att intervjua för att få ytterligare information i frågan. Syftet med snöbollsurvalet är inte att få representativa deltagare utan att få representativa data utifrån det fenomen som studeras (Aronsson et al. 2012). Intervjuer genomfördes med sammanlagt 12 nyckelaktörer från kommunens socialnämnd, från kommunens HR-funktion samt från arbetsledande positioner inom socialförvaltningen. De 12 deltagarna hade alla gemensamt att de på ett eller annat sätt hade ansvar för den psykosociala arbetsmiljön i socialtjänsten. Deltagarna var jämnt fördelade inom respektive organisatorisk kategori.

## *Material och datainsamling*

Föreliggande studies datainsamling syftade till att fånga den organisatoriska aktiviteten och ge en så bred och noggrann beskrivning som möjligt kring hur den valda kommunen fungerar, resonerar och agerar vad gäller psykosocialt arbetsmiljöarbete och verksamhetsstyrning i socialtjänsten. Företeelse och kontext är ibland svåra att särskilja varför fallstudien behöver bygga på flertalet empiriska datakällor och gå djupare än vad som är brukligt i andra kvalitativa ansatser (Yin, 2007). För att åstadkomma en helhetsinriktad beskrivning av socialtjänstens psykosociala arbetsmiljöarbete var avsikten att, i linje med Yins (2007) resonemang, inhämta data från flera olika håll och låta dem löpa samman. Den huvudsakliga datakällan utgjordes av semistrukturerade individuella intervjuer vilka kompletterats med olika former av dokument, arkivmaterial och registerdata. Dokument och arkivmaterial fanns tillgängligt via kommunens hemsida, begärdes ut som allmän handling eller tillhandahölls av deltagarna. Enligt Yin (2007) bör information från dokument och arkiv inte betraktas som den rena och fullständiga sanningen varför medvetenhet om att de framtagits i ett speciellt syfte krävs. Dessa data kan dock ha något viktigt att förmedla vad gäller den psykosociala arbetsmiljöns hantering och prioritering i relation till andra verksamhetsmål.

Den kvalitativa forskningsintervjun ger möjlighet att grundligt undersöka subjektiva upplevelser och erfarenheter av ett komplext fenomen (Kvale, 1997). Utgångspunkten i intervjuerna har varit att utgå från intervjupersonernas respektive organisatoriska funktion och låta deras livsvärld framträda så förutsättningslöst som möjligt. Intervjuerna genomfördes i en flexibel process med stöd av en semistrukturerad intervjuguide, det vill säga en intervju där man utgår från frågeområden snarare än exakta, detaljerade frågor. Genom att ha några större frågeområden istället för många detaljerade frågor kan samtalet föras mer naturligt och deltagaren kan i viss utsträckning styra i vilken ordning olika saker kommer upp. Intervjuguidens frågeområden togs fram med utgångspunkt i studiens syfte och fokuserar på tre temaområden: Socialsekreterarnas arbetsvillkor, interventioner i arbetsmiljöarbetet och verksamhetsstyrning. Under intervjuerna ställdes klagörande eller uppföljande frågor i syfte att erhålla fördjupad förståelse eller att uppmuntra deltagarna att utveckla sina svar. Innan intervjuerna genomfördes testades intervjuguiden i en provintervju som spelades in och lyssnades av i syfte att utröna om det var möjligt att erhålla tillräckligt noggranna beskrivningar med dess hjälp. Intervjuerna genomfördes individuellt på en plats som deltagarna valde själva. Två av tolv intervjuer skedde på telefon i enlighet med deltagarnas önskemål. Intervjuerna spelades in efter muntligt godkännande och varade mellan 45-60 minuter. Det gjordes aldrig mer än en intervju per dag med hänsyn till att den efterföljande genomgången och transkriberingen gav möjlighet till kontinuerlig förbättring av såväl intervjuteknik som frågeinnehåll. Det transkriberade intervjumaterialet omfattar totalt 59 sidor text.

Vid sidan av intervjudata samlades dokument in gällande kommunens arbetsmiljöpolicy, handlingsplan för att motverka personalomsättning bland socialsekreterarna, socialnämndens målformulering för 2015, kommunens manual för systematiskt kvalitetsarbete, mötesprotokoll från samverkansforum samt registerdata gällande personalomsättningsstatistik. Detta material syftade till att kontextualisera intervjudata och utöka förståelsen av de kommunala förutsättningarna och deras intentioner och prioriteringar vad gäller psykosocialt arbetsmiljöarbete.

## *Etiska överväganden*

Studien genomfördes i enlighet med Vetenskapsrådets forskningsetiska principer vilket innebär att hänsyn togs till kraven gällande information om studiens syfte, samtycke, konfidentialitet och nyttjande (Vetenskapsrådet, 2011). Alla deltagare erhöll skriftlig och muntlig information om studiens syfte, design, deras uppgift i projektet samt villkoren för deras deltagande, det vill säga att deltagandet är frivilligt och om deras rätt att avbryta sin medverkan. Deltagarna informerades om att insamlad data skall antecknas, lagras och avrapporteras på ett sådant sätt att uppgifter om enskilda människor inte kan identifieras. Även citat som presenteras i studien är hanterade med utgångspunkt i konfidentialitetskravet. Namnet på den aktuella kommunen bedöms som en känslig uppgift och hålls av etiska skäl konfidentiellt.

### *Databearbetning*

Enligt Yin (2009) ska man i varje fallstudie sträva efter att i ett tidigt skede formulera en generell analytisk strategi där man prioriterar vad som ska analyseras och skälen för detta. Föreliggande studies generella strategi utgår från det teoretiska antagande som lett fram till problemformuleringen, ett antagande som gör gällande att verksamhetsstyrningen har en försvårande inverkan på den psykosociala arbetsmiljön. Att utgå från ett teoretiskt antagande bidrar till att uppmärksamhet riktas mot vissa data medan andra negligeras (Yin, 2007). Insamlad data analyserades med hjälp av innehållsanalys inspirerad av Graneheim och Lundman (2004) där fokus förlades på det latenta innehållet vilket innebär att textens innebörd tolkades. Analysförfarandet inleddes med att materialet lästes igenom upprepade gånger i syfte att skapa en initial känsla för helheten. Därefter markerades textpassager med relevans för studiens frågeställningar, meningskoncentrering genomfördes och begrepp började abstraheras. Analysen skedde utifrån tre teman med koppling till studiens frågeställningar. Det första temat, *Socialsekreterarnas arbetsvillkor*, undersökte deltagarnas uppfattning av socialsekreterarnas uppdrag och psykosocial arbetsmiljö. Detta tema delades in i två subteman; Uppdragets innehåll samt Skäl till personalomsättning. Temat analyserades med hjälp av tidigare forskning kring socialsekreterarnas arbetsmiljö. Det andra temat, *Arbetsmiljöarbetet*, undersökte hur arbetsmiljöarbetet var organiserat, vilka konkreta interventioner som vidtagits samt vilka utvecklingsbehov som finns. Detta tema delades in i tre subteman; Lokal organisering, Interventioner samt Utvecklingsområden. Interventionerna analyserades med hjälp av modellen från Le Blanc, de Jonge och Schaufeli (2009) samt två balansmodeller (Aronsson et al 2012). Det tredje temat, *Verksamhetsstyrning*, undersökte hur socialtjänstens verksamhetsstyrning uppfattas samt hur relationen mellan verksamhetsstyrning och psykosocial arbetsmiljö ser ut. Temat delades in i två subteman; New Public Management och Relation till psykosocial arbetsmiljö. Detta tema analyserades med hjälp av tidigare forskning om New Public Management och verksamhetsstyrningsteori (Hasselbladh et al., 2008; Frick och Johansson, 2013). Utsagorna från studiens tre analysenheter (det vill säga den politiska nivån genom socialnämnden, HR-funktionen och chefer inom socialförvaltningen) jämfördes och likheter såväl som diskrepanser markerades. Vid bearbetningen har materialet fått tala utifrån upprättade teman och i analysen har teorin lyfts in för att förstå innebörden i de teman och i det resultat som empirin visar. Studiens resultat har vuxit fram i ett samspel mellan teori och empiri varför metoden kan beskrivas som abduktiv (Alvesson och Sköldberg, 2008). Utdrag ur intervjumaterialet redovisas i citatform där strävan har varit att visa på materialets bredd och variation då de belyser såväl återkommande åsikter som åsikter som avviker från mönstret. Citaten är redigerade i syfte att öka läsbarheten och för att skydda deltagarnas identitet, dock utan att ändra meningen i det sagda.

## Resultat

Deltagarnas perspektiv är lokalt förankrade och varierar beroende på hur pass nära socialsekreterarna deltagarna befinner sig organisatoriskt. Det finns en hel del likheter men även åtskillnader i uppfattningarna om socialsekreterarnas arbetsvillkor, kommunens arbetsmiljöarbete och verksamhetsstyrningens relation till psykosocial arbetsmiljö. Deltagarna representerar tre analysenheter; kommunalpolitiker, verksamhetschefer och HR.

### *Socialsekreterarnas arbetsvillkor och arbetsmiljö*

*Uppdragets innehåll.* Samtliga deltagare bekräftar bilden av socialsekreterarens uppdrag som ansvarstyngt med komplexa ärenden att hantera. Vidare menar deltagarna att socialsekreterarna har krav och förväntningar att balansera från olika håll; från lagstiftning, klienter, chefer, politiker, IVO och från klienterna. Deltagarna är av uppfattningen att dessa konflikter mellan olika behov sätter en stor press på socialsekreteraren vilket kan vara särskilt kännbart för den som är ny i uppdraget. Denna press sägs ha ökat markant under de senaste 25 åren. Att fånga klientens behov behöver inte vara problematiskt i sig men det blir svårt i kombination med allt som ingår i yrket i form av att leverera välformulerade utredningar, hantera dokumentation och IT-stöd, förhålla sig till begränsade resurser, ta ekonomisk hänsyn och hantera omgivningens förväntningar på vad man ska åstadkomma.

*Det finns en inneboende konflikt i det där, att balansera alla olika förväntningar och krav.*

Det finns en samstämmig uppfattning i chefsledet att antalet ärenden som var socialsekreterare har att hantera inte är fler nu än tidigare utan snarare tvärtom. Det resoneras om att ärendemängden dock utgör ett skevt mått på arbetsbelastning och måste ses i ljuset av allt som uppdraget inkluderar:

*Alla ärenden är av olika dignitet och svårighet och dessutom jobbar man på ett annat sätt och gör andra saker idag än för 20 år sedan.*

Bland politikerna förekommer en uppfattning som avviker från majoriteten vilken gör gällande att socialsekreterarnas uppdrag inte är mer belastande nu än för ett par decennier sedan. Man menar att det är en fråga om att "hitta lösningar och jobba undan". Vidare förklaras de uppfattningar om socialsekreteraryrkets svårigheter som lyfts fram från fackligt håll och i den allmänna debatten under senare år som exempel på att det uppstått en kultur av klagan i socialsekreterarkåren. Orsaken till socialsekreterarnas missnöjesyttringar och höga personalomsättning härleds till arbetsmarknadens generationsväxling:

*90-talisterna som kommer nu har fel inställning, de känner efter för mycket och ger upp vid motstånd.*

En övervägande del av deltagarna hänvisar dock frågan om brister i arbetsmiljö och personalomsättning till strukturella faktorer snarare än individuella.

Chefernas beskrivningar av socialsekreterarnas uppdrag utgår från ett historiskt perspektiv där uppdragets förändrade innehåll över tid behandlas. Resonemanget gör gällande att socialsekreteraruppdraget idag präglas av en betydande andel administration i jämförelse med

vad som var fallet under 80- och 90-talet. På den tiden fanns en sekreterarfunktion kopplad till socialsekreterarna som dokumenterade dikterade journalanteckningar och utredningar.

*Man blir så mycket av administratör. Det ska skrivas journalanteckningar och det ena och det andra, det är olika datasystem som inte alltid fungerar. Jag tror att det är mycket sådant som leder till frustration.*

Ett par chefer beskriver hur uppdragets slagsida mot administration medför en tendens att socialsekreterarna prioriterar bort besök med klienter, att de i stället sköter kontakten via telefon och e-post för att spara tid. Cheferna beskriver även hur socialsekreteraruppdraget har genomgått en förskjutning från att under 80-talet ha omfattat helheten till att ha blivit mer specialiserat:

*Tidigare kan man ha arbetat med hela spektrat medan man idag arbetar med antingen försörjningsstöd, barn och unga eller missbruk.*

Cheferna resonerar kring att i takt med att klienternas problembild försvårats ställs allt högre krav inom varje nisch (dvs. missbruk/socialpsykiatri, ekonomiskt bistånd, äldre, barn och ungdom etc.) vad gäller dokumentation, samverkan och anpassad kompetens. Från organisationens håll blir strategin att möta upp dessa omgivningsförändringar med en renodling av socialsekreteraruppdraget. Den komplexa klientproblematiken har vid sidan av specialisering även bidragit till att öka behovet av samverkan med kringaktörer som psykiatri, sjukvården och skolorna. En chef beskriver hur socialsekreterarna under 80- och 90-talet "körde sitt eget race" men att det idag finns en samhällelig förväntan på samverkan. I praktiken tar en effektiv samverkan tid att få till stånd och är ibland svårt att överbrygga de motsättningar som finns mellan olika instansers skilda målsättningar och ekonomiska intressen. Även oklar ansvarsfördelning och hög personalomsättning nämns som försvårande faktorer för samverkan. Cheferna bekräftar att socialsekreterarna använder standardiserade bedömningsinstrument såsom ÄBIC, BBIC och ASI i sitt arbete. I chefsledet görs inga kopplingar mellan standardisering och eventuell begränsning av socialsekreterarnas professionella handlingsutrymme och autonomi. Majoriteten av cheferna ser bedömningsinstrumenten som välkomna inslag med hänsyn till dess kvalitetssäkrande funktion.

Ett par av cheferna uppger att de tydliga ekonomiska kraven på socialsekreterarna är en komponent som tillkommit på senare år. Ekonomisk medvetenhet uppges ha saknats för ett par decennier sedan. Under de senaste 10-15 åren ska kommunens ekonomi ha genomgått en omstrukturering vilket exemplifieras i citatet nedan:

*När vi, under en bra bit in på 80-talet, skulle placera en ungdom kostade det 70 kr dygnet och resten betalade landstinget. Nu kostar en placering cirka 4000 kr dygnet för kommunen. Det blir också en press på handläggarna att hålla i pengarna. Det är en press som kommer från cheferna och sen har man klienterna som trycker på underifrån med sina behov.*

Merparten av cheferna tillbakavisar påståendet att enskilda socialsekreterare skulle vara medvetna om hur mycket stödinsatserna för varje klient får kosta och att valet av stödinsats till följd av detta i allt högre grad nu skulle styras av budgeten.

*Skäl till personalomsättning.* Deltagare ur samtliga analysenheter bekräftar att det är hög personalomsättning inom socialtjänsten nationellt såväl som lokalt och att det finns en tendens

att ”färre ska göra mer”. Den höga personalomsättningen och en situation med vakanta tjänster av och till får negativa konsekvenser i form av ökad arbetsbelastning för de som arbetar kvar. Personalomsättning sätter snabbt igång en negativ spiral, slutar en så slutar fler. Chefer och HR menar att personalomsättningen går i vågor och att det inte är någon arbetsgrupp som utmärker sig särskilt sett över tid samt att belastningen varierar mellan olika grupper. Deltagare ur samtliga analysenheter pekar på att bristande ledning och bristande socialt stöd från chef i kombination med bristande erfarenhet hos socialsekreteraren och uppdragets karaktär av ensamarbete bidrar till obalans och en vilja att sluta sin anställning. Ett flertal deltagare lyfter fram övergången mellan studier och verklighet som en problematisk aspekt. Andelen nyutexaminerade inom socialtjänsten är betydande, särskilt inom området barn och unga vilket inte anses optimalt då det kan betraktas som ett av de mer krävande områdena. En chef beskriver:

*När jag började som socialsekreterare på 80-talet var det inte tal om att arbeta med barn och unga, man skulle gå via försörjningsstöd och jobba där några år och sen kunde man, kanske, få jobba med barn och unga. Då hade alla som jobbade med barn och unga erfarenhet av socialt arbete.*

Cheferna resonerar kring att socionomutbildningen ger en övergripande förberedelse för många områden men inte specifikt socialtjänst. I samtliga analysenheter finns en uppfattning att de som läser till socionom primärt har andra målsättningar efter examen än socialtjänsten och att yrket kommit att bli ett genomgångsyrke för flertalet socionomer. Har man under utbildningen haft fokus inställt på andra områden än socialtjänsten, alternativt betraktat socialtjänsten som ett tillfälligt delmål i strävan efter andra positioner, kan mötet med verkligheten överväldigande:

*Jag tror många tänker att de ska jobba som skolkurator eller med behandling, jag tror att det är rätt få som tänker sig att man ska jobba på socialtjänsten, men det är ändå där de flesta hamnar i slutänden. Det är där det finns jobb, en arbetsmarknad, och då är man ju inte så himla förberedd.*

Utsagorna gör gällande att socialsekreteraryrket behöver höjas i status och att en attitydförändring gentemot yrket i stort behöver komma till stånd. En av cheferna säger sig ha hört att studenterna varnas för socialtjänsten under utbildningarna, att studenterna uppmanas att ”passa sig för myndighetsutövning”. Deltagarnas utsagor innebär en viss ansvarsförskjutning gentemot socialsekreterarna; de är dåligt förberedda och har inte som mål att stanna. Reflektion saknas kring hur arbetsvillkoren som socialsekreterarna erbjuds kan tänkas bidra till socialsekreterarnas ambitioner och yrkets status.

Bland chefer och politiker är uppfattningen att socialsekreterarna byter arbetsgivare för att kunna förhandla upp sin lön vanligt förekommande. Cheferna beskriver kringkommuners lönemässiga satsningar, exempelvis med stegvisa lönetillägg som faller ut efter viss tjänstgöringstid. Uppfattningen är att kommuner med dylika modeller inte har lättare att vare sig rekrytera eller behålla personal och att löneläget därför inte är att betrakta som ett enskilt incitament för att skapa stabilitet. HR gör en annan analys kring vad som får socialsekreterarna att byta arbetsgivare. Man lyfter fram att det är en fråga om anställningsvillkor och att få bättre förutsättningar att göra ett kvalitativt arbete som driver socialsekreterarna till att säga upp sig. En allmän uppfattning bland samtliga deltagare är dock att socialsekreterarna är för lågt avlönade med hänsyn till komplexiteten i det uppdrag de är satta att utföra



### *Arbetsmiljöarbete och interventioner.*

Hos majoriteten av deltagarna i samtliga analysenheter finns en uppfattning om att tydlig ledning och struktur är nödvändigt för en god psykosocial arbetsmiljö samt att arbetsledningen har en viktig funktion vad gäller att sätta standarden för den interna dialogen; vad talar man om, vad som är acceptabelt att ta upp och att det är legitimt att visa okunskap, fråga och be om hjälp.

*Lokal organisering.* Enligt information hämtad från den aktuella kommunens hemsida framgår att det är socialnämnden som fullgör kommunens lagstiftade uppgifter inom socialförvaltningens verksamhetsområden. Socialnämnden är socialförvaltningens yttersta beslutsorgan och det är nämnden som fattar beslut om mål och riktlinjer. Socialnämndens förtroendevalda är att betrakta som arbetsgivare och därigenom även huvudansvariga för arbetsmiljön. Genom delegation från nämnderna får chefer det praktiska uppdraget att driva arbetsmiljöarbetet. Analysenheternas deltagare uppger inga hinder eller motsättningar med denna organisatoriska uppdelning mellan formellt arbetsmiljöansvar och utförande av arbetsmiljöarbetsuppgifter.

*Politikerna har huvudansvaret för arbetsmiljön men har delegerat ut arbetsmiljöarbetsuppgifter. Det är ett vanligt upplägg, så ser det nog ut överallt.*

Politikerna uppger att även då de har de formella arbetsmiljöansvaret så har de begränsad insyn förvaltningens praktiska arbetsmiljöarbete:

*Vi har inte hela bilden och det är inte heller meningen. Man vill inte hamna i en situation med ministerstyre.*

Innehållet i arbetsmiljöarbetet överläter politikerna åt cheferna. Det är chefernas uppgift att peka på behov och politikernas uppgift att fördela resurser. Politikerna uppger att deras arbete styrs av brukarens behov, lagstiftningen och de kommunala riktlinjerna för sociala insatser. Flertalet av cheferna instämmer i att socialnämndens förtroendevalda utgår från ett brukarfokus framför ett arbetsmiljöfokus. Arbetsmiljö och stabilitet i personalomsättningen är enligt politikerledet inte deras primära uppgift utan något som de via delegationsordningen fört vidare till chefsledet att hantera. På frågan om vilka villkor kommunen erbjuder socialsekreterarna blir svaret:

*Det har jag ingen aning om, jag fokuserar på individen (klienten). Det finns så oerhört många barn som far illa.*

Bland cheferna lyfts iakttagelsen att socialnämndens makt förskjutits till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen makt har blivit allt större medan nämndernas makt har blivit allt mindre. Skälet till detta härleds till att fokus på ekonomi blivit alltmer uttalat och att det är i kommunstyrelsen som ekonomichef och kommundirektör finns:

*I och med att pengarnas makt har blivit större och har även kommunstyrelsens makt blivit större för det är där de personerna som handhar pengarna finns. De kan ju egentligen inte styra nämnderna för de ska vara självständiga men det har blivit alltmer så att nämnderna anpassar sig efter kommunstyrelsens tyckanden.*

Chefernas upplevelse är att socialnämndens aktionsarena är mer begränsad nu än tidigare och att detta förekommer även i andra kommuner.

Kommunens övergripande arbetsmiljöpolicy gör gällande att vägen till en god arbetsmiljö går genom kontinuerlig dialog om verksamhet, hälsa och arbetsmiljö på alla nivåer och i olika forum i kommunen. Forum som nämns är arbetsplatsträffar, medarbetarsamtal och enhetsmöten. I policyn framgår att kommunen anlitar företagshälsovård som ett stöd för verksamhetschefer och personalfunktion såväl som i det hälsofrämjande arbetet. I enlighet med chefernas utsagor förekommer företagshälsovården inte som ett frekvent inslag i förvaltningens arbetsmiljöarbete. Företagshälsovården nyttjades vid framtagandet av den handlingsplan som togs fram 2014 för att stävja socialförvaltningens höga personalomsättning men denna insats betraktas som ett sällanärende. HR-avdelningen har en konsultativ funktion gentemot cheferna i form av verksamhetsstöd men kan även agera utifrån sitt kontrolluppdrag och göra nedslag, göra uppföljningar samt ta initiativ till interventioner eller arbetsmiljöärenden. Enligt cheferna är det de själva som initierar merparten av arbetsmiljöinterventionerna samt driver och följer upp arbetsmiljöarbetet, en komplex uppgift vilket belyses i citatet:

*Vi har en ganska tunn överbyggnad på den här förvaltningen. Mycket är outsourcat från personalavdelningen. ... idealet är alltid när man kan komma förberedd men ofta får man improvisera det går inte att överleva annars*

I arbetsmiljöpolicy framgår att arbetsmiljöarbetet är en integrerad del av verksamhetens vardag och utveckling, att regelbundna kartläggningar och riskbedömningar av arbetsmiljön görs samt att dessa ingår som ett självklart underlag i budgetprocessen. HR bekräftar att man bedriver ett aktivt systematiskt arbetsmiljöarbete men uttrycker samtidigt en farhåga kopplat till förutsättningarna:

*Arbetsmiljö kräver analys, vi mäter och mäter men hinner vi verkligen utvärdera våra resultat? De ökade kraven gör att man kanske inte hinner det.*

Cheferna uppger att de arbetar utifrån policyns intentioner men det tillstås att det i praktiken kan se annorlunda ut. Det finns en konflikt mellan olika ideal, exempelvis lyfter ett par chefer fram att ekonomi alltid är överordnat arbetsmiljö vid budgetarbete.

*Arbetsmiljö har inte lika hög dignitet när man sätter mål som budget. Det som har högst dignitet är budget och pengar.*

Utifrån Socialnämndens budgetram utarbetar socialförvaltningen och ekonomikontoret förslag till internbudget och mål. De mål som Socialnämnden beslutade att anta för 2015 formuleras enligt följande: Genom samverkan mellan skola, socialtjänst och andra aktörer ska stödet till barn och unga utvecklas, individanpassningen ska öka inom socialtjänstens samtliga verksamheter, förtroendet för socialtjänstens verksamheter ska öka samt socialtjänsten ska aktivt medverka i samhällsplaneringen. I enlighet med kommunens manual för systematiskt kvalitetsarbete utgår respektive avdelning och enhet från socialnämndens prioriterade mål då de fastställer sina egna mål. Därefter bestäms aktiviteter som beskriver vad som ska göras för att målen ska nås.

Socialförvaltningens ledningssystem utgörs av processer vilka är indelade i tre kategorier; kärn-, lednings- och stödprocesser. Under kärnprocesser återfinns myndighetsutövning, tjänster och service till klienter. Under ledningsprocesser återfinns beslut, verksamhetsutveckling, målstyrning och planering. Under stödprocesser återfinns IT,

kommunikation, information och arbetsmiljö. I manualen framgår att socialförvaltningen ska identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet samt identifiera de aktiviteter som ingår och bestämma aktiviteternas inbördes ordning. I enlighet med manualen ska alla processer som till exempel verksamhetsplanerings-, budgets-, arbetsmiljö- och uppföljningsprocesser sätta fokus på resultat och syfta till att skapa kvalitet i verksamheten.

*Interventioner.* Under 2013 och 2014 hade kommunen hög personalomsättning bland socialsekreterarna inom Individ- och familjeomsorgen. I arbetet med att motverka den höga personalomsättningen bland socialsekreterarna tog kommunen under 2014 fram ett åtgärdsprogram i samarbete med företagshälsovården. Alla arbetsgrupper deltog i samtal med beteendevetare på företagshälsovården i syfte att kartlägga vad som fungerade bra respektive mindre bra på arbetsplatsen. I kartläggningen framkom introduktion av nyanställda, information i organisationen, kompetensutveckling för medarbetarna samt socialt stöd från chef som bristfälliga områden. Åtgärdsområdena förefaller vara brett förankrade hos såväl chefer som HR och det är med utgångspunkt i dessa områden som arbetet med arbetsmiljöinterventioner beskrivs. Politikernas kännedom om åtgärdsområdena förefaller vara av mer begränsad karaktär vilket kan ses som en konsekvens av deras begränsade insyn i det operativa arbetsmiljöarbetet. Nedan följer chefernas beskrivningar av respektive åtgärdsområde närmare.

*Rekrytering och introduktion:* Cheferna beskriver hur man ser till helheten vid rekrytering, något som kommer till konkret uttryck genom att kandidaternas personliga karaktäristika matchas med arbetsgruppens i syfte att skapa en bra blandning. Mot bakgrund av en introduktion som tidigare upplevts bristfällig har man nu tagit fram en introduktionsplan som bland annat gör gällande att varje nyanställd får en mentor under tre inledande månader. Målet är att ansvarig chef under denna period har uppföljande samtal en gång i veckan, därefter en gång per månad under det första året. Nyanställda får utbildning i de basverktyg som behövs för respektive tjänst såsom ÄBIC, BBIC, MI, ASI och barnsamtal. Då resultatet av introduktionen är avhängigt den enskildes upplevelse lyfter cheferna fram att det psykosociala arbetsmiljöarbetet måste betraktas som ett ständigt pågående projekt och dess innehåll behöver vara öppet för kontinuerlig kritiskt granskning och revidering.

*Det är alltid ett utvecklingsområde med introduktion. Den är en nyckel för att komma in i arbetet, sen är det väldigt subjektivt hur man upplever det. Ibland gör man sitt yttersta och det blir inte bra ändå.*

*Kompetensutveckling:* Efter tre års anställning erbjuds socialsekreterarna möjlighet till kompetensutveckling på avancerad nivå med frihet att själva välja utbildning förutsatt att det är inom nämndens verksamhetsområde. Vid tidpunkten för studiens genomförande var det ingen av socialsekreterarna som gjort anspråk på denna kompetensutvecklingsinsats. Som en strävan att tillgodose socialsekreterarnas påkallade behov av fortbildningsbehov uppger deltagare ur chefsledet att man bland annat har utbildat personalen i social juridik samt genomfört en repetitionsutbildning i dokumentation och handläggning. Vidare kommer man att ta in konsult hjälp för genomgång av det primära verksamhetssystemet i syfte att göra socialsekreterarna mer motiverade, skapa en bättre struktur och uppnå ökad användbarhet.

*Information:* För att tillgodose socialsekreterarnas behov av information uppger cheferna att det skett ett förtydligande av socialsekreterarnas och chefernas uppdrag och roller. Informationskanaler som nämns är socialchefens nyhetsbrev som ges ut sex gånger årligen,

avdelningschefernas månadsvisa arbetsplatsträffar och enhetschefernas veckovisa enhetsmöten. Cheferna uppger att information är ett kontinuerligt arbete som alltid kan utvecklas, en åsikt som delas av HR. Informationsarbetet kräver även lyhördhet och anpassning och man framhåller att det kan finnas en svårighet i att gå olika behov till mötes. Denna komplexitet belyses i citatet nedan:

*Även då det finns dialogvägar så vet jag att handläggarna ibland tycker att de inte får information och att de inte får vara med och resonera kring ditten och datten, det är svårt det här med information, det går inte att ha ett koncept som funkar på alla.*

*Chefsstöd:* Socialförvaltningen har omorganiserat verksamheten i syfte att förbättra stödet från chef till medarbetare. I och med att ansvaret mellan olika chefsnivåer tydliggjorts uppger flera av cheferna att de upplever att deras förutsättningar att ge stöd till socialsekreterarna förbättrats. Verksamheten har även omfördelats såtillvida att man inte längre har en myndighetsutövande del och en behandlande del. Nu finns all verksamhet, det vill säga såväl myndighetsutövning som behandling, kopplat till barn, unga och familjer i en gemensam avdelning och likadant gäller för vuxendelen. Enligt chefer och HR har syftet med omorganiseringen varit att hålla ihop allt som har med barn, unga och familjer respektive vuxna i samma avdelning för att medarbetarna ska få ett bättre chefsstöd och bättre samverkan mellan myndighetsutövning och behandling. Som en vidareutveckling av chefsstödet har man upprättat en seniorhandläggarfunktion. Den är dels att betrakta som en karriärväg för erfarna socialsekreterare, dels som en förstärkning av det sociala stödet för socialsekreterarna. Seniorhandläggaren tilldelas extra befogenheter och beslutsrätter och har en stödjande roll, ska kunna hjälpa nya tillrätta och finnas mer tillgänglig i det vardagliga arbetet.

*Ständig handledning och ständigt stöd, det är svåra situationer man sitter i ... medarbetarna kräver chefsnärvaro så det försöker vi tillmötesgå.*

Det sociala stöd som tillhandahålls gestaltas även genom den uppdragsdialog som en del chefer för med sina medarbetare. Uppdragsdialogen definieras som det samtal kring arbetsuppgifter som chef och medarbetare för. Genom uppdragsdialogen säger sig cheferna kunna skapa en tydlig ansvarsfördelning och bidra till en individanpassad arbetsbelastning, det vill säga en balansering mellan krav och kontroll:

*Vi låter medarbetarnas behov komma i främsta rummet. Jag kan ibland tycka att de skulle kunna ta fler ärenden men när jag ger dem tid och respekterar deras gränser skapas ett förtroende som i sin tur får dem att vilja axla mera sedan.*

Då chefen gjort bedömningen att en medarbetare behöver anpassa sin ärendemängd händer det att chefen själv tar över ärenden, något som tillstås inte vara helt förenligt med den konventionella chefsrollen. Deltagarna upplever att omorganiseringen fallit väl ut men uppger att det är för tidigt att analysera effekten av deras förändrade arbetssätt och väljer att stanna vid konstaterandet att personalomsättningen stabiliserats i samband med att dessa förändringar infördes.

*Utvecklingsarbete.* I det fortsatta arbetet med socialförvaltningens psykosociala arbetsmiljö uppger chefsledets deltagare att man planerar att förändra rutinen kring den psykosociala arbetsmiljöenkäten. I stället för att genomföra en enkät vartannat år tänker man nu gå in i ett system där den psykosociala arbetsmiljön kartläggs tre gånger per år digitalt. Syftet är att

förhindra att den psykosociala arbetsmiljön kommer i skymundan och man tänker att ett system med tätare avstämningar ska bidra till att hålla dialogen levande och få ett större driv i förbättringsarbetet. Det förefaller finnas ett glapp mellan HR-personalens och chefernas uppfattning om hur att angripa arbetsmiljöfrågorna. Inom HR ställer man sig skeptisk till nyttjandet av färdiga formulär då dessa styr tanken till vad för sorts bekymmer man får välja mellan för att sedan sätta kvantitativa mått på upplevelsen av problemet. Man menar att enkäterna inte tillfredsställer behovet av att som medarbetare få fundera kring vad som är betydelsefullt. Det behövs andra sätt att prata om den psykosociala arbetsmiljön och nå de kvalitativa aspekterna. Mot bakgrund av upplevelsen att det finns ett behov av att arbeta med socialekreterarnas uppdrag och arbetsvillkor lägger HR fram förslag om nya former för samarbete över organisationstillhörighetens gränser i form av fokusgruppsamtal där representanter från socialekreterarkåren, chefer och politiker kan mötas.

*De olika nivåerna måste mötas, även om det inte sker ansikte mot ansikte så måste de mötas i diskussionen.*

En deltagare från HR nämner att det finns en ohälsframkallande frustration hos socialekreterarna vad gäller att inte kunna få komma till sin rätt som yrkesmänniska, att inte kunna få agera och besluta i enlighet med vad man finner lämpligast för respektive klient. Denna frustration härleds till det begränsande regelsystemet, lokal praxis och bristande dialogvägar:

*Frustrationen kan vara en konsekvens av att inte få komma till tals med den organisatoriska överbyggnaden om de bekymmer som finns och som man upplevt.*

HR efterlyser därav ideologiska diskussioner kring den kommunala resursanvändningen, diskussioner som syftar till att ge en gemensam riktning med utgångspunkt i medarbetares, chefers och politikers samlade erfarenheter.

### *Verksamhetsstyrning i relation till arbetsmiljö*

Socialtjänstens verksamhetsstyrning är komplex då den innefattar prioriteringar och åtgärder beslutade i den statliga överbyggnaden i kombination med åtgärder som den lokala ledningen vidtar för att uppnå ett visst resultat med så effektiv resursanvändning som möjligt.

*New Public Management.* Endast ett fåtal av deltagarna hade kännedom om styrdoktrinen New Public Management (NPM). En utav politikerna uppger att NPM är ett obekant begrepp och att företagsliknande principer inte går att applicera inom socialt arbete. Merparten av deltagarna uppger dock att offentlig sektor blivit betydligt mer styrd i jämförelse med för 10 år sedan och att inslagen på gransknings- och kontrollistan har ökat markant. Det är exempelvis egenkontroller, internkontroller, revisioner, riskanalyser och dokumentationskvalitet som stäms av och det är dessutom många fler instanser som vill ha insyn i socialtjänstens verksamhet nu jämfört med för 10-15 år sedan. Exempel på dylika instanser är Socialstyrelsen, Statens kommuner och landsting (SKL) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Cheferna uppger att effektivitetsarbetet är ständigt pågående och att socialförvaltningens arbete är mål- och resultatstyrt med tydligt kvalitetsfokus. Bland cheferna finns uppfattningar om att alla mätningar och granskningar tar tid, kräver resurser och sätter käppar i det operativa hjulet. Flera av deltagarna antyder att det gått inflation i mätningar, att de blivit som ett självändamål:

*Nu läggs det ju jättemycket krut på mätningar. Om verksamheten inte blir bättre blir lösningen att hitta nya sätt att mäta, vi kommer att mäta sönder verksamheterna.*

Det finns en förståelse för upprinnelsen till behovet av extern insyn men samtidigt en skepsis gentemot det faktiska resultatet och nyttan av de granskningar som görs. Det finns en utbredd uppfattning inom samtliga analysenheter att man mäter det som går att mäta, resten negligeras. Chefer och HR hänvisar till att kvaliteten eller resultatet av den typ av insatser som socialsekreterarna beslutar om inte alltid kommer till sin rätt i kvantitativa mätningar. Mjuka värden, långsiktighet och bemötande är svårt att föra in i de system för mätning som nu råder:

*Om vi gör en placering av en ungdom, vad blir det för resultat av det? Det går ju inte att avläsa det nu. Det går kanske att avläsa om 10 år eller något sådant. Man kan möjligtvis ha en hypotes kring resultatet men det ju inte att mäta på det sättet.*

Socialsekreterarnas ökade administrativa börda som tidigare nämnts återfinns även i resonemanget kring verksamhetsstyrningen. Enligt cheferna byggs de statliga kraven på dokumentation på mer och mer hela tiden. Kraven är desamma för socialtjänsten nationellt och går därav inte att värja sig emot på lokal nivå. Cheferna ger exempel på kontinuerliga statistikrapporteringar: månadsvis till Socialstyrelsen, kring försörjningsstödet, kring insatser inom äldre- och handikappomsorgen och på SoL-sidan är det än mer. De större åiterrapporteringarna uppges inte ligga på socialsekreterarnivå. Då rätt sak måste ha dokumenterats in i systemet för att få rätt sak ut har socialsekreterarna underförstått en viktig del i rapporteringen. Dokumentationsverktygen upplevs inte som nog tillfredsställande vad gäller användarvänlighet:

*Man kan inte alltid göra saker enkelt och smidigt för då blir det fel i statistiken, vi vill inte gärna sitta och gräva ner oss i den när det ska rapporteras, man kanske måste följa vissa administrativa omvägar och mata in vissa saker för att enkelt få rätt sak ut.*

Även inslagen på standardiseringssidan (ÄBIC, BBIB t.ex.) ökar. Politiker och chefer ser att dylika arbetssätt ger fördelar för kunden då man i stället för att utgå från schabloner blir mer lyhörd inför respektive individs behov. Baksidan med detta är dock att man ser att det kräver mer uppföljningar vilka riskerar att göra arbetet än mer detaljstyrt och belastande för socialsekreterarna. En av cheferna analyserar det som sker på kontrollsidan som ett sätt för Socialstyrelsen att flytta fram sina positioner i ett läge då de har en ny regering att förhålla sig till. Ett förslag som ges är att socialsekreterarnas ökade arbetsbelastning skulle kunna avhjälpas genom införandet av ett administrativt led likt ett återtagande av den äldre modellen med sekreterarfunktion.

*Relation till psykosocial arbetsmiljö.* Såväl chefer som HR uppger att arbetsmiljöfrågor och verksamhetsfrågor är intimt förknippade och att det inte går att tala om verksamhet och kvalitet utan att tala om arbetsmiljö och tvärtom. Denna koppling omnämns inte bland politikerna.

*När man tittar på en verksamhet ska man göra det utifrån perspektiven kvalitet för brukaren, ekonomisk hantering och resursanvändning samt arbetsmiljö. Om man inte gör det får man ingen bra verksamhet för det ena har bäring på det andra.*

Även då deltagarna är kritiska till delar av verksamhetsstyrningen, då främst inslagen på kontrollsidan, betraktas inte detta som ett hinder för arbetsmiljöarbetet utan mer som ett felaktigt angreppssätt för att nå verksamhetens mål. Att socialtjänstens resultatfokus, målstyrning, granskning och ökade dokumentationskrav skulle kunna betraktas belastande ur ett psykosocialt arbetsmiljöperspektiv avfärdas av majoriteten av analysenheternas deltagare. Den huvudsakliga uppfattningen när det kommer till verksamhetsstyrningens relation till psykosocial arbetsmiljö gör gällande att det troligen är cheferna som berörs mest negativt:

*Chefernas ägnar mycket tid åt administration vilket i förlängningen innebär att de inte har lika mycket tid att vara ett stöd åt handläggarna, det är mer där det ligger...*

En av politikerna visar på en annan inställning i frågan och uppger att verksamhetsstyrningens konsekvenser för socialsekreterarnas arbetsvillkor framförts på ledningsnivå men att detta endast visats liten förståelse:

*Det har inte fastnat, tiden är väl inte mogen. Så är det ibland, komplex verksamhet ändras inte hur som helst. Det är väl också bra, att varje idé som kommer inte leder till en ändring direkt. Det är lite segt sådär, det ligger i demokratins natur och idé. Det kan bli väldigt fladdrigt annars.*

Flera av politikernas och chefernas utsagor vittnar om en svårighet att sätta sig utanför organisationen, verksamheten och uppdraget och kritiskt granska dess funktion och komponenter. Även då deltagarna har tunt underbyggd kännedom om NPM innehåller utsagorna en kritik mot styrningen vilket antyder att styrdoktrinen principer smugit sig in utan att de vet namnet på det. Deltagarna, oavsett organisatorisk funktion, upplever sig sakna mandat att förändra den övergripande verksamhetsstyrningen och dess kontroll- och granskningsapparat. Direktiv från överbyggnaden utgör en del av ”spelets regler” som man inte kan värja sig emot. Mandat att driva igenom förändringar på den lokala nivån innehas formellt av samtliga analysenheter men mot bakgrund av vad som framgår av deltagarnas utsagor är det primärt cheferna som nyttjar detta handlingsutrymme. Chefernas förändringsarbete har fokus inställt på socialtjänstens operativa funktion vilket framgick under avsnittet ”Arbetsmiljö och interventioner”.

## Diskussion

### *Resultatdiskussion*

Studiens syfte var att undersöka hur nyckelpersoner med arbetsmiljöansvar gentemot socialsekreterarna ser på socialtjänstens psykosociala arbetsmiljö och hur deras förutsättningar att verka för en god psykosocial arbetsmiljö ser ut. Vidare har studien syftat till att problematisera verksamhetsstyrningen utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Analysen indelades i tre övergripande teman med koppling till studiens tre frågeställningar. Resultatet visar på relativ stor enighet i uppfattningarna om socialsekreterarnas arbetsvillkor, det psykosociala arbetsmiljöarbetet och verksamhetsstyrningen men inrymmer även ett antal betydelsefulla diskrepanser och utvecklingsbehov.

Det *första temat* behandlade analysenheternas uppfattning och definition av socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö och delades in i två subteman: Uppdragets innehåll samt Skäl till personalomsättning. Resultatet visar att deltagarna har en relativt samstämmig uppfattning om socialsekreterarnas uppdrag och arbetsvillkor, en uppfattning

som överensstämmer med vad som framkommit i tidigare forskning, kartläggningar och rapporter (Arbetsmiljöverket, 2008; Astvik & Melin, 2010; Tham, 2014). Deltagarnas utsagor utgår ifrån ett multifaktoriellt perspektiv och där flertalet samverkande faktorer lyfts fram som bidragande orsak till den ansträngda arbetssituationen. Resonemangen förs i termer av balans där olika behov, resurser, uppgifter eller ideal står i strid med varandra och skapar obalans. Ett resonemang förs kring att det finns en ohälsoframkallande frustration hos socialsekreterarna vad gäller att inte kunna få komma till sin rätt som yrkesmänniska, att inte kunna få agera och besluta i enlighet med vad man finner lämpligast för respektive klient. Detta resonemang antyder att förskjutningen från generalist till specialist har medfört en begränsning av det professionella handlingsutrymmet för socialsekreteraren, dels i och med ett mer avgränsat uppdragsfokus och dels med hänsyn till att arbetet i många fall utgår från systematiska bedömningsinstrument (Lindgren, 2015). Bland cheferna förs resonemang om hur socialsekreteraruppdraget har förändrats över tid. Uppdraget har numera slagsida mot administration, det har blivit mer specialiserat och standardiserat, en ekonomisk medvetenhet har spridit sig ner till handläggarnivå och klienternas alltmer komplexa problembild leder till krav på samverkan med kringaktörer.

Frågan om socialtjänstens höga personalomsättning betraktas ur ett nationellt perspektiv och förefaller vara svår för analysenheternas deltagare att bemästra på lokal nivå. Deltagare ur samtliga analysenheter lyfter fram bristande ledning, bristande socialt stöd från chef, uppdragets karaktär av ensamarbete samt bristande erfarenhet hos socialsekreteraren som skäl till den obalans som väcker viljan att sluta sin anställning. Dessa uppfattningar går i linje med vad som belagts i tidigare forskning (Göransson et al., 2013). Deltagarnas utsagor innebär dock en viss ansvarsförskjutning gentemot socialsekreterarna; de är dåligt förberedda och har andra målsättningar än att bli långvariga i socialtjänsten. Reflektion saknas kring hur arbetsvillkoren som socialsekreterarna erbjuds kan tänkas bidra till socialsekreterarnas ambitioner och yrkets status. Socialsekreterarnas lönesättning betraktas som för låg men en höjning av löneläget ses inte som ett tillräckligt incitament för att skapa stabilitet i personalomsättningen.

Från politikerna lyfts en avvikande uppfattning upp gällande såväl arbetsvillkor som skäl till personalomsättning. Denna uppfattning gör gällande att det missnöje som lyfts fram i socialsekreterarkåren kan härledas till den pågående generationsväxlingen samt en felaktig inställning till arbete hos nya, unga socialsekreterare vilken gör att de byter jobb mer lättvindigt. Detta antyder att den bild av socialsekreterarnas arbetsvillkor som presenterats i tidigare forskning och kartläggningar inte vunnit full legitimitet bland politikerna vilket kan betraktas som bekymmersamt. Detta med hänsyn till att det är dessa aktörer, det vill säga socialnämndens förtroendevalda, som är huvudansvariga för arbetsmiljön och har det yttersta mandatet att fatta beslut om mål och riktlinjer.

I det *andra temat* behandlades det lokala arbetsmiljöarbetets organisering samt analysenheternas uppgifter om vilka interventioner som vidtagits för att främja socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö. Detta tema delades in i tre subteman: Lokal organisering, Interventioner samt Utvecklingsområden.

Det formella ansvaret för socialtjänstens arbetsmiljö innehågs i den aktuella kommunen av socialnämnden. Genom delegation från nämnderna får chefer det praktiska uppdraget att driva arbetsmiljöarbetet. Analysenheternas deltagare uppger inte se hinder eller motsättningar med denna organisatoriska uppdelning mellan formellt arbetsmiljöansvar och utförande av arbetsmiljöarbetsuppgifter. Politikernas utsagor gör gällande att de har huvudfokus på klienten och att de i och med detta överlåter socialsekreterarnas arbetsmiljö på cheferna. En bristande psykosocial arbetsmiljö för socialsekreterarna leder till ökad personalomsättning (Arbetsmiljöverket, 2008; Tham, 2014) vilket i sin tur leder till sämre kontinuitet och kvalitet



för klienten. Mot bakgrund av denna logik förefaller politikernas avgränsade förhållningssätt problematiskt med hänsyn till att helhetssynen på verksamheten då uteblir.

HR-personalen har en konsultativ roll gentemot cheferna där de bistår med verksamhetsstöd. HR-personalen har även ett kontrolluppdrag som ger dem mandat att göra nedslag, göra uppföljningar samt ta initiativ till interventioner eller arbetsmiljöärenden. Enligt cheferna är det de själva som initierar, driver och följer upp merparten av arbetsmiljöinterventionerna. Analysenheternas sammanlagda utsagor stöder idén att det psykosociala arbetsmiljöarbetet inte kan betraktas som en given, etablerad praktik utan är avhängigt ett kontinuerligt och aktivt arbete (Arbetsmiljöverket, 2014:18).

Den aktuella socialnämndens mål är formulerade utifrån ett externt perspektiv där fokus är riktat mot samverkan, individanpassning för kunden, allmänhetens förtroende och deltagande i samhällsutvecklingen. Arbetsmiljöhänsyn kan således svårligen spåras i socialnämndens mål vilket kan te sig problematiskt då det är utifrån dessa mål som socialtjänstens enheter utgår ifrån då de fastställer sina egna mål. Arbetsmiljöns plats och prioritering gestaltas i socialförvaltningens ledningssystem som en stödprocess vid sidan av ledningsprocesser som verksamhetsutveckling, målstyrning och planering. Frick och Johansson (2013) argumenterar för vikten av att inkludera arbetsmiljömålen i verksamhetsstyrningen och ge dessa mål samma tyngd som övriga mål. Den aktuella kommunen har inkluderat arbetsmiljö i ledningssystemet men gett det en perifer positionering, en positionering som kan tänkas ha en negativ bäring på det arbetsmiljöarbete kommunen försöker driva. Flera av cheferna pekar på svårigheter kopplade till arbetsmiljöarbetet i form av brist på tid att genomföra kvalitativa analyser och konflikt mellan olika ideal där arbetsmiljöidealet drar det kortaste strået. Genom att uppvärdera arbetsmiljömålen, och placera dem i ledningsprocessen i stället för stödprocessen, är det tänkbart att arbetsmiljöarbetet kan bli en mer integrerad del av verksamhetens vardag och utveckling i enlighet med arbetsmiljöpolicyens intentioner.

I arbetet med att motverka den höga personalomsättningen bland socialsekreterarna tog kommunen under 2014 fram ett åtgärdsprogram vars insatser riktar sig mot följande områden: introduktion av nyanställda, information i organisationen, kompetensutveckling för medarbetarna samt chefsstöd. Individens hållbarhet i arbetslivet är avhängig arbetsbelastningen i kombination med handlingsutrymme, möjlighet till lärande och utveckling samt socialt stöd (Aronsson et al. 2012). Mot denna bakgrund kan kommunens åtgärdsområden betraktas som väl avvägda då de förefaller inriktade på att stärka balansen mellan psykosociala faktorer som krav, kontroll och socialt stöd. Att uppnå balans mellan dessa faktorer kan enligt Aronsson et al. (2012) bidra till att minska anställdas benägenhet att säga upp sig från sin anställning vilket är ett angeläget mål för socialtjänstens verksamheter (Tham, 2014). En av de vidtagna insatserna är införandet av en karriärväg för erfarna socialsekreterare vilket även det är en insats som påtalats betydelsefull i tidigare forskning (Tham, 2014). Åtgärdsområdena förefaller vara brett förankrade hos deltagare från såväl chefer som HR-personal och det är med utgångspunkt i dessa områden som arbetet med arbetsmiljöinterventioner beskrivs. Politikernas kännedom om åtgärdsområdena förefaller vara av mer begränsad karaktär vilket kan ses som en konsekvens av deras begränsade insyn i det operativa arbetsmiljöarbetet, en begränsning som de själva upprätthåller. De åtgärder som kommunen har vidtagit i strävan av hantera den höga personalomsättningen bland socialsekreterarna har samtliga karaktären av primär prevention. Enligt Aronsson et al. (2013) åsyftar primär prevention åtgärder av förebyggande karaktär och riktar sig mot såväl organisation som person. Strävan har varit att organisera arbetet med fokus på tydlighet, information, kompetensutveckling och socialt stöd. Det primära motivet har varit att skapa stabilitet i personalomsättningen medan att minska ohälsorisker får ses som sekundärt. De arbetsmiljöstärkande interventioner som vidtagits av den aktuella kommunen har varit av organisationsbaserad karaktär (Le Blanc et al., 2009) och har haft fokus på att ändra

arbetssituationen och underlätta arbetets utförande genom ökad tydlighet, förbättrad organisatorisk stödstruktur, rollförtydligande samt förbättring av interna informationskanaler. Interventionerna har även fokuserat på interaktion mellan individ och organisation vilket kommer till uttryck i form av ökat socialt stöd från chef samt den medvetna dialog kring uppdraget som en del chefer för med sina medarbetare. I denna dialog uppges medarbetarens uppgifter balanseras i förhållande till dennes resurser vilket antyder att finns en medvetenhet kring vikten av balans mellan krav och resurser (Aronsson et al., 2012) bland cheferna. Cheferna har en viktig roll vad gäller att forma balanserade arbetsåtaganden för medarbetarna (Göransson et al., 2013) men mot bakgrund av utsagor som gör gällande att chefer själva tar på sig mer uppgifter i syfte att avlasta sina medarbetare går det dock att problematisera hur chefernas egen hållbarhet beaktas.

Personalomsättningen har varit hög inom kommunen men börjar stabilisera sig något och deltagarna drar en blygsam parallell dras till den organisatoriska omstrukturering som genomförts samt satsningen på utökat chefsstöd. Sett till de arbetsmiljöfrämjande interventioner som bedrivs angrips socialsekreterarnas arbetsmiljö som ett strukturellt problem. Sett till chefernas utsagor framkommer dock en viss anklagelse mot individerna som gör gällande att de är dåligt förberedda och egentligen inte vill arbeta som socialsekreterare.

Det förefaller slutligen finnas en glapp mellan HR och chefernas uppfattning om hur att angripa arbetsmiljöfrågorna. Cheferna presenterar en utökning av det psykosociala arbetsmiljöarbetet genom nätbaserade enkäter, en utveckling man inom HR ställer sig skeptisk till. HR anser att nyttjandet av färdiga formulär inte tillfredställer behovet av att som medarbetare få fundera kring vad som är betydelsefullt. HR för fram förslag om nya former för samarbete över organisationstillhörighetens gränser i form av fokusgruppssamtal där de olika nivåerna får mötas i diskussionen.

I det *tredje temat* behandlades analysenheternas uppfattning om socialtjänstens verksamhetsstyrning och dess relation till den psykosociala arbetsmiljön. Temat delades in i två subteman: New Public Management och Relation till psykosocial arbetsmiljö.

Resultatet antyder att den formulerade kunskapen om styrdoktrinen New Public Management (NPM) är tunt underbyggd. Även då formulerad kunskap saknas förefaller styrdoktrinen ha smugit sig in i organisationen vilket gestaltar sig i flertalet utsagor med koppling till NPM's grundprinciper; socialtjänsten är föremål för hårdare styrning nu än för 20 år sedan, övergången till marknadslänkande principer, ständigt pågående effektivitetsarbetet, arbetet är mål- och resultatstyrt med tydligt kvalitets- och kundfokus (Johansson et al., 2015; Bejerot & Astvik, 2012; Lindgren, 2015). Socialtjänstens verksamhetsstyrning har haft lång tid på sig att rota sig och skapa rutiner, regelverk och system. Även politikernas och tjänstemäns synsätt har formats över tid vilket kan bidra till att merparten av studiens deltagare förefaller ha svårt att sätta sig utanför den struktur de är verksamma inom och granska den med en utomståendes ögon. Majoriteten av studiens deltagare ställer sig å ena sidan kritiska till flera av inslagen på kontrollsidan men legitimerar dem å andra sidan och argumenterar för att de behövs. Mot bakgrund av deltagarnas utsagor förefaller det grundlagsstiftade kommunala självstyret innefatta den operativa dimensionen av socialtjänstens arbete, det vill säga verkställighet av välfärdspolitiska beslut och beslutanderätt över den lokala välfärdspolitikens mål och inriktning. Den statliga överbyggnadens tvingande bestämmelser gällande arbetsformer problematiseras inte av analysenheternas deltagare utan förefaller utgöra en del av "spelets regler" som man som operativa aktör har att förhålla sig till. Röster ur politikerledet uppger att de ska ha framfört kritik mot styrning och arbetsmetoder till ledningen, det vill säga cheferna, vilket antyder att det råder en oklarhet kring i vilken riktning förändringsarbetet ska drivas.

Kunskapen om verksamhetsstyrningens relation till psykosocial arbetsmiljö tycks i det aktuella fallet vara begränsad och i behov av utveckling. I enlighet med Frick och Johanssons

(2013) resonemang finns en vinning i att synliggöra och medvetandegöra vad som är centralt i styrningen av en viss organisation. Detta synliggörande omfattar verksamhetsstyrningens fulla innehåll, det som är sprunget ur lokala överenskommelser såväl som överbyggnadens prioriteringar och direktiv. Kritik mot verksamhetsstyrningen delges av deltagarna men i andra termer. HR-personalens uppfattningar om den ohälsframkallande frustration som finns hos socialsekreterarna vad gäller att inte få komma till sin rätt som yrkesmänniska, att inte kunna få agera och besluta i enlighet med sin kompetens, ligger exempelvis i linje med vad som lagts fram i forskning kring professionernas upplevelse av professionell och kompetensmässig urholkning i New Public Managements kölvatten (Munro, 2011, Johansson et al., 2012). Vidare har verksamhets-styrningsidealet en central roll för vilket arbetsmiljöarbete arbetsgivaren försöker driva (Frick & Johansson, 2013). Felvalda strategier och brister i styrmetoder kan orsaka störningar i den psykosociala arbetsmiljön (Frick & Johansson, 2013), ett samband om vilket det förefaller finnas svag kunskap om. Så länge verksamhetsstyrningen inte betraktas som en källa till psykosocial arbetsmiljöproblematik kommer heller inte fokus på åtgärder att förläggas dit. Förändring på organisatorisk nivå är möjlig och genomförbar men när det kommer till förändring på strukturell nivå, vilket förändring av verksamhetsstyrningen innebär, förefaller deltagare i samtliga analysenheter uppleva sitt handlingsutrymme betydligt mer begränsat. Kommunerna agerar gentemot organisatoriska aspekter och förhållanden i den psykosociala arbetsmiljön. Då den psykosociala arbetsmiljöproblematiken spänner över både organisation och styrning behöver åtgärder riktas gentemot båda dessa områden. Då detta inte sker blir heller inte de lokala arbetsmiljöinsatsernas utfall optimalt.

### *Slutsats*

Resultaten visar att den bild som framträtt i forskning kring socialsekreterarnas arbetsvillkor inte nått full legitimitet på organisatorisk nivå. Bland politiker och chefer förekommer åsikter som gör gällande att problematikens orsak står att finna bland socialsekreterarna själva. Resultaten visar även att det arbete som bedrivs för att stärka den psykosociala arbetsmiljön sker genom primära interventioner vars fokus riktar sig mot organisationen samt interaktionen mellan individ och organisation. Detta fokus kan betraktas som väl avvägt utifrån vad som tidigare belagts i forskning gällande arbetsmiljö. De olika organisatoriska nivåerna förefaller dock vara i behov av att mötas i diskussionen kring hur att angripa det psykosociala arbetsmiljöarbetet. Det förefaller finnas ett behov av kunskapsöverföring vad gäller metodfrågor inom arbetsmiljö mellan chefer och HR. Vidare förefaller det bland politikerna finnas ett behov av utökad kunskap om och insyn i socialtjänstens psykosociala arbetsmiljö. Resultaten antyder även att kunskapen gällande verksamhetsstyrningen i sig samt dess relation till psykosocial arbetsmiljö är i behov av utveckling.

### *Metoddiskussion*

Mot bakgrund av att studien syftade till att erhålla en helhetsinriktad beskrivning av ett organisatoriskt samspel motiveras fallstudien som metodologisk ansats. Val av datainsamlingsmetod, det vill säga kvalitativa intervjuer och dokument, bedöms som väl lämpad med hänsyn till studiens syfte. Intervjuernas semistrukturerade upplägg var fördelaktigt då det inte ställdes frågor som var alltför direkta eller ledande varpå styrning av deltagarnas utsagor kunde undvikas. Även i den skriftliga information som deltagarna tillhandahöll togs i beaktande att inte lägga för mycket tillrätta för att undvika förväntade svar. Intervjuernas semistrukturerade upplägg medgav en balans mellan att ställa frågor som ger innehållsrika svar och samtidigt ge deltagarna frihet att berätta fritt.

Deltagarna presenteras inte i närmare ordalag än med hänvisning till organisatorisk tillhörighet. Detta är ett väl avvägt etiskt ställningstagande där deltagarnas konfidentialitet har getts företräde. Värdet i deltagarnas utsagor är dessutom kopplat till respektive analysenhet och inte till deltagaren som enskilt individ varför den sparsamma presentationen bedömts som tillämplig.

En begränsning hos fallstudien är att den tenderar att, i sitt anspråk att omfatta helheten, ta alltför mycket tid i anspråk och resultera i alltför omfattande rapporter (Yin, 2007). Med hänsyn till studiens totala omfattning och tidsbegränsning anser jag att insamlat material varit tillräckligt för att tjäna studiens syfte. Det kan dock tänkas att resultatet hade förskjutits i en annan riktning om andra deltagare hade intervjuats eller om samma deltagare intervjuats vid ett annat tillfälle eftersom svaren delvis är beroende av situationen som personen befinner sig i just då. Då insamlat material bearbetats delvis genom tolkning utgör studiens resultat en av flera möjliga tolkningar. Mot bakgrund av att deltagarna ombads att beskriva och definiera socialsekreterarnas psykosociala arbetsmiljö, kommunens arbetsmiljöarbete och vidtagna interventioner samt verksamhetsstyrningens relation till den psykosociala arbetsmiljön möjliggjordes en god förutsättning för begreppsvaliditet. I och med att deltagarnas uppfattningar tydliggjordes underlättades författarens meningskoncentrering och konceptualisering av materialet. Studien inkluderar inte socialsekreterarnas upplevelser av vilka typer av åtgärder som kommunen vidtagit för deras arbetsmiljö. Det är endast aktörer i socialsekreterarnas organisatoriska närhet som kommit till tals, ett faktum som kan ha bäring på den interna validiteten. Intervjufokus kan ha upplevts som känsligt vilket medför en risk att deltagarna beskriver sitt ansvarstagande i ett mer fördelaktigt ljus än vad som stämmer med verkligheten. Studiens begränsade tidsram har inverkat inskränkande på möjligheten till reflektion. Den interna validiteten hade kunnat stärkas om tidsramen gett utrymme för kritisk reflektion tillsammans med exempelvis en medstudent. Beaktandet av den interna validiteten har gjorts genom noggrann genomgång av transkriberat material, egen kontroll och kritisk självreflektion av genomförda tolkningar.

Den huvudsakliga begränsningen som lyfts fram i relation till fallstudieforskningen är kopplat till extern validitet, dvs. svårigheten att på ett vetenskapligt vis generalisera dess resultat (Yin, 2007). Kritiken riktar sig mot bräckligheten i att generalisera utifrån ett enda fall. Målet med fallstudieforskningen är inte att beskriva frekvenser och uppnå statistisk generalisering utan snarare att generalisera en viss uppsättning resultat till en mer generell, analytisk generalisering. Mot bakgrund av detta resonemang anser jag att studiens resultat kan tillskrivas ett analytiskt värde. Då situationen vad gäller bristande psykosocial arbetsmiljö ser likartad landet över, oavsett kommunstorlek och geografisk placering samt med hänsyn till att samtliga kommuner lyder under samma förutsättningar vad gäller statlig normering och verksamhetsstyrande reglering kan resultatet tänkas vara giltigt även i andra kommuner. Resultatet visar även på viktiga strömningar i deltagarnas uppfattningar om verksamhetsstyrningens relation till den psykosociala arbetsmiljön. Detta resultat anger en riktning för vidare problematisering av socialtjänstens förutsättningar att skapa en tillfredsställande psykosocial arbetsmiljö.

### *Förslag på framtida forskning*

Socialtjänstens styrning behöver förbättras för att dess verksamhet ska kunna bli mer effektiv och ge större nytta för medborgarna. Det förefaller därav finnas ett behov av vidare forskning inom områden som rör styrning, organisering och administration inom socialtjänsten. Med anledning av att professionernas organisatoriska ställning har försvagats de senaste decennierna till följd av NPM torde ett annat område för vidare undersökning vara professionernas möjlighet att hävda sina intressen och sin kunskap gentemot sin organisation och det politiska systemet. Kommunerna förefaller vara isolerade öar vilka agerar i enlighet med den statliga överbyggnadens obönhörliga direktiv. Detta indikerar att det finns ett behov av att problematisera relationen och dialogvägen mellan kommunen och dess överbyggnad samt relationen mellan kommunen och deras arbetsgivarorganisation Sveriges kommuner och landsting (SKL). Det är även av vikt att rikta ljuset mot statens påverkan på kommunerna och utreda hur förutsättningarna för en ny styrning av offentlig sektor kan se ut. Frågan som bör ställas är hur styrningsidealet kan påverkas för att främja socialsekreterarnas arbetsmiljö. Innehållet i en ny styrning bortom NPM torde kunna nås genom att lyfta och kritiskt granska ideologiska föreställningar om hur offentlig sektor ska organiseras, synen på statens ansvar, roll och uppgifter såväl som på marknaden som organisationsprincip för fördelning och produktion av välfärdens tjänster. I en dylik granskning behöver en dialog mellan såväl socialsekreterare och kommunpolitiker som mellan kommunpolitiker och den statliga överbyggnaden komma till stånd för att minimera risken för instabila organisatoriska arrangemang och icke förankrade styrningsreformer.

## Referenser

- Almqvist, R. (2006) *New Public Management - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Solna: Liber.
- Alvesson, M & Sköldberg, K. (2007) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Arbetsmiljöverket. (2001) *Systematiskt arbetsmiljöarbete*. Arbetsmiljöverkets författningssamling, AFS 2001:1.
- Arbetsmiljöverket. (2008) *Arbetsmiljön*. Arbetsmiljöstatistisk rapport 2008:4. Solna: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket. (2012) *Arbetsmiljön 2011*. Arbetsmiljöstatistik, Rapport 2012:9.
- Arbetsmiljöverket. (2014) *Organisatorisk och social arbetsmiljö. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö*. AFS 2015:X
- Aronsson, G., Astvik, W. & Gustafsson, K. (2013) Work Conditions, Recovery and Health: A Study amongst Workers within Pre-School, Home Care and Social Work. *British Journal of Social Work*, Advanced Access, Published online March 4, 2013.
- Aronsson, G., Hellgren, J., Isaksson, K., Johansson, G., Sverke, M. & Torbiörn, I. (2012). *Arbets- och organisationspsykologi. Individ och organisation i samspel*. Stockholm: Natur & Kultur.
- 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*, 0(0), 1-24.
- Bejerot, E. & Astvik, W. (2010) Kundorientering och förändrade relationer. I A. Härenstam & E. Bejerot (Red.) *Sociala relationer i arbetslivet*. S. 83-100. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Dellgran, P. (2015) Människobehandlande professioner. I S. Johansson, P. Dellgran & S. Höjer (Red.), *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. S 166-188. Stockholm: Natur & Kultur.
- Ellet, A.J. (2009). Intentions to remain employed in child welfare: The role of human caring, self-efficacy, and professional organizational culture. *Children and youth services review*, 31(1), 78-88.
- Frick, K. & Johansson, U. (2013) *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen. En analys av svenska fallstudier*. (Rapport nr 11). Arbetsmiljöverket.
- Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24(2), 105-112.
- Göransson, S., Lindfors, P., Ishäll, L., Nylén, E-C., Kylin, C. & Sverke, M. (2013) Dialog och kunskap om arbetsmiljö – En intervention som balanserar? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Nr. 19:4.
- Halling, B., Karlsson, P., Leijding, T., Siggstedt, E. (2002). *Hälsoutveckling - att bygga det friska företaget*. Näsviken: Björn Lundén Information AB.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson, R. Å. (2008) *Bortom New Public Management. Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Halmstad: Academia Adacta.
- Johansson, S. (2012). Who runs the mill? The distribution of power in Swedish social service agencies. *European Journal of Social Work*, vol. 15, nr 5, s. 679-695.
- Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (2015). *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

- Kim, H. (2011). Job conditions, unmet expectations, and burnout in public child welfare workers: How different from other social workers? *Children and youth services review*, 33(2) 358-367.
- Kim, H. & Stoner, M. (2008). Burnout and turnover intention among social workers: effects of role stress, job autonomy, and social support. *Administration in Social Work*, 32(3), 5-25.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Le Blanc, P., Jonge, J., & Schaufeli, W. (2009). Job Stress and Occupational Health. In N. Chmiel (Ed.), *An introduction to work and organizational psychology – a European perspective* (pp. 119-147). Blackwell Publishing.
- Lindgren, 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*. S 272-289. Stockholm: Natur & Kultur.
- Lindquist, A-L. (2010) *Att bygga kompetens för kvalificerade utredningar av barn och unga*. Allmänna barnhuset och Regionförbundet Uppsala län.
- Lindquist, A-L. (2012). *Från krisande organisation till "krisorganisation" –kvalité i socialt barnavårdsarbete genom ökad personalstabilitet*. Allmänna barnhuset och Regionförbundet Uppsala län.
- Munro, E. (2011). *The munro review of child protection: Final report: A child-centred system*. UK government: Departement of Education.
- Ponnert, L. & Svensson, K. (2015). Standardisering som lösning. I S. Johansson, P. Dellgran & S. Höjer (Red.), *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. S 214-226. Stockholm: Natur & Kultur.
- Tham, P. (2007) Why are they leaving? Factors Affecting Intention to Leave among Social Workers in Child Welfare, *British Journal of Social Work*, vol. 37(7), s.1225-1246.
- Tham, P. (2014) *Prövning och profession –en kunskapsöversikt om arbetsbelastning i socialtjänsten*. Fackförbundet Vision.
- Theorell T (2003) *Är ökat inflytande på arbetsplatsen bra för folkhälsan?* (Rapport nr. 46). Statens Folkhälsoinstitut
- Ternelius, A-L., Ohlsson, A., & Henriksson, B-M. (2007). *Tillsyn av socialsekreterarnas arbetsmiljö 2005-2006*. Projektrapport. Växjö: Arbetsmiljöverket.
- Socialstyrelsen. (2003). *Socialtjänsten i Sverige - En översikt 2003*. Stockholm: Elanders Gotab AB.
- Socialstyrelsen. (2011). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007 och 2010: Kommunala enhetschefer om evidensbaserad praktik och användning av evidensbaserade metoder inom socialtjänstens verksamhetsområden*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Svensk författningssamling (2001:453) Socialtjänstlagen. Socialdepartementet. Hämtad från <http://www.riksdagen.se/sv/DokumentLagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag>
- Svensk författningssamling (1974:152) Regeringsformen. Justitiedepartementet. Hämtad från <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling>
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *Stabilitet som kompetensstrategi för social barn och ungdomsvård*.
- Syrén, S. (1983). *Personalomsättning: innehåll, kostnad, åtgärd*. Uppsala: Sociologiska inst., Univ.
- Yin, R. K. (2007). *Fallstudier – Design och genomförande*. Malmö: Liber.
- Yin, Robert K. (2009) *Case study research: design and methods*, 4 utg. Thousand Oaks: SAGE.
- Vetenskapsrådet. (2011) *God forskningssed*. Vetenskapsrådets rapportserie, 1:2011.





## The rules of the game

### Work environment and operations strategy in social services

Jessica Hoff

The social services is an area that studies suggest are notably problematic when exploring the psychosocial work environment, work-related illnesses and employee turnover. In light of the complex and comprehensive operational strategy of the social services questions might be raised over the ability of municipalities to achieve a suitable, and functional, psychosocial work environment. In producing this paper, twelve key employees have been interviewed from the same social service centre. The methodology for analysis of interviews has been through 'content analysis' with a latent focus. There are several conclusions to be drawn. Results show that the recommendations from previous studies on improving the working conditions of social service workers have, to date, not been given their full legitimacy on an organisational level. Corrective interventions have primarily been directed both towards the organisation and the interaction between the organisation and the individual. Analysis also indicates that the understanding of the relationship between the operational strategy and the psychosocial work environment still needs to be developed. Finally, this paper shows that further research on the relationship between the operational strategy in the social services and the psychosocial work environment is still required, including research on the dialogue between the municipalities and the governmental superstructure.

*Keywords:* interventions, New Public Management, operations strategy, psychosocial work environment, social services