LUND UNIVERSITY

På tal om dokumentering - socialtjänstens chefer på kurs

Hjärpe, Teres

2015

Link to publication

Citation for published version (APA):
Hjärpe, T. (2015). *På tal om dokumentering - socialtjänstens chefer på kurs*. (Research Reports in Social Work; Vol. 2015:4). School of Social Work, Lund University.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Download date: 17. Dec. 2025

RESEARCH REPORTS IN SOCIAL WORK 2015:4
School of Social Work
Lund University

På tal om dokumentering

Socialtjänstens chefer på kurs

TERES HJÄRPE

På tal om dokumentering.
Socialtjänstens chefer på kurs

Teres Hjärpe

ISBN: 978-91-7623-586-7
© Författaren och Socialhögskolan, 2015
Redaktör: Lars Harrysson
Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Sammanfattning

Rapporten har skrivits inom ramen för projektet ”Blanketter, formulär och pappersgöra – expanderande dokumenteringspraktiker i sjukvård och socialtjänst” som leds av Katarina Jacobsson och Elizabeth Martinell Barfoed. Med dokumenteringspraktiker menas all form av interaktion och samspel som på en arbetsplats aktiveras kring etablerandet och upprätthållandet av administrativa och dokumenterande rutiner, aktiviteter som tycks öka i de flesta offentliga verksamheter.

En litteraturgenomgång visade på ett delat fält där en riktning analyserar och ifrågasätter ökande administration kopplat till begrepp som New Public Management, ekonomistyrning, granskning och transparens. En annan riktning, ofta med utgångspunkt i begrepp som evidensbaserad praktik (EBP) eller kunskapsbaserat arbete, är mer utvärderande och delaktig i utvecklandet av exempelvis strukturerade dokumentationssystem och standardiserade bedömningsformulär. Ett av projektets intressen handlar om den praktik och de förhållningssätt som har etablerats och fortlöpande etableras i anslutning till ökande administration, vilket utgör det centrala temat i denna rapport.

Etnografiskt fältarbete genomfördes genom att följa en ledningsgrupp från socialtjänsten i kommunen Årby som under ett år gick en kurs för att utveckla och förbättra sin verksamhet, vilket gav upphov till många observationer om dokumenteringspraktiker. Syftet med rapporten är att återge och diskutera de olika aspekter av dokumentering som identifierades i det studerade kurssammanhanget. Hur pratade man om dokumentering och vilken roll fick administrativa sysslor i själva förbättringsarbetet? Vilka diskussioner aktualiserades hemma på socialtjänstkontoret när ledningsgruppen skulle driva igenom sitt förbättringsprojekt? Och slutligen, vilken roll och betydelse har dokumentering inom socialtjänsten idag? Efter ett inledande kapitel behandlas frågeställningarna i fem empiriska kapitel och en slutdiskussion.

Kapitel 2, *Dokumenteringsdiskussioner*, handlar om de olika förhållningssätt till dokumentering som framkom i kurssammanhanget genom deltagarnas samtal. En enhetlig bild av dokumenteringens innebörd i form av att spara, samla och kommunicera information framträdde. Däremot kunde uppfattningarna om dokumenteringens syfte spreta åt olika håll. Deltagarna betonade exempelvis med olika tyngd statliga myndigheter, kollegor eller brukarna som de egentliga mottagarna för dokumentation i klientärenden. Parallella eller blandade motiv kunde också krocka med varandra och skapa förvirring eller handlingsförlamning. Upplevda fördelar med dokumentering handlade om rättssäkerhet, att ha ”ryggen fri”, möjlighet till inflytande och påverkan och att det är användbart vid personalrotationer och kan skapa tydlighet och struktur. Nackdelar som framkom var att dokumentering är en tidstjuv, att den hindrar ”riktigt” förbättringsarbete såväl som klientarbete och att det kan bli en falsk representation av verkligheten och leda till att socialt arbete formaliseras på ett oönskat sätt. Det var en allmän upplevelse *att* dokumenteringen har ökat men däremot var det svårare att hitta beskrivningar på *hur* den har förändrats över tid, utöver att den blivit mer styrande av deltagarnas arbete. Införandet av BBIC är en förändring som samtliga respondenter refererar till. Handböcker och metodböcker av relevans för det konkreta arbetet prioriterades framför enkäter, inventeringar och rapporter som inte direkt berörde arbetet.

I kapitel 3, *Kvalitet som vision och verklighet*, undersöks vad som menades med kvalitet och förbättring i kurssammanhanget, hur detta kan uppnås enligt myndigheterna, kursledarna och deltagarna och slutligen vilken roll dokumentering fick i de projektarbeten deltagarna skulle genomföra i syfte att öka verksamhetens kvalitet. Kvalitet framstod som ett begrepp som ”flyter” på så sätt att det krävdes en konkret situation för att en innebörd bortom pampiga fraser skulle fram-

träda. I sådana konkreta situationer, som exempelvis deltagarnas diskussioner om hur deras valda problemområden skulle lösas, kunde kvalitet blandas ihop med andra logiker än den om en förbättring för brukarnas livssituation. Det kunde exempelvis handla om legitimering av verksamheten, kostnadseffektivitet eller olika intuitionsmått. Kommunernas mål formulerades gärna i termer av brukar- eller kundnöjdhet, delaktighet och inflytande men mer konkreta mål var sällsynta. Ett undantag var målet om minskad hemlöshet. Likaså konstaterades att vägen till kvalitet innebar olika saker för olika aktörer i kurssammanhanget. För politiker och myndighetsrepresentanter handlade det om tekniska lösningar och e-hälsa, om evidensbaserad praktik och nationella riktlinjer, om jämförelser, ranking och konkurrens och om tydligt ledarskap. Kursledaren delgav sin modell för hur man skulle arbeta inom den organisatoriska kontexten med fokus på resultat för brukarna och varnade återkommande för att fastna i meningslösa administrativa projekt. Bland kommunernas förslag utmärkte sig aktiviteter så som att skapa checklistor, handböcker och rutinbeskrivningar, möten och mötesformer, informationssatsningar och olika vårdplaner, genomförandeplaner och andra dokument. En slutsats var att när kursens ledare och flera gästföreläsare uppmanade till försiktighet gällande dokumentering och administration kom desto fler sådana initiativ från politiker och myndigheter och framför allt i kommunernas egna förslag.

Kapitel 4, *Mätningar och statistik som lösning*, uppmärksammar en specifik sorts dokumentering som hade en central plats i kursprogrammet. Genom behärskandet av statistiska metoder och kontinuerliga mätningar ansågs kommunerna få nödvändig kunskap om olika aspekter av sina insatser och därmed underlag för prioriteringar. Kommunerna uppmuntrades också att koppla sina mätresultat till nationella kvalitetsindikatorer i databaserna Öppna Jämförelser och Kolada där de kunde jämföra sig med och inspireras av andra kommuner. Kapitlet visar hur statistikkunskaperna i kombination med förbättringsmodellen som lärdes ut skapade en uppskattad känsla av tydlighet och struktur bland deltagarna. Det framkom också hur de nya kunskaperna gav positiva utslag i några kommuner, exempelvis i form av de framgångar som en ledningsgrupp hade med att förhandla till sig nya utredartjänster. Underlaget var ett diagram som visade hur antalet inkommande ärenden ökat under de senaste tre åren. Däremot uppstod frustration när det kom till att hitta tillfredställande mått som kunde fånga socialtjänstens komplexa verksamheter. Olika situationer observerades också där siffror eller statistik gav upphov till förvirring, missförstånd och konflikter, där siffror förvanskades eller manipulerades och där andra effekter av "sifferstyrning" av socialt arbete framträdde. Likaså observerades situationer där problemområden prioriterades bort på grund av att resultaten svårligen kunde mätas. En reflektion utifrån dessa iakttagelser var att mått och statistik bättre kunde förstås i termer av ammunition i en kamp om resurser och legitimitet än som en verklighetsspegel.

Kapitel 5, *Årbys projektarbete med utredningstider*, handlar om det projektarbete som genomfördes av kommunen under kursens gång – ett projekt som initierade en rad olika dokumenteringspraktiker. Strax innan kursen startade hade kommunen fått anmärkningar från tillsynsmyndigheten IVO om att de inte höll lagstadgade tider, vilket bidrog till att detta problemområde valdes ut. Gruppen beslutade att tillsammans med handläggarna på utredningsenheten noggrant dokumentera hur de gick till väga i utredningsprocessen för att se hur denna kunde effektiviseras. Själva syftet med aktiviteten ifrågasattes av handläggarna eftersom den upplevdes stjäla tid från det "riktiga" klientarbetet. En annan diskussion handlade om till vilken grad utredningsprocessen kunde standardiseras där handläggarna åberopade utrymme för flexibilitet och professionellt omdöme i högre utsträckning än ledningen som fokuserade mer på rättssäkerhet och på tidsaspekten. Socialarbetarens makt över verklighetsbeskrivningen genom vad som dokumenteras och inte framkom, liksom de olika effektivitetslogiker som representerades genom de förbättringsförslag

som föreslogs. En iakttagelse var att även om målet var detsamma för alla deltagare; att utredningar skulle bli klara så snabbt som möjligt, så tycktes det finnas två olika grundläggande förhållningssätt till dokumentationens roll i detta. Den ena hållningen, som representeras av flera handläggare, kursledaren och några föreläsare innebär viljan att nå målet ”trots” dokumentationen, eller genom att smidigt manövrera sig igenom administrativa system. Den andra hållningen som i första hand representeras av politikerna, myndigheterna och cheferna (eftersom de måste svara upp mot kraven) tänker sig att målet bäst nås ”via” eller ”med hjälp av” de administrativa strukturerna.

Kapitel 6, *En kommunal verklighet*, diskuterar upplevelser av kursen och framförallt de förutsättningar som fanns för Årby kommuns ledningsgrupp att genomföra sitt projektarbete på hemmaplan där det skulle konkurrera med arbetsvardagen och andra aktiviteter och projekt. Deltagarna upplevde att kursen hade hög kvalitet och relevans och att de blev utmanade att försöka driva igenom en förändring av ett identifierat problemområde. Kvalitetssamordnaren kom att bli ledningsgruppens nav efter en tids förvirring kring roller och ledarskap under projektarbetet. Statistikkunskaper och ”förbättringsteam-modellen” (att involvera handläggarna i projektets operativa del) var inslag från kursen som satte konkret avtryck i kommunens projekt. Samtidigt visade sig organisatoriska förutsättningar i form av gränser och ansvarsområden inom enheten sätta markanta ramar för vad som uppfattades vara möjligt att genomföra. Det kanske mest påtagliga hindret var dock en hög arbetsbelastning och stressnivå, ett ständigt parallelljobbande och förhandlande för att få tiden att räcka till. I kommunen rådde stor brist på handläggare som berodde på sjukskrivningar, uppsägningar och uppdragsrotationer. Dessa observationer tycks stämma med tidigare forskning som visat hur socionomer skyr handläggningsarbetet inom Individ- och familjeomsorgen, ett arbete som upplevs allt för styrt, administrativt och stressigt.

I kapitel 7 förs en *slutdiskussion* där den ambivalens och motsägelsefullhet som utmärker dokumenteringens roll och betydelse inom socialtjänsten uppmärksammas. Såväl myndigheter och politiker som arbetsgivare, chefer på olika nivåer och handläggare på socialtjänsten uppvisar (i varierande grad) missnöje med dokumentation och administration samtidigt som de flesta är en en del i att dokumenteringsaktiviteterna inte bara fortlöper utan ökar. En diskrepans mellan ”pratet” och ”görandet” framträdde i materialet. Kursen förmedlade ett budskap om att undvika att fastna i meningslös administration och kursledningen kritiserade kommuner vars förbättringsförslag uppfattades vara alltför administrativa. Samtidigt backas kursen upp av myndigheter som kräver just den typ av administration som på socialtjänstkontoren ofta upplevs vara meningslös och tidskrävande. Administration i form av statistikproduktion (vilket kursen uppmuntrar till) uppfattas också vara en stressfaktor bland enhetschefer och administratörer. Ett motsägelsefullt budskap blir att den administration som kommer från eget initiativ fyller en funktion medan annan är onödigt tidskrävande, vilket gör det svårt för de verksamma som har många olika intressenter att förhålla sig till att navigera. En liknande tvetydighet framkom i förhållande till kursdeltagarna som återkommande beklagade sig över administration men själva nästan uteslutande producerade olika dokumenteringsförslag (till skillnad från faktiska konkreta åtgärdsförslag) när de skulle föreslå aktiviteter för att förbättra sina verksamheter. Bland handläggarna återfanns en delvis uppskattande hållning gentemot BBICs stöddokument parallellt med protester, exempelvis i form av att dokumentering bortprioriterades till förmån för vad som uppfattades som riktigt klientarbete. Många är överens om att dokumentering och administration får för stort utrymme i offentliga verksamheter idag, inte minst på bekostnad av mötet med klienter och brukare. En diskussion som utifrån socialtjänstens helhetsperspektiv klargör vad i den administrativa strömmen som kan prioriteras bort tycks nödvändig.

Förord

Den här texten är en delrapport inom forskningsprojektet ”Blanketter, formulär och pappersgöra – expanderande dokumenteringspraktiker i sjukvård och socialtjänst” som drivs av Katarina Jacobsson och Elizabeth Martinell Barfoed vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Projektets syfte är ytterst att jämföra två fält som båda omfattas av ökade redovisningskrav gällande kvalitet, effektivitet och säkerhet – det medicinska och det sociala arbetets fält – med avseende på förutsättningarna för, konsekvenserna av och förhållningssätten till expanderande dokumenteringspraktiker. På vägen mot detta syfte har vi mer förutsättningslöst analyserat de två olika fälten var för sig. Denna rapport handlar om deltagandet i en kurs i systematiskt förbättringsarbete som vänder sig till ledningsgrupper inom socialtjänsten och ges av SKL. Teres Hjärpe har både stått för materialinsamling och författande av rapporten under handledning av undertecknade.

Vi vill rikta ett stort tack till kursledningen som gav oss möjlighet att följa kursen från första till sista dagen. Ett varmt tack även till ledningsgruppen från den kommun som vi valt att kalla Årby. Tack vare en generös inbjudan att följa gruppens “hemuppgifter” under kursens gång fick vi insyn i socialtjänstens vardag och dess realiteter vilka satte ramarna för hur kursinnehållet kunde förvaltas. Teres var inte bara välkommen att delta i ledningsgruppens sammankomster utan bjöds även in att ta del av det utvecklingsarbete som initierades som ett konkret resultat av kursen.

Avslutningsvis ett tack till resten av “dokumenteringsgruppen” som bidragit till att denna rapport tagit form under kreativa analyssessioner: Elisabeth Carlstedt, Signe Grumer, Joakim Thelander. Vi är också mycket tacksamma för finansiering från Riksbankens Jubileumsfond som möjliggör projektet.

Katarina Jacobsson

Elizabeth Martinell Barfoed

Teres Hjärpe

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2

Förord 5

Innehållsförteckning 7

1. Introduktion 9
Inledning 9
Syfte och frågeställningar 10
Tidigare forskning 10
En kurs i "resultatstyrt förbättringsarbete" 12
Tillvägagångssätt och material 14
Tillträde 14
Etnografiskt fältarbete 14
Metoder och material 16
Fältanteckningar, inspelningar och transkribering 17
Analytiska teman 18
Etiska överväganden 19
Inför läsningen 19

2. Dokumenteringsdiskussioner 21
Vad är dokumentering? 21
Varför dokumentera? 22
Förändringar över tid 24
Dokumenteringens mångsidighet 25
En fråga om makt och inflytande 26
Dokumentering som personalens ställföreträdande 26
Stöd, styrning och struktur 26
Uppsamlandets potential 27
Administrativa system som hinder för "riktigt" förbättringsarbete 27
På bekostnad av klientarbete 28
Dokumentation på kant med verkligheten 29
Dubbeldokumentering och andra extremformer 30
Att prioritera bland dokumenten 31

3. Kvalitet som vision och verklighet 33
Vad kvalitet kan vara 33
Dyrt och dåligt - billigt och bra 35
"Good enough"- kvalitet 36
Intuitionsmått som indikator på kvalitet 37
Hur kvalitet kan uppnås 37
De politiska budskapen 37
Kursens modell för förbättringsarbete 38
Kommunernas förslag 40
Dokumenteringens roll för kvaliteten 41

4. Mätningar och statistik som lösning 43
Statistik blir ammunition 44
Känsla av tydlighet och struktur 45
Vad och hur ska man mäta? 45
Missförstådd statistik 46
Manipulationer 48
Statistiktillfredställelse 49
Att begränsa sitt ansvarsområde 50

5. Årbys projektarbete med utredningstider 53
Kort om utredningar 53
Dubbelt tryck: fler anmälningar och ökad styrning 54
Processkartläggningar 55
Varför "processkarta"? 56
Som det är eller som det bör? 57
Spänningar kring standardisering 59
Effektivitetslogiker 62
Dokumentation vs. "riktigt" socialt arbete 64
Hur skriva en "bra" utredning? 65

6. En kommunal verklighet 67
Motivation från kursen - bekräftelse, uppmuntran och utmaning 67
Rollfördelning och initiativ 67
Den kommunala verkligheten 68
Stress, press och för mycket "brus" 68
Personalrotation 70
Möten, möten, möten 71
Organisationers gränser 71
Förankring av projektet uppåt och neråt i organisationen 72
Omorganisationer 73
När systemen står i vägen 74
Avslutning 74

7. Slutdiskussion 75

Referenser 80

Bilaga 1. Intervjuguide 86

Bilaga 2. Karta over utredningsprocessen i Årby 88

Bilaga 3. Kommunernas projekt 89

1. Introduktion

Inledning

Den här rapporten handlar om dokumenteringspraktiker i socialtjänsten. Det är praktiker i form av förhållningssätt, prat, attityder, samarbeten, konflikter, hierarkier och olika konsekvenser som uppstår kring arbetet med etablerade så väl som nya administrativa rutiner (Jacobsson & Martinell Barfoed 2012). Om administration exempelvis definierats som "allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag över tid och rum" (Ivarsson Westerberg och Forssell 2014:43) så innefattar dokumentringspraktiker utöver dessa sysslor all interaktion som aktiveras i anslutning till dem. En utgångspunkt i den här studien är att administration och dokumentering initieras och upprätthålls av olika krafter inom en organisation, i det här fallet socialtjänsten. Vissa delar styrs från politiskt håll genom lagar och riktlinjer medan andra rutiner uppstår lokalt och kan initieras av chefer, administratörer eller socialarbetarna själva. En annan utgångspunkt för vårt arbete är att alla dokumenteringsinitiativ ger upphov till såväl planerade som oförutsedda konsekvenser vilka vi är intresserade av att studera empiriskt. Genom att följa en kurs för chefer och administratörer i socialtjänsten som handlade om förbättring och "kvalitet" i deras verksamheter har flera olika aspekter av dokumentering observerats vilka ska beskrivas och analyseras i den här rapporten.

Statliga direktiv om att dokumentera och administrera tycks inte minska inom socialt arbete, det fält som fokuseras i denna rapport. Exempelvis uppmuntrar Socialstyrelsen sedan ett tiotal år tillbaka socialtjänsten att utföra barn- och familjeutredningar enligt BBIC (Barns behov i centrum)- modellen, en modell med starkt fokus på strukturerad dokumentation. Majoriteten av Sveriges kommuner har idag en BBIC-licens vilket innebär ett åtagande att genomföra och dokumentera utredningarna enligt den procedur som programmet fastställt (Socialstyrelsen 2006). Alldeles nyligen kom ytterligare föreskrifter om dokumentation och handläggning inom socialtjänsten (SOSFS 2014:5) med en tillhörande handbok som specificerar lämpligt tillvägagångssätt i olika tänkbara situationer (Socialstyrelsen 2015). Dessa innebär en utökad reglering kring exempelvis journalföring, genomförandeplaner och samordnade individuella planer (jämför SOSFS 2006:5, Minell 2014). På Socialstyrelsens hemsida (2014-06-18) står att läsa: "Syftet med den nya författningen är att uppnå en mer enhetlig och väl strukturerad dokumentation som bland annat kan stödja uppföljning, styrning och förbättringsarbete".

En föreskrift med krav på kommunerna att inrätta ett styr- och ledningssystem utfärdades av Socialstyrelsen 2012 (SOSFS 2011:9). Detta innebar bland annat att kommunerna ålades att arbeta fram detaljerade skriftliga rutiner, kartläggningar och beskrivningar av de "processer" (till exempel när det gäller handläggning och överlämning av ärenden) som de ansvarar för. Även riskanalyser, avvikelserapportering och systematisk utvärdering av den egna verksamheten samt jämförelser med andra kommuner ska ingå i ledningssystemet. År 2013 inrättades Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO)- en tillsynsmyndighet för verksamheter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Uppdraget är att bevaka att "befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter" (IVO 2014). För ett socialtjänstkontor innebär detta bland annat att myndigheten inspekterar och kontrollerar att lagar och föreskrifter följs. Där spelar dokumentation av olika slag en central roll.

I denna rapport intresserar jag mig för de mer ”konkreta” eller ”praktiska” konsekvenserna av ökande dokumentering inom socialtjänsten och vad detta innebär för socialt arbete. Utgångspunkten är ett intresse för hur expanderande dokumentering tar sig i uttryck i det sociala arbetets praktik och vilka spänningar det finns kring ”dokumenterandet” på fältet. Det är lätt att konstatera att initiativen och direktiven ”uppifrån” ökar och skärps, vilket är synligt i ovan beskrivna föreskrifter och kontrollsystem. Däremot vet vi mindre om hur detta tar form i själva utförandet av det sociala arbetet och de praktiker (kanske rentav parallella dokumenteringspraktiker) som finns etablerade där.

Det som ska studeras i den här rapporten är de dokumenteringspraktiker som aktualiseras när en ledningsgrupp i socialtjänsten tar initiativ att utveckla och förbättra sin verksamhet genom att delta i en kurs. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) leder årligen, på uppdrag av Socialdepartementet, ett ”utvecklingsprogram”, en kurs i systematiskt förbättringsarbete som riktar sig till chefer inom socialtjänsten. Kursen är en av flera aktiviteter som ingår i en så kallad *överenskommelse om stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten* som tecknas mellan de båda parterna på årlig basis. Tre parallella kursomgångar ges per år på olika ställen i landet. Fram till 2014 hade nästan hälften av landets kommuner deltagit i kursen och under 2014 hade man den största gruppen någonsin, 16 kommuner, som deltog i en och samma omgång. En ny omgång för nästkommande år planerades och ett likadant program för skolan förbereddes.

Jag fick möjlighet att under drygt ett års tid följa Årbyteamet, det vill säga tre chefer och två administratörer, från en av elva deltagande kommuner i en kursomgång. Rapporten är ett resultat av ett undersökande av de sätt på vilka dokumentering blev aktuellt i sammanhanget och ett intresse för noggrann empirisk undersökning av de praktiker som uppstod i dess anslutning.

Syfte och frågeställningar

Syftet med den undersökning som rapporteras här var att identifiera de aspekter av dokumentering som aktiveras när en ledningsgrupp från socialtjänsten går en kurs i ”resultatstyrt förbättringsarbete” och ska lära sig metoder för att förbättra och utveckla sin verksamhet. Följande frågeställningar har undersökts: Hur beskrivs dokumentering i kurssammanhanget; hur pratar kursföreträdare och deltagare om dokumentering? Vilken betydelse får dokumentering i de projektarbeten (förbättrings- eller utvecklingsförslag) som arbetas fram under kursen? Vilka dokumenteringspraktiker uppstår när projektarbetet ska genomföras ”hemma” på socialtjänstkontoret? Vilken roll och betydelse har dokumentering för socialtjänsten?

Tidigare forskning

Att en administrativ logik kommit att bre ut sig och dominera utvecklingen inom offentliga människobehandlande verksamheter som socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan och polisen har uppmärksammats från flera håll. Redan i slutet på 1990-talet påpekade Stefan Morén (1999: 331) att: ”Ett utmärkande drag för dokumentation i socialt arbete, särskilt inom socialtjänsten, är dess funktion att närmast ensidigt tjäna legala och administrativa syften”. Han menade att socialarbetare som arbetade med barnavårdsutredningar lät sig reduceras till handläggare som tillämpar paragrafer istället för att assistera klienter och efterfrågade alternativa, mer klientcentrerade motiv och arbetsformer för dokumentering. Några år senare kom avhandlingen ”Papperspolisen” (Ivarsson Westerberg 2004) som belyste den ökande administrationen i moderna organisationer med polisen som empiriskt fält. Författaren visade att så kallad ”legitimerande administration” ökat inom polisen de senaste decennierna. Sysslor som rapporteringar, informat-

ionsprojekt och resultatredovisningar har skapats av ökade krav från omgivningen (myndigheter, media och intresseorganisationer) till skillnad från administration som på ett mer traditionellt sätt syftar till att planera, fördela och samordna kärnverksamheten (Ivarsson Westerberg 2004: 34-39). Utifrån en nyinstitutionell ansats förklaras att polismyndigheten, precis som andra moderna organisationer, för sin fortlevnads skull internaliserar fenomen och företeelser i omgivningen i sin egen struktur i strävan att uppfattas som modern och legitim. Administrationen ökar inom polisen, sammanfattar Ivarsson Westerberg, för att det skapas nya möjligheter att administrera, att det finns en ökad vilja att göra så och att det samtidigt ställs nya krav som genererar administration. Resultatet blir svåröverskådliga administrativa lapptäcken som sysselsätter allt fler (Ivarsson Westerberg 2004: 240).

Asp-Onsjö har studerat elevdokumentation i den svenska skolan (2006, 2011), bland annat utifrån Maurizio Ferraris (2011) begrepp ”documentality” där dokumenten ses som kulturbärare med ett socialt och historiskt värde. Hon efterfrågar ett mer kritiskt förhållningssätt till dokumentationen som nästan kommit att bli en huvudverksamhet inom skolan och visar samtidigt hur lärarens subjektiva uppfattning blir till en sanning om eleven:

> I stället för att styra förloppet låter vi oss styras av det dokumentet fastställt. Dokumentationsprocesserna dominerar oss och vi blir alla - lärare, föräldrar och elever - infångade i dokumentationens allt tätare och finmaskigare väv. Man kan påstå att denna nya mentalitet – dokumentaliteten – tar över och att allt fler aspekter av till exempel arbetet i skolan underordnas dess principer (Asp-Onsjö 2011: 51).

Flera forskare har fortsatt att kritiskt granska dokumentation och administration inom offentlig sektor och konstaterat att den både ökat i omfång och blivit mer styrande med hänvisning till krav på effektivitet, kvalitet, transparens och rättssäkerhet (Liedman 2011, Svärdsten Nymans 2012, Levay & Waks 2006, Svensson och Karlsson 2008, Bergmark et al 2008). Utvecklingen har ofta kopplats ihop med New Public Management (Hood 1995, Power 1999, Berg et al 2008, Evetts 2009, Rogowski 2011, Hall 2012, Krohn 2015), ett företagsinspirerat och effektivitetsinriktat sätt att organisera och styra offentliga verksamheter som fick fäste i Sverige i kölvattnet av 1990-talets ekonomiska kris. I *Administrationssamhället* (2014) beskriver Forssell och Ivarsson Westerberg exempelvis att många sekreterare och kontorsassistenter med uppgift att stödja kärnverksamheter sades upp på grund av besparingsmotiv. Senare kom dessa att ersättas av en annan sorts administratörer i form av mellanchefer, HR-personal och samordnare, vars sysslor är mer inriktade på att säkra verksamhetens legitimitet. En effekt är att läkare, poliser, lärare, socialarbetare med flera fått överta administrativa sysslor som de inte är utbildade för, varför de talar om ett slags administrationens amatörisering. De ser dystert på utvecklingen:

> Det vi ser kan formuleras som ett slags systemfel eller organisationsparadox: Alla dessa administrativa pålagor och krav gör inte att organisationer fungerar bättre, leder inte till öppenhet och effektivitet i samhället i stort, utan leder istället till att vi riskerar att administrera oss till döds (ibid: 250).

Organisationsforskaren Mats Alvesson har beskrivit det samspel som pågår mellan organisationer och samhället i termer av dimridåer, grandiositet och illusionsnummer (Alvesson 2006: 19-30) eller funktionell dumhet (Alvesson & Spicer 2012: 1201). Administrativa projekt och närsynt informationsproduktion som syftar till att ge organisationen ett symboliskt snarare än ett substantiellt värde, menar han är utmärkande för moderna ekonomier som bygger på konkurrens, branding och ”övertalning” (ibid:1202).

I kontrast till denna skeptiska och kritiska litteratur finns det forskare som är engagerade i utveckling och förbättring av olika dokumenteringssystem som till exempel BBIC (Johansson 2004), DOK (Anderberg & Dahlberg 2009) och ASI (Engström 2005, 2009). En vanlig utgångspunkt är att det sociala arbetet i högre grad än tidigare ska baseras på kunskap och evidens där strukturerad dokumentation, uppföljning och utvärdering ses som viktiga verktyg (Tengvald 2003, Engström 2005). Eileen Gambrill (2010) förklarar att det ofta missförstådda och fyrkantigt tolkade begreppet EBP (evidensbaserad praktik) uppstod som ett alternativ till en auktoritetsbaserad praktik där beslut som berörde människors livssituation baserades mer på tradition, anekdotisk information och strävan efter konsensus inom professionen snarare än på dokumenterad forskningsbaserad kunskap om vad som faktiskt fungerar. Ett resultat var (och är fortfarande) stora variationer i hanterandet av likartade problem och att klienter inte alltid erbjuds de insatser som har bäst effekt (ibid:27). Med socialarbetarens nödvändiga handlingsutrymme följer ett etiskt ansvar att vara uppdaterad kring bästa tillgängliga kunskap om fungerande modeller och metoder. För att sådana praktiker ska kunna identifieras och spridas krävs bland annat utvärderingar, uppföljningar, dokumentation och strukturerade formulär, menar Gambrill (ibid: 33). I hennes version handlar EBP mer om ett förhållningssätt hos socialarbetaren som söker efter bästa tillgängliga metod, snarare än en dogmatisk inställning till vad evidens är eller överdrivna effektivitetskrav som hon menar har svärtat ner dess rykte (ibid: 42). Att socialarbetare förlitar sig på minnet och det egna omdömet framhålls som en etisk risk gentemot klienterna. Denna hållning återkommer i studier som syftar till att utveckla standardiserade bedömningsinstrument, dokumentationssystem och andra metoder och modeller (Cumming et al 2007).

I ett par aktuella svenska studier analyseras hur handläggare och socialarbetare hanterar eller bör hantera det faktum att arbeten som berör människor och deras livssituation allt mer hanteras via dokument, standardiserade formulär och administrativa rutiner. Olofsdotter Stensöta (2013:110) intervjuade handläggare på Försäkringskassan utifrån ett intresse för hur dessa ”gräsrotsbyråkrater” (Lipsky 1980) – de som utifrån organisationens regler och policys fattar beslut som berör klienter – utnyttjar sitt handlingsutrymme. Hon fann olika sätt på vilka handläggarna förhöll sig till riktlinjer där *administratören* och *rättighetsförsvararen* sätter regelverket först medan *entreprenören* och *hjälparen* är mer klientfokuserade. En annan studie av Martinell Barfoed och Jacobsson (2012) har undersökt hur socialarbetare förhåller sig till det standardiserade bedömningsinstrumentet ASI (Addiction Severity Index) som lanserats under uppmuntran av Socialstyrelsen. Professionaliseringsträvanden visar sig vara en avgörande dimension när instrumentet försvaras men studien visar samtidigt hur verktyget kunde upplevas som onödigt tidskrävande, styrande och oflexibelt. Svårigheter i själva implementeringen av systematisk dokumentation inom socialtjänsten har också varit ett ämne för studier på området (Alexandersson 2006, Lönn Svensson & Kokkonen 2009). I likhet med de senast nämnda studierna är syftet i föreliggande rapport att redovisa en undersökning om konkreta och praktiska konsekvenser av ökad dokumentering inom socialtjänsten.

En kurs i “resultatstyrt förbättringsarbete”

SKLs kurs pågår i drygt ett år och arbetsgrupperna från socialtjänsten som består av både chefer och administratörer träffas på gemensamma storseminarier cirka tre heldagar i månaden. Däremellan förväntas arbetsgrupperna arbeta på hemmaplan med ett projektarbete som ska handla om ett problem hämtat från den egna verksamheten. Resultatet ska redovisas i slutet av året. I bilaga 3 listas de projekt som de elva deltagande kommunerna valde att arbeta med. Vid kurstillfällena

varvas inspirationsföreläsningar med diskussionspass, egna arbetspass och kollektiv feedback där kommunerna följer varandras projekt. Föreläsningarna täcker ett brett spektrum av teman och ges av olika forskare och experter. Det är organisationsteoretiker, HR-specialister, psykologer och beteendevetare, kommunikationsexperter, så kallade konceptutvecklare och andra forskare inom socialt arbete, psykologi, sociologi, ekonomi, socialt arbete, statistik och kommunikation som anlitats. I ett par föreläsningar får deltagarna konkreta exempel på framgångsrika projekt där dess initiativtagare delar med sig av sina tips om hur de kan åstadkomma förbättrad kvalitet.

När kursen presenteras i exempelvis informationsbroschyrer och på hemsidor framhävs föreläsarnas kompetens i så kallat ”kvalitetsarbete” inom offentlig sektor. Kursledaren själv har lång erfarenhet av chefskap och utvecklingsarbete inom hälso- och sjukvård och socialtjänst där hon både varit förvaltningschef, socialchef och sjukhuschef. Hon har också haft expertuppdrag och varit verksamhetsutvecklare och projektledare i olika kommuner. Det framkommer ett budskap om att kursen, tack vare dess ambitiösa upplägg där deltagarna får handledning genom ett årslångt projektarbete, har potential att påverka hur man arbetar i socialtjänsten i Sverige mer allmänt. Kursen framställs som överlägsen vad som erbjuds av andra organisationskonsulter, coacher och experter, vilka man menar är mindre seriösa (SKL 2014).

Varje team som deltar består av både *ledningsgrupp* (chefer på olika nivåer) och så kallade *stödprocesser* bestående av administratörer så som kvalitetssamordnare, HR-personal, verksamhetscontrollers och ekonomer. Sammansättningen varierar mellan de olika kommunerna men vanligast är att arbetsgruppen består av 2-3 administratörer och 3-5 ledningspersonal. Det är också en varierande komposition av chefer. Såväl socialchefer och verksamhetschefer som avdelningschefer och enhetschefer finns representerade i olika sammansättningar. Team från både Vård- och Omsorg och Individ- och Familjeomsorg deltar. En del kommuner har skickat en arbetsgrupp från varje verksamhet.

Kursprogrammet leds av en ”processhandledare” (kursledaren) som både ger föreläsningar i det som kallas ”resultatstyrt förbättringsarbete” och handleder kommunernas egna projektarbeten genom kontinuerlig feedback. För förbättringsarbetet tillhandahålls en detaljerad modell för hur man steg för steg ska gå till väga när man vill förändra och förbättra något i organisationen. Kommunerna arbetar sig igenom modellens olika moment under året i samband med att de driver sitt eget förändringsprojekt. Det finns också avsatt tid vid seminarietillfällena då teamen kan arbeta med sina projekt och inför varje träff får teamen läxor att arbeta med.

Ett av kursens syften är att stimulera till att verksamheternas aktiviteter i högre grad än idag ska leda till resultat för socialtjänstens brukare. Begreppet ”resultatstyrning” till skillnad från exempelvis ekonomistyrning är centralt. Alla utvecklingsprojekt som påbörjas ska ta utgångspunkt i något som upplevs vara ett reellt problem för brukarna. En av seminarieomgångarna ägnas åt brukarperspektivet och inbjudna brukarrepresentanter berättar om sina erfarenheter av goda respektive dåliga samarbeten och bemötanden från socialtjänsten.

Kursen vill också förmedla kompetens till ett samlat kvalitetsarbete som ledningen ansvarar för och som integrerar allt utvecklingsarbete i verksamheten. För att undvika tillfälliga och frikopplade förbättringsprojekt lite här och där i verksamheterna uppmanas teamen att arbeta fram och använda sig av så kallade ”kvalitetsledningssystem”.

Ett återkommande tema är vikten av ett bra samarbete och en tydlig rollfördelning mellan verksamhetens ”kärnprocesser” och ”stödprocesser” och hur ledningen kan bli bättre på att använda den expertis som finns hos den administrativa personalen. Specialföreläsningar ges åt de båda grupperna och det beskrivs tydligt hur de ska fördela rollerna och arbetet sinsemellan. De får också lära sig hur de med hjälp av så kallade ”förbättringsteam” kan involvera personalen i att

utarbeta lösningarna på de problem som ledningen identifierar och att använda deras expertis från ”golvet”. Andra centrala budskap är att kunna och våga identifiera och prioritera bland flera förbättringsområden, att lära deltagarna att hantera statistik för att kunna börja mäta och följa upp verksamheten och implementera ett arbetssätt i verksamheterna som fungerar för all sorts förbättringsarbete. Kursledningens mål är att modellen ska spridas och inte stanna hos den lilla grupp som gått kursen.

Tillvägagångssätt och material

Tillträde

Inledningsvis fick jag tillträde till fältet genom kursledaren och avdelningschefen i Årby, den kommun jag följde. Deras godkännande och positiva inställning uppfattade jag som avgörande för att studien kunde genomföras. Att kursen betonar evidensbasering och forskningsanknytning har sannolikt banat väg för en positiv hållning till att låta en forskare följa den egna processen. Kontakt togs initialt med ansvariga för kursen som föreslog att jag skulle vara knuten till en av kommunerna som anmält sig. Detta för att också kunna göra observationer kring arbetet med deras projekt. En av kommunerna, Årby, hade vi i projektet redan varit i kontakt med angående andra fältstudier, varför det blev naturligt att fråga dem. Vid de flesta kurstillfällen satt jag vid Årbyteamets bord, men det hände också att jag fick möjlighet att sitta med andra arbetsgrupper. När kursdeltagarna tillfälligt delades in i andra gruppkonstellationer, exempelvis utifrån yrkesroll, varierade det vilken av Årbyteamets medlemmar jag följde med. På en av enhetschefernas initiativ bjöds jag snart in att också delta på deras projektmöten hemma i Årby och vid andra aktiviteter som på olika sätt var kopplade till kursen och projektarbetet. Ibland var det slumpmässigt vilka av dessa möten jag hamnade på och jag var beroende av teammedlemmarnas vilja och möjlighet att informera mig om när möten skulle äga rum, om de hade ändrats eller ställts in och framförallt att inför handläggarna (socialsekreterarna) ”gå i god” för syftet med min närvaro och den tillhörande tystnadsplikten.

Etnografiskt fältarbete

Det har varit svårt att hitta ett färdigt begrepp som beskriver vad jag har gjort på fältet. I litteraturen förekommer olika etnografiska begrepp vars innebörder kan variera mellan författare och betydelser blir ibland överlappande. Det som Bryman (2011:378) exempelvis beskriver som den etnografiska metoden generellt är påfallande likt det som Czarniawska (2007:30) kallar skuggning, en av flera olika specifika etnografiska metoder. Och skuggning är enligt Czarniawska (2007:55) en av metoderna för icke deltagande observation medan mitt tillvägagångssätt har inslag både av deltagande och av skuggning. Jag har därför valt att beskriva mitt tillvägagångssätt utifrån hur det relaterar till några centrala begrepp.

Deltagande observationer har genomförts i den bemärkelsen att jag befunnit mig i en social miljö i vilken jag varit ”en milt engagerad medlem”. Jag har varken strävat efter att vara en ”fluga på väggen” eller en fullt aktiv deltagare, vilka kan sägas vara två extremer inom etnografin (Fine 1993: 281, Emerson et al 2011: 1-3). Jag har lyssnat på och deltagit i samtal av olika slag och intervjuat informanter om företeelser som jag inte kunnat observera direkt eller som behövt ett förtydligande samt samlat in skriftliga källor och dokument som förekommit. Graden av deltagande kan sägas befinna sig mittemellan vad som brukar kallas d*eltagare-som-observatör* och o*bservatör-som- deltagare* som lägger olika vikt vid observerandet respektive deltagandet (Atkinson et al

2001: 32). Teamet var sammansatt för kursens ändamål och förutom ett förberedande möte deltog jag från början. Jag pendlade mellan att delta i diskussioner om projektarbetet, exempelvis i formulerandet av projektets syfte (deltagare-som-observatör), och en mer intervjuande roll där jag interagerade genom att ställa frågor som snarare syftade till att öka min egen förståelse och kontextkunskap (observatör-som-deltagare). De regelbundna observationerna har koncentrerats kring hur medlemmarna interagerat. Stort fokus har lagts på att fånga ”naturligt förekommande samtal och diskussioner” och observationer av hur deltagarna hanterat olika situationer som uppstått (Silverman 2007:51).

Mötessituationer som utgör en stor del av mitt material, är naturliga på så sätt att det är något som deltagarnas arbetsdagar till ganska stor del består av. Samtidigt är de mer tillrättalagda än andra situationer som också genererat intressant material. Att få skjuts med deltagarna visade sig exempelvis värdefullt. Genom kommentarer och berättelser ”på tu man hand” har de nyanserat och utvecklat sin position i förhållande till projektet på ett sätt som inte varit möjligt i de större mötessammanhangen. Andra givande tillfällen var de dagar jag bestämde träff med en av administratörerna; kvalitetssamordnaren, för att bli uppdaterad kring vad som hänt mellan gångerna, eller för att sitta vid hennes dator och skriva ut dokument. Vid sådana tillfällen kunde avdelningschefen storma in med ett akut ärende, verksamhetssystemet kunde haka upp sig så att kvalitetssamordnaren akut måste rycka in, eller en oväntad förtjusning kunde avslöjas när hon av en slump hittade ett användbart dokument hon inte visste fanns. Dessa spontana situationer har utgjort ett bra komplement till de planerade möten jag annars deltagit i.

Att delta ”litegrann” i aktiviteterna har fyllt en avdramatiserande funktion och också gett mig möjlighet att kunna interagera, fråga, be om förtydliganden och diskutera. Till en början upplevde jag försiktighet och snudd på misstänksamhet från deltagarna. De kunde avbryta sig själva, titta upp på mig och fråga: ”kommer man att bli citerad nu i en rapport eller?” eller ”skriver du detta ordagrant?” Efterhand upplevde jag att de blev mer avslappnade, bland annat då de kunde skämta grovt eller uttrycka personliga åsikter, gärna följt av en gliring till mig: ”nu skriver du inte detta va?” Efter ett par månader, särskilt efter att jag deltagit i diskussionen om deras syftesformulering, märktes en skillnad i deras attityd vilket kan representeras av den återkommande kommentaren: ”det känns som att du är en av oss nu, du är en i gänget”.

Min observatörsroll kan också beskrivas som en *öppen roll i en sluten miljö* (Magne Holme & Krohn Solvang 1997:111). Miljön var sluten, till skillnad från öppen eller offentlig, i den bemärkelsen att det inte var ett sammanhang vem som helst kunde gå in och ut ifrån. Vid varje möte har deltagarna informerats om vem jag är och vad jag var där för att studera. Jag har dock inte haft fullt tillträde till alla situationer, även för mig stängdes ibland dörrarna. Vid ett par tillfällen när ett akut klientärende dök upp ombads jag gå ut, vilket kan ses som en begränsning i deltagandet. En upplevelse var att personalen inte lät mig lyssna när det var ett pågående klientärende som diskuterades men däremot kunde jag närvara beträffande avslutade fall.

Skuggning är den mobila varianten av observation där ett klassiskt exempel är forskaren Sclavi som i jämförande syfte följde en amerikansk respektive italiensk flicka under deras skoldagar. I bland annat Czarniawskas version handlar inte skuggning om att ”bli” eller ”känna som” objektet utan om att nå förståelse utifrån sitt utanförskap och dra nytta av detta. Därför är det lämpligt att man också ingår i dialog med dem man studerar (Czarniawska 2007: 21 ff). Även om min närvaro mestadels varit knuten till möten, kurstillfällen eller inbokade intervjuer så har mitt tillvägagångssätt också inslag av skuggning. Jag träffade ofta kvalitetssamordnaren före och efter möten, till en början av praktiska skäl som att hon skulle visa vägen eller släppa in mig genom en låst dörr. Senare blev det mer en vana att stämma träff med henne. Det var också oftast henne jag

hela tiden hade kontakt med angående möten och dokument som skulle cirkuleras. Vid ett par tillfällen bokade vi in separata träffar där jag kunde ställa frågor om olika dokument och hon kunde demonstrera framför datorn hur de arbetade med olika dokumenteringssystem. Detta har inneburit att det är hennes kommentarer jag haft med mig före och efter mötena och säkerligen var det mer ur hennes än andras perspektiv jag kom att tolka mötena, något som sannolikt färgat min förståelse för fältet (Emerson et al 2011: 53-59).

Metoder och material

Mellan september 2013 och augusti 2014 har jag följt SKLs kurs som observerande medlem av en ledningsgrupp. Jag har deltagit på kurstillfällena, teamets projektmöten på hemmaplan samt aktiviteter som berörde handläggarna på utredningsenheten och som aktiverades med anledning av kursen. Bilden på nästa sida sammanfattar tillfällena för materialinsamling och vilka organ och yrkesfunktioner som var närvarande vid respektive tillfälle. Den visar att det finns så väl politiska aktörer som chefer på olika organisatoriska nivåer och socialarbetare representerade.

Bild 1. Tillfällen och metoder för materialinsamling

METOD	TILLFÄLLEN	ORGAN OCH YRKESFUNKTIONER
OBSERVATIONER	Kurstillfällen, 12 heldagar	Socialdepartementet Socialstyrelsen SKL Arbetsgrupper från Socialtjänsten (Ifo och VoO) från 11 kommuner: socialchefer, avdelningschefer, verksamhetschefer, enhetschefer, kvalitetssamordnare, utvecklare, verksamhetscontrollers, ekonomer, HR-personal
	Årbys projektmöten på hemmaplan, 7 möten	Avdelningschef 2 Enhetschefer Kvalitetssamordnare Verksamhetscontroller
	Handläggarmöten på utredningsenheten i Årby, 9 möten	2 Handläggare på mottagningsenheten 5 Barn- och familjeutredare Enhetschef Biträdande enhetschef Kvalitetssamordnare
INTERVJUER	5 enskilda intervjuer med Årbyteamets medlemmar, semistrukturerad intervjuguide	Avdelningschef 2 Enhetschefer Kvalitetssamordnare Verksamhetscontroller
	En gruppintervju med administratörer från annan kommun	Kvalitetsutvecklare Personalansvarig Ekonomiansvarig
DOKUMENT	Insamlade vid ovan nämnda tillfällen	

Observationer

Kursens månatliga storseminarier.

Kursen ges ett par sammanhängande heldagar per månad vid en konferensanläggning. Elva kommuner deltar med grupper om fem till tio personer. Både chefer och administrativ personal ingår. Jag har gjort deltagande observationer under föreläsningar, kommunpresentationer, gruppdiskussioner, arbetspass och spontana samtal.

Årbyteamets projektmöten på hemmaplan.

Mellan storseminarierna träffas teamet på hemmaplan för att planera och arbeta med sitt projekt och göra de uppgifter som krävs. I detta sammanhang har också deltagande observationer av möten gjorts. Det är inte hela socialtjänstens ledningsgrupp som har deltagit i kursen utan fem personer har handplockats för ändamålet. Gruppen, i vilken professionerna psykolog, socionom och ekonom finns representerade, består av avdelningschefen för Individ- och familjeomsorgen, enhetschefen för förebyggandeenheten, enhetschefen för utredningsenheten, kvalitetssamordnaren och verksamhetscontrollern.

I anslutning till dessa möten har jag vid ett par tillfällen bokat in samtal med kvalitetssamordnaren som uppdaterat mig kring arbetet relaterat till kursen och förklarat hur detta knyter an till de olika verksamhetssystem och andra så kallade ”kvalitetssatsningar” som hon ansvarar för. Vid ett par tillfällen har vi suttit vid hennes dator och gått igenom dokument och samtalat kring hennes olika arbetsuppgifter.

Handläggarmöten på utredningsenheten.

En aktivitet som initierades i anslutning till kommunens projekt innebar att handläggarna på utredningsenheten gemensamt skulle göra en ”processkartläggning” av utredningsprocessen. Kartläggningen skulle mynna ut i en illustration att lägga ut på kommunens hemsida. Deltagande observationer under dessa möten har genomförts. De som närvarade var kvalitetssamordnaren, enhetschefen, den biträdande enhetschefen, två handläggare från mottaget samt fem barn- och familjeutredare. Inget av mötena samlade alla nämnda personer utan varje tillfälle utgjordes av olika konstellationer.

Intervjuer

Fem individuella intervjuer har genomförts i slutet av kursperioden (juni-augusti 2014) med representanterna från Årbyteamet. De genomfördes med hjälp av en semistrukturerad intervjuguide (se bilaga 1) och ägde rum på deltagarnas respektive kontor. Intervjuernas längd varierar mellan 40 minuter och två timmar. En gruppintervju genomfördes i kurssammanhanget med en kommuns (en annan än den jag följde) administrativa grupp bestående av kvalitetssamordnare, ekonom och personalansvarig.

Dokument

I anslutning till aktiviteterna har kommunerna producerat arbetsdokument i form av planeringsdokument, kommunikationsplaner, powerpoint-presentationer, statistik, mailkonversationer, uppdragsbeskrivningar med mera. Från kursprogramledningens sida har dokument delats ut i form av olika metodhandböcker, informationsmaterial från SKL och Socialstyrelsen, föreläsningsmaterial, rapporter, självskattningsenkäter med mera. Alla dessa dokument ingår i mitt material men har i denna rapport inte använts systematiskt. Framförallt har dessa använts som bakgrundsmaterial för att bättre förstå vad jag hört och sett under observationerna.

Fältanteckningar, inspelningar och transkribering

Fältanteckningar har mestadels gjorts på plats även om en del tankar och reflektioner skrevs ner efter att fältet hade lämnats för dagen. Intentionen har varit att så redogörande som möjligt beskriva vad som sagts, hänt och vad som utspelat sig i rummet, gärna i form av nästintill ordagranna återgivningar av diskussioner. Att de observerade situationerna främst bestått av möten och seminarieliknande situationer har möjliggjort noggranna fältanteckningar ”när det händer”. Det har

inte dragit uppmärksamheten till sig att jag suttit och skrivit, som det hade kunnat göra i andra interaktiva sammanhang, eftersom det är något som många gör på möten.

Vid de första observationstillfällena då det fortfarande var oklart vad jag skulle fokusera på, i kombination med en ovana av fältarbete och en rädsla för att missa något viktigt, gjorde jag några inspelningar. Under de två första kursdagarna spelades ett par föreläsningar och storgruppsdiskussioner in, så även delar av Årbyteamets första två projektmöten. Från dessa dagar är också fältanteckningarna betydligt mer omfattande. Jag försökte att få med allt som kunde tänkas vara relevant för dokumentering. Efter ett par observationstillfällen när teman identifierats blev anteckningarna inriktade på dem och annat kunde sållas bort. Ytterligare ett par inspelningar gjordes även senare i samband med gruppdiskussioner kring teman som tycktes extra relevanta utifrån dokumenteringsperspektivet. Samtliga intervjuer har också spelats in.

Transkriberingar av fältanteckningar och inspelade intervjuer har gjorts efter hand under året. Det transkriberade materialet uppgår till cirka 600 sidor text. Kodningen av materialet har gjorts efter teman som beskrivs i nästa stycke.

När fältanteckningar återges i texten kan de både ha karaktären av ett återberättande av händelser med mina egna ord och av en mer ”citatlik” återgivelse av vad som sagts. Det är viktigt att poängtera att jag i dessa fall inte gör anspråk på en exakt ordagrann reproduktion av samtalet. Citat från intervjuer eller samtal som transkriberats, där möjligheten till en mer identisk reproducering är större, benämns i texten som transkription.

Analytiska teman

Ansatsen kan beskrivas som explorativ då jag inte på förhand visste vilka teman som skulle dyka upp utan hade en förhållandevis öppen inställning (Ruane 2006:22). När fältarbetet påbörjades var det osäkert om det överhuvudtaget skulle framträda relevanta teman beträffande dokumentering. Därmed var det svårt att i förväg bestämma ett exakt fokus för observationerna. Två frågeställningar hade dock formulerats på förhand. Den ena var *hur man pratar om dokumentering på ledningsnivå* med tanke på att chefer på olika nivåer från elva olika kommuner skulle delta och att SKL som ger kursen i första hand är en intresseorganisation för arbetsgivare. Vidare skulle jag undersöka *vilken betydelse dokumentering fick* i det ”kvalitetsarbete” som kommunerna skulle driva under kursens gång.

I takt med att fältet blev mer bekant för mig utkristalliserades ett par andra teman av relevans för dokumentering: *mätningar och statistik* samt *utredningar*. Statistiska kunskaper för att kunna mäta, följa upp och jämföra sitt arbete visade sig vara en av kursens huvudpunkter. Att producera statistik kan i alla högsta grad betraktas som en specifik sorts dokumentering och blev därför intressant att studera som ytterligare ett tema. Utredningar kring barn och familjer var det område som Årby valde att arbeta med eftersom de på grund av hög belastning hade problem med att hålla lagstadgade tider för utredningar. Det är också en aktivitet som idag är starkt styrd av dokumenteringskrav varför detta blev ett fjärde tema och kan ses som ett slags fördjupningsområde. Ett önskemål från kursansvariga var att få ta del av mina iakttagelser och reflektioner gällande både kursen i allmänhet och Årbyteamets process i synnerhet. Särskilt efterfrågades faktorer som påverkade teamets arbete på hemmaplan. Därmed tillades ett sista tema för fältarbetet som handlar om förutsättningarna för att arbeta med projektet i *den organisatoriska kontexten.* Dessa fem teman motsvarar var sitt kapitel i rapporten: Kapitel två ”Dokumenteringsdiskussioner” behandlar diskussionerna om och förhållningssätten till olika sorters dokumentering, kapitel tre ”Kvalitet som vision och verklighet” handlar om hur dokumentering kopplades till förbättring och kvalitet i kurssammanhanget. Påföljande kapitel fyra ”Mätningar och statistik som lösning” och kapitel

fem ”Årbys projektarbete med utredningstider” kan ses som fördjupningar av praktiker kring två specifika sorters dokumentering. Det sista kapitlet om projektets förutsättningar har jag valt att kalla ”En kommunal verklighet”.

Etiska överväganden

Projektet inom vilket materialet samlats in har etikprövats och genomförts enligt Vetenskapsrådets etiska riktlinjer för samhällsvetenskaplig forskning. I studien förekommer uteslutande professionella av olika slag och inga brukare eller klienter inom socialtjänsten. Deltagarna har bett mig gå ut ur rummet när enskilda klientärenden skulle diskuteras.

Deltagarna i de olika forum jag deltagit har informerats om min närvaro och syftet med observationerna. Ibland kan det emellertid finnas ”gråzoner” mellan informerat och icke informerat samtycke (Cameron 2001: 23, Fine 1993: 267). Teamet jag följde, så väl som handläggarna på utredningsenheten, var väl införstådda med vad deltagandet innebar, att jag skulle komma att återge deras samtal, handlingar och interaktioner. Data från det stora kurssammanhanget där elva kommuner deltog har också använts i rapporten. Den första dagen fick jag under kursledarens uppmuntran möjlighet att kort presentera studien och syftet med min närvaro inför alla deltagare. Det är emellertid ett stort sammanhang och det kan ha funnits deltagare som inte närvarade just då. Det är också svårt att veta om alla deltagare uppfattade att jag också skulle kunna komma att återge data från de större diskussionerna, och inte bara kring teamet jag följde. Det gavs i sammanhanget inte heller någon direkt möjlighet att säga att man inte ville att jag skulle delta.

Att socialtjänstchefer på olika nivåer upplever sig kritiskt granskade och bevakade av media var ett påtagligt intryck jag fick. Flera deltagare berättade om händelser där de eller någon kollega ”hängts ut” i media och att rädslan för att detta ska hända är något de hela tiden bär med sig. Jag upplevde att deltagare intog försiktighet i diskussioner där jag närvarade utifrån vad jag tolkade som en rädsla för att bli uthängda, varför etiska frågor kring deltagande, återgivning och anonymisering var något jag funderade ganska mycket på. Jag har strävat efter en respektfull hantering av materialet utan att för den skull skönmåla situationerna och personerna. Kommundeltagarna har vidare anonymiserats noggrant.

Inför läsningen

I framställningen som följer varvas data från det stora kurssammanhanget med data från Årbyteamets projektmöten och med deras handläggarmöten på sin utredningsenhet. Det är i första hand Årby som observationerna kretsar kring varför jag gett kommunen ett fingerat namn, de andra benämns ”en kommun” eller ”kommunen”. Deltagarna benämns med sina respektive yrkestitlar så som avdelningschef, enhetschef, verksamhetscontroller och så vidare eller utifrån funktioner så som ”kursledaren” eller ”talare från Socialdepartementet”.

2. Dokumenteringsdiskussioner

Kapitlet handlar om hur kursdeltagarna pratade om och förhöll sig till dokumentering i allmänhet. Flera olika innebörder, syften, omdömen och förhållningssätt figurerade och de kunde vara såväl överensstämmande som motsägelsefulla. Inledningsvis diskuteras hur dokumentering definieras och uppfattningar om dess syfte. Nästa tema är dokumenteringens förändring över tid och avslutningsvis diskuteras dokumenteringens mångsidighet och den ambivalens som tycks utmärka deltagarnas förhållningssätt gentemot dokumentering.

Vad är dokumentering?

Den definition av dokumenteringspraktiker som är en utgångspunkt för denna rapport är bred och inkluderar all form av hantering av dokument, vilket beskrivits inledningen. På fältet är betydelsen av ”dokumentering”, ofta i varianten ”dokumentation”, betydligt snävare och avser i första hand vad som också kallas journalföring (när det gäller klientarbetet) eller minnesanteckning (i exempelvis personalärenden). Parallellt förekom andra begrepp som relaterar till dokumentering så som ”pappersarbete”, ”datorarbete”, och framförallt ”administration”:

> Det är det jag brukar säga, jag jobbar inte med ledarskap, jag jobbar med administration. Man ska ta fram nya riktlinjer om LSS, och så ska man det och det…. (Avdelningschef, kurstillfälle fältanteckning)

Närskådar vi de situationer där begreppen dokument, dokumentering, dokumentation väl förekom i kurssammanhanget kan några olika centrala inslag filtreras fram. Ett första sådant uppenbarade sig under eftermiddagspasset ”Samarbete och dokumentering” där deltagarna fick spela sällskapsspelet Solitär och den som först lyckats knäcka koden fick leda de andra i mål genom att steg för steg återge sitt tillvägagångssätt. Aktiviteten skulle illustrera vikten av att dokumentera hur man går tillväga, särskilt när det gäller metoder som visar sig framgångsrika, så att andra sedan kan göra likadant. I detta sammanhang är det centrala inslaget i dokumentering alltså att beskriva hur man går tillväga i en viss situation.

En annan nyans av dokumenteringens innebörd framkom i utredarnas diskussioner under handläggarmötena. I detta sammanhang ställs dokumentering nästintill i ett motsatsförhållande till klientarbetet, det vill säga att träffa och arbeta med klienterna. Att dokumentera är något handläggarna åläggs göra och ofta upplevs det inkräkta på den tid de hellre lagt på att arbeta med familjerna de utreder. Detta tema kommer att utvecklas i nästa kapitel. Här nöjer jag mig med att konstatera att en innebörd av dokumentering kan vara att inte träffa klienter.

Dokumentation, att föra journal och minnesanteckningar, kan också vara ”allt”. I de individuella intervjuerna frågade jag vad dokumentering är för respondenterna. Både verksamhetscontrollern och kvalitetssamordnaren menade att i princip allt de gjorde handlade om dokumentering. Detta kan till viss del tillskrivas det faktum att de har som huvudsaklig uppgift att ansvara för socialtjänstens verksamhetssystem som i grund och botten är ett dokumentationssystem för klientärenden. Men även för enhetschefer handlar stor del av arbetet om dokumentering i förhållande till både personal och klienter:

> Dokumentering är ju allt inom socialt arbete idag. Tittar man på klientarbetet så är det ju allt ifrån dina arbetsanteckningar under möten till att få in det i systemet. Allt där du liksom skriver. Och man för ju dokumentation på min nivå också. Jag har ju personal- och budgetansvar

och arbetsmiljöansvar, där dokumenterar ju jag alltid. En väldigt stor del av arbetet är att dokumentera och skriva. (Intervju med enhetschef för utredningsenheten)

Ett annat sammanhang där, inte ordet dokumentering, men däremot dokument förekommer är i samband med kursens egen webbplattform, där deltagarna uppmuntras vara interaktiva och samla och dela all information som de arbetar med under kursens gång. Även kommunikationen inom kursens arbetsgrupper uppmanades deltagarna sköta via plattformens chattfunktion. En av kursföreträdarna informerar i början av året om:

> /…/allt man kan göra med sina dokument, samarbeta kring dokument, diskutera innehållet i dokument, bidra till att färdigställa dokument, man kan komma åt alla sina dokument via sina mobila I-pads, hitta all historik på alla dokument, vem har gjort vad och vilka har löst dokumentet, man kan skicka dokumenten på granskningsrundor. Och kommunikationen finns lagrad så att den finns där, man kan komma tillbaks till den, all information sparas. (Kursföreträdare med webbansvar, kurstillfälle, fältanteckning)

Citatet visar att de olika dokumenten har en tilltänkt central plats i arbetet som ”uppsamlare” och ”bevarare” av den information som produceras. Dokumentering kan alltså, som i detta fall, handla om att samla och spara. Det tycks också vara via uppdaterade dokument som arbetsgrupperna förväntas signalera hur långt de kommit med sina arbeten. Huruvida deltagarna verkligen använde sig av denna funktion eller använde egna system varierade mellan kommunerna.

Även om tyngdpunkten förläggs lite olika i är det ändå en ganska enhetlig bild som framträder. Dokumentering handlar om att samla, spara och kommunicera information. Däremot kan det variera hur mycket detta är införlivat med den egna uppfattningen om vad man gör eller bör göra på sitt arbete.

Varför dokumentera?

Även vad gäller dokumenteringens syfte figurerar olika perspektiv i kurssammanhanget men de drar mer åt olika håll än vad som nyss konstaterats gällande innebörden. Fokuserar vi exempelvis på den dokumentation som berör klienter verkar det som att det finns olika, både parallella och motsägelsefulla, förklaringar till varför det dokumenteras. Egna syften (de professionellas) så väl som klientens bästa och tillfredställandet av andra instanser (myndigheter, intresseorganisationer) blandas bland respondenterna. Morén (1999) noterade att legala syften kommit att dominera socialsekreterares dokumentation och efterfrågade ett brukarens eller klientens perspektiv. Av det aktuella materialet går att utläsa att det idag finns såväl legala som klientorienterade och andra motiv representerade, i alla fall i respondenternas sätt att prata om dokumenteringens syfte.

Enligt Socialstyrelsen, vars riktlinjer sätter ramarna och styr dokumentationen, kan man i BBICs handbok läsa att dokumentationen är en av hörnpelarna för arbetet att komma till rätta med tidigare brister i utrednings- och planeringsarbete. Syftet med BBIC är bland annat att bidra till ökad kvalitet och rättssäkerhet genom nationell enhetlighet i utredning, planering och uppföljning (Socialstyrelsen 2013:17). Detta ”rättssäkerhetsperspektiv” återfinns i de studerade sammanhangen, inte sällan i samband med ord som transparens och offentlighetsprincipen:

> /.../så att det blir rättssäkert. All information och beslut som registreras, att allting blir på ett sätt som är transparent och rättssäkert. (Intervju med kvalitetssamordnare)

Ett annat syfte är underbyggandet eller legitimerandet av ett beslut. För utredarna och handläggarna handlar det i första hand om beslut som berör de familjer de utreder. Det kan vara beslut

om stödjande insatser, omhändertagande, placeringar och så vidare. För cheferna gäller besluten oftast förändringar på verksamhetsnivå:

> Man dokumenterar ju för att det ska leda till någon form av insats eller beslut. Vi dokumenterar ju också på förvaltningsnivå och det ska ju syfta till någonting, om det ska vara ett underlag till ett beslut eller en förändring, det kan variera. (Intervju med avdelningschef)

I kontrast till dessa två legitimerande eller legala syften resonerar framförallt en del utredare om att dokumentationen i första hand görs för barnets eller klientens förståelses skull:

> Det handlar ju om att dokumentera på ett sätt som är utifrån barnets perspektiv och när det är vuxet ska det kunna få ut journalerna och kunna läsa och förstå vad som hänt mig under den perioden. (Handläggare, handläggarmöte, fältanteckning)

Ytterligare ett syfte är att för sin egen och andra professionellas skull beskriva vad som gjorts i ett ärende. Noggrann dokumentation är avgörande när handläggaren blir sjukskriven eller byter jobb och någon annan behöver sätta sig in i ärendet. I intervjuer som gjorts med familjer som varit föremål för utredningar (Grumer 2015) vittnar brukare om hur de under en och samma utredning bytt handläggare upp till tre gånger och uttrycker en frustration över att gång på gång behöva berätta sin historia. Det är just bristande informationsöverföring mellan handläggarna som upplevs vara problemet.

Ibland uppfattar respondenterna att de enskilda syftena blandas ihop eller ”glider” från ett påstått till ett faktiskt syfte, vilket en av enhetscheferna beskriver på följande sätt:

> Tanken är ju att det ska vara rättssäkert men ibland får jag känslan att det mer handlar om att om någonting händer så ska man veta vad man har sagt och vad man har skrivit. Särskilt i personalärenden får man ångra om man inte skriver ner vad man har sagt i olika situationer. (Intervju med enhetschef för förebyggandeenheten)

Här framträder rättssäkerhetsmotivet kombinerat med vad vi kan kalla ”ryggen fri-motivet”, ett annat återkommande tema bland kursdeltagarna. Det framgår att de ofta dokumenterar för att kunna visa upp att de gjort vad som förväntas av dem och för att vid behov kunna avsvära sig ansvaret för olägenheter som inträffat eller för att klara inspektioner från olika granskningsorgan. Detta liknar vad Ivarsson Westerberg och Forsell (2014) kallar för ”försäkerhetsskull”-dokumentation som de observerat bland läkare på vårdcentraler. Det är ett exempel på administration som alltså inte syftar till att samordna och underlätta arbetet utan till att legitimera sin verksamhet inför omgivningen. Författarnas empiriska fält är polisen, skolan och hälso- och sjukvården men detta material visar att motsvarande förhållningssätt är aktuella även inom socialtjänsten, något dess anställda tycks vara fullt medvetna om. En av kursens inspirationsföreläsningar handlade om så kallade ”megatrender” inom offentlig förvaltning och föreläsaren bad kursdeltagarna att komma med förslag på en titel på den period vi befinner oss i nu. Alternativ i stil med ”kontrollera och dokumentera-samhället” eller ”New Public Management-samhället” framfördes. Det vinnande förslaget blev illustrativt nog ”ryggen- fri-samhället”:

> Ja, detta att man ska ha ryggen fri, att man har ett papper på vad man har gjort. Man ska ha ryggen fri från Janne Josefsson och IVO och alla andra tillsynsmyndigheter. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

Det finns också exempel på situationer där olika syften och motiv kommer på kant med varandra. En enhetschef berättar exempelvis i en intervju om hur IVO och kommunens politiker hade olika uppfattningar om dokumenteringen i klientärenden och således gav henne motstridiga direktiv.

Kommunen hade beslutat sig för att utifrån IVOs mall göra en interngranskning av tio slumpmässigt utvalda utredningar. Det visade sig att endast en av de tio utredningarna ”höll måttet” dokumentationsmässigt, det vill säga att den innehöll tillräckligt mycket dokumentation. Angående samma utredning hade politikerna motsägelsefullt nog påpekat att den innehöll alldeles för mycket information i förhållande till karaktären på det beslut som fattats. Slutsatsen enhetschefen själv drar är att myndigheterna kräver alldeles för mycket dokumentation. Exemplet visar hur politikernas perspektiv om kort och koncis dokumentation som underlag till beslut inte lever upp till IVOs krav på betydligt mer utförlig dokumentation utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Från såväl chefer som kvalitetssamordnare och handläggare framkommer också frågetecken kring dokumenteringens syfte och egentliga effekt. Det handlar framförallt om dess omfattning i förhållande till vad som sedan görs av all sparad information. En enhetschef som pratar om BBIC och ASI (Addiction Severity Index, ett standardiserat bedömningsformulär i missbruksvård) uppger att:

> Ibland blir verktyget lite stort i förhållande till analys. Det blir för lite uppföljning av allting. Det är som stora checklistor på något vis. Det är rubriker och en massa rutor, vi utreder och gör en massa olika lösningar, men vi vet ju inte vad det blir av det för vi följer aldrig upp hur det har gått för dem. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

På samma sätt ifrågasätter kvalitetssamordnaren omfattningen när hon resonerar om hur det fungerar i överlämningen av ett ärende mellan utredningsenheten och öppenvården. Hon förklarar att i dagens läge skickas bara vårdplanen, ett av flera dokument som upprättas kring klienten, till öppenvården och att det finns olika uppfattningar om hur mycket information som ska föras över till behandlaren. De behandlare som arbetar ”lösningsfokuserat” vill ofta inte ha information om vad som hänt tidigare eftersom det ligger i den metodens utgångspunkter att inte fastna i sådant som redan har hänt, menar hon. Själv tycker hon att å ena sidan är det bra att behandlaren får skaffa sig en egen uppfattning, å andra sidan:

> /.../ gör man en utredning under 4 månader och tar fram en massa information, dokumentation och gör en analys och bedömning. Till vilken nytta om inte behandlare på öppenvården ska kunna ta del av den? (Intervju med kvalitetssamordnare)

Dessa resonemang blir intressanta när de ställs i förhållande till de grundläggande innebörderna av dokumentering som beskrevs i stycket ovan. Om det där framkom en förhållandevis enhetlig bild av att dokumentering är att spara, samla och kommunicera information tycks uppfattningarna om till vad och i vilken utsträckning denna information skall användas spreta åt olika håll.

Förändringar över tid

En gemensam upplevelse hos såväl kursledare från SKL, föreläsare, kursdeltagare och handläggare, är att dokumentering generellt har ökat i omfattning. I intervjuerna ombads respondenterna reflektera över när ökningen skett och på vilket sätt. Kunde de tillskriva förändringen till några specifika händelser?

De intervjuade har olika lång yrkeserfarenhet av socialtjänst men flera av dem hänvisar till införandet av BBIC runt 2007/2008. De som arbetat länge i verksamheten beskriver hur handläggarna innan dess dokumenterade i egna Word-dokument. Det varierade dock stort mellan handläggare och mellan socialtjänstkontor hur mycket man skrev, vad man skrev och huruvida man

sammanförde dokumenten i ett större system eller inte. På frågan om en uppskattning i procent av hur mycket mer tid de lägger på dokumentering före och efter BBIC har de svårt att svara:

> Det är svårt att säga exakt hur mycket mer tid det tar men det tar ju mycket längre tid att skriva efter BBIC med tanke på alla rutor som man ska skriva i. Svårt att säga i procent men det är en stor ökning. (Intervju med enhetschef för utredningsenheten)

De intervjuades upplevelser handlar inte bara om en ökning i omfattning utan också, precis som Power (1999), Levay & Waks (2006), Liedman (2011) med flera beskrivit, om graden av styrning från regeringen som ofta handlar om just högre krav på dokumentering:

> Man är ju rätt så pressad av Socialstyrelsens krav, anvisningar och rekommendationer på redovisningar. Jag tycker det är helt sjukt när man läser vad de skriver och hur jäkla svårt det har blivit med kvalitetsledningssystemen. (Verksamhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

En av företrädarna för kursen berättar för deltagarna att hon och kollegorna på SKL noterat en förstärkt och förändrad statlig styrning av socialtjänsten som de delvis ställer sig skeptiska till. Som exempel tas Barnskyddsutredningen (SOU 2009:68) och Missbruksutredningen (SOU 2001:35) vilka hon menar ”detaljreglerar” tillvägagångssättet ute i verksamheterna. Mest kritiska är de inte, uppger hon, till de styrande riktlinjerna i sig utan det faktum att de inte alltid förberetts och förankrats ”politiskt”, som exempelvis de nyligen utgivna föreskrifterna om bemanning inom demensvården (se SOSFS 2012:12).

Samma talare menar också att på SKL har man noterat att socialtjänstens personal verkar vara mer kritisk gentemot styrning och riktlinjer än vad de är inom exempelvis hälso- och sjukvården. Socialtjänsten fokuserar på ”styrandet” istället för ”stödet”, menar hon och påpekar att regeringens syfte är ju att erbjuda ett kunskapsbaserat stöd för de regionala enheterna. I vårt projekts motsvarande delstudie på Vårdcentraler (Thelander 2015) fann vi dock, i motsats till denna ståndpunkt, ett stort missnöje och återkommande klagomål över styrning och kontroll även inom sjukvården. Att det finns vårdpersonal, inte minst läkare, som upprörs över administrativa pålagor har också märkts i debattinlägg i dagstidningar och andra mediala diskussioner.[1]

En annan förändring som ventileras, framförallt av cheferna, är att handläggarna idag gärna skriver allt för omfattande och omständligt i sina utredningar. En avdelningschef berättar exempelvis att när han började arbeta inom socialtjänsten för ca 15 år sedan så skrev de ”samtal”, datum och vem som var närvarande, alternativt ”inställt av patient” eller liknande. Innehållet i samtalen journalfördes inte på samma utförliga sätt som idag. Respondenten uppger att han inte vet vad förändringen beror på.

Dokumenteringens mångsidighet

Vad tycker verksamma inom socialtjänsten om dokumentering? I mitt material framkommer vad jag skulle vilja beskriva som tvetydighet. Vissa moment känns meningsfulla och relevanta, som ett stöd i arbetet. Andra delar upplevs som tidskrävande och irriterande. Inte sällan framkommer en ambivalent inställning hos en och samma person. Tar vi återigen klientdokumentationen som exempel kan respondenter ha en generellt positiv inställning med hänvisning till något av de syf-

[1] Se exempelvis Sydsvenska Dagbladet 2015-06-24: ”Sus ineffektiva administration tar resurser från vården av patienterna”, Expressen 2013-12-05: ”Låt läkare slippa onödig administration” och Sjukhusläkaren 2013-11-04: ”Sa upp sig när kraven kom att bli löneadministratör”.

ten och motiv som beskrivits ovan men samtidigt ventilera negativa aspekter av mer konkreta situationer av dokumentering. Eller tvärtom. Klagovisan över dokumenteringen kan plötsligt brytas av med en positiv inställning. Som exempel kan vi ta enhetschefen som i samma intervju först uttrycker sorg över att dokumenterandet breder ut sig på bekostnad av klienttid, men sedan vänder och säger:

> Sedan tycker jag ju att det är väldigt viktigt med dokumentation, om jag pratar med min chef till exempel så tycker han att jag är fyrkanten själv när det gäller utredningarna och han tycker ju att jag skriver alldeles för mycket. (Intervju med enhetschef)

För att få en tydligare bild av de olika så väl positiva som negativa och ibland motsägelsefulla sätt på vilka dokumentering upplevs beskrivs de nedan var för sig.

En fråga om makt och inflytande

När man talar om inflytande inom socialtjänsten är det ofta brukarnas inflytande som åsyftas (Klasson 2000; Norén 2000). För deltagarna i denna studie handlar dock makt och inflytande i första hand om hur de ska kunna påverka chefer och politiker. Dokumentering kan vara ett viktigt verktyg för denna uppgift. Ett sådant förhållningssätt framkommer av en talare från Socialstyrelsen under kursens första dag. Talaren som tycks ha ett syfte att inspirera och uppmuntra deltagarna att följa riktlinjer och fortsätta dokumentera säger att:

> När man regelbundet och över en längre tid dokumenterar insatser så skapas ett underlag för beslut av chefer och politiker som grund för deras prioriteringsarbete så där kan ni påverka. (Talare från Socialstyrelsen, kurstillfälle, fältanteckning)

En talare från SKL menar att dokumentering i form av mätning och statistikproduktion, är en makt- och inflytelsefråga för socialtjänsten. Detta för att kunna påverka beslut på nationell nivå och för att bidra med kunskap från lokal nivå vilket man gör ”genom att presentera data”.

Dokumentering som personalens ställföreträdande

Tidigare såg vi att ett av de olika syften med dokumentering som respondenterna anger är att anteckna vad som gjorts i händelse av att en handläggare inte kan fullfölja ett ärende. Handläggarna på utredningsenheten kan alla enas om att god dokumentation är till hjälp vid personalrotation, sjukskrivning eller liknande situationer. Med tanke på att enheten under en period haft stor personalomsättning och många nyanställda att introducera i arbetet, tycks detta särskilt angeläget för dem. De framhäver betydelsen av att snabbt kunna sätta sig in i varandras ärenden och ta över om så behövs. Dokument fyller, enligt kursledaren, en liknande funktion inte bara för klientarbetet utan för verksamhetens arbete i stort; det ska vara lätt för varje medarbetare att hitta dokument som beskriver deras uppdrag, menar hon.

Stöd, styrning och struktur

Andra typer av dokument än de som handlar om klienter är olika typer av styrdokument, de som sätter ramarna för hela verksamheten. Kursledaren menar att man för att leda en organisation behöver några så kallade ”basic documents” som beskriver enkla regler. När man ska definiera vad som är resultat för den egna organisationen och prioritera bland arbetsuppgifter bör man stödja sig på nationella eller kommunala styrdokument och lagar eftersom offentliga förvaltningars uppdrag regleras i dem. Utifrån dessa kan det egna målet formuleras tydligt och lättbegripligt för personalen menar hon.

De dokument som tillhör BBIC (utredningsdokument, vårdplaner med mera) kan av utredarna upplevas som ett stöd i utredningsprocessen. De erbjuder en struktur att hålla sig till och en måttstock på vad som behöver göras (och inte) i en utredning. Om utredningsdokumentet bearbetas ordentligt i början av en utredning blir det klart och tydligt både för handläggaren och för klienten vad det är som ska göras, i vilken ordning och när utredningen är klar. På samma sätt omtalas andra ”dokumenteringskoncept” med att ha liknande fördelar. En respondent berättar exempelvis att:

> Vi har ett ISO [International Standard Organization]-certifierat ledningssystem och det är mycket positivt, Det innebär i och för sig att man följer en viss procedur för ledningsmöten, man tvingas sammanfatta vissa punkter och så ska man se till att hela ledningen håller med innan protokollen går ut till de andra. Man har strukturerade möten efter vissa punkter. (Utvecklingschef, kurstillfälle, fältanteckning)

Sysslor som på olika sätt dokumenterar, beskriver och tydliggör arbetsprocesser i form av kartläggningar, statistikproduktion eller löpande dokumentation tycks generellt upplevas som positivt av deltagarna.

Uppsamlandets potential

Ett slags fascination över omfattande system med potential att ”samla ihop” och sammanställa information framkommer hos en del respondenter. Det finns arbetsvinster med stora verksamhetssystem som samlar all dokumentation och alla blanketter och kommunikation som är nödvändiga, exempelvis i ett utredningsärende. Färdiga standardformuleringar, beslutsmallar, blanketter för olika syften och färdiga remisser som kan skickas från utredare till öppenvård underlättar och effektiviserar utredningarna. I Årby finns hela ”BBIC-modulen” inlagd i systemet, vars finurligheter kvalitetssamordnaren beskriver för mig när vi sitter framför hennes dator en eftermiddag:

> De skriver journalerna här och gör aktualiseringar. Man kan också skicka meddelanden med sekretess via systemet. Registrera beslut, koppla till insats, skicka remiss, specificera tiden, mall för genomförandeplan, vårdplan. Allt sparas. (Samtal med kvalitetssamordnare i Årby, fältanteckning)

Administrativa system som hinder för ”riktigt” förbättringsarbete

Som redan framkommit finns det forskning som visar hur till viss del ”onödig” administration inom den offentliga sektorns organisationer ökar och brer ut sig på bekostnad av själva kärnverksamheterna (Alvesson 2006, Alvesson & Spicer 2012, Forssell & Ivarsson Westerberg 2014). I likhet med detta är en av kursledarens återkommande ståndpunkter att administration ofta är ett hinder för det förbättringsarbete som kursen ämnar stimulera. Det är ett avståndstagande från administrativa sysslor i förhållande till ”riktigt” utvecklingsarbete som gör skillnad för brukarna som förmedlas. Redan första dagen uppmanas deltagarna att:

> Undvik att distrahera er med administrativa system. Tanken bakom att installera ett nytt administrativt system är ju att det ska leda till förändring. Men vi utgår ifrån kunskaperna om hur man faktiskt styr och leder komplexa system. Och då är en utav grundpelarna att man måste börja i den andra ändan. Att inte börja med den administrativa strukturen. Börja med: Vad är det som vi inte är nöjda med i våra leveranser? Och börja där det sker. Sedan kanske det kan leda till att ett nytt system behöver byggas upp. (Kursledaren, kurstillfälle, fältanteckning)

Även de inbjudna föreläsarna återkommer till temat med meningslösa papperssysslor som inte leder till någon verklig förändring. En föreläsare menar att det finns organisationer där administratörer har fått för mycket makt, vilket exempelvis kan innebära att ett nytt lönesystem som upptar flera personers fulla uppmärksamhet prioriteras före mer substantiellt arbete. En vanlig fälla när man står inför ett problem i verksamheten är att man börjar ”pilla” i den administrativa strukturen och tror att det ska göra någon skillnad, menar både föreläsaren och kursledaren.

Administrativa sysslor tar inte bara upp för mycket tid, de överensstämmer inte heller alltid med varandra. Kursledaren utbrister vid ett av sina undervisningspass:

> Vi måste jobba med enkla regler istället för med 89 policydokument som i en kommun jag jobbade i. Tror ni att om man har 89 policys, som är en starkt utvecklad form av regelstyrning, tror ni att man då kan följa alla de reglerna samtidigt? Precis, följer man den ena kommer det att bryta mot de andra. Så att ju mer man utvecklar den typen av detaljerad regelstyrning desto mindre kommer man att faktiskt styra. (Kursledaren, kurstillfälle, fältanteckning)

Konkret tar detta budskap sig uttryck i att många av kommunerna fick backning på de första förslag på projektarbeten som de skickade in till kursledaren: ”Det är administrativa projekt som inte gör ett dugg skillnad för brukaren”, berättar kursledaren för mig i en lunchpaus. Hon var exempelvis inte nöjd med Årbys förslag om att ha kortade utredningstider som mål för sitt projekt eftersom detta inte sade någonting om brukarens upplevelser av eller kvaliteten på utredningarna. För en annan kommun innebar det att förslaget att skapa ett styr- och ledningssystem enligt Socialstyrelsens föreskrifter fick omformuleras till ett problem som mer direkt skulle påverka brukarna.

Även kursdeltagarna är irriterade på dokumentering och administrationsliknande uppgifter, om än inte på samma sätt som kursledaren. I en paus sitter en enhetschef och läser sin mail. När hon ser att det inkommit en propå om att inventera kompetensen på barn- och ungdomsområdet på uppmaning från Socialstyrelsen utbrister hon: ”Dessa kommer hela tiden. Jag kräks snart på alla enkäter och inventeringar”. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

Irritation visas också över det arbete som uppstår för att uppdatera och följa upp dokument som en gång skapats. En kvalitetsutvecklare ondgör sig i en gruppdiskussion över att cheferna inte tänker på vem som ska ta ansvar för uppdateringar och cirkulation av de dokument som utformas. Det slutar med att ingen vet var de finns och de som finns är ofta inaktuella. Detta får jag ett konkret exempel på när jag en dag sitter med kvalitetssamordnaren i Årby och skriver ut blanketter från hennes dator. Hon upptäcker till sin förtjusning ett bortglömt men användbart dokument:

> Men här står ju precis vem som ska göra vad… den ska jag faktiskt ta en kopia på, den är ju jättebra att ha, det finns en massa gammalt här som fallit i glömska. Och detta med introduktion för nyanställda, skitbra! Vi har ju en massa ny personal och det var en del saker som inte hade fungerat nu… (Möte med kvalitetssamordnaren i Årby, fältanteckning)

På bekostnad av klientarbete

Kursledarens administrationskritik delas av handläggarna men här framhävs att det är mötet med klienten som blir lidande. Kvalitetssamordnaren berättar att när hon hör handläggarna prata om dokumentering är det nästan alltid negativt. De tycker det är för mycket dokumentation som tar för mycket tid från klientarbetet och som också kan påverka kvaliteten på mötet. En handläggare uttrycker sig så här:

> Jag tycker att BBICs dokument är styltiga. Jag brukar inte ha med mig planeringsdokumentet vid första mötet. Jag tycker inte man kan bestämma på förväg hur man ska planera en utredning. Ibland händer det att föräldrarna har jättemycket ångest och behöver prata av sig, då kan ju inte jag ta upp mitt dokument och säga att vi måste göra en planering. (Handläggarmöte, fältanteckning)

BBIC-dokumenten som av vissa upplevs som ett stöd tycker alltså andra stör deras kontakt med klienterna och minskar deras förmåga att vara inkännande och flexibla. De menar att de inte hinner lyssna och träffa klienter tillräckligt på grund av allt skrivande.

Dokumentation på kant med verkligheten

Både enhetschefer och utredare ventilerar missnöje med tillsynsmyndigheten IVO och att deras granskning är för fokuserad på formalia. Dokumentationen upplevs ha kommit på kant med verkligheten. En av enhetscheferna berättar exempelvis om den besvikelse hon kände efter att ha haft kontakt med myndigheten gällande två olika klientärenden. I det ena fallet fick kommunen kritik av IVO med hänvisning till att de inte hade fattat ett lagmässigt korrekt beslut utifrån den dokumentation som fanns tillgänglig. Chefen menar emellertid att resultatet för barnet blev lyckosamt. Barnet mår idag bra tack vare det beslut som togs och de insatser som gjordes. I det andra ärendet hade istället kommunen gjort ett formellt korrekt beslut som berömdes av myndigheten, men där blev istället resultatet förödande för barnet, menar respondenten. Det fanns inget att anmärka på eftersom ”man hade gått korrekt tillväga” men samtidigt fanns det uppenbarligen dimensioner i ärendet som varken dokumenteringen eller granskningen lyckades fånga. Slutsatsen blir för respondenten att myndigheten tycks vara mer fokuserad på att dokumentationen går rätt till än vad som egentligen har hänt i ärendena.

En av de andra cheferna i Årby berättar hur kommunen fick en anmärkning efter en granskning från tillsynsmyndigheten om att utredningstiderna inte höll sig till de lagstadgade fyra månaderna. När de tittade närmare på fallen visade det sig att i de allra flesta fall var utredningarna genomförda, beslut fattade och insatserna igång. I den stressade situation som kommunen befann sig prioriterades dock ett nytt ärende framför dokumentationen i det inofficiellt avslutade ärendet. Chefens upplevelse är att anmärkningen som enbart är gjord utifrån dokumenteringens formella aspekter ger en falsk bild av kommunens verksamhet:

> Om man tittar på de granskningar som IVO gjort då är de bara intresserade av formalia, att kryssen är på rätt ställe och att det syns att tiderna hålls och att datumen står. Det är ren formalia. Har vi beredskapsjour? Har vi avtal med BUP? Har vi det och det? Det beskriver ju inte hur vårt avtal med BUP faktiskt ser ut och fungerar... (Avdelningschef, projektmöte, fältanteckning)

Asp-Onsjö (2006) har i sina studier om elevdokumentation visat hur makten över dokumentationen och i förlängningen verklighetsbeskrivningen, ligger i personalens händer. Genom lärarnas dokumentation skapas en ”sanning” om eleven som sedan råder i skolan och i ovissa situationer lutar man sig på vad som framkommer i dessa dokument som ett ”bevis” på vad som har hänt. Att liknande processer äger rum även inom socialtjänsten framkommer i mitt material. Även om handläggarna inte i alltid ser det som problematiskt eftersom de uppfattar sitt syfte som gott är de väl medvetna om den makt de har över problemformuleringen och hur de kan välja att lyfta fram vissa saker och tona ner andra utifrån vad de vill använda dokumentet till. På ett handläggarmöte handlade exempelvis en diskussion om huruvida de skulle dokumentera viss information som de bedömde kunna ligga klienten till last i ett framtida sammanhang, vilket de i det aktuella fallet

valde att inte göra. De kunde också beskriva hur de tonar de ner information som talar emot det beslut som de själva vill få igenom hos sin enhetschef (som ”signerar” alla ärenden), hos politiker (som beviljar förlängd utredningstid, vissa insatser o.s.v.) eller i en domstol. Utredningsenhetens enhetschef bekräftar handläggarens makt när hon vid ett tillfälle säger att när hon fattar beslut så har hon aldrig mer information än den som handläggaren ger henne. Hon har ingen annan grund att fatta sina beslut på och måste därför ha en grundhållning till sina anställda att de vet vad de håller på med. När de kommer till henne för att få ledning så har de redan en hypotes om vad familjen behöver. Det ska mycket till för att hon som chef ska ifrågasätta handläggarens bedömning, menar hon.

Dubbeldokumentering och andra extremformer

Det förekommer också berättelser om när dokumenteringsaktiviteter tagit sig mer eller mindre extrema uttryck. Ett exempel är ett tidsrapporteringssystem som fanns för några år sedan i en kommun där alla socialsekreterare skulle skriva ner vad de gjorde varje kvart. Detta skulle de göra under två till tre veckors tid. En enhetschef menar att det var helt orealistiskt att tro att de skulle hinna med detta under en arbetsdag. I realiteten blev det så att dagen rekonstruerades i mesta möjliga mån innan hon gick hem för dagen, berättar hon.

Andra extrema former är fall av dubbeldokumentering, när det blir kaka på kaka. Verksamhetscontrollern uppvisar irritation över att de både har ett diarieföringssystem och ett journalsystem, vilket han upplever som onödigt. Flera respondenter vittnar om hur snarlika enkäter kommer från olika myndigheter eller politiska organ, exempelvis Socialstyrelsen och SKL, som vill utreda ungefär samma sak, vilket skapar irritation. Särskilt rapporter om samma fenomen fast ur ”minimalt” olika vinklar eller perspektiv upplevs som onödigt tidskrävande och tyder enligt respondenterna på dålig kommunikation mellan olika organ.

Inom socialtjänsten kan det dokumenteras parallellt kring en klient inte bara en eller två gånger utan flera. I samband med att Årbyteamet arbetar med sitt projekt kommer de fram till att ett barn kan ha så mycket som elva parallella dokument inom socialtjänsten. De konstaterar uppgivet att de olika dokumenten skapas utifrån olika logiker som inte alltid är förenliga med varandra. Det är psykologer, pedagoger, socialsekreterare, fältassistenter, LSS-handläggare och så vidare som har olika dokument för olika syften. Målet som arbetsgruppen vill sträva efter är att de ska erbjuda en vad de kallar ”sammanhållen” utredning. Så här går diskussionen när de planerar sin presentation inför de andra kommunerna i vilken de vill visa på den splittrade aktuella situationen:

> Avdelningschef: ja, men elva planer kan ju inte förenas med ordet sammanhållen utredning, som vi önskar.
>
> Kvalitetssamordnare: Man kanske kan ta ett fall där vi vet något barn som finns på olika enheter så kanske vi kan kartlägga vad som hänt kring det barnet.
>
> Enhetschef: Finns det mallar till alla dessa planer? Det hade ju varit intressant att plocka fram alla mallar i så fall.
>
> Avdelningschef: Ja det finns det, och det är ett jättebra förslag, fantastiskt, lysande. Där kanske vi redan se att utifrån de här mallarna kommer vi inte hamna i något som är sammanhållet. (Projektmöte, fältanteckning)

Det kan noteras att deltagarna inte fullföljde de planer som framkommer i citatet på att studera dessa olika dokument, då de beslutade sig för ett annat fokus för sitt projekt. En anledning var att

det uppfattades som för svårt att inom ramen för denna kurs få med sig de andra enheterna och professionerna i ett övergripande samarbete.

Att prioritera bland dokumenten

En sorts dokument som inte framkommit tidigare i rapporten är enkäter, inventeringar och rapporter (resultatet av inventeringarna). Kursdeltagare beskriver hur rapporter ”öser” över dem och läggs på lager eller delas ut till andra berörda om man tror de kan vara av intresse. Den allmänna upplevelsen är att man gärna skulle hinna läsa dem men om det inte är tillräckligt viktigt, akut eller nödvändigt så prioriteras det bort. Återkommande är också en okunskap om hur man ska omsätta kunskapen från rapporterna i praktiken:

> Och jag tycker nog inte det är kunskap som vi lider brist på alla gånger, de kommer och vräker över oss en massa rapporter och det är ju jättebra att det kommer vägledningar o.s.v. men ibland så har vi inte möjligheten att omsätta dem. Hur ska man göra det? (Verksamhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

Hur prioriterar de då bland alla propåer? Vad väljer de att göra och vad anses kunna vänta? Vid ett kurstillfälle sitter tre chefer och funderar på om de ska upprätta någon struktur i hur de sållar bland rapporter och annat. Här framkommer att vad som prioriteras är sådant som upplevs användbart i det konkreta arbetet: handböcker, metodhandböcker och vissa rapporter som handlar om den specifika verksamhet man arbetar i, eller något tema man är engagerad i för tillfället. Information om nya föreskrifter och riktlinjer som kommer från regeringen samt personalpolitiska programmet måste också läsas och omsättas. Mindre viktiga känns olika typer av inventeringar och enkäter som ska fyllas i samt statistik och data som ska rapporteras till Öppna jämförelser och andra nationella databaser. Längst ner i ”dokumenthierarkin” för denna ledningsgrupp hamnar organisationsrelaterade riskanalyser, överfallslarmsrutin och liknande som upplevs irrelevanta för kärnverksamheten.

Att dokumentens olika grad av tvingande karaktär påverkar prioriteringen framkommer också i intervjuer där respondenterna fick frågan hur de prioriterar bland alla dokument. Avdelningschefen uppger att:

> Vissa dokument är mer ”krävande” än andra. Generellt kan man säga att vi besvarar de enkäter som vi måste besvara och det är dem som kommer från statliga myndigheter. Det är väl inte så att man får sanktioner annars men när det är nationella undersökningar så prioriterar man dem. Och när det är regeringsuppdrag så får vi ju vara behjälpliga. (Intervju med avdelningschef)

Det kan sammanfattningsvis noteras att i detta material har två faktorer framträtt angående vad som påverkar huruvida en dokumenteringsaktivitet prioriteras eller inte. Det handlar om hot om repressalier och om aktivitetens upplevda relevans för det egna arbetet.

3. Kvalitet som vision och verklighet

Kursdeltagandet ska stimulera till högre *kvalitet* inom socialtjänsten. Men vad menas med kvalitet och hur kan det uppnås? Ordet har en positiv klang som de flesta organisationer och företag engagerade i någon form av service gärna förknippas med, men vars innebörd behöver en konkret situation för att definieras. Som en följd av de tilltagande kraven på att socialt arbete ska tillämpa insatser med bevisad effekt eller evidens (Tengvald 2001:23, Rosen 2006; 230) kom ord som kvalitetskontroll, kvalitetssäkring och kvalitetsledning att bli allt mer välanvända inom socialtjänsten. Det finns forskare som betraktar sådana utvecklingar i termer av ”institutionella flugor” (Best 2006), modevågor (Bergmark & Lundström 2006), eller trender i socialt arbete (Jacobsson & Martinell Barfoed 2015) och vissa menar att sådana får allt lättare fäste på grund av organisationers ökade behov av att uppfattas som legitima och moderna (Meyer & Rowan 1977: 352). Forskare som framhäver språkets roll i den sociala praktiken har kallat den här typen av begrepp för ”tomma” eller ”flytande” signifikanter (Lévi-Strauss 1987: 63-64, Laclau 1990: 28-29) som fylls med symboliska innebörder och värden. Det kan pågå en politisk och ideologisk kamp om definitionsföreträdet för populära och tidstypiska sådana begrepp där förändring av innebörden av existerande begrepp ses som försök att förändra rådande strukturer och att göra sin bild gällande av samhället. På så sätt kan också praktiker och ageranden i samhället påverkas (Fairclough 1992:80). Med denna ansats i bakhuvudet diskuterar jag i detta kapitel vilka innebörder kvalitet får i kurssammanhanget och vilken roll dokumentering får i dessa så kallat ”kvalitetshöjande” aktiviteter? Detta är frågor som skulle kunna vara föremål för en helt egen rapport. Här ska några reflektioner göras om kursens och deltagarnas tal om kvalitet i förhållande till målen som formulerades för kommunernas projektarbeten under kursen, för att avslutningsvis fokusera just dokumenteringens tilltänkta roll för kvaliteten.

Vad kvalitet kan vara

När politiker, myndighetsrepresentanter, kursledaren eller cheferna pratar om kvalitet inom socialtjänsten generellt, eller på ett ”retoriskt” plan, är det visionära formuleringar som framkommer. Det är mål som få skulle ifrågasätta men som samtidigt utmärks av samma vaghet och stora tolkningsutrymme som kvalitetsbegreppet. I kursbeskrivningen läses exempelvis att kvalitet är detsamma som *resultat för brukarna*, alltså när verksamheten gör så att brukarna, kunderna eller klienterna (begreppen blandas) får vad de behöver och har laglig rätt till. Kursledaren resonerar på följande exemplifierande sätt om de formuleringar i Socialtjänstlagen som kan användas som utgångspunkt för verksamheternas målbeskrivningar:

> I Socialtjänstlagen står det väl ganska tydligt vad målet egentligen är: Jo, att även om man bli gammal och skröplig och tappar funktioner så ska man kunna leva ett skäligt liv/... / kärnan i Socialtjänstlagen är ju detta med ett skäligt liv. (Kursledaren, kurstillfälle, fältanteckning)

Liknande formuleringar framkommer när kommunrepresentanter berättar om sina verksamheter i allmänhet, exempelvis när de ska presentera sina projekt för varandra första dagen på kursen. Invånarna ska kunna ”leva och bo under trygga förhållanden” eller så ska kommunens äldre ha ”ett gott liv, varje dag”.

När deltagarna ska arbeta med sådana mål på en mer konkret nivå blir bilden något mer nyanserad. I bilaga 3 listas de olika projektarbeten som kommunerna valt att arbeta med och hur mål-

formuleringarna förändrades från kursens början till slut. Några återkommande områden som kommunerna arbetar med är barn- och familjeutredningar och placeringar, hemtjänst och äldrevården. Enstaka projekt handlar om arbetslöshet, försörjningsstöd och hemlöshet. Det ska också poängteras att vad som beskrivs är mål som arbetades fram under kursen. I vissa fall hann kommunerna bara påbörja vissa aktiviteter. Vad det i realiteten blev av dessa projekt är en annan fråga som inte kan besvaras i den här rapporten.

Vid närskådan av kommunernas målformuleringar är det första som drar uppmärksamheten till sig det återkommande målet om *brukarnöjdhet* med varianterna kundnöjdhet, kundfokus, delaktighet och inflytande eller måluppfyllelse för brukare, som i någon form finns representerad hos de flesta kommuner. En vanlig specificering av vad kvalitet är tycks alltså vara att brukarna säger sig vara nöjda med och delaktiga i de insatser som riktas mot dem. Mål som mer direkt (och inte bara indirekt) kan kopplas till dessa brukare och en förbättring av deras situation är däremot mindre vanliga i målformuleringarna. Ett exempel på ett ”direkt” mål återfinns emellertid i kommunen vars mål är att ”minska hemlöshet”.

Betydligt vanligare är mål som kan kopplas ihop med vad som kallats för legitimerande syften (se t.ex. Forssell & Ivarsson Westerberg 2014:46). Det är mål som tycks syfta till att visa att ”man går korrekt tillväga” och följer lagar och föreskrifter. Begrepp som riskanalys, avvikelsehantering, säker dokumentation, rutiner och strukturer för systematiskt förbättringsarbete och att ”avsluta utredningar inom föreskriven tid” vittnar om detta. Ett annat syfte som framträder och påverkar målen är kostnadseffektivitet genom formuleringar som ”kvalitativt resursutnyttjande”, ”kvalitetsmål tillsammans med ekonomiskt mål”, ”minskade HVB-kostnader” och ”balans i budget”.

Den här typen av aktiviteter tycks i första hand vara relaterade till att arbets- eller handläggningsprocessen på socialtjänstkontoret går ”kvalitativt” med betoning på ”korrekt” till. Att dessa rutiner och system i sin tur leder till eller innefattar kvalitet för brukarna är något som Socialstyrelsen, IVO med flera definierat och det är också utifrån sådana mål som de granskar och utvärderar kommunerna (Socialstyrelsen 2011). Deltagarnas målformuleringar vittnar om att man i alla fall i kurssammanhanget har anammat statsmakternas definition av kvalitet. Citatet nedan handlar om rutiner för avvikelsehantering och illustrerar hur den här typen av organisationsorienterade (till skillnad från exempelvis brukarorienterade) aktiviteter kan kopplas ihop med kvalitet för brukarna:

> Vi är alldeles för dåliga på att skriva avvikelserapporter. Jag brukar jämföra detta med två flygbolags tillbudshantering. Jag har sett att man tror att man är bättre om man har få avvikelser och få tillbud men så är det ju naturligtvis inte. Om vi tänker på Ryan Air och SAS. Ryan Air har 1 tillbud per år medan SAS har 2-3000 tillbud. Men det är väl ingen som drar slutsatsen att Ryan Air har bättre kvalitet? (Verksamhetschef, kurstillfälle, fältanteckning).

Citatet följer logiken att många avvikelserapporter indikerar seriositet och i förlängningen god kvalitet. Alltså bör målet med kommunens utvecklingsarbete vara att skapa goda rutiner för att stimulera avvikelserapportering. Kvaliteten kommer liksom på köpet. Resonemanget reflekterar en tilltro till att formella rutiner och riktlinjer för själva arbetsprocessen per definition säkrar kvaliteten för brukarna.

Jag noterar också att målen, helt enligt kursens plan om mätbara, tidsatta mål, tycks bli mer ”konkreta” under året (det finns dock exempel på motsatsen). För att ta ett exempel: En kommun hade i början målformuleringen ”kvalitativt resursutnyttjande för brukarnas bästa genom ökad tillgänglighet till rätt insats”. Det mätbara målet blev kort och gott ”40-20-40”, vilket står för

önskad procentuell balans av aktualisering av ärenden hos individ- och familjeomsorgen. 40 procent av ärendena ska komma från uppsökande verksamhet, 20 procent från egenansökningar och 40 procent via remiss från myndighet. I en annan kommun har målet om ”minskad hemlöshet” blivit betydligt mer konkret genom specifikationen att ”vid akut bostadsbrist ska alla få anvisning om plats för kommande natt”. Målen om brukarnöjdhet har i några fall specificerats med en önskad procentsats: ”80 % av brukarna ska vara nöjda”.

Men kvalitet kan också komma att handla om helt andra saker. Nedan beskrivs några exempel som framkommit i samtal, föreläsningar och gruppdiskussioner under året.

Dyrt och dåligt - billigt och bra

Att ”kvalitet kostar” är inte en främmande tanke när det kommer till att köpa kläder, mat, vin eller varför inte utbildning, hus eller bil. Vi är ofta beredda att betala extra för att få bra kvalitet. I kurssammanhanget återkommer istället tanken att god kvalitet går hand i hand med kostnadseffektivitet i olika former: ”nu blev det dyrt och dåligt att göra fel så nu ändrar vi riktning...” uppmanar en av SKLs talare den första dagen som talar om vikten av kontinuerlig mätning av insatser och aktiviteter.

Sättet att resonera återkommer ofta i samband med att barnutredningar eller placeringar diskuteras. Flera av de kommuner som valt att arbeta med utredningar har gjort observationen att externa placeringar är dyra. De stora budgetunderskott som många socialförvaltningar tampas med tillskrivs ökade utgifter för externa utredningar och placeringar. Nu letar flera kommuner efter andra lösningar, helst på hemmaplan, och tänker sig att billigare också kommer att bli bättre:

> Här tror vi att kvalitet många gånger kan bli billigare också. Vi vet att externa placeringar sällan ger gott utfall. Detta har man ju forskat på men vi har varit dåliga på att ta till oss den informationen. Nu vill vi erbjuda effektiva insatser på hemmaplan. (Socialchef, kurstillfälle, fältanteckning)

Ett exempel på en ”hemmaplanslösning” som Årby diskuterar i början av året är att använda skolans psykologer till att göra utredningar eller att anställa en egen psykolog för ändamålet. De är inte nöjda med att vara beroende av privata entreprenörer för utredning eller behandling. En deltagare menar att dessa kan ha ett ekonomiskt intresse i att föreslå en viss behandling eller placering. Som exempel tas situationer som kräver omedelbart skydd av ett barn där kommunen måste agera snabbt. Ibland tvingas de placera barnet långt från hemkommunen. Detta medför att de egna utredningsexperterna inte kan medverka och heller inte ifrågasätta entreprenörernas förslag som gärna handlar om förlängd placering i den egna verksamheten. På så sätt kan kostnaderna skena iväg bortom deras kontroll. I samma veva konstaterar de att placeringarna ändå inte leder till något bra:

> Vi ser ett bekymmer i de utredningar där vi får ta hjälp av externa utförare för att det blir ett bekymmer för klienten, de måste flytta till en plats, de är inte i sin hemmiljö o.s.v. Dessutom, vad får vi egentligen ut av dem? (Enhetschef, projektmöte, fältanteckning)

Att placera klienter på institutioner och behandlingshem är en lång tradition inom svensk socialtjänst vars för- och nackdelar diskuterats inte minst utifrån ett behandlingsperspektiv (se exempelvis Levin 1998; Andreassen 2003). Vad som är intressant i detta sammanhang är att vikten av att hitta alternativ till institutionsplaceringarna motiveras ekonomiskt, vilket understryks av citatet där det framkommer att det sedan tidigare funnits en medvetenhet om ett ifrågasättande av institutioner som behandlingsform. I ett annat exempel sätts likhetstecken mellan kvalitet och

tidseffektivitet istället för i första hand kostnadsvinster. En deltagare berättar om ett LEAN-inspirerat ”kvalitetsarbete” som hennes kommun just nu arbetar med för sin hemtjänstpersonal. Bakgrunden är att efterfrågan på hemtjänsten har ökat i kommunen som en följd av att 70 särskilda boenden lagts ned. Därför behöver de nu se över vad personalen egentligen gör när de arbetar och hur de kan bli mer effektiva så att de också hinner med de nya anspråken. Hur dessa aktiviteter kopplas till kvalitet visar följande citat:

> Vi håller på med kvalitetsutveckling inom hemtjänsten där man mäter dygnet runt vad personalen gör och analyserar detta för att få ner den s.k. ”kringtiden”. Man håller på att införa ett planeringssystem för hemtjänstpersonalen och hur de mer övergripande planerar sin tid. (Personalchef, kurstillfälle, fältanteckning)

Ytterligare ett exempel på en situation där kvalitet blir likställt att minska kostnader kommer från en kommun som under inledningsdagarna ska presentera sina tidigare erfarenheter av ”kvalitetsarbete”. De berättar hur de med hjälp av en specifik metod lyckades sänka kostnader för försörjningsstöd med 50 % vilket var till stor förnöjsamhet: ” Ja, där har vi verkligen varit duktiga, den verksamheten har jobbat jättebra” (Socialchef, fältanteckning). Historien förtäljer inte hur de lyckats med denna stora sänkning.

”Good enough”- kvalitet

Begreppet ”good enough parenting” kommer egentligen från utvecklingspsykologin och åsyftar den ”genomsnittliga” eller ”tillräckligt bra” omgivning som, enligt teorin, tillsammans med genetiska faktorer avgör hur ett barn kommer att utvecklas socialt (Scarr i Eysenck: 1998:360). Uttrycket tycks ha vandrat till andra tillämpningsområden och används i kurssammanhanget som ett sätt för de professionella att avgränsa sitt ansvar gentemot klienterna och att inte göra ”för mycket”. Att vara ”good enough” är att uppnå en minsta godtagbar nivå, men inte mer, och detta tros i förlängningen vara bra för brukarna, därmed kopplingen till kvalitet. Flera kursdeltagare menar att de återkommande behöver fråga sig vad som är deras uppdrag i förhållande till lagen och verksamhetsmålen och att utifrån det hitta en lagom nivå för insatserna. Två enhetschefer pratar på ett illustrerande sätt om myndighetsutövningen för familjer i sin kommun och funderar om de inte väntar för länge med att ”släppa” dem:

> Om man tänker ”tillräckligt bra” här istället så de som ringer på egenansökningar kanske är precis under strecket och behöver något litet för att komma upp över strecket och där kan vi släppa dem. Men de som väl anmälts de släpper vi ju inte förrän de är här uppe [pekar högt upp]. Hade vi kunnat lära oss att släppa lite tidigare, för det är ju inte så att vi släpper när vi ser att individen fått verktygen och skulle kunna fortsätta själv utan vi är med och ”gör” hela vägen. (Enhetschef, kurstillfälle, transkription)

Också kursledaren pratar vid ett par tillfällen om ”den tillräckligt bra” föräldern, som ger lagom mycket för att barnet ska bli initiativrikt och självständigt, till skillnad från ”den goda modern”, som överengagerar sig och har svårt att släppa taget. Hon överför resonemanget om denna föräldrar-barn-relation till socialtjänstens uppdrag gentemot klienterna: ”ibland vill verksamheten till och med mer än klienterna, vilket är slöseri med resurser” (fältanteckning) konstaterar hon vid ett arbetspass.

Intuitionsmått som indikator på kvalitet

Ett oväntat inslag i kursen är en diskussion om hur olika ”intuitionsmått” kan avspegla kvalitet inom förskolan respektive äldrevården. På en förskola är det första man ska tänka på ljudnivån då hög sådan är ett tecken på att något behöver förbättras. På ett äldreboende är det istället lukten av urin, menar en kursdeltagare:

> Om slutprodukten för den här äldreomsorgen är att alla som bor i den här kommunen ska känna sig trygga med att hur skröpliga de än blir så ska de kunna fortsätta att leva ett värdigt liv. Hur vet vi att de känner så? Hur mäter vi det? Vilka datakällor finns - Det viktigaste är lukten av urin. Det är ofelbart. Luktar det urin så är det inte välfungerande. Luktar det bra och inte bara kemikalier, att man bara sprutat på något gott. Men detta är ju intuitionsmått som min erfarenhet har gett mig och som jag kan använda för att avgöra hur bra kvaliteten är (Kursdeltagare, kurstillfälle, fältanteckning).

Kvalitet är något som kräver en konkret eller praktisk situation för att ges en innebörd bortom visionära och pampiga fraser. I varje sådan situation tycks olika logiker och motiv konkurrera med eller påverka hur kvalitet kommer att definieras, varför det kan likställas med allt ifrån nöjda brukare eller kostnadseffektivitet till speciella lukter eller avvikelserapportering. Kvalitet är utan tvekan ett begrepp som ”flyter” varför ett undersökande av dess innebörd behövs vid varje givet tillfälle.

Hur kvalitet kan uppnås

Vilka aktiviteter eller åtgärder antas bidra till kvalitet? Vad är det som ska göras för att saker ska bli bättre i socialtjänsten? Finns det något gemensamt i sättet att ta sig an problem av olika karaktär inom socialtjänstens ansvarsområde? I det här avsnittet diskuteras dessa frågor uppdelat på de politiska budskapen som framkommer i kurssammanhanget, vad kursens konkreta förbättringsmodell går ut på och slutligen vad det är för aktiviteter som kommunerna planerar i sina projektarbeten. Syftet med denna uppdelning är att kunna jämföra om de åtgärder som förespråkas eller genomförs av politiker och myndigheter, arbetsgivare och utförare går i samma linje eller om de skiljer sig år och i så fall hur.

De politiska budskapen

När representanter för Socialdepartementet, Socialstyrelsen och SKL talar på kursen om hur kvaliteten kan säkras i välfärden är det ofta kopplat till behovet att möta en ökande efterfrågan på vård som beror på den demografiska utvecklingen. Tekniska och digitaliserade lösningar har en stor plats i detta arbete. En stor satsning görs på så kallad *e-hälsa* där ett digitaliserat stöd till vårdpersonal är tänkt att frigöra mer tid till patienterna samtidigt som beslutsfattare lättare ska kunna följa verksamhetens resultat. Ett innovativt exempel som ges av kursledaren är kirurgen som kom på att patienten kunde fotografera sina sår och skicka in bilden för bedömning istället för att boka in ett tidskrävande uppföljningsbesök.

Evidensbaserad praktik är också något som åberopas av myndighetsrepresentanterna på kursen. Regeringens insats består i att stimulera, men framförallt sprida redan existerande, metoder som visat sig framgångsrika utifrån vissa fastställda kriterier. Metoder bedöms utifrån de tre olika källorna: brukarens erfarenhet, de professionellas expertkunskaper och bästa tillgängliga vetenskapliga grund. Kopplat till detta utformas nationella riktlinjer, föreskrifter och handböcker som produceras av bland annat Socialstyrelsen och som tillmäts stor betydelse för en generellt ökad kvali-

tet i landet. Riktlinjerna förväntas bidra till att minska skillnader mellan landets kommuner och att tillvägagångssätten är baserade på ”bästa tillgängliga kunskap”. Idag finns exempelvis sådana riktlinjer för demensvård, psykisk ohälsa, ensamkommande flyktingbarn och hemlöshet, men fler planeras.

Jämförelser och rankingsystem tros också vara viktiga nationella ”förbättringsverktyg” varför databasen Öppna Jämförelser nämns av flera talare: ”Det är synliggörandet av resultat och skillnader mellan kommuner som ska skapa underlag för prioriteringar och ”sporra” till en vilja att förbättra verksamheterna” säger en av dem vid ett kurstillfälle. Konkurrensens positiva inverkan på kvaliteten framställs som självklar; Lagen om Valfrihet, LOV och olika vårdvalssystem förespråkas av ett par talare, exempelvis på detta sätt:

> Det ställer ju krav på er att bli duktiga beställare och duktiga på att följa upp att det som levereras håller den kvalitet som ni ansvarar för. Och det påverkar ju förutsättningarna för den egna verksamheten som nu ska konkurrera med alternativa utförare. Hur klarar den egna verksamheten sig kvalitetsmässigt i konkurrensen? (Talare från SKL, kurstillfälle, fältanteckning)

Regeringen satsar också på ett så kallat ”nationellt stöd till regionala stödstrukturer”, vilket förutom att sprida forskning och goda resultat ska stimulera till socialtjänsternas samspel och samverkan med omgivningen. De vill uppmuntra till samordning med andra delar av kommunen, andra kommuner, landstinget, fastighetsägare, allmännyttiga och privata företag, psykiatri, skolor med mera. Några exempel som tas är att kommuner kan dela på matdistributör inom äldrevården, olika chefer eller socialjour. De föreslås också ha gemensamma projekt kring kunskapsutveckling och evidensbaserad praktik.

Ytterligare några saker som nämns är ”kunskapsbaserad styrning och ledning”, vilket innebär att inte bara arbetet gentemot brukarna, utan också ledningsarbetet ska vara baserat på dokumenterad kunskap. Tydligt ledarskap och bra arbetsmiljö nämns också och då utifrån tanken att en attraktiv arbetsgivare lockar personer med rätt kompetenser. En talare menar att en resultatorienterad verksamhet som jobbar med förbättringar enligt kursens modell blir en attraktivare arbetsplats. Det är också viktigt med så kallad trendspaning, menar man, att man ligger steget före och föregriper framtida behov. Exempelvis kan man enligt kursledaren i förväg ta reda på hur man i Japan arbetar med ungdomar som fastnar framför datorn, så kallade ”hemmasittare”, eftersom fenomenet kan antas bli vanligare även i Sverige.

Kursens modell för förbättringsarbete

Från kursledningens håll påpekas först och främst att kvalitetsarbete är något man måste göra plats för i arbetsschemat och något man måste lära sig, det är inget som kommer av sig själv:

> Det behövs kompetens i förbättringsarbete. Finns det någon ”kvalitetsmänniska” i organisationen? Man måste ha lärt sig metoden! Någon som kan lära sig de allra enklaste grundstenarna i förbättringsarbete, det kommer man ganska så långt med. Man kommer 80 % på vägen. (Kursledaren, kurstillfälle, fältanteckning)

Det som ska göras plats för är den modell för förbättringsarbete som kursen består i och som lärs ut portionsvis under året. Följande lista är hämtad från kursledarens egen sammanfattning av vad programmet gått ut på:

1) Identifiera vad som är resultat för verksamhetens brukare eller klienter?
2) Hur ser era resultat ut, över tid och jämfört med andra?
3) Identifiera förbättringsområden.
4) Vilka av dessa ska vi prioritera att jobba med just nu? När området är valt:
5) Beskriv hur det ser ut idag
6) Beskriv hur ni vill att det ska se ut
7) Sätt mätbara, tidsatta mål
8) Organisera förbättringsarbetet
9) Följ och följ upp

Utöver detta betonas en fungerande rollfördelning och samarbete mellan ”stödprocess” och ledning samt bra strategier för intern och extern kommunikation. Några andra faktorer som lyfts fram är ett kreativt klimat och förmåga att tänka nytt, acceptans för nya idéer, ett lärande förhållningssätt där man tillvaratar varandras erfarenheter, bra mötesstrukturer, att använda resurser och kompetenser på ett smart sätt och att avgränsa projekten. I kapitel 1 av denna rapport återfinns en mer ingående beskrivning om kursens utgångspunkter.

Att kursens modell kan gå i linje med vissa av de politiska budskapen illustreras bland annat genom ett par framgångsexempel. En HR-specialist berättar exempelvis om när hon var med och genomdrev en stor och framgångsrik förändring inom hemtjänsten. Hon beskriver hur kommunen en längre tid hade tampats med dålig personalkontinuitet och höga kostnader och att de nu befann sig i stor ekonomisk kris. I samband med ett politiskt maktskifte hämtades inspiration från det så kallade LEAN-konceptet, som i korthet innebär att eliminera ”spilltid”, samtidigt som man började undersöka möjligheten att tillämpa Lagen om Valfrihetssystem (LOV):

> Uppdraget var att ställa hela organisationen i ett sådant skick att den skulle klara en konkurrensutsättning oavsett om det skulle bli konkurrens eller inte. Hon beskriver hur de införde ett ”kundtänk” och satte stab och ledning längst ner i hierarkin och kunden högst upp. ”Det blev naturligtvis en kulturförflyttning”. Vi förde in kundtänket, det var en jättestor förändring. (HR-specialist, kurstillfälle, fältanteckning)

Vidare förklarar hon att HR-personalen, där hon själv ingick, fick klart för sig att de skulle arbeta med trendspaning kopplat till organisationens mål och inte med det ineffektivare alternativet personaladministration. De skulle sätta kunden i första rummet och fråga vad denne behöver för att klara sig själv som en utgångspunkt för arbetet. En så kallad ”loggbok” (en slags dokumentation över aktiviteterna) infördes och IT-system byttes ut mot papper och penna. Resultatet blev enligt talaren ”nöjdare kunder, färre larm och lägre kostnader”. Framgångskonceptet bestod, menar hon, i en kombination av tydliga mål, att de åstadkom ”medarbetare och organisation i balans”, rollbeskrivningar, ett varumärke som arbetsgivare, fokus på kompetensförsörjning, vardagsplanering och verksamhetsplan, det vill säga just sådant som kursmodellen lär ut.

Ett underliggande budskap tycks vara att i förhållande till dominerande gamla och traditionella tillvägagångssätt så är kvalitet allt nytt och modernt som kursens modell står för, en modell som också är kompatibel med aktuella politiska strävanden. Andra skulle kanske hävda att det finns många exempel på kvalitet eller kvalitativa tillvägagångssätt som uppnåtts på andra sätt. Kanske är detta ett tydligt exempel på vilka vinster det finns förknippade med att vara den som definierar ett centralt och populärt begrepp som kvalitet, eller ett exempel på det sätt som den egna bilden av ”verkligheten” effektivast säljs in.

Kommunernas förslag

I början respektive slutet av kursen ombads kommunerna presentera sina idéer om vad de ville åstadkomma så väl som vilka aktiviteter de planerade att initiera. I tabellen på nästa sida listas de vanligast förekommande aktiviteterna vid det första och sista seminariet. Uppgifterna bygger på en mer fullständig sammanställning av kommunernas projekt som återfinnes i bilaga 3. Siffrorna står för i hur många kommuner som den angivna aktiviteten föreslogs. Givetvis finns en risk att vad som återges endast är ett ”nedstamp” där och då som deltagarna satte ihop för att kunna göra en presentation. Vidare har de flesta föreslagit fler än en aktivitet som i sitt sammanhang ska leda till förbättring, varför tabellen inte ger en helt rättvisande bild av de olika förslagen. Likväl kan det vara intressant att se vad det är för typer av aktiviteter som föreslås bidra till att minska problem så som hemlöshet, bidragsberoende eller familjevåld. Vilka lösningar och idéer dominerar bland ledningsgrupperna från elva av landets socialtjänstkontor?

Tabell 1. Antal aktiviteter kommuner lyft fram i sina respektive projektarbeten.

Aktivitet	Första seminariet	Sista seminariet
Skapa eller förbättra en rutin/checklista/handbok	9	10
Informations/kommunikationssatsning	5	3
Mötesforum/seminarier/arbetsgrupp/råd	5	7
Utbildning/coachning	4	2
Skapa eller förbättra vårdplaner/genomförandeplaner/SIP	4	2
Mätningar och mätbara mål, uppföljningar	4	10
Skapa eller förbättra kvalitetslednings- eller verksamhetssystem	4	4
Göra en inventering/sammanställning/ översikt/analys	3	5
Enkäter/intervjuer med brukare	3	4
Konkret insats (t.ex. bygga bostäder, anställa hempedagoger)	3	6
Skapa/förbättra/tydliggöra arbetsbeskrivning/ansvarsfördelning	2	6
Övrigt (samverkan, IT-satsning, kollegiegranskning, öronmärka tid, attitydförändring m.m.)	5	8

Det kan nämnas att det totalt rör sig om ett 50-tal föreslagna aktiviteter vid det första seminariet och ett 70-tal vid det andra. Sifforna kan exempelvis tolkas som att av cirka 50 föreslagna aktiviteter vid första seminariet så handlade nio om att skapa eller förbättra en skriftlig rutin, handbok eller checklista. Som tabellen visar är den populäraste aktiviteten både vid kursens början och slut att skapa eller förbättra en rutin, checklista eller handbok. Andra vanliga förslag som ökar eller minskar med ett par kommuner mellan de två seminarierna är informationssatsningar, möten och

mötesforum, vårdplaner, kvalitets- och ledningssystem och inventeringar och brukarenkäter. Vad som möjligtvis utmärker sig är den förhållandevis stora ökningen av aktiviteter med mätbara mål, arbetsbeskrivningar och ansvarsfördelningar samt ”konkreta insatser” som alla åtminstone fördubblats. De första två motsvarar två punkter som får stort utrymme under kursen och skulle kunna tolkas som områden där deltagandet faktiskt haft en påverkan. Med konkreta insatser menas sådant som kan beskrivas som en aktivitet som är direkt riktad mot brukarna, som exempelvis byggandet av bostäder för att minska hemlöshet. Även detta är något som kursledaren återkommer till genom betoningen på att projekten ska ha *resultat för brukarna*. Flera kommuner får under årets början underkänt på sina förslag när de ska presentera sina valda projekt just för att de är av för administrativ eller organisationsinriktad karaktär. Mot bakgrund av detta är det anmärkningsvärt att det även vid kursens slut fortfarande bara är två av kategorierna som är direkt ”brukarfokuserade” i form av brukarundersökningar (som ökat marginellt) och konkreta insatser. Det ska också nämnas att det med enstaka undantag är samma två kommuner som står för samtliga föreslagna konkreta insatser både vid första och sista seminariet. Alla de andra förslagen, betydligt fler i antal, stannar på den organisatoriska nivån. Det är aktiviteter som ska hända på arbetsplatsen, med en indirekt potential att förbättra även för brukarna eller medborgarna.

Dokumenteringens roll för kvaliteten

I kursens utgångspunkter har dokumentering, i alla fall retoriskt, inte särskilt stor plats. Kursledaren säger uttryckligen att man inte ska fastna i dokument och administration. I hennes egen förbättringsmodell handlar inte mycket om dokumentering annat än när det uppmålas som en fiende. Det stora undantaget är mätningar och statistik som får stort utrymme, ett budskap som deltagarna i viss mån tycks ha tagit till sig. Desto mer dokument och dokumentering framkommer bland de politiska talarna och myndighetsföreträdare, då i form av riktlinjer, rutiner, föreskrifter, styr- och ledningssystem och dokumentationssystem. Även e-hälsa bygger på dokumentation och administration även om målet är att frigöra tid till klientarbetet. I kommunernas fall kan man genom tabellen konstatera att om inte målen handlar om dokumentering så gör i alla fall aktiviteterna det. Den vanligast föreslagna aktiviteten är att skapa ett dokument, en riktlinje eller handlingsplan. Även vårdplaner, genomförandeplaner och SIP (Samordnad Individuell Plan), ett planeringsdokument som syftar till att samla parallella planeringsdokument, kommer högt upp. Mätningar och statistikproduktion ökar och är den största aktiviteten vid kursens slut. Räknar man också in olika typer av möten är administration och dokumentering ett betydande inslag i vad deltagarna uppfattar som förbättringsarbete.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att när kursens ledare och några gästföreläsare uppmanar till försiktighet gällande dokumentering och administration kommer desto fler sådana initiativ från de talare på kursen som representerar myndigheter och i kommunernas egna förslag. Det tycks vara vanligt att när förbättringar för brukare ska planeras förs tankarna i första hand till det egna arbetet och den egna arbetssituationen. Det är via rutiner i organisationen som brukarna antas få det bättre och det finns en stark tilltro till att dessa rutiner reflekterar och garanterar den kvalitet som produceras. På så sätt kan medlen sägas blir själva målen och stannar på ett slags ”mellanstation”, det vill säga organisationen. Huruvida dessa kvalitetsvinster i organisationen också når slutstationen är något som behöver undersökas vidare.

4. Mätningar och statistik som lösning

En specifik sorts dokumentering som får stor plats i kursprogrammet är mätningar och statistik som av kursföreträdarna presenteras som underutnyttjade verktyg inom socialtjänsten. Uppmaningen att börja mäta olika aspekter av verksamheten ansluter till en mer allmän och tidstypisk efterfrågan på information som kan bidra till mer kunskap om huruvida socialtjänstens arbete faktiskt har positiva effekter för medborgarna. Socialtjänsten har länge ifrågasatts för rutinmässiga och oreflekterade arbetsmetoder (Sunesson 1985:8, Börjesson 1984, 2006:40, Tengvald 1995: 220) och har på senare tid ställts inför allt starkare krav på att arbetssätten och metoderna ska ha vetenskaplig evidens, en så kallat ”evidensbaserad praktik” (Tengvald 2001:23, Rosen 2006; 230).

Vid kurstillfällena poängteras återkommande att en av nyckelfaktorerna för att lyckas med denna evidensbasering och nå ”resultat” är ett systematiskt mätande av de insatser och aktiviteter som initieras. En viktig poäng i sammanhanget är att resultatet för aktiviteterna uteslutande ska handla om brukarnas eller medborgarnas levnadsvillkor. En av talarna från Socialdepartementet säger första dagen att:

> Det handlar ju om att mäta, mäta för att veta och kunna styra. Jag tror att i utvecklingen av kunskapsbaserad socialtjänst så, givet det kunskapsläget som finns, så det är ju genom att mäta och veta vad ni gör, hur ni nu gör det, som vi på allra bästa sätt förflyttar positionerna fram mot en evidensbaserad praktik. (Talare från Socialdepartementet, kurstillfälle, fältanteckning)

Talaren får medhåll från kursledaren som menar att modellen hon lär ut kommer förbättra deltagarnas förmåga att veta vilka resultat de faktiskt levererar. Det innebär en perspektivförskjutning från ”vad vi gör till vad det blir” säger kursledaren.

Ett parallellt syfte från SKL, som ger kursen, är att uppmuntra kommunerna att rapportera in sina data och statistik till nationella databaser som *Öppna Jämförelser* och *Kolada*. Dessa har successivt byggts ut sedan 2007 efter att ett delbetänkande (SOU 2005:110) fastslagit att kommunerna skulle vara betjänta av så kallade nyckeltal och jämförande data, dels för att sprida kunskap och goda exempel, dels för att erhålla underlag för prioriteringar. Jämförelserna ska också kunna användas som stöd för vård- och omsorgstagares ”fria val” (FoU Väst 2012:2). En talare som representerar Socialdepartementet konstaterar:

> Jämförelser och ranking är viktiga verktyg för att synliggöra resultat och skillnader mellan kommuner och för att ge underlag som ger möjlighet till förbättring. Regeringen vill arbeta mer intensivt med Öppna jämförelser som kvalitetsindikatorer. (Talare från Socialdepartementet, kurstillfälle, fältanteckning)

Några exempel på nyckeltal för socialtjänsten som används är antal hemtjänsttimmar per brukare, kostnader för insatser enligt Socialtjänstlagen för funktionshindrade eller utredningstider för barn- och familjeutredningar (RKA 2012).

I kritisk litteratur har den här typen av mätningsaktiviteter hanterats som en del av begrepp som *granskning* (Power 1999: 91-93) *performance* (Svärdsten Nymans 2012:16, 61) eller *transparens* (Levay & Waks 2006:19, 103). Det är verktyg, hävdas det, som tjänar en tidstypisk liberal styrningsform där staten ”på distans” effektfullt påverkar människors sätt att tänka och agera. Teoretiska begrepp som *Audit society* (Power 1999), *Technologies of government* (Rose & Miller 1992:175) eller *Governmentality* (Focault i Dean 1999:17) åsyftar en stark men indirekt eller dold styrning, exempelvis, som i det aktuella fallet, genom att mätbara mål eller standards identifieras.

Ansvaret att uppnå målen förläggs på lokala snarare än statliga aktörer (Svärdsten Nymans 2012:61).

Att det finns en liknande sådan skepsis bland socialtjänstens anställda visar talaren från Socialdepartementet, som citerades ovan, medvetenhet om. Hon påpekar att myndigheten har noterat en oro på socialtjänstkontoren över att dessa verktyg egentligen är olika sätt att kontrollera och styra lokala verksamheter snarare än stöd och möjligheter. Man har också uppfattat att personal skyr statistik för att det uppfattas som krånglig och svårt, varför deltagarna på kursen serveras föreläsningar av forskare med expertis på statistik inom just mjukare verksamheter i syfte att ”ta ner statistiken på jorden”. Hur kan man jobba med mätningar och kvalitetssäkring i praktiken? Hur kan man skapa index och flödesmodeller? Och hur kan man koppla ihop olika typer av data för att få ut bättre information? Vad kan siffror säga och inte, vad kan man använda mätningar till? Deltagarna får på olika sätt öva sig i statistik för att de på hemmaplan ska kunna skapa gedigna underlag för prioriteringar och beslut. Jag ska fortsättningsvis redogöra för situationer av olika karaktär som uppstod under året jag följde teamet när dessa mätningar och nyckeltal mötte socialtjänstens praktik.

Statistik blir ammunition

Mätandet får under året genomslag i kommunerna både i de projekt som grupperna arbetar med under kursen och i arbetet på hemmaplan. Det tydligaste exemplet är hur Årby lyckas erhålla nya utredartjänster tack vare den statistik de tar fram som visar att deras arbetsbelastning har ökat:

> Vi har tittat på antalet aktualiseringar som har ökat markant, med 32 % i förhållande till föregående år. Detta samtidigt som våra resurser varit desamma i alla år ju. Och det är ju en orsak till att vi inte hinner med det vi ska. Det är samma antal handläggare fast antalet ärenden har ökat, till exempel anmälningar som verkligen har ökat. Det säger ju sig själv att man måste ha viss täckning för ett visst antal ärenden. Så nu har vi ju fått 3 extra tjänster av AU när vi kunde visa detta. Sådant har vi ju inte visat dem tidigare. Så det är ju en effekt av programmet ju. Annars hade vi inte tagit fram statistiken. (Intervju med Verksamhetscontroller)

Respondenten förklarar att varken avdelnings- eller enhetschefer har beställt uppgifter på det här sättet av honom tidigare utan han har tagit fram statistik utifrån sitt eget omdöme om vad som varit relevant för cheferna att veta. Efter de goda erfarenheter som beskrivs i citatet planerar de nu att vända på arbetsprocessen så att ledningen istället efterfrågar information som tjänar deras syften. En annan förändring är planerna att på kommunens hemsida visa löpande och aktuell statistik över antalet aktualiseringar per månad och genomsnittliga utredningstider. Det framgår att det är just de statistiska uppgifterna som upplevs ha varit avgörande i sammanhanget. När jag frågar om man inte kunnat få gehör för den påfallande arbetsbördan tidigare av kommunens politiker lyder svaren i stil med:

> Nä, man måste göra det tydligt för ”politiken”, så att de ser hur det ser ut i siffror, att det är en skillnad. Då förstår ju politikerna att detta är ju inte rimligt, att detta går ju inte ihop. Men när man uttrycker sig bara i ord... vi har så mycket att göra... så blir det mer att man får en respons i form av att de tycker lite synd om dem... det går ju att tolka in allt möjligt i de orden. (Intervju med enhetschef för utredningsenheten)

Joel Best (2001:6) har beskrivit hur social statistik spelar en central roll i tvister kring sociala problem och socialpolitiska prioriteringar. Det har handlat om att i siffror kunna påvisa (för aktivis-

terna) eller dementera (för myndigheterna) ett socialt problems omfattning för att resurser och engagemang ska kunna avkrävas politiker och statstjänstemän. På liknande sätt kan statistik sägas ha blivit framgångsrik ammunition för ledningsgruppen i kampen om medel till sin verksamhet. Det var först när de presenterade ett diagram som de fick gehör för vad de under en längre period försökt förmedla till kommunens politiker: att de gick ”på knäna” av en eskalerande arbetsbörda.

Känsla av tydlighet och struktur

En genomgående upplevelse som förmedlas i det stora kurssammanhanget är den känsla av tydlighet och kontroll över arbetet som kursens modell tillhandahåller. Flera av kommunernas inledande mål formulerades under året om till att bli mer mätbara och konkreta (se kap 3). Deltagarna talar varmt om den struktur detta medfört samt att de nu kan få ett kvitto på när de har uppnått sina mål. Att måtten på den egna verksamheten också kan användas till att jämföra sig med andra och få en uppfattning om hur de ligger till på olika områden, bidrar enligt vissa till en känsla av kontroll över den verksamhet de bedriver och vad som behöver prioriteras.

Vad och hur ska man mäta?

Samtidigt initieras livliga diskussioner bland kursdeltagarna om hur, och till vad, man ska eller bör använda statistik. En gemensam uppfattning bland deltagarna tycks vara att det är svårt att hitta bra mått som beskriver kvalitet inom den typ av verksamhet som socialtjänsten bedriver. Detta blir tydligt när kursdeltagarna ställs inför att formulera mål för sina pågående projekt där svårigheter uppstår i att hitta variabler och kategorier som de finner tillfredställande. De kan exempelvis uttrycka sig som enhetschefen i följande exempel:

> Men hur sjutton mäter man då? Bra fråga. Hur ska man mäta ett mål som skälig levnadsnivå till alla medborgare, ska man gå ut på torget och fråga eller? Och alla förebyggande insatser, hur mäter man dem? Vi kan bara säga att troligen beror det på detta att vi inte har samma höga siffror som en annan kommun… Ja, vi vet ju aldrig om det är det som VI gör. Vi kan bara konstatera ATT. Det är så många olika saker som samspelar. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

En liknande diskussion handlar om enkäter för kundnöjdhet som flera kommuner rutinmässigt skickar ut till sina klienter som ett sätt att mäta kvaliteten på de insatser de levererar. Enhetschefer ifrågasätter vad dessa egentligen säger om huruvida kundens situation har förbättrats eller inte. Argumentet är att kunden kan vara ”hur nöjd som helst” med bemötandet från socialsekreteraren men att det inte är samma sak som exempelvis att familjen lyckats bli självförsörjande eller inte. Att fråga en klient om den är nöjd är uppenbarligen en inte helt okomplicerad fråga och uppfattas inte alltid vara ett bra mått på om de uppnått vad de ämnade uppnå.

Upplevda svårigheter att kunna mäta både utgångspunkter (exempelvis omfattningen av ett visst problem) och effekter av planerade insatser leder ibland till att problemområden läggs åt sidan till förmån för mer mätbara områden. En kommun prioriterar exempelvis att arbeta med akutbostäder för hemlösa framför insatser för personer som bor ofrivilligt hos släktingar och vänner, men som också räknas in i kategorin hemlösa. Ett av skälen som anförs, vid sidan av skälet att den första situationen är mer akut, är att det inte finns tillförlitliga uppgifter över hur många personer det rör sig om i utgångsläget och att det därmed inte går att mäta effekterna av en eventuell insats. Eftersom dessa personer inte är berättigade till socialbidrag tar de inte alltid kontakt

med socialtjänsten och finns därmed inte i deras register, varför det saknas uppgifter om problemets omfattning.

I Årby, som fick nya tjänster tack vare de nyproducerade diagrammen, och som även arbetat hårt med att hålla de lagstadgade tiderna, ventileras en rädsla för att siffrorna ska bli viktigare än människorna, att de kvantitativa måtten de nu levererar till politikerna varje månad ska få för stor betydelse:

> Jag är väl den som kanske får bromsa detta ibland och se vad som ligger bakom. Det är jättebra att vi har avslutat många utredningar men nu måste vi ha en balans så att det inte blir för tekniskt. Man måste också titta så att man inte blir för hård i sina bedömningar så att barnen faller emellan och inte får den hjälp som de behöver. Jag får ju vara den som försöker tolka de siffror vi ser. Det är ju farligt när det bara blir siffror. Det måste ju finnas en kunskap bakom också. (Intervju med kvalitetssamordnare)

Deltagarnas bryderier har paralleller med diskussionen om i vilken utsträckning som kvalitativa och i grunden människobehandlande aktiviteter kan kvantifieras och beskrivas i enkla mått. Det finns författare som är övertygade om dess fulla önskvärdhet och möjlighet (Antilla 2007:3) medan andra pekar på dess komplexitet och behovet av att gå omsorgsfullt och noggrant till väga. Levay & Waks (2006:12) exemplifierar från sjukvården med hur de bästa kirurgerna kan ha den sämsta operationsstatistiken eftersom de tar sig an de svåraste fallen. Den typen av omständigheter, bland andra, behöver översättas och behandlas för att en rättvisande och begriplig bild ska fångas. Det finns också de som är mer skeptiska till att ens försöka fånga kvalitet kvantitativt. Från skolans värld har Sven-Eric Liedman diskuterat hur ”pseudokvantiteter”, eller som han också kallar det, ”tillhöftade kvantiteter” förvirrar bilden av en verksamhet snarare än att göra den klar och tydlig (Liedman 2011:72). Aristoteles begrepp *Fronesis* och begrepp som tyst, praktisk eller intuitiv kunskap har också kommit i ropet för att kontrastera den mer ”tekniska” kunskapssynen som mätningsaktiviteterna implicerar (Bornemark & Svenaeus 2009: 39, 55). Inom den akademiska världen har det på motsvarande sätt poängterats hur forskningsområden som domineras av kvantitativa studier inte kan förklara och fånga komplicerade orsakssamband och att viktiga aspekter av samhällsutvecklingen därför förblir obeforskade (Pierson 2007: 160-162). I föreliggande undersökning har det framkommit att dessa författares ifrågasättanden har en praktisk motsvarighet i kursdeltagarnas diskussioner om svårmätbara företeelser som utmärker socialt arbete - som ”skälig levnadsnivå” och ”tillfredställande utredningar” – och deras oro över att kvantitet ska få företräde framför kvalitet. I ett exempel framkom en undran över vad det kan innebära att en ”bra utredning” likställs med ”en utredning som håller tiden”, en sorts kvantitativt mått som uppenbarligen börjat få aktualitet i den aktuella kommunen.

Missförstådd statistik

Det är inte helt ovanligt att det blir missförstånd kring siffror, statistik och diagram. Flertalet exempel på detta framkommer under året. Representanter från en kommun berättar exempelvis i sin slutpresentation hur de under året upptäckt att den officiella siffran för arbetslösa i kommunen inte alls stämde överens med verkligheten och hur missförstånd kring siffrorna ledde till en konflikt mellan ledningen och administratörerna. Deras historia, som delgavs succesivt under kursens gång kan sammanfattas på följande sätt:

> Då kommunens politiker infört ett krav på motprestation (i någon form av aktivitet) för socialbidrag från första bidragsdagen valde gruppen att under kursen arbeta med just ”arbetslösa

> försörjningsstödstagare". Dessa behövde snabbt identifieras och erbjudas sysselsättningsalternativ i enlighet med de nya kraven. Vid kursens början visade deras statistik att det i kommunen fanns 1500 personer "kodade" som arbetslösa. Efter en första genomgång av dessa personers aktuella situation kunde de konstatera att 400 av dem var helt utan pågående aktivitet. Cheferna ville genast sätta igång med ett program och erbjuda dessa personer en aktivitet. Administratörerna misstänkte att siffran 400 inte stämde eftersom de hade mer kunskap om hur de hade kodat personer som befann sig i ett gränsland mellan olika sorters aktiviteter eller mellan aktivitet och sysslolöshet. De fick emellertid inte gehör från cheferna om att fortsätta undersöka siffrorna varför en konflikt uppstod. Vid ett kurstillfälle där cheferna inte närvarade berättar administratörerna för de andra hur "ledningen bara såg siffran 400 och gick rakt in i processen att åtgärda". De berättar också hur de valde att gå igenom underlaget ändå och hur det då visade sig att bara 40 av de 400 personerna inte var i någon form av aktivitet, vilka man nu kunde koncentrera sina insatser till. Chefernas initiativ fick snabbt hejdas. En avslutande kommentar från kommunens administratörer är att "vi upptäckte att våra kodningar inte hjälper oss, de säger oss ingenting om klienterna och vad de egentligen gör". (Rekonstruerad historia från presentationer på kurstillfällen, fältanteckningar)

En felaktig, eller snarare missförstådd, siffra fick i detta fall kommunen att dra igång ett projekt vars målgrupp vid närmare undersökning visade sig vara betydligt mindre än den som motiverade projektet. Ett annat exempel kommer från gruppintervjun med en kommuns administratörer. Här handlar det om ett missförstånd av statistik gällande beläggning på kommunens behandlingsinstitutioner för missbruk. En av dem berättar att:

> En chef för ett behandlingshem säger att "ja just nu har vi 7 inskrivna av 12 platser". Ja, 7 det är ju för lite naturligtvis, men 7, OK. Men sedan när verkligheten kom fram så var det bara 2 som bor där och 5 är i "utsluss", bara 2 som ligger över. Som chef så måste man ju verkligen ta reda på: Vad är det för statistik man får serverad. Och det får man nästan inte grepp om förrän man är där och ser och tränger sig in i: Vad är det jag får för information presenterat? Man måste ner och ha kunskap på en konkret och verksamhetsnära nivå. (Kvalitetsutvecklare, gruppintervju, transkription)

Respondenten förklarar också att eftersom informationen skulle användas som underlag för kommande beläggning av behandlingshemmet skulle en konsekvens kunnat bli att fem platser stod tomma under en kommande period. Exemplet illustrerar ett missförstånd på så sätt att när siffran "tas för vad den är", utan vetskap om de definitioner som föregått statistikproduktionen, får den en annan innebörd än för den som har mer nyanserad kunskap om verksamheten. Sju upptagna platser för den ena var två upptagna och fem lediga platser för den andra.

Båda ovan illustrerade fall kan sägas handla om en inneboende svaghet som enligt statsvetaren Paul Pierson (2007) utmärker allt kvantitativt underlag. För att sådant ska bli hanterbart måste kategorier eller koder skapas som är så generella eller abstraherade att de istället riskerar att bli intetsägande eller missvisande. Kontexten och substansen blir lidande när företeelser tvingas in i homogena enheter eller onyanserade kategorier för att man ska kunna beräkna statistik (Pierson 2007:160-162). Joel Best uttrycker det som att definitionerna är så breda att de vilseledande inkluderar många fall eller enheter, vilka han kallar "false positives", och en nyansskillnad i definitionen skulle förändra statistiken avsevärt (Best 2001:167). Kategorierna i de båda fallen från socialtjänsten är otillfredsställande på så sätt att de inte fångar personer som befinner sig mellan arbete och sysslolöshet eller "på väg ut" i samhället. Avväganden om hur kategorier ska definieras måste hela tiden göras av människor och vilken definition de än väljer så faller viktig information

bort. En symbol eller ”pinne” som i ett program signalerar att en behandlingsplats är upptagen eller att en person är sysslolös kan uppenbarligen betyda allt ifrån att personen i fråga faktiskt är det till att den inte är det.

Manipulationer

Vid sidan av oavsiktliga missförstånd förekommer också ett mer medvetet nyttjande av siffror till egen fördel. Att statistik, precis som annan information, är något såväl forskare som praktiker laborerar med för egna syften är ingen nyhet. I Darrell Huffs klassiker *Hur man ljuger med statistik* från 1954 myntar författaren begreppet *statistikulation* och förklarar att ”precis som den lilla aningen puder kan förvandla en kvinna, så kan statistiken få månget betydelsefullt faktum att te sig i en helt annan dager” (ibid: 14). I hans bok, precis som i Joel Bests uppföljare (2001), radas olika exempel upp på såväl avsiktliga som oavsiktliga manipulationer och ”mutationer” orsakade av inkompetens eller respektlöshet. Det kan handla om skeva, för små eller icke representativa urval, väl valda medeltal, stympade diagram och ”feljämförda” siffror. Ofta handlar det om att helt enkelt lyfta fram vissa siffror och tona ner andra. Det förrädiska, menar Huff, är att statistiken ofta vilseleder, men att ingen kan ställas till svars (ibid: 99). Under kursens gång iakttar jag hur ett par sådana situationer utspelar sig. Följande exempel kommer från en diskussion mellan tre chefer i en kommun och visar hur man kan få fram olika siffror beroende på hur man väljer att mäta:

> Enhetschef 1: Idag tar det väl så och så lång tid att göra en utredning, i genomsnitt 90 dagar va?
>
> Enhetschef 2: Är det 90 dagar nu? Då har det gått ner ju…
>
> Verksamhetschef: Nej, det är för att vi mäter på ett annat sätt nu, tidigare mätte vi på dem som är avslutade. Vi gick tillbaka och tittade på hur lång tid som dessa hade tagit. 90 dagar som jag säger nu är inklusive pågående, det är en här och nu-siffra. Så den är lurig som fan den siffran. (Kurstillfälle, fältanteckning)

Diskussionen handlar om den statistik som ska presenteras på kommunens hemsida om genomsnittstiden för att slutföra utredningar. Genom att inkludera pågående ärenden och tillfälligt sätta dagens datum som slutdatum för icke avslutade ärenden blev genomsnittstiden lägre än när de bara räknade på avslutade ärenden. Att välja att presentera det tidigare resultatet är precis som Huff tidstypiskt skriver en lätt ”pudring” av verkligheten som ger vilseledande information utan att för den skull kunna kallas lögn. Däremot kontrasterar situationen mot kursens utgångspunkt att om man mäter så *vet* man.

Ett annat exempel är när en ekonom berättar för mig hur han kan få fram flera olika sätt att beräkna kommunens förskolepersonal. Det finns i kommunen ett politiskt mål att 75 % av de anställda ska vara förskolelärare och 25 % barnskötare. Beroende på vilken utgångspunkt som tas kan olika resultat åstadkommas. Väljer han att utgå från personalens sysselsättningsgrad, om de jobbar 100, 75 eller 25 % framkommer ett resultat. Beräknar han den faktiska arbetade tiden framkommer ett annat. Han kan också laborera med tid som personal varit sjukskriven eller faktiskt arbetad tid: ”Man kan anpassa det lite efter vad man vill visa, man kan ju vinkla alla siffror på olika sätt” säger han (Ekonom, kurstillfälle, fältanteckning).

Är dessa och liknande situationer att betrakta som resultat av “dåligt skött” statistik? Är det dåliga eller otillräckliga kodningar som är problemet? Eller är det istället så att det är förväntningar-

na och förhållningssättet till statistiken, tron på att den ska kunna ta oss mot säkrare kunskap, som är orealistisk? Joel Bests kunskapssociologiska ansats innebär en utgångspunkt i att all statistik precis som all annan kunskap är socialt färgad, en produkt av någons val (av definitioner, mått, urval osv.) och intresse. Därmed är den inte att betrakta som säkrare kunskap än annan sorts information. Statistik skapas i alla möjliga situationer av alla möjliga aktörer och oftast i syfte att övertyga om något. Lösningen är enligt honom att träna konsumenten, läsaren, medborgaren i att alltid ha ett kritiskt förhållningssätt, att alltid ha ett batteri av frågor i beredskap kring valen som föregått produktionen. Man kan helt enkelt inte sätta för stor tillit till siffrorna som vore de en skarpare spegel av verkligheten än andra fakta (Best 2001: 164-167). För förståelse av de situationer av missförstånd och manipulationer som beskrivits ovan tycks ett sådant förhållningssätt mer fruktbart.

Statistiktillfredställelse

Vi har sett olika exempel på situationer där ”pappersprodukten” eller siffrorna som produceras inte kan stå för sig själva utan måste tolkas. Precis som vid annan kunskapsproduktion lämnas utrymme för missförstånd och för subtil eller medveten påverkan. Statistikens påverkan kan också vara mer indirekt. Strävan att kunna visa upp tillfredställande statistik kan influera organisationernas prioriteringar eller tvinga arbetet i en viss riktning. Årbys projektarbete kom att handla om minskade utredningstider och en bidragande faktor var anmärkningen från IVO om att lagstadgade tider inte hölls. Kommunen utarbetade en rad aktiviteter som på olika sätt syftade till att hålla utredningstiderna nere. Ledningen ifrågasatte inledningsvis granskningsmyndighetens kritik och menade att de officiella siffrorna inte avspeglar verkligheten. I majoriteten av de fall som fortfarande ligger som öppna utredningar har familjerna redan fått insatser, det är bara det formella avslutandet (som upplevs som tidskrävande) som bortprioriterats till förmån för nästa utredning. Också kursledaren reserverade sig mot ett ensidigt fokus på utredningstider eftersom dessa i sig inte säger något om huruvida det blir bättre för dem som utreds för att det går snabbare. Hot om anmärkningar från en tillsynsmyndighet innebar dock att Årbys pragmatiska hållning måste överges till förmån för en strategi där resultaten även synliggörs i statistiken.

Ett liknande exempel på ”styrningseffekt” kommer från en annan kommun som också fått anmärkning på för långa utredningstider, varpå de anställde konsulter för att ”jobba undan” i ärendena. Därefter uppstod problemet att man skulle hinna verkställa alla besluten om insatser som nu kom samtidigt, men inom lagstadgad tid:

> Då tryckte vi in tre stycken på Komet [ett föräldrautbildningsprogram] fast vi vet att det inte är det bästa att börja med. Men då har vi gjort någonting, då har vi verkställt beslutet i tid, fast vi aldrig gör så annars. Så gör vi ju. Man kan ju vara inne i insatser utan att vi gör så mycket som är relevant för vårdplanen. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

I en tredje kommun, som också haft hög belastning på utredningssidan har man vidtagit drastiska åtgärder för att handläggarna ska hålla tiderna i de utredningar de handlägger. Nu måste de, om de inte kan avsluta en utredning inom fyra månader, personligen inställa sig inför nämnden och ge en förklaring i varje specifikt ärende:

> Man mäter och man piskar medarbetare som måste upp till nämnden och redovisa varför man inte håller tiderna. Men vad hjälper denna piska i längden egentligen? Kan man försöka ge dem morötter istället? De har ingen direkt vinst i att klara det. För det enda som händer då är

att: Åh, vad bra, då kanske vi kan dra in de där två tjänsterna, eller så får de bara fler ärenden. (Ekonom i gruppdiskussion, kurstillfälle, transkription)

Dessa tre situationer visar på olika sätt hur målet att ”på pappret” hålla tider får företräde framför andra mål och att detta påverkar arbetet. I det första fallet är det viljan att snabbt kunna ta sig an nästa ärende som får ge vika, i det andra är det målet att erbjuda ”den bästa behandlingen”, och i det tredje fallet bortprioriteras en rimlig arbetssituation för kommunens socialarbetare.

Att begränsa sitt ansvarsområde

En naturlig följd av tidspress och ambitionen att uppnå specificerade tidsbegränsade mål är viljan att se över arbetsprocessen: hur och hur mycket gör man egentligen och var kan man bli effektivare? På detta sätt vill man identifiera tidsbovar och onödigt dubbelarbete. Det kan också bli en fråga om att hitta standardiserade hållpunkter för när man gjort tillräckligt i ett ärende, som ett sätt att avgränsa sitt ansvarsområde för att hinna med.

Ett återkommande tema på kursen är chefers irritation över handläggarnas motvilja eller oförmåga att avsluta ärenden: ”när utredaren vet vilken insats en familj behöver så är man klar med utredningen” menar exempelvis en representant. Hon menar att ofta utreder de alldeles för mycket, utöver det som står i anmälan. Hon tycker att de bör göra en tidsplanering med familjen redan vid första mötet, så att det redan då är klart när ett beslut kommer att fattas, det ska inte finnas utrymme för att dra över tiden. En avdelningschef uttrycker sig så här:

Vissa handläggare har haft en tanke om att man måste följa upp och följa upp. Om det handlar om att man inte har tilltro till öppenvården eller skolan eller vad det nu är, men det finns ett behov av att ha koll och behålla ärendet för att man ska ringa och höra. Och så ska ju inte vi jobba, vi ska avsluta med eller utan insats. Är det med insats går det över till öppenvården och så har man behandlingsansvarig handläggare med. Men har man gjort bedömningen att det inte ska vara en insats så är det ju märkligt att man fortsätter att ringa en gång i månaden. (Intervju med avdelningschef)

Exemplet kan beskrivas som en situation där en kvantitativ logik krockar med den mer kvalitativa praktik som bedömningsarbete innebär (Svensson 2013: 82). Chefen är irriterad över att handläggaren vill förbehålla sig rätten att följa upp en familjs situation trots brist på belägg för att de behöver en insats. I andra situationer kan det handla om att insatser har beviljats men att handläggaren vill försäkra sig om att dessa blivit verklighet på ett bra sätt. Uppfattningen om vad som är ett avslutat ärende kan hänga samman med förtroendet för de instanser man eventuellt remitterar till. Det kan helt enkelt råda fortsatt osäkerhet kring familjens situation varför handläggaren vill fortsätta kontakten. Osäkerheten är inte är förenlig med organisationens intensifierade behov att hålla lagstadgade tider och om att ”veta” vilket av alternativen som är bäst. Handläggarna beskrivs som kontrollerande, osäkra och ”oförmögna” att avsluta ärenden vilket implicerar brist på professionalitet. Utifrån ett annat perspektiv kan man hävda att handläggarna visar prov på just professionellt agerande. Lina Ponnert (2013) menar i likhet med Nigel Parton (1998) att barnavårdsutredningar präglas av en *oundviklig osäkerhet*. Att kunna ”vila” i osäkerhet under en period av reflektion, ifrågasättande och kunskapsinhämtning bör ses som socialarbetarens expertis och som ett tecken på professionalitet. Den är grundad i kännedom om klientens och omvärldens komplexitet, varför *aktiv passivitet* kan vara en fullt rimlig handlingsstrategi (Ponnert 2013:53).

Båda författarna argumenterar mot en samhällelig utveckling där säkerhet, vetenskap, effektivitet, kunskap och expertis oreflekterat betraktas som något att eftersträva (Ponnert 2013:55, Par-

ton 1998:6). I England, den kontext som Parton beskriver, har barnavårdsutredningar kommit att handla om rena riskbedömningar kopplade till individuella och familjära beteenden och att sådan praktik rationaliserat och vetenskapliggjort en del av det sociala livet som författaren menar bör förstås i termer av osäkerhet och komplexitet. Han förespråkar en renässans för osäkerheten som en nödvändig del av socialt arbete och menar att sådana beslut och bedömningar inte kan reduceras i mätbara procedurer (Parton 1998: 22-23).

I detta kapitel har vi sett olika exempel på mätandets och statistikproduktionens möte med socialtjänstens praktik. En spänning utspelar sig onekligen mellan kursens målsättning att med mätandets hjälp utveckla säkrare kunskap och situationer av missförstånd, manipulationer och konsekvenser för socialt arbete. Även om statistik visade sig vara ett effektivt verktyg är ändå frågan som återstår att besvara om mätandet leder till ett bättre vetande om sociala problem och dess lösningar? Kanske förstår vi statistik bättre som ammunition eller verktyg som är användbara för att skildra verkligheten på ett visst sätt. Det som ledningsgrupperna har lärt sig kanske i första hand handlar om ett nytt språk att använda i den ständiga kampen om resurser, beröm och legitimitet.

5. Årbys projektarbete med utredningstider

Utredningar, närmare bestämt barn- och familjeutredningar, är en ”dokumenteringstät” aktivitet som framträder i empirin, inte minst för att detta är området som Årby, i likhet med två andra kommuner, ägnar sitt projektarbete åt. Årbyteamet beslutar att deras utredningsgrupp (då bestående av sju handläggare varav två arbetade på ”mottaget” med förhandsbedömningar och fem arbetade med själva utredningarna) ska ägna årets handläggarmöten åt en så kallad ”processkartläggning” av sitt arbete. Av två skäl såg jag detta som ett tillfälle att studera dokumenteringspraktiker i förhållande till en specifik aktivitet. Först och främst innebar aktiviteten i sig ett försök till kollektiv eller gemensam dokumentering av ett arbete som av de individuella utredarna utförs på lite olika sätt. Vidare så är utredningsprocessen i Årby, precis som i de flesta svenska kommuner, helt styrd av de dokumentationskrav som följer av BBIC-modellen (Socialstyrelsen 2006) varför jag antog att detta skulle bli ett ämne för diskussion bland deltagarna. I huvudsak förflyttar vi oss nu till det projektarbete som Årby valde att arbeta med under kursens gång och som genomförs på kommunens hemmaplan. Ett klargörande är att i kapitlet återkommer begreppet dokumentation, det begrepp som på fältet likställs med journalföring eller minnesanteckning i klientärenden, parallellt med det bredare begreppet dokumentering som innefattar all form av administration och pappersarbete (se begreppsutredning i kapitel 2). Kapitlet bygger i första hand på observationer från handläggarmötena men också från teamets projektmöten. Eftersom denna typ av utredningar var ett återkommande tema på kursen förekommer även referenser till grupp- och stordiskussioner vid kurstillfällen.

Kort om utredningar

Utredningar som genomförs av kommunernas Individ- och familjeomsorg har som syfte att utifrån de frågeställningar som specificeras i varje enskilt fall, klargöra vilka behov av insatser det finns för ett barn och dess familj. Utredningar ”aktualiseras” när anmälningar inkommer från myndighetspersoner eller allmänheten vid misstanke om att ett barn far illa, eller när familjen själv ansöker om stöd eller insats hos socialtjänsten. Det finns både lagstyrda och administrativa regler eller riktlinjer för hur arbetet ska gå till men det kan variera hur praktiken utformas på olika socialtjänstkontor (Ponnert 2015:7, 13-17). BBIC är exempelvis ett koncept för handläggning och dokumentation som varje kommun kan välja att utbilda sig i och tillämpa. Konceptet rekommenderas och koordineras av Socialstyrelsen, men det är frivilligt för kommunerna att implementera det (Ponnert & Rasmusson 2015:36). Obligatoriska moment enligt BBIC-modellen är exempelvis att utredaren ska träffa familjen för bedömningssamtal, att en utredningsplan ska upprättas, att information ska inhämtas från olika instanser och att en vårdplan ska upprättas. Ett förslag till beslut ska sedan skickas till kommunens politiker (Socialstyrelsen 2006). Riktlinjer och krav kan också variera med utredningens karaktär, där exempelvis utredningar inför familjehems- eller institutionsplaceringar kräver ett annat förfarande än exempelvis en egenansökan om kontaktperson (Linderot 2015:85).

När en anmälan eller egenansökan inkommer till socialtjänsten i Årby är det först mottagningspersonalen som får ärendet på sitt bord. Två socialsekreterare har där som uppdrag att göra en ”förhandsbedömning” gällande huruvida ärendet kommer att bli föremål för en utredning eller inte. Socialtjänstlagen fastställer att utredningar ska inledas inom 14 dagar efter anmälan vilket sätter tidsramarna för förhandsbedömningen (Socialtjänstlagen 11 kap 1a§ SoL). Om en utred-

ning ska inledas skickas ärendet till enhetschefen som fördelar ärenden på de handläggare som finns tillgängliga. En utredning ska enligt lagen avslutas inom fyra månader från det datum då beslut om att öppna utredning tas (11 kap 2 § SoL).

Dubbelt tryck: fler anmälningar och ökad styrning

I kapitel 2 såg vi hur BBIC-modellens införande var den händelse som respondenterna uteslutande refererade till som den som mest påverkat all form av dokumentering under deras arbetsliv. Det har också beskrivits att på senare år har även andra händelser, exempelvis i form av kravet på ett så kallat ”styr- och ledningssystem” (Socialstyrelsen 2011) och tillsättandet av en tillsynsmyndighet (IVO 2015), ytterligare påverkat dokumenteringen av utredningar. En jämförelse av förändringar i barnavårdssystem i tio olika nordamerikanska och europeiska länder (Gilbert et al 2011: 249) visar att ökade formella procedurer som styr socialt barnavårdsarbete är en genomgående trend i alla länder. Olika verktyg och tekniker har utvecklats för att hålla de professionella och organisationerna ansvariga för vad de gör och hur de gör det, där begrepp som evidensbasering, kvalitetssäkring och dokumentation fått stort utrymme. Också i svensk litteratur har den ökade administrativa arbetsbördan, som en följd av att utredningspraktiken blir allt mer styrd, uppmärksammats (Linderot 2015:85, Regnér & Rasmusson 2015: 91, Johansson & Ponnert 2015:153).

Samtidigt som dokumentationskraven ökar verkar det vara genomgående i de kommuner som är representerade på kursen att antalet ärenden stiger och att cheferna inte riktigt vet hur detta ska hanteras. Flera av de deltagande kommunerna har fått anmärkningar från IVO om att de inte klarar av att hålla de lagstadgade utredningstiderna. Under perioden som kursen ges uppmärksammar jag att det även i media rapporteras om socialtjänstens svårigheter i hela landet att hinna med utredningar och att barn och familjer får vänta på eventuella insatser.[2] Ökade kostnader för utredningar och placeringar i familjehem eller på institution återkommer som en av orsakerna till de stora budgetunderskott som många deltagande kommuner uppger att de tampas med. I en kommun uppges antalet anmälningar ha ökat med 33 procent sedan förra året. Chefer från en annan kommun berättar att deras öppenvårdsenhet numera enbart hinner arbeta med ärenden som kommer på remiss från myndighetsavdelningen, det vill säga i de fall ett ärende anmälts. Ökat antal anmälningsärenden sker alltså på bekostnad av egenansökningar då föräldrar (ofta i ett tidigare skede) själva hör av sig och söker stöd av något slag. Om kommunen tidigare hade ungefär lika många ärenden av varje slag har det numera blivit en fråga om att hinna arbeta undan anmälningarna som remitterats från den myndighetsutövande delen av socialtjänsten. Ett aktuellt mål för kommunen är att komma tillbaka till en balans. Cheferna är frustrerade eftersom de tror att om de hinner ta hand om ärendena när de kommer som egenansökningar och ge insatser i ett tidigare skede behöver de inte i lika stor utsträckning bli anmälningar.

Varför anmälningarna ökar drastiskt tycks ingen riktigt veta och när jag frågar får jag olika svar. Någon hänvisar till ett hårdare samhällsklimat och ökad fattigdom där föräldrar som är stressade över arbete och ekonomi inte mäktar med föräldrarollen. En annan respondent pekar på att andra organisationer, som polisen eller skolan, helt enkelt har ändrat sina rutiner och nu börjat anmäla saker till socialtjänsten som de tidigare tog hand om själva. Ytterligare en förklaring handlar om rädslan bland professionella inom olika välfärdsinstitutioner att göra något fel eller missa

[2] Se exempelvis DN 2013-11-29: ”Socialsekreterarna fick nog - nu får politikerna ta över”, Jnytt 2013-12-16: ”Långa utredningstider drabbar utsatta barn i Jönköpings län” och ETC Göteborg 2013-11-29: ”Fortsatt stora problem inom socialtjänsten”.

något, varför de tenderar att anmäla ”för säkerhets skull”. Detta tillskriver respondenten fall som blivit uppmärksammade i media och där socialtjänstpersonal fått bära skulden för misslyckade eller uteblivna insatser. En sådan händelse utspelar sig under kursens gång och aktualiserar livliga diskussioner bland kursdeltagarna. Det är det uppmärksammade ”Yara-fallet” i Karlskrona där bland annat en socialsekreterare pekas ut som ansvarig för flickans död eftersom åtgärder inte vidtagits i tid.[3] Yara-fallet har karaktären av vad sociologen Joel Best (1990: 28) kallar för ”atrocity tales” (”illdådssagor”) som är sådana händelser där mediebevakning över ”mänskligt lidande” i vissa individuella fall blir katalysatorer för stora debatter och engagemang och även förändringar. Enligt Gilbert et al (2011:245) är det en ökande internationell trend att uppmärksammade fall får konkreta förändringar i myndigheters praxis som följd.

Deltagarna tycks vara överens om att den ökade anmälningsbenägenheten behöver undersökas närmre för att få veta mer om vad det beror på och vilken typ av anmälningar det rör sig om.

Processkartläggningar

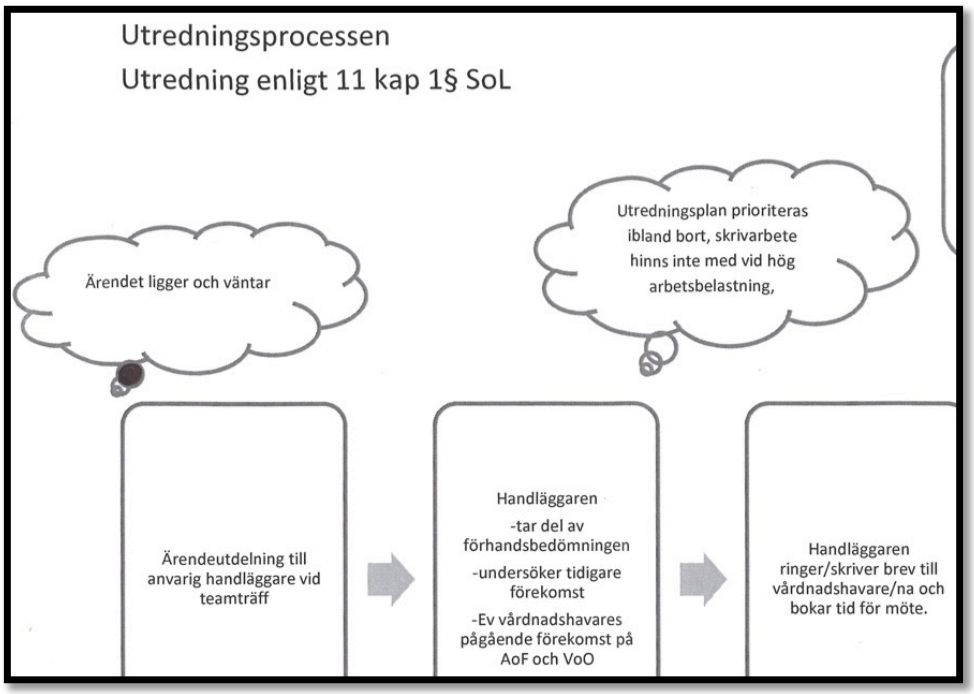
En aktivitet som genomförs på flera socialtjänstkontor i landet är de ”processkartläggningar” över arbetsgången i utredningsförfarandet som är en del av det styr- och ledningssystem som Socialstyrelsen kräver att alla kommuner använder (Socialstyrelsen 2011). I Årby blir processkartläggningen själva kärnan i arbetet under året. Efter några trevande försök till andra problemformuleringar kom deras projekt att handla om just utredningstiderna, som låg över den lagstadgade tiden på 120 dagar, vilket IVO gett dem anmärkning för. Ledningsgruppen konstaterar att trots att de anställt fler handläggare har de inte noterat minskande utredningstider. Istället funderar de över huruvida det kan vara något i själva tillvägagångssättet som är fel. I en av kursens planerade gruppdiskussioner passar de på att fråga cheferna från en annan kommun:

> Har ni erfarenheter av att ändra i utredningarbetet? För det verkar som att det inte hjälper att anställa folk. För 2,5 år sedan var vi 5 handläggare och 1 mottagningssekreterare. Idag är vi 9 handläggare och 2 mottagning. Vi har ökat mycket. Där någonstans märker vi att vi måste göra något annat. Vi har samma bekymmer idag som innan nyanställningarna. 4 extra personal. Vad är det som händer? Det måste vara något annat också? (Enhetschef för förebyggandeenheten, kurstillfälle, fältanteckning)

I samband med kartläggningen hoppas ledningen kunna identifiera tidstjuvar och ”felande länkar” i utredningsarbetet och utifrån det komma med förbättringsförslag. Successivt och mycket noggrant går utredarna tillsammans med sina enhetschefer igenom steg för steg hur de arbetar och diskuterar alternativa, bättre tillvägagångssätt. I gruppen ingår socialsekreterare från ”mottaget” och familjeutredare samt kvalitetssamordnaren i rollen som projektledare. Även enhetschef och biträdande enhetschef närvarar på vissa av mötena. Vid de första mötena satt gruppen med ett stort vitt papper framför sig på bordet och försökte illustrera de olika delarna med gula post-it lappar. Kvalitetssamordnaren illustrerade sedan allt eftersom vad de kommit fram i ett dataprogram. Bilden nedan visar en del av arbetsdokumentet så som det såg ut efter ungefär hälften av mötena. Hela dokumentet återfinns i bilaga 2.

[3] Se exempelvis Akademikern 2014-06-04: ”Vi vill kunna göra vårt jobb”.

Bild 2. Del av processkarta



Varför "processkarta"?

Ledningens egentliga eller prioriterade syfte (om det fanns något) med att göra processkartorna tillsammans med utredarna har inte varit helt lätt för mig att uttolka. Är det att effektivisera processen? Eller att beskriva rutinerna för att tillfredsställa Socialstyrelsens krav? Är det ett underlag för standardisering för att kunna åberopa "rättssäkerheten"? Eller är syftet att skapa ett stöd för handläggarna, inte minst för de nyanställda? Motiven som anförs varierar med sammanhangen. När cheferna diskuterar med varandra på kursen tycks motivet vara att hitta eventuella tidsbovar och kunna effektivisera arbetet, eftersom de har problem med att hålla tider. När jag samtalar med avdelningschefen och kvalitetssamordnaren framkommer kopplingen till styr- och ledningssystemet tydligt. När projektet ska presenteras för utredarna aktualiseras andra diskussioner. I samband med att ledningen på ett projektmöte diskuterar hur projektet ska motiveras för handläggarna kan det exempelvis låta så här:

> Detta vi gör här kanske inte underlättar för utredarna i den meningen att de får mindre arbetsbelastning utan det är andra saker som krävs för det. Jag tycker inte ett effektiviseringstänk ska genomsyra detta. (Enhetschef, projektmöte, fältanteckning)

Och vid första handläggarmötet med utredarna framhävs dels syften om stöd för utredarna och om tydlighet och rättssäkerhet. Ledningen bedyrar också att:

> Struktur och effektivitet är bara en bivinst men varför vi gör det är på grund av Socialstyrelsens föreskrifter. (Enhetschef, handläggarmöte, fältanteckning)

Kanske är dessa redogörelser en effekt av att ledningen känner ett visst motstånd från handläggarna, att de ifrågasätter aktiviteten, särskilt om det skulle visa sig finnas ett underliggande "effektivitetsmotiv":

> Då kanske utredarna tänker att vi gör detta bara för att se var vi kan bli mer effektiva, men det är kanske inte motiverande för dem. Men var finns annars moroten för dem? Man kan inte bara piska dem. (Kvalitetssamordnare, projektmöte, fältanteckning)

Och visst finns det skepsis bland utredarna, en rädsla för att resultatet av kartläggningen får som följd att de får fler ärenden att hinna med. Under ett av mötena utspelar sig en hätsk diskussion mellan en enhetschef och en utredare:

> Stämningen är lite upprörd och jag snappar upp att en handläggare upplever trycket att de ska göra fler utredningar på kortare tid och på ett standardiserat sätt och att det ändå bara leder till att de får fler och fler ärenden. Hon undrar vilken som är den minsta gemensamma nämnaren som man kan komprimera en utredning till? Och vad det kommer att leda till att man ska standardisera så här? Istället tycker hon att det ska finnas en chef tillgänglig för diskussion i olika ärenden, så att man inte står ensam med sina beslut. (Handläggarmöte, fältanteckning)

Att olika syften blandas ihop eller figurerar parallellt som i detta fall är förmodligen inte ovanligt. Olika syften läses in i sådant som ”ändå” är på gång. Att det skapar förvirring och motstånd är troligtvis lika vanligt. Kanske illustrerar diskussionen mest av allt de olika, parallella och ofta motsägelsefulla krav som en ledningsgrupp kan ha på sig; att samtidigt vara både tids- och kostnadsmässigt effektiv, garantera rättssäkerheten, legitimera sin verksamhet och förtroendeingivande och personalstödjande.

Som det *är* eller som det *bör*?

I takt med att handläggarna resonerar sig igenom utredningens olika moment hamnar de allt som oftast i frågan om de ska beskriva hur det faktiskt går till eller hur det borde gå till. Redan på det första mötet dyker frågan upp och utredarna kommer överens om att börja med att beskriva det faktiska läget för att utifrån det kunna identifiera förbättringsförslag. Förbättringsförslagen samlas i ett illustrerat ”moln” högst upp till höger på pappret vilket de kallar för ”orosmolnet”. Resonemanget lyder; om de inte beskriver verkligheten så skapar de bara något som ”ser bra ut”. Utredarna vill inte att detta ska vara en skyltfönsterverksamhet utan tanken är att förbättra arbetet. De kommer också fram till att arbetsbelastningen inte blir synlig om de inte beskriver hur det faktiskt är och då kan de inte heller hävda behovet av mer resurser. Ett konkret exempel får jag när de diskuterar ett av de första momenten i den så kallade ”förhandsbedömningen”:

> Handläggare: Sedan är det ofta ett telefonsamtal eller ett möte till, man kanske inte träffade båda vårdnadshavarna eller barnet vid första mötet och då är det svårt att göra en bedömning. Ofta tar det stopp här eller blir fördröjningar av olika anledningar, till exempel att klienten är onåbar, dyker inte upp på mötet etc. man kallar dem och försöker göra hembesök. Då måste man gå helt på vad som står i anmälan och det är ju svårt så vad skriver vi?
>
> Kvalitetssamordnare: Ja men det skriver vi här som ett orosmoln/problem, att det blir stopp där. (Handläggarmöte, fältanteckning)

Vid ett annat möte framkommer en annan uppfattning från en av handläggarna. Hennes ståndpunkt är att när rutiner som dessa ska skapas är det istället ”målbilden” eller ”hur det bör vara” som ska beskrivas. De måste ha en måttstock eller ett normalläge i åtanke, annars är det svårt att veta när de inte gör det som de ska göra. Sedan är det en annan sak om de inte alltid lyckas leva upp till den idealrutin som etablerats, menar hon.

Ett dilemma uppstår när gruppen ska beskriva momentet för överlämning mellan mottagningspersonalen och utredarna efter att förhandsbedömningen avslutats. Ofta är det inte möjligt att fördela ärendet direkt på en handläggare vilket har att göra med utredarnas arbetsbelastning. Periodvis kan det ta flera veckor innan fördelning kan ske. Eftersom lagen kräver att utredning ska inledas inom 14 dagar har man i Årby hittills löst detta formellt genom att systematiskt sätta enhetschefen som ansvarig handläggare, även om hon sedan delegerar vidare till en annan handläggare när det finns någon ledig. Detta är ett exempel på vad som inom nyinstitutionell teoribildning kallas för *särkoppling*. Det är ett sätt på vilket organisationer löser dilemmat som uppstår ur svårigheter att omsätta idéer, politiska beslut och andra krav i handling och samtidigt bevara organisationens legitimitet inför omvärlden (Brunsson1986: 173-179). Att implementera idéer är ofta svårt på grund av resursbrister i form av kunskap, makt, pengar, tid eller arbetskraft (som i detta fall, se stycken om personalbrist) (Brunsson 1993: 491). En strategi är då att helt enkelt särkoppla pratet från görandet. Att formellt skriva enhetschefen som ansvarig handläggare är ett sätt att svara upp mot lagen ”på pappret”, men själva praktiken anpassas sedan till de resursmässigt begränsade organisatoriska förutsättningarna.

Dilemmat som uppstår för gruppen är vad de ska skriva på processkartan. Ska de skriva som det är, att det kan ta flera veckor innan ett ärende faktiskt inleds? Deltagarna försöker lösa problemet och navigera mellan olika aspekter. Å ena sidan så ”ser det ju inte bra ut med en massa handläggarbyten i systemet” (kvalitetssamordnare, handläggarmöte, fältanteckning), å andra sidan borde det framgå vem som faktiskt arbetar i ärendet och hur många ärenden som varje handläggare har. Lösningen i detta läge blir överenskommelsen att enhetschefen ska gå in i verksamhetssystemet och ändra så fort hon fördelat ärendet, men att hon fortfarandet ska stå som ansvarig under en övergångsperiod. En ny administrativ uppgift skapas på så sätt för enhetschefen.

En annan situation där verkligheten och dokumenten inte överensstämmer, fast på motsatt håll, är det faktum att utredarna ofta ligger efter med själva dokumentationen i ärendet och gör den i efterhand, ibland flera veckor efter att beslut har fattats och en insats beviljats. Därmed föreligger inte en rättvisande bild av antalet avslutade ärenden i utredningsstatistiken. Tidigare har det funnits möjligheter för utredarna att gå in och ”bakdatera” ett beslut i systemet. Utredarna blir stressade när ledningen under ett av mötena berättar att denna möjlighet kommer att tas bort med hänvisning till IVOs anmärkning. Hädanefter ska de plocka fram månatlig statistik på utredningstider, varför de inte längre kan spara viss dokumentation till lugnare perioder utan måste göra denna parallellt med det andra arbetet.

En annan punkt som uppmärksammandes av tillsynsmyndigheten var att handläggarna inte konsekvent dokumenterar att de kommunicerat sitt beslut till vårdnadshavarna. Det framkommer i diskussionerna att för gruppen är det självklart att beslutet kommuniceras, om än på lite olika sätt, men att de kanske inte prioriterar att dokumentera det. Även här blir frågan om vad det är som ska framkomma i dokumentet. Är det hur man faktiskt gör eller vad reglerna säger borde göras? I denna fråga driver enhetschefen och kvalitetssamordnaren bestämt igenom att det ska stå ”kommunicerar beslut till vårdnadshavare” som ett av stegen med hänvisning till att kartan ska läggas ut på kommunens hemsida. Målsättningen att beskriva hur det är frångås och istället tycks ledningen använda tillfället till att styra processen och tala om för handläggarna ”hur de bör göra”.

I intervjun med kvalitetssamordnaren i slutet av året, när kartorna i princip är klara, frågar jag hur det till slut blivit och får veta att hon har beskrivit hur det *ska* vara. Hon har också tagit tillvara på de punkter där de ser brister att arbeta vidare med för att det ska bli ”som det ska vara”. Hon menar att dessa punkter blir som ett arbetsmaterial att jobba vidare kring. Den enligt BBIC

obligatoriska aktiviteten att skriva utredningsplan har hon exempelvis lagt in i processbeskrivningen trots medvetenhet om att många handläggare prioriterar bort det. Nu är det formulerat som ett orosmoln: ”Och det måste vi ju titta på och diskutera”. (Intervju med kvalitetssamordnare)

Blev aktiviteten anledning till några verkliga förändringar? Resulterade den enbart i ett dokument som lades ut på hemsidan för syns skull? Eller kanske någonting mittemellan? Av samtalet med kvalitetssamordnaren kan man få intrycket att det ändå var kraven från Socialstyrelsen kopplade till styr- och ledningssystem som tog överhanden. Under året utspelades ett vacklande mellan skyltfönsteraktivitet och realitet kopplat till eventuella vinster där ledning och utredare kunde enas kring vägval på en del punkter men fortsatte att spreta åt olika håll på andra. Ledningen såg en vinst i att tillgodose ett utifrån kommande krav, men för utredarna handlade det om att synliggöra en arbetssituation för att få mer tid och resurser. Intressant att notera är att det i första hand var utredarna, och inte ledningen, som kritiskt ifrågasatte det ”legitimerande” och eventuellt ”luftiga” inslaget i syftet med hela projektet. Organisationsforskaren Mats Alvesson (2006) ifrågasätter på samma sätt aktiviteter som han kallar ”illusionsnummer” eller ”pseudohändelser” och som kommer ur (i detta fall) organisationens anspråk och vilja att etiketteras i storslagna termer snarare än att förändra en praktik: ” illusionsnummer är en fråga om specifika handlingar, arrangemang, texter med mera som produceras för att signalera något bestämt, vilket står i ett tvetydigt eller missvisande förhållande till substantiella förhållanden” (ibid: 34). Utmärkande för dessa aktiviteter är bland annat att de inte är spontana utan initierade av någon, planerade primärt för att kunna rapporteras, att de står i tvetydig relation till den bakomliggande händelsen och för att de skapar nyhetsvärde (Alvesson 2006: 29-39).

Vad processkartläggningen som helhet ska karaktäriseras som får dess eventuella fortsättning och vidareutveckling avgöra. Via gruppens diskussioner om dess representation av ett *är* eller ett *bör* så har analysen visat att det finns likheter med det kritiska illusionsperspektivet.

Temat anknyter också till en diskussion om dokument och dokumentation och dess förmåga att avspegla ”verkligheten”. Vi har tidigare sett hur Asp-Onsjös studier från skolans värld visat på att lärarens makt över vad som framkommer i elevdokumentationen representerar kritik mot för stor tilltro till dokumentering som verklighetsspegel (Asp-Onsjö 2006). Diskussioner som utspelade sig på handläggarmöten visade tydligt, i enlighet med dessa resonemang, att det finns medvetna ställningstaganden bakom vad och hur man väljer att dokumentera och inte.

Spänningar kring standardisering

Ett återkommande tema under mötena är vilket utrymme för flexibilitet under utredningsprocessen som får finnas och till vilken grad det på förhand ska bestämmas hur utredaren ska gå tillväga i sitt arbete. Standardisering är enligt sociologerna Timmermans & Epstein (2010) en global trend som påverkar alla områden i samhället och en aspekt som definierar det moderna samhället (Timmerman & Epstein 2010: 72). Inom hälso- och sjukvård och socialtjänst kopplas standardisering inte sällan ihop med evidensbasering, kvalitetssäkring och rättsäkerhet (Rosen 2006:240, Evetts 2009:249). Det framhålls som en garanti för att medborgaren får samma behandling eller mottagande i hela landet och dessutom att tillvägagångssättet har gått igenom någon form av kvalitetskontroll och helst också har forskningsanknytning. Förespråkare för standardisering förekommer också i kontexter av professionaliseringssträvanden för yrkesgrupper som exempelvis socionomer (Cumming et al 2007, Oscarsson 2009, Armelius et al 2010). Ingenjörsyrket återkommer som ett exempel på att standardisering och professionalisering kan gå hand i hand, men

detta samband är omdebatterat i förhållande till andra yrken eller professioner som exempelvis socialt arbete (Timmerman & Epstein 2010: 75, Rogowski 2011: 161). För- och nackdelar med standardiserade instrument för olika typer av möten med människor har diskuterats där myndigheter och arbetsgivare tenderar att vara positivt inställda (Socialstyrelsen 2012.2, Kommunförbundet 2014) samtidigt som det finns exempel på forskning som är kritisk (Rogowski 2009, 2011, Evetts 2009, 2011, Clark 2006). Den svenska studie som refererades i inledningen om det standardiserade bedömningsformuläret ASI visade exempelvis hur instrumentet tycks sätta tilltron till den egna professionella bedömningen ur spel i motsats till de professionaliseringsanspråk som var dess ursprungliga syfte (Martinell Barfoed 2014, Martinell Barfoed & Jacobsson 2012).

Var gränsen går för hur mycket man kan detaljstyra eller standardisera en utredningsprocess kommer upp som en spänning mellan ledningsgruppen och delar av handläggargruppen. En förhållandevis positiv hållning till standardisering kan uppfattas hos ledarna och en mer blandad/ambivalent inställning bland handläggarna. Exemplifierande för ett ledningsperspektiv är detta citat från intervjun med Årbys avdelningschef:

> Jag tror man kan standardisera den [utredningsprocessen] oerhört mycket och jag tror det är viktigt att göra det. Inte förrän vi har gjort en standardisering så kan man börja bli flexibel. Man måste ha en grund, man kan inte börja med att jobba med att skapa en flexibel organisation för då blir det anarki. Man måste ha en bas, sedan inom basen, inom ramen kan man vara flexibel och jag menar, är familjen i chock så hanterar man ju det först och sedan tar man utredningsplanen. Det är väl inga konstigheter med det. (Intervju med avdelningschef)

En enhetschef konstaterar att det inte ska spela någon roll vilken handläggare man går till, man ska ju få samma utredning oavsett. Och tidseffekter finns också att vinna. Saker anses bli snabbare gjorda om det finns färdiga blanketter och mallar att använda sig av. Av den anledningen är hon ”för” standardisering. Kursledaren från SKL, som representerar arbetsgivarna, menar att handläggares motstånd mot standardisering är orimligt. Hon menar att det bara är handläggare med lång erfarenhet som kan sköta utredningar utan att ha något att förhålla sig till. För detta krävs lång erfarenhet och kompetens, vilket de flesta som arbetar med utredningar idag inte har. Den generella kvaliteten blir bättre med ett standardiserat tillvägagångssätt även om det inte alltid är nödvändigt, menar hon. Vid ett annat tillfälle uttrycker hon på liknande sätt att:

> Om enheterna når målen och allt fungerar bra så behöver jag ju inte tvinga dem att göra på ett speciellt sätt eller standardisera. Men enheter som inte når de önskade målen behöver ju riktlinjer. Då finns det ju ingen anledning att de inte ska följa modeller som visat sig fungera i andra sammanhang. Men metoderna är ju inte överordnade resultaten. (Kursledaren, kurstillfälle, fältanteckning)

Å handläggarnas sida verkar en del av dem använda dokumenten som stöd och uppskattar BBIC-strukturen medan andra uppvisar viss skepsis. Först och främst handlar det om en upplevelse av att BBIC-dokumenten i stil med utredningsdokument och andra manualer och checklistor för exempelvis ett bedömningssamtal kan vara stolpiga, icke flexibla och onödigt tidskrävande. Färdiga frågor är inte bra för kontakten med klienterna menar kritikerna. Ibland är familjerna helt enkelt inte i stånd att prata om det man tänkt prata om och då kan man inte bara driva igenom sin egen agenda:

> Jag vill kunna titta på och fråga om vad jag vill titta på och inte en massa annat. Jag känner inte att jag måste gå igenom alla frågor och områden i planeringsdokumentet. (Utredare, handläggarmöte, fältanteckning)

Vid ett tillfälle frågar kvalitetssamordnaren mottagspersonalen vad de säger till en familj när de ska tala om för dem att det inkommit en anmälan gällande deras föräldraförmåga. Hade det underlättat för dem att ha en ”rutin” i en sådan situation i form av en checklista där det står exakt vad man ska ta reda på i en förhandsbedömning? Ett av svaren hon får lyder:

> Det är svårt att svara på om det skulle underlätta, man vet ju aldrig vad samtalet kommer att innehålla, men man har ju det i huvudet liksom, vad man måste få med, som en checklista liksom. (Mottagshandläggare, handläggarmöte, fältanteckning)

Den andra mottagningshandläggaren följer upp med att ”de har ju arbetat med förhandsbedömningar innan så de har vanan inne”. Däremot tror de båda att för en nyanställd hade det kanske underlättat. Och vad man behöver fråga kan variera beroende på vad som framkommer i anmälan. Handlar det om upprepat våld väljer de att fokusera på vad barnet har bevittnat och huruvida det finns risk för mer våld. I sådana situationer menar de att det passar illa att ställa frågor om barnet har ätit ordentligt eller om det har några kompisar. På samma sätt väljer de att inte ställa frågor om skolan eller förskolan när anmälan gäller familjesituationen. I andra samtal ställer man inga frågor alls. Det kan exempelvis vara situationer när det kommer en anmälan om hyresskuld och där utredaren får veta vid första kontakten att skulden precis betalats av. Då finns det ingen anledning för dem att ställa frågor om barnen, anser utredarna. Om det däremot skulle återkomma anmälningar om skulder gällande samma person kan det vara motiverat att exempelvis förhöra sig om huruvida barnen äter ordentligt och om de har tillräckligt med kläder.

Oförutsägbara situationer och rent praktiska hinder som handläggarna inte själva kan påverka försvårar också standardisering och tidsmässig styrning. Det är exempelvis inte ovanligt att föräldrar inte dyker upp på möten, att dokument som de begärt från exempelvis skolan inte kommer i tid eller att nätverksmöten blir inställda flera gånger i rad.

Det handlar också om utredarnas preferenser och variationer i sätt att arbeta. Exempelvis kan de resonera på olika sätt om huruvida föräldrar och barn bör träffas tillsammans eller separat. Någon utredare vill alltid ha med barnet på första mötet medan en annan kan resonera så här:

> Är det spädisar så är det bra med hembesök första gången så att man kan se hur de har det hemma, även mindre barn som 2-3-åringar. Och är det ungdomar så ska ju de självklart vara med, med mindre barn är det inte alltid nödvändigt. Jag tycker att barn 7-12 är svårast för då måste man barninrikta informationen mycket så att de förstår. Ett litet barn leker ju runt och de större förstår ju allt, men mellanåldrarna är knepiga. Då kan jag ibland tänka att man inte ska ta med barnet på första besöket. (Utredare, handläggarmöte, fältanteckning)

På samma sätt finns olika uppfattningar om utredaren ska träffa familjen i hemmet eller på ett kontor där någon tycker att man får den bästa bilden av familjen i hemmet och andra uppskattar den neutrala kontorsmiljön.

Ledningen funderar över om det kanske är dags att gå igenom BBIC-grunderna med utredarna igen, som ett sätt att påminna utredarna om att det finns en struktur de bör hålla sig till. Samtidigt har de noterat att det för tillfället råder ”oro i leden” orsakat av en kommande organisationsförändring samt det pågående utvecklingsarbetet med att effektivisera utredningsarbetet. Utredarna känner sig ifrågasatta och granskade. Därför borde de kanske vara försiktiga med ytterligare en ”förmaning” resonerar de. Förslaget kommer från en av chef att:

> Vi behöver ju inte lägga fram det som en förmaning. Vi bara börjar prata om BBIC vid något tillfälle och så kan man ju fråga lite försiktigt: det är väl så här ni också gör? Kanske behöver vi göra en checklista åt dem? (Enhetschef, projektmöte, fältanteckning)

Citatet visar hur cheferna balanserar mellan en klar intention att styra och förändra arbetet och personalens motvilja att förmanas och styras. Balansakten syftar till att få personalen med på tåget.

Timmermans och Epstein uppmuntrar till noggrann empirisk analys av specifika och ibland oavsiktliga konsekvenser av standardisering. Antagandet att mänsklig mångfald kan styras och rutas in får ofta konsekvenser som kan skada och försvåra för individer, menar författarna, varför standardiseringens konsekvenser måste studeras och beskrivas (2010: 70-78). I de diskussioner som utspelats på handläggarmötena har vi i detta avsnitt sett hur några sådana konsekvenser dryftats. En alltför rigid standardisering kan exempelvis göra socialsekreteraren ouppmärksam på familjens akuta behov att bearbeta något chockartat och ångestfyllt. Det kan också handla om att socialarbetarens tilltro till sin egen bedömningsförmåga urholkas.

Timmermans och Epstein menar också att oavsett den makt som ligger hos den som får vara med och utforma standarder så beror dess egentliga genomslag på om de verkligen blir implementerade (ibid: 79). De behöver ”pluggas in” i en fysisk och kulturell infrastruktur för att fungera och frågan är hur mycket denna måste förändras och anpassas för att standarden ska fungera. Omvärlden som standarden ska landa i är redan ockuperad av praktiker, människor och andra standarder och kanske är de inte alltid kompatibla? Är det värt besväret? Och när det blir en fråga om att en persons efterfrågade standard blir en annan persons lidande, vad ska man då välja? Handläggarna beskriver exempelvis hur brukarna inte alltid dyker upp eller hur dokument de beställt för att kunna fatta beslut dröjer, varför de måste frångå det utstakade tillvägagångssättet. På samma sätt har vi sett hur handläggarna säger sig sträva efter att bemöta klienterna ”där de befinner sig” och inte enbart följa den givna strukturen. Det tydligaste exemplet är socialarbetaren som berättar hur hon lade utredningsdokumentet åt sidan när hon uppfattade att föräldrarna var i kris. Ska en standard fungera som en standard, argumenterar Timmermans & Epstein, måste den i viss utsträckning behandlas som en sådan och huruvida den gör det är något som hela tiden förhandlas fram i praxisen. Utmaningen tycks ligga i att hitta en balans mellan flexibilitet och rigiditet och att anförtro dess användare tillräckligt mycket handlingsutrymme så att standarden kan anpassas till den specifika situationen (ibid: 81). De diskussioner som utspelar sig på handläggarmötena kan ses som ett utforskande eller testande av gränsen för när standardiseringens konsekvenser blir mer hindrande än stödjande.

Effektivitetslogiker

Under kartläggningens gång diskuteras vilka delar av utredningsförfarandet som just nu är ”tidsbovar” eller upplevs som ineffektiva. Frågan för gruppen är på vilket sätt man eventuellt skulle kunna ändra i organiseringen av arbetet eller arbetsgången så att det blir effektivare och går snabbare. Vad är det då för typer av förslag som diskuteras? Hur tänker Årbyteamet att de ska kunna komma tillrätta med de långa utredningstiderna? Hur tänker gruppen kring ”effektivitet”?

Bland de åtgärder som diskuteras kan tre olika ”logiker” sägas handla om faktiska förändringar i processen så som den går till idag (förändringar i ansvarsfördelning, organisatorisk-tekniska förändringar och minskad klienttid) och en om att tillföra mer resurser (personalrekrytering).

En första logik reflekterar uppfattningen att ”man blir effektivare om man fördelar ansvar”. Enligt delegationsordningen i Årby måste enhetschefen ”signera” (fatta det formella beslutet om) alla utredningar som inleds, varför genomströmningen av ärenden påverkas av hennes arbetsbelastning. Det kan dröja allt från en vecka och upp till en månad innan ett ärende kan komma vidare beroende på hur mycket hon har att göra. Under den aktuella perioden hade enhetschefen,

i likhet med andra anställda, en särskilt hög arbetsbelastning som en följd av ökande antal anmälningar under perioden, vilket beskrivits tidigare. Ett förslag är därför att mottagningspersonalen ska få egen ”delegation” på att själva inleda utredning, vilket de också får senare under året. Det är också enhetschefen som läser alla utredningar innan de skickas till politikerna för beslut och av samma skäl kan dessa bli liggandes ett tag. Ett förslag som framförs från avdelningschefen är att låta det vara handläggarnas eget ansvar att skriva bra utredningar så att enhetschefen får mer tid för ärendegenomgångar med handläggarna.

Den andra logiken har jag kallat ”organisatoriska eller tekniska förändringar” och handlar om att processen kan bli effektivare om man anpassar etablerade strukturer inom organisationen efter ärendets gång. Det finns en ”praxis” inom verksamheten i form av etablerade och fasta mötestider för olika forum och grupper där olika viktiga beslut måste tas. Ärendefördelning sker exempelvis alltid på måndagar, ledningsgruppen träffas på andra fasta tider och AU (arbetsutskottet) har sina månatliga träffar där de politiska besluten tas. Sådana rutiner visar sig kunna stanna upp utredningsprocessen. Det kan exempelvis innebära att ett ärende som inkommer en tisdag får vänta minst en vecka, till nästa måndag, innan det kan fördelas på en handläggare. Skulle enhetschefen inte hinna läsa första veckan blir det liggande ytterligare en eller fler veckor. Gruppen diskuterar därför möjligheten att mottagningspersonalen tidigare får veta vilken handläggare som är tillgänglig för nya ärenden. På så sätt kan de skicka information på förhand och handläggaren kan komma igång innan den ”formella” tilldelningen sker. Tid upplevs också försvinna i onödan i och med att arbetsutskottet kräver att få alla handlingar en och en halv vecka innan ärendet ska ”upp för beslut”. Innan dess ska familjen få möjlighet att läsa och yttra sig om utredningen och enligt kommunens rutiner ska de få en vecka på sig. Dessutom ska enhetschefen hinna läsa utredningen och behöver upp till en vecka på sig. Gruppen kommer fram till att ungefär en fjärdedel av den totala utredningstiden går åt bara för att formellt fatta beslutet. Ett förslag är därför att undersöka om arbetsutskottet kan få mindre tid på sig att läsa förslagen och justera besluten. I förhållande till dokumenteringsaktiviteter tycks dessa två förslag handla om försök att överlista eller manövrera sig igenom administrativa rutiner och strukturer för att på ett bättre sätt kunna nå målen. Dokumentation och administration upplevs vara hinder för att effektivt bedriva sitt uppdrag.

En tredje sorts logik avspeglar en idé om att högre effektivitet, i alla fall tidsmässig sådan, kan uppnås om ”onödiga” klientträffar minskar. Här handlar det om ett förslag om huruvida mottagspersonalen som gör förhandsbedömningar behöver träffa klienterna i de fall där de direkt kan bedöma att en utredning kommer att inledas. Detta rör sig om situationer där utredarna vet att familjen kommer att få en kontakt med en ansvarig handläggare och därmed är försäkrade om att de inte faller mellan stolarna.

Slutligen diskuteras en fjärde sorts lösning som inte innebär att ändra i processen utan om att tillsätta resurser. Det visar sig att de under perioden, på totalt nio handläggartjänster, haft sammanlagt sju vakanser (dock inte på en gång) och flera sjukskrivningar. Enligt utredarna är detta den enda egentliga och riktiga förändringen som bör ske. De tillskriver situationen den ”extrema” arbetsbelastningen som råder där det kan ta veckovis innan ett ärende hinner fördelas på en handläggare: ”Om man hade lite mer luft, fler handläggare, så skulle man nog hinna med” säger en handläggare (handläggarmöte, fältanteckning). Mottagningspersonalen berättar hur de håller på ärenden som inte är direkt akuta för att de känner av en hög stressnivå hos handläggarna. De säger att de har börjat informera klienterna om att de inte ska ha för höga förväntningar på när en handläggare kommer att höra av sig.

I motsats till detta lösningsförslag står det resonemang som vi tidigare i kapitlet såg låg till grund för att inleda hela projektet med kartläggningen. Ledningen menade att trots att enheten

över tid successivt har tillsatt tjänster så har arbetsbelastningen ändå fortsatt att öka. Även om ledningen inte bortser ifrån bemanningssituationen tycks de, i motsats till utredarna, vara av uppfattningen att förklaringen till överbelastningen inte *bara* ligger i bemanningen.

Dokumentation vs. "riktigt" socialt arbete

Även om dokumentation utgör en stor del av handläggarnas arbete så framkommer det att de inte på ett självklart sätt ser det som en del av det "riktiga sociala arbetet". Det är någonting som de gör efter eller utöver själva utredningen som innebär att komma fram till vad familjen eventuellt behöver. Detta framkommer på olika sätt under handläggarmötena, inte minst i form av ett ifrågasättande av själva projektarbetet och att de ska kartlägga och dokumentera sin process. De skulle hellre se att tid lades på ärendehandledning:

> Jag tycker ärligt att dessa möten är stressande. Ärligt. Förra veckan satt vi 2 timmar med detta/…/ Jag har ett mycket större behov av att prata ärenden. Detta blir jag bara stressad av. Mentalt är jag inte riktigt med i detta för jag sitter och tänker på mer akuta ärenden. (Utredare, handläggarmöte, fältanteckning)

Avdelningschefens kommentar till det faktum att handläggarna prioriterar att ta sig an nya ärenden framför dokumentationen av ett, enligt dem, färdigt ärende lyder:

> Jag tror att det är en attitydfråga. Det visar sig att när en handläggare säger att man är färdig med en utredning så menar de att insatserna är igång. Den formella biten, slutförandet den räknar de inte som arbete. De har redan rusat vidare till nästa ärende. Men det skapar ju stress för i systemet ser det ut som att handläggarna har jättemånga ärenden. Och akterna har de ju i sina vagnar och det ser mycket ut. Många upplever detta som jättestressande. (Avdelningschef, kurstillfälle, fältanteckning)

Spänningen mellan "dokumentation" och "aktion" är intressant i förhållande till det faktum att både ledningen, kvalitetssamordnaren och handläggaren verkar ha samma mål: att utredningarna ska bli klara i tid. Skillnaden tycks ligga i hur och för vem eller vad som detta ska ske där utredarna kan sägas vara mer direkt klientcentrerade och ledningen mer är präglade av behovet att tillfredsställa statistiken och att följa lagarna. Det är ytterligare ett exempel på hur utredarna tycks arbeta sig mot målet genom att manövrera sig igenom administrationen, trots dokumenteringskraven, medan ledningen tenderar att vilja ta sig mot målet med hjälp av eller via dessa strukturer.

Det är dock inte så tydligt tudelat som att cheferna ensidigt förespråkar dokumentation medan handläggarna prioriterar annat. I avsnittet om dokumenteringens för- och nackdelar såg vi att det finns flera av utredarna som upplevde fördelar med BBIC, exempelvis att modellen erbjuder ett stöd och en struktur att förhålla sig till. Och även enhetscheferna, som alla själva har bakgrund som utredare, kan uttrycka missnöje över att dokumenten och systemen tar mer och mer av arbetstiden:

> Jag skulle önska att man hade mer tid och möjlighet att prata med BVC, mödravård, förskola, skola om ett utökat samarbete och att informera dem om vad man ska och inte ska anmäla, hur man kan använda socialtjänsten, vad man kan rådfråga oss om och så vidare. Informationsarbete gentemot dem, det skulle jag önska att vi hade tid med. Vi är så fast i dokumentationen i vårt jobb. Vi försvinner mer och mer från klienten. Vi lyssnar mindre och mindre och skriver mer och mer. (Intervju med enhetschef för utredningsenheten)

Julia Evetts (2009, 2011) har beskrivit hur professionen har utmanats av organisationen när en så kallad ”yrkesmässig professionalism” (occupational professionalism) ersatts av en ”organisatorisk professionalism” (organizational form of professionalism). Om den förre förknippas med begrepp som partnerskap, kollegialitet, professionellt handlingsutrymme och förtroende handlar den senare om styrning, byråkrati, standardisering och granskning utifrån finansiella rationaliseringar. Förändringen har skett som en följd av de företagsinspirerade modeller (New Public Management) som efter 90-talets ekonomiska kriser kom att påverka offentliga verksamheter att bli mer kostnadseffektiva (Evetts 2009:249). När organisatoriska mål sätter ramarna för socialarbetar-klientrelationer ifrågasätts socialarbetarnas professionella bedömning (Rogowski 2008: 22, Rogowski 2012: 925,406) och handlingsutrymmet urholkas (Svensson, Johnson och Laanemets 2008:206, 214) vilket inte sällan skapar frustration. Om fördelarna är transparens och kontroll över godtycke och professionellt maktutövande är nackdelarna just det som beskrivs av både utredarna och en enhetschef i Årby: ökad byråkrati, administration och pappersarbete, tid som man uppfattar borde spenderas i möte med klienter och konkret servicearbete.

Hur skriva en ”bra” utredning?

I samband med de diskussioner som förs kring utredningarnas tid aktualiseras frågan om hur mycket utredarna egentligen skriver och hur mycket man bör skriva i utredningar. Det tycks finnas olika normer kring skrivandet bland myndigheter, politiker, chefer och handläggare.

Vad gäller riktlinjer från myndigheter och politiker har vi i föregående kapitel sett exempel på hur dessa kan vara motstridiga och skapa förvirring. IVO kräver exempelvis mer dokumentation än vad politikerna uppskattar. På samma sätt finns det olika uppfattningar bland handläggare och chefer. Det är inte ovanligt att ledningsgruppen beklagar sig över handläggare som skriver för mycket och för oprecist:

> Ibland när jag läser utredningar tänker jag för vem skriver hon? Vem tänker hon ska vara mottagare av det här dokumentet? Det kan vara en massa olika saker som skrivs/.../ Det kan bli så känslosvallande liksom. (Intervju med avdelningschef)

Cheferna tycker också att man inte ska använda sig av förstärkningsord och inte heller analysera för mycket, eller använda för byråkratiska ord. En enhetschef berättar att hon vid ett tillfälle satt och pratade med en handläggare som skulle skriva en utredning för LVU (Lagen om vård av unga). Handläggaren hade sagt att hon behövde två veckor på sig att skriva utredningen och då inte kunde åta sig några andra uppgifter:

> Då blev jag förvånad, skulle det ta två veckor för två personer att skriva en utredning? Jag kan inte sätta av de resurserna. De har svårt att skriva. De komplicerar det för sig. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

En bild framträder bland främst cheferna av att dokumenten inte bör innehålla för mycket eller onödig information. Handläggare ska vara kompetenta i att filtrera fram vad som är relevant som underlag för eventuella beslut. En chef är tydlig: ”det ska vara kort och koncist, utredningar som är föredömliga är på två sidor, kristallklart och inget ”fluff” (kurstillfälle, fältanteckning).

Även utredarna kan kritisera utredningar som är för omfattande och framförallt otydliga:

> Jag försökte reda ut varför en 18-årig kille hade blivit placerad från början och det var omöjligt att hitta den informationen. Det var helt rörigt i filen och en jävla massa papper och det enda

> jag fick ut av det var att det fanns anknytningsproblematik men inget mer. (Utredare, handläggarmöte, fältanteckning)

Samtidigt beskriver en del av utredarna hur de vill skriva utförligt och tydligt, inte minst för brukarens skull. Man tänker sig att barnet någon gång när det är vuxet kanske vill begära ut handlingarna och att det då ska kunna förstå vad som hände dem och varför de egentligen blev omhändertagna:

> Jag brukar vara noga med dokumenteringen och tänka att detta barnet blir 18 snart och kommer kanske att begära ut sina akter och läsa dem. Då ska det vara begripligt för dem, de ska kunna förstå varför de inte fick bo med sin mamma och pappa, varför de blev placerade o.s.v. Därför skriver jag ganska så mycket och får ibland kritik för detta. Men jag har en baktanke med att skriva så mycket. (Utredare, handläggarmöte, fältanteckning)

Det skämtas också mycket, av både chefer och handläggare, om det så kallade ”copy-paste” fenomenet som de enigt menar förekommer i allt för många utredningar. Det kan vara att formuleringar lånats från andra utredningar eller att samma stycken återanvänds i nya dokument i samma utredning. Det finns också utredningar som pågått länge där gammal och irrelevant information får stå kvar, något som socialtjänsten återkommande kritiserats för både av media och av Socialstyrelsen. Det framförs att det är socialsekreterarens ansvar att ge vård- och genomförandeplaner ett reellt innehåll istället för intetsägande standardformuleringar som upprepas i olika dokument (Linderot 2015:84).

I detta tema har vi sett hur varierande uppfattningar om dokumentationens syfte resulterar i olika synsätt på hur en utredning bör skrivas. Det tycks i första hand handla om vilken funktion dokumentationen tillskrivs där flera olika “intressenter” figurerar. Ska dokumentationen fungera som underlag till beslut är ett sätt att skriva att föredra, är det rättssäkerheten som kommer först behövs ett annat angreppssätt. Skriver socialsekreteraren för brukarnas information senare i livet eller för sitt eget minnes skull aktualiseras ytterligare två andra förhållningssätt. Sammantaget kan de olika motiven för - och hur de betonas – förklara variationer i professionellas sätt att skriva en utredning.

6. En kommunal verklighet

Vid ett par kurstillfällen talas det om den ”den kommunala lunken” som en ineffektiv kultur som bromsar förändring och som deltagarna ska sträva bort ifrån. Det förändringsarbete som kursen syftar till att stimulera ska inte hindras av gamla vanor, hierarkier och ineffektiva administrativa rutiner. Hur gick det då för Årbyteamet att genomföra sitt projektarbete hemma i kommunen? Vilken motivation och vilka förutsättningar fanns för dem att förändra något? Var det möjligt att ”spränga in” de nya aktiviteterna i sina kalendrar? Hur tog den ”kommunala lunken” sig uttryck på deras kontor? I första hand kretsar redogörelsen kring Årby, men det förekommer även exempel från andra kommuner som deltog i kursen.

Motivation från kursen - bekräftelse, uppmuntran och utmaning

Kursledaren och flera av talarna visar på god förankring i socialtjänsten och dess olika områden och bekräftar kursdeltagarnas situation och dilemman: ”Att vara chef inom socialtjänsten är onekligen pressande på många sätt” (fältanteckning) konstaterar en talare, då det är ”komplexa” sociala problem som de ska hantera, många olika lagar att förhålla sig till och en allt snålare budget samtidigt som behoven ständigt tycks öka. De ska på en och samma gång ta hand om akuta problem och planera för framtiden. På en annan kursträff kommer en videohälsning från dåvarande barn- och äldreminister Maria Larsson i vilken hon lyfter fram chefernas ansvarsfulla, men ofta otacksamma uppgift. Det finns ett återkommande inslag i kursprogrammet av att vilja ”peppa” och utmana cheferna i att orka genomföra förändringsarbeten och sträva efter bättre kvalitet. Att budskapet går hem hos deltagarna blir tydligt genom återkommande kommentarer om hur ”klockren” eller ”tänkvärd” kursledaren är. De rodnar och skrattar så att tårarna rinner när exemplen kommer nära deras verklighet. En av dem utbrister under andra dagen:

> Ja, hon säger många kloka saker den där kvinnan. Hon kan nog utmana oss. Det gillar jag. Det ligger mycket verklighet i det hon säger. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

När jag vid tillfälle frågar deltagarna från Årby vad de tycker om kursen är det spontana svaret oftast att de är väldigt nöjda och tycker att programmet genomgående har hållit ”mycket hög kvalitet”. Det är den höga igenkänningsfaktorn, kvaliteten på föreläsningarna, medietäningen och kursledarens pondus som särskilt lyfts fram. Likaså uppskattas att de avkrävdes ett arbete med ett verkligt fall på hemmaplan och kunskaperna i statistik som fick positiva konsekvenser i deras kommun. Flera av dem nämner också träningen i att lyfta blicken från det operativa dagliga arbetet till det strategiska utvecklingsarbetet samt en tydligare rollfördelning mellan chefer och administratörer. Modellen att involvera medarbetarna (handläggarna) i fasen där strategierna för att nå de uppsatta målen skulle arbetas fram lyfts också fram som värdefull kunskap, liksom att brukarna har levandegjorts genom kursledarens envisa hänvisning till deras bästa.

Rollfördelning och initiativ

Om deltagarna nästan bara hade positivt att säga om kursdeltagandet när de tillfrågades, framkom en del svårigheter på andra sätt under året. En sådan kan sägas handla om gruppens arbetsprocess och dynamik och handlar om den förvirring som stundtals rådde kring vem som egentligen hade bollen i projektet, vem förväntades ta nästa steg? En omständighet som ställde till det för gruppen

var att kvalitetssamordnaren, som samtidigt som hon skulle vara projektledare var en del av ”stödprocesserna”. Kursens handfasta arbetsmodell utgår tydligt ifrån att det är cheferna som ska leda och beställa information och aktiviteter medan stödprocesserna ska tillhandahålla detta. De delvis separata arbetspassen under kursen var organiserade enligt denna uppdelning, vilket fick följden att båda grupperna tidvis inte tyckte sig kunna arbeta vidare eftersom de inväntade ett initiativ från den andra gruppen. Hos de två administratörerna i Årby fanns inledningsvis viss frustration över att cheferna inte ”ledde” enligt förväntningarna och de tyckte inte de fick klara direktiv om vad de skulle göra. Chefernas ”implicita” och kanske omedvetna förväntningar på kvalitetssamordnarens initiativ var inte tydliga från början utan framträdde efter hand. Det ska också nämnas att det i flera kommuner uppstod oklarhet, diskussioner och till och med konflikter kring just roll- och uppdragsfördelningen mellan chefer och administratörer.

Successivt tog dock kvalitetssamordnaren ett större ansvar och blev den centrala personen som allting kretsade kring. Hon var den som upplevde sig ha utrymme att göra uppgifter mellan och förbereda inför kurstillfällena. Hon planerade, deltog i genomförande och dokumenterade alla aktiviteter. Enhetscheferna säger vid upprepade tillfällen att utan henne hade de inte hunnit, klarat eller orkat genomdriva de mer ”strategiska” aktiviteter som genomfördes, i första hand i form av processkartläggningen med handläggarna. Själva hamnar de lätt i det ”operativa” arbetet och hade gett efter för handläggarnas önskan om att få mer konkret ärendehandledning istället för att ägna tid åt utvecklingsarbete. Den mer tveksamma sidan av samma mynt är att den nya kompetensen blev knuten till kvalitetssamordnaren som person. Då hon dessutom var projektanställd på uppdraget som kvalitetssamordnare uppstod det oro kring vad som skulle hända om hon slutade. Idén med kursen var ju att gruppen skulle lära sig en modell för förändringsarbete i liten skala som de sedan skulle kunna överföra till hela organisationen.

Den kommunala verkligheten

Flera ”försvårande” omständigheter för projektarbetet kan tillskrivas de organisatoriska förutsättningarna och arbetssituationen i verksamheten, något jag skulle vilja kalla ”den kommunala verkligheten” snarare än den kommunala lunken, då den senare för tankarna till bekvämlighet och traditionsbundenhet. Vad jag tycker mig ha observerat handlar tvärtom om ett ständigt förhandlande för att få tiden att räcka till, om att kasta sig mellan olika aktiviteter och möten och om organisatoriska eller tekniska hinder som lätt blir anledningar till att skriva ner sina ambitioner. Det handlar alltså inte i första hand om orkeslöshet eller ovilja utan om att den fullspäckade kalendern helt enkelt kräver andra prioriteringar.

Stress, press och för mycket ”brus”

Precis som kursledaren varnar för är det svårt att få till kontinuitet i arbetet och hålla fokus på projektet på hemmaplan:

> Man träffas emellanåt och jobbar fokuserat, men däremellan ska det hinna hända jättemycket med ens projekt. Men ofta har vi inte hunnit göra någonting. (Intervju med verksamhetscontroller)

Cheferna har många bollar i luften samtidigt vilket inte minst märks under kursdagarna. Många deltagare parallelljobbar. Mail bevakas och olika arbetsfrågor diskuteras om vartannat. Under arbetspassen får de ofta tvinga sig tillbaka på banan efter att ha halkat in i diskussioner om ett akut personalärende, en ungdom som skrivits ut från barn- och ungdomspsykiatrin utan någon-

stans att ta vägen eller planering av ett kommande möte. Att de är stressade och har svårt att fokusera uttrycker de också själva:

> Enhetschef 1: Åh, jag är så stressad, jag kan inte tänka riktigt.
>
> Enhetschef 2: Nä, man tänker inte en enda tanke färdigt, det är frustrerande. (Kurstillfälle, fältanteckning)

Enhetscheferna får springa ut och in från projektmötena i Årby för att assistera i akuta ärenden. En eftermiddag, när klockan är 16.30 kommer en handläggare och knackar på under ett projektmöte. Hon har väntat hela dagen på att få vissa uppgifter från enhetschefen som hon behöver till nästa dag då ett ärende ska upp i nämnden. Enhetschefen som inte ens hunnit ta fram uppgifterna lämnar mötet för att ta itu med ärendet. Jag får veta att ”så här är det hela tiden” (projektmöte, fältanteckning). Deras arbetstid slutar klockan 17 men ofta stannar de betydligt längre än så på grund av ärenden som inte kan vänta. Enhetschefernas övertider i kommunen är så omfattande, säger de, att en maxgräns införts för hur mycket övertid de får lov att ta.

Vid lunchbordet på ett kurstillfälle kommer jag att samtala med en chef om hans arbetssituation. Jag noterar att han ser nedslagen och trött ut och han berättar att han sover dåligt på nätterna och då sätter sig och jobbar ett par timmar för att inte bara ligga och vrida sig i sängen. Han upplever ett ”förfärligt” tryck, framförallt på deras myndighetsutövande avdelning där flera handläggare är sjukskrivna och utredningar blir liggande:

> Det är kämpigt här för tillfället. Mina enhetschefer säger: nu går det inte längre, nu går det inte längre. Men jag vet inte vad jag ska göra åt det? (Kurstillfälle, fältanteckning)

Ett utmärkande drag för chefernas uppdrag är kombinationen av att hantera akuta ärenden som handlar om människor i nöd och samtidigt kravet på att ligga ett steg före och planera för framtida behov, vilket beskrevs tidigare i kapitlet. Likaså att de har att förhålla sig till höga förväntningar från olika intressenter och en ”aggressiv” mediabevakning. Aktuella förändringar som av kursdeltagarna uppges påverka uppdraget är hög arbetslöshet och bostadsbrist, fler grupper som är beroende av försörjningsstöd, ökande antal privata och halvprivata aktörer som behöver samordnas i kombination med förstärkt statlig styrning och fler riktlinjer. De beskriver sina största stressmoment som ökade kostnader (så som ett ökat försörjningsstödsbehov och fler anmälningar om barn som far illa) och knappa resurser med ”slimmade” budgetar, att lokala politiker inte förstår resursbristen, att de måste prioritera bland olika akuta problem som inte kan vänta och hög sjukfrånvaro bland medarbetare.

Ett annat stressmoment de nämner är svårigheten att rekrytera erfaren personal. Både oerfaren och nyrekryterad personal skapar en press på cheferna som kommer ”underifrån”:

> De (medarbetarna) vill ju gärna ha lösningen men vad ska jag göra? Jag har ju över 100 försörjningsstödsärenden, 30-40 vårdnadsutredningar, 60 barnavårdsutredningar och kanske 10-15 barnavårdsutredningar, 40 skuldsaneringsärenden som jag överhuvudtaget inte har någon koll på. Jag kan inte ha koll på allt. Men det finns en önskan om att jag skulle ha insyn i allt och som jag måste brottas med. (Enhetschef, kurstillfälle, enhetschef)

Personalrotation

> Jag får nog också köra en sådan improviserad namnskylt för jag var inte anställd när de anmälde kommunen till programmet. (Kursdeltagare, kurstillfälle, fältanteckning)

Citatet som kommer från den första dagen vid kursregistreringstillfället avspeglar väl den personalsituation som verkar förekomma i de flesta kommuner; rotationen är hög. Det gäller inte bara de anställda i verksamheten utan även chefer på alla nivåer. Bara genom att följa kursdeltagarna under året får jag sådana indikationer. En förvaltningschef avskedas med anledning av problem med att hålla budgeten. I två andra kommuner har samma sak hänt precis innan kursen påbörjades. Flera av enhetscheferna är nya på sina poster och ett par slutar under årets gång, så även några administratörer.

I Årby säger två enhetschefer upp sig under året, en är sjukskriven en längre period och ytterligare en byter chefsroll. I flera sammanhang beklagar sig, främst enhetschefer, över alla de sjukskrivningar, vakanser, vikariat, dramatiska uppsägningar och avskedanden de har att hantera bland sina medarbetare. Under det senaste året har 7 av 9 handläggartjänster varit obemannade under någon period på grund av sjukskrivning eller uppsägning. En nyrekryterad handläggare börjar sin tjänst med att vara fortsatt sjukskriven från sin förra arbetsplats där hon också hade en utredartjänst. En chef konstaterar att trots att man fått medel för att tillsätta extra tjänster i kommunen så:

> Det som har strulat till det nu är ju sjukskrivningar. Vi har haft jättehård press, jättemycket att göra och en massa sjukskrivningar. (Intervju med enhetschef)

En ökad ”otrivsel” bland såväl handläggare som chefer inom just Individ- och familjeomsorg har noterats såväl av forskare (Tham 2006: 1227, Kullberg 2011:49) som i media.[4] Karin Kullberg visar bland annat hur kvinnliga socionomers mest framträdande skäl för att byta arbete är en önskan om mer autonomi, självständighet och handlingsutrymme och mindre ”styrda” arbetsformer (2011: 54). I första hand tillskrivs situationen den otillfredsställelse som uppstår i kontrasten mellan socialarbetarens träning i att tänka utifrån ett integrations- och helhetsperspektiv, vilket också är Socialtjänstlagens utgångspunkt (Pettersson 2014:23: proposition 1979/80:1: 207-208), och den långt drivna specialisering som genomförts inom socialtjänsten de senaste 20 åren. Organisationsformen har villkorat klientarbetet inom socialtjänsten påtagligt då den innefattar ökad detaljstyrning och administrationskrav (Perlinski 2010:4: Bergmark 2014: 31; Pettersson 2014:133).

Personalsituationen skapar inte bara en situation av hård belastning på de handläggare och enhetschefer som faktiskt är på jobbet utan även oro och känslighet för förändringar. En annan effekt är att det ställs krav på goda rutiner för överlämning och att sätta in de nya i arbetet, rutiner som cheferna finner det svårt att prioritera varför ”hjulet måste uppfinnas” gång på gång. Vid flera tillfällen kommenterar handläggare som arbetat lite längre i kommunen att de tidigare haft bra rutiner för att introducera nyanställda. De undrar varför de nyanställda inte är insatta i rutinhandboken och varför en massa utarbetade dokument inte längre används. Situationen tyder på en period av flera personalbyten där överlämningar gått fort och där både kompetens och dokument gått förlorade längs vägen.

[4] Se till exempel SvD 2015-04-25: ”Växande kris i socialtjänsten” och SdS 2015-03-26: ”Skenande bidrag bromsade”

Möten, möten, möten

Möten utgör en stor del av arbetstiden på ett socialtjänstkontor och såväl chefer som handläggare förväntas vara med i en rad olika sammanhang. Ivarsson & Westerbergs (2014: 43) studier från olika offentliga organisationer visade att möten vid sidan av journalföring var de mest tidskrävande formerna av administration. I en processutvärdering av projektet ”Motverka våld och gäng” noterar Malin Åkerström (2009: 227-229) att olika möten är det som till stor del formar själva ”arbetsarenan” i projektet och att arbetsdagen gärna värderas efter vilka och hur många möten de varit på. I motsats till studier som visat hur företagsledare och anställda skyr och irriteras av möten finner hon att de oftast omfamnas och ses som självklara och nödvändiga. Mina observationer visar delvis på en generell frustration över alla möten de ”måste” sitta på, men också på en särskild irritation när det som berör det egna arbetet bara upptar en bråkdel av tiden. Att det ofta är dålig samordning mellan olika forum resulterar dessutom i dubbelarbete. De obligatoriska arbetsplatsträffarna (APT) upplevs meningslösa av några, liksom möten inom Barnahusverksamheten när det gäller misstanke om våld kring ett barn. En handläggare kan behöva vara på plats en hel eftermiddag för att vara redo när just deras ärende ska komma upp på dagordningen, berättar en handläggare. Andra möten upplevs som ineffektiva eller onödiga: ”man har inte hunnit kissa på hela dagen och så sitter man på ett möte och inte känner att man kommer vidare” utbrister en enhetschef en eftermiddag.

Paradoxalt nog observerar jag hur alla är med om upprätthållandet av mötenas existens, just det som Åkerström noterar (ibid: 240) i sin studie. Utöver beklagandet var det svårt att identifiera några aktiva initiativ till att undvika eller minska mötena. I föregående kapitel såg vi hur möten, mötesforum eller mötesformer var en av de aktiviteter som föreslogs oftast i projektarbetena. Och får man inte gjort det man ska på ett möte så är lösningen gärna att boka in ett nytt möte. Att inte gå på ett möte kan uppfattas som en skymf mot de andra:

> Det är väl som så att om man säger att: – jag kommer inte till ledningsgruppen idag för det tycker inte jag är kul så blir man kanske inte så populär. (Enhetschef, kurstillfälle, fältanteckning)

Parallella möten i olika forum, eller ”möteskonkurrens” som Åkerström (ibid: 238) kallar det, innebär att några av dem måste prioriteras bort. Men när en nyckelperson inte kan eller, ännu värre, väljer att inte delta i ett möte kan de andra känna sig trampade på tårna. När en av cheferna under ett projektmöte berättar att hon prioriterat bort ett kommande möte blir det dålig stämning i gruppen: ”Alla måste ju vara med…”. Lösningen blir ett nytt förmöte, innan det huvudsakliga mötet, där cheferna kan prata sig samman för att den ena ska kunna representera båda två på det kommande mötet.

Organisationers gränser

Gränser, både inom organisationen och i förhållande till andra verksamheter, tycks vara betydande determinanter för möjligheter att genomföra förändringar. Ett försanthållande i kurssammanhanget är att man ska hålla sig inom den egna organisationen, eller till och med den egna enheten. “Ge er inte på att arbeta organisationsöverskridande, det blir inte lätt att lyckas med era projekt då” varnar en talare (kurstillfälle, fältanteckning). Ett konkret exempel på detta hinder får jag prov på under året. Årbyteamet hade inledningsvis en idé om att deras projekt skulle handla om ett förslag på hur socialtjänsten kan arbeta enhetsövergripande (myndighet, förebyggande, öppenvård och barn- och elevstöd) för ”större enhetlighet och bättre bemötande vid utredningar av barn” (arbetsdokument, Årby). Avdelningschefen beskrev för de andra hur ett och samma barn

förekommer parallellt på flera enheter utan samordning dem emellan, vilket uppfattas som ett problem. Teamet ville undersöka hur de skulle kunna göra annorlunda. Ganska snart övergavs idén och en av förklaringarna löd att de stötte på patrull när det gällde att få de andra enheterna att förändra sitt sätt att arbeta, att få alla att samlas kring ett gemensamt mål. Så här diskuterar gruppen ett möjligt samarbete med psykologer och pedagoger från skolan:

> Enhetschef 1: ... För att börja titta på en skolpsykologutredning eller specialpedagog, har de ett uppdrag som kan kopplas till den problemställning som vi har? Det handlar ju om pedagogisk miljö och sånt, där kan vi inte få in dem i vårt område
>
> Enhetschef 2: Precis
>
> Enhetschef 1: De är ju skolpsykologer, det har ju ett uppdrag utifrån ett pedagogiskt perspektiv…
>
> Avdelningschef: Men det är ju en process, om man tittar på skolhälsovården så har ju den en egen ram finansierad av skolpengen. Det är inte socialtjänstpotten. Så ska vi göra förändringar i skolhälsan så kan inte jag heller göra det på eget bevåg. Då måste jag diskutera med avdelningschefen för grundskolan. För ska vi använda av skolans resurser… och då är ju frågan: Ska vi ha med grundskolechefen här också?
>
> Enhetschef 2: Ja, jättegärna, det blir ju jätteenkelt! [alla skrattar].
>
> Avdelningschef: Är ni med hur jag tänker? Alltså jag kan inte bestämma att psykologerna ska jobba 40 % mot socialtjänsten, förstår ni?
>
> Kvalitetssamordnare: Men är det ens möjligt då kring det vi har tänkt? Att genomföra något överhuvudtaget? (Projektmöte, fältanteckning)

Även ekonomerna var ovilligt inställda till den förändring i budgetfördelning som deras förslag skulle innebära. Ett visst anslag är avsatt till varje verksamhet enligt vad som kallas ”stuprörsmodellen” vilket påverkar vilka initiativ som är möjliga. Citatet visar på den uppgivenhet som infann sig i gruppen strax innan de övergav den enhetsöverskridande idén till förmån för ett projekt som kunde genomföras inom ramen för den egna utredningsenheten.

Förankring av projektet uppåt och neråt i organisationen

Även inom den egna organisationen eller avdelningen kan det vara svårt att genomföra projekt eller planera förändringar som påverkar andras ansvarsområde. Det blir en fråga om att ha rätt personer med sig på tåget. Det faktum att gruppen innefattade två enhetschefer (andra kommuner bestod oftare av socialchefer, avdelningschefer och verksamhetschefer) lyftes ibland fram som en styrka eftersom det skulle underlätta implementeringen av projektet ute i verksamheten. Detta innebar samtidigt att projektet inte självklart blev förankrat högre upp i organisationens hierarki hos socialchef och politiker. Önskemål framförs om att en utsedd politiker kunde varit med vid kursens första tillfällen (och inte i slutet av kursen som under det aktuella året) och blivit mer insatt i kursens modell. Det hade underlättat när det väl blev ”skarpt läge” och de ville genomföra något som kanske innefattade ett beslut, menar avdelningschefen. Att förankra projektet hos parallella enhetschefer upplevdes lika svårt:

> Jag ser ju det tydligt i min ledningsgrupp att de chefer som inte varit med på kursen och är chefer över andra verksamheter, de har jag svårt att få med på banan. (Intervju med avdelningschef)

I början av året ägnas mycket, nästan konfliktfylld, tid på projektmötena åt att besluta vilka som ska vara med när teamet träffas och planerar projektarbetet och vilka diskussioner som ska tas i vilka forum. De två enhetscheferna tycker bestämt att de andra två enhetscheferna inom avdelningen måste vara med, annars kan de inte planera eller besluta någonting, menar de. De upplever inte att de har mandat att ta beslut som påverkar andra. Och när avdelningschefen menar att han får stå för förankringen till alla berörda i verksamheten verkar inte övriga i teamet övertygade. Det framkommer också att de två enhetscheferna valts ut till kursen som en del av deras kompetensutveckling eftersom de är unga och nya i chefsrollen. Att de saknar erfarenhet av chefsarbete kan delvis förklara deras osäkerhet gentemot de andra mer erfarna enhetscheferna på avdelningen.

Omorganisationer

I så gott som samtliga kommuner som deltar pågår, planeras eller har det precis genomförts någon form av omorganisation. Det är förändringar i olika storlekar, några som ett resultat av kursen, andra parallella. Vanligast är olika sorters sammanslagningar och integreringar av olika enheter eller funktioner. En kommun ska slå samman Individ- och familjeomsorgen med LSS-verksamheten, en annan planerar att samla barn och vuxna till ett gemensamt mottagningsteam. Andra kommuner vill samla en sorts syssla, ofta myndighetsutövningen, i en enhet. Det kan också handla om sammanslagning av olika stadsdelsförvaltningar. Samtidigt är det inte ovanligt med motsatsen till sammanslagningar, nämligen uppdelningar, exempelvis i form av ett ungdoms- respektive barnteam för utredningsverksamheten. Andra sorters omorganiseringar är olika förändringar i ledningsstrukturen (till exempel tillsättandet av biträdande enhetschefer som stöd till socialsekreterarna).

Skepsis mot dessa aktiviteter ventileras bland några deltagare. Hur man än organiserar sig eller ”vänder och vrider” på organisationen så blir något eller någon lidande, menar en enhetschef. Betydligt vanligare är emellertid att det sätts stor tilltro till att just en omorganisering ska lösa verksamhetens problem: ”Vi är övertygade om att det är själva organisationen som ställer till det” säger en kvalitetsutvecklare (kurstillfälle, fältanteckning).

Många samtal kretsar kring vad som kan beskrivas som ”jakten på den perfekta organisationen” och när olika lösningar ska diskuteras hamnar kursdeltagarna ofta i diskussioner om den interna strukturen. För en kommun som vid kursens start hade ett stort budgetunderskott kom utvecklingsprojektet att handla om att skapa en ny och mer effektiv organisation, bland annat genom en del sammanslagningar. Förväntningarna på den nya organisationen är höga. Den ska ”rensa upp” och ”skapa effektivitet”, framförallt genom att undvika dubbelarbete. De planerar att arbeta fram nya uppdragsbeskrivningar och tids- och kommunikationsplaner och sedan ska personalen få möjlighet att söka om sina tjänster. I slutpresentationen förklaras att den också ska bidra till ökad andel evidensbaserade insatser, nya rutiner för bokslut och verksamhetsberättelser, verksamhetsutvärderingar på gruppnivå, ny stödstruktur och ökad styrning gällande HVB-placeringar (så att det inte blir så kostsamt).

Omorganisationer görs gärna i samband med att en chef avgår. En kommun har exempelvis problem att driva sitt projekt under året då deras förvaltningschef avgått utan att en ny tillsatts. Det är avsiktligt, då politikerna bestämt sig för att först se hur de kan omorganisera i ansvarsfördelningen och anpassa chefskapet efter det. Detta skapar osäkerhet i arbetsgruppen gällande delegationsordningen och vilka mandat de har att genomföra sitt projekt.

En pågående eller förestående omorganisering är också något som ofta framförs som ett skäl till att man just nu inte kan eller hinner agera: ”Nu får vi se hur det blir med den nya organisat-

ionen", eller "vi får se till att den nya organisationen sätter sig först" är vanliga kommentarer i kurssammanhanget (kurstillfälle och projektmöte, fältanteckningar).

När systemen står i vägen

De system som används för dokumentation, kommunikation och liknande kan också sätta spelregler för vilka förändringar som kan åstadkommas. BBIC-licensen exempelvis, bestämmer till vilken grad man kan förändra i utredningsprocessen: "Vi måste göra så, annars får vi inte ha BBIC-licensen kvar", berättar en av cheferna (handläggarmöte, fältanteckning). För att kunna sköta den dokumentering som BBIC kräver är det vanligt att man köper in ett verksamhetssystem som erbjuder olika "moduler" (färdiga beslutsformuleringar, interna kommunikationssystem m.m.) som på olika sätt ska underlätta ärendehanteringen. Dessa köps in från olika privata företag och följer sina speciella logiker. Det är inte säkert att de helt går ihop med varandra eller med vad som krävs i dokumentationsväg av BBIC eller av någon myndighet. Det är heller inte självklart vilket system eller vilken logik som ska ha företräde i en sådan situation. Kvalitetssamordnaren berättar att socialtjänsten använder ett och samma verksamhetssystem till de tre olika verksamheterna Individ- och familjeomsorg, Vård och omsorg samt Arbete och försörjning, vilket begränsar hennes möjligheter att anpassa för mycket efter en verksamhets behov. Hon måste hela tiden tänka på helheten och det kan uppstå gnissel mellan enheterna. Det kan exempelvis handla om ett färdigt dokument som finns i systemet gällande beslut om att öppna "yttrandeutredning". Där finns automatiska journalanteckningar som "hoppar in" när man registrerar beslutet. Handläggarna på utredningsenheten vill att det ska stå en sak som kanske inte passar de andra verksamheterna, varför kvalitetssamordnaren inte kan gå in och ändra. En annan situation kan vara att handläggare inte har motsvarande "delegation" på att ta beslut på de olika avdelningarna. Inom Vård och omsorg kan handläggarna exempelvis själva inleda en så kallad "yttrandeutredning" vilket handläggare inom Individ och familjeomsorgen inte kan. Detta medför problem att hantera signeringsförfarandet i verksamhetssystemet så att det passar alla. På detta sätt beskriver kvalitetssamordnaren hur hon får hålla på och "trixa" för att få ihop olika intressen och att det helt enkelt inte alltid går att tillgodose allas önskemål.

Avslutning

SKLs kurs är onekligen lika skräddarsydd och ambitiös som uppskattad av socialtjänstens chefer och administratörer som deltar. Kursledarens pondus och kunskaper på området och föreläsningar av upplevd hög kvalitet och stor igenkänningsfaktor utmanade deltagarna och spred engagemang till att försöka driva igenom en förändring på ett identifierat problemområde. I Årby kom kvalitetssamordnaren att bli gruppens nav efter en tids förvirring kring roller och ledarskap. Inslag som satte konkret avtryck i kommunen var bland annat statistikkunskaper och "förbättringsteam-modellen" som involverade handläggarna i projektets operativa del. Organisatoriska förutsättningar i form av gränser och ansvarsområden inom enheten visade sig sätta markanta ramar för vad som uppfattades vara möjligt att genomföra. Det kanske mest påtagliga och akuta hindret var personalsituationen där mina observationer tycks stämma med tidigare forskning som visar hur socionomer skyr handläggningsarbetet inom Individ- och familjeomsorgen, ett arbete som upplevs allt för styrt, administrativt och stressigt.

7. Slutdiskussion

Syftet med rapporten var att undersöka de aspekter av dokumentering som framträder kring en grupp chefer och administratörer från ett socialtjänstkontor som går en kurs i ”förbättringsarbete”. Två teman som fanns med från allra första början var *hur det pratades om dokumentering* och *dokumenteringens roll i arbetet mot bättre kvalitet*. *Mätningar och statistik* samt *Årbys projekt om utredningar* var två andra teman som utkristalliserades efter hand. Ett sista tema var förutsättningarna för genomförandet av Årbyteamets projekt i *den organisatoriska kontexten*. Är det då möjligt att utifrån dessa olika kapitel säga något generellt om dokumentering som praktik och dess roll och betydelse i socialtjänsten idag?

Motsägelsefullhet och ambivalens är ord som skulle kunna sammanfatta vad som framkommer i materialet. För samtidigt som såväl politiker, myndigheter, arbetsgivare, olika chefer samt utredare och handläggare (i varierande grad) visar missnöje med tidskrävande och omständig dokumentation och administration tycks de alla vara en del i att dokumenteringsaktiviteterna inte bara fortlöper utan ökar. En diskrepans mellan ”pratet” och ”görandet” framträder.

Återkommande under kursens gång poängteras det att onödiga administrativa projekt breder ut sig i verksamheterna. Ett av kursens huvudbudskap är just att man inte ska hamna i administrativa lösningar och skyltfönsterprojekt utan jobba med sådant som gör ”riktig skillnad” för brukarna. Den administrativa logikens utbredning som bland annat Morén (1999), Ivarsson-Westerberg (2004), Onsjö Asp (2006, 2011), Alvesson (2006, 2012) och Forsell & Ivarsson Westerberg (2014) har beskrivit i olika verksamheter, observeras och varnas för i kurssammanhanget. Samtidigt ges kursen i en kontext som är uppbackad och finansierad av Socialdepartementet, som tillsammans med bland annat IVO och Socialstyrelsen kräver den dokumentering som handläggare och chefer på socialtjänstkontoren ofta upplever som meningslös och tidskrävande. Cheferna säger sig ha svårt att sortera och hinna med alla riktlinjer, enkäter, inventeringar, rapporter, styr- och policydokument som de menar avkrävs dem. IVOs inspektion uppfattas av somliga kommuner fokusera ensidigt på formalia och dokumentation istället för att intressera sig för hur det verkligen gått för klienterna. Kursledaren och föreläsarna ger vissa indikationer på vad de tycker att kommunerna borde och inte borde prioritera. Exempelvis är ett nytt lönesystem inte värt att satsa på, däremot är det viktigt att rapportera in statistik till databaser som Öppna Jämförelser och Kolada. I de individuella intervjuerna som gjordes med deltagare från Årby framkom emellertid att det var just dessa enkäter som upplevdes som mest meningslösa och stressande. Ett tvetydigt budskap kan sägas komma från Socialdepartementet som å ena sidan tillhandahåller en kurs som uppmanar kommunerna att undvika att fastna i administrationens klor, samtidigt som de med allt hårdare tag styr arbetet på socialtjänsten, ofta genom aktiviteter som genererar dokumenteringsarbete för utförarna. Och budskapet från kursen om att det bara är viss dokumentering (den som kommer från eget initiativ) som fyller en motiverad funktion medan annan kan prioriteras bort riskerar att bli svårhanterligt i kommunerna eftersom de har många olika instanser att förhålla sig till.

Ett konkret exempel är att kursledaren inte var nöjd med Årbys fokus på kortare utredningstider i sitt projekt. Hur skulle man kunna mäta och se att det blev bättre för brukarna då? Tiderna i sig säger ingenting om brukarnas erfarenheter, menade hon. Men kommunen, som fått anmärkning från IVO gällande dokumentation och utredningstider, upplevde ett behov att snabbt svara upp mot kritiken och fortsatte därför med detta fokus, trots kursledarens missnöje. Det framkom också hur ledningen till viss del använde utredningsenhetens gemensamma processkartläggning

till att försöka styra arbetet dokumentationsmässigt utifrån anmärkningar de fått. Detta är ett exempel på vad Ivarsson-Westerberg (2004) kallar för legitimerande administration och processen där ett yttre krav blir till organiserande och styrande administration (se även Ivarsson-Westerberg & Forssell 2014).

Det har också beskrivits hur socialtjänstens ledningsgrupper (chefer och administratörer) återkommande uttrycker frustration över dokumentering i olika former och alla förväntningar och krav som ställs i förhållande till detta. Att de är besvärade av ökad styrning och kontroll från statens sida framkommer också. Samtidigt kan vi se att när de själva ska föreslå lösningar och aktiviteter för att komma till rätta med problem de identifierat i sina projektarbeten, hamnar de gärna i någon form av dokumenteringsaktivitet. I tabellen över kommunernas projektarbeten i kapitel tre såg vi hur den absolut vanligaste föreslagna åtgärden var att skapa eller förbättra en skriftlig rutin, checklista eller handbok. Mätningar och uppföljningar ökade som föreslagen aktivitet. Bland de vanligare föreslagna åtgärderna finns också dokumentfokuserade aktiviteter så som förbättring av vårdplaner, genomförandeplaner och samordnade individuella planer (SIP). Konkreta åtgärder i stil med att bygga bostäder eller pröva konceptet ”hemma-hosare” förekom mer sällan. Det kan noteras att konkreta åtgärdsförslag med direkt koppling till brukare trots allt ökade under perioden. Tabellen ger onekligen en fingervisning om vilken typ av aktiviteter man vanligen tänker sig ska lösa de problem man har. Mest iögonfallande är exemplet med samordnade individuella planer, ett dokument som ska lösa problemet med för många parallella dokument genom att samla ihop dem i ytterligare ett dokument.

Det har också framkommit hur chefer som själva uttrycker sorg över att man idag dokumenterar mer på bekostnad av klienttid, samtidigt intar rollen som dokumenteringens bevakare. Olika aktiviteter som genomförs under året medför de facto mer dokumentering för handläggarna och dem själva, inte mindre. Vidare utövar de förhållandevis hård kontroll och styrning över sina utredare för att allt ska dokumenteras enligt myndigheternas föreskrifter. Bland annat genomdriver de projektet med processkartläggning av utredningsprocessen trots protester från de stressade handläggarna. Handläggarna undrar om detta är kontroll av eller stöd för dem och om en effektivisering av utredningsprocessen verkligen skulle gynna dem på något sätt. Eller kommer det snarare innebära att de får fler ärenden i sin korg?

Diskussionen om gränsen för utredarnas ansvar är intressant i sammanhanget. Mot bakgrund av den tidspress kommunen uppfattar befinna sig i gällande utredningar söker ledningen efter olika sätt att avgränsa ansvarsområdet. Till exempel var avdelningschefen noga med att poängtera att när det gällde att avsluta utredningar så fanns det bara två alternativ; att avsluta med eller utan insats inom föreskriven tid. Att hålla utredningen öppen för att kunna stämma av med familjen efter ett par veckor var inget alternativ. Den här typen av ”gråzons-situationer” eller situationer som utmärks av osäkerhet och ambivalens är ofta förekommande och till och med utmärkande för socialt arbete (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008, Ponnert 2013). Men när ärendet allt hårdare kopplas till dokumentation och tidspress finns helt enkelt inte tid för tveksamheter och den professionellas handlingsutrymme begränsas av en administrativ logik.

Även bland utredarna, de som utövar det sociala arbetet i förhållande till klienter framkommer en ambivalens gentemot dokumentering. Precis som Olofsdotter Stensöta (2013) visade i en typologi över fyra olika förhållningssätt som handläggare på försäkringskassan intar till riktlinjer och rutiner (rättighetsförvararen, administratören, hjälparen och entreprenören), finns det olika sätt på vilka utredarna i Årby hanterar kraven på dokumentation i utredningar och i vilken utsträckning de låter dessa styra arbetet. Flera handläggare uttrycker att de till viss del upplever exempelvis BBICs olika dokument som stöd. Färdiga blanketter, beslutsformuleringar och paragraf-

shänvisningar är värdefulla och tidsbesparande. Även utredningsdokument och vårdplaneringsdokument kan vara stöd i att strukturera utredningen. Samtidigt är det i denna grupp som de enda tecknen på faktisk protest eller motstånd återfinnes. Inte minst blir detta tydligt genom det framförda missnöjet bland handläggarna när de gemensamt skulle dokumentera och kartlägga sin arbetsprocess på bekostnad av tid för handledning i ”riktiga” ärenden. Angående klientdokumentation uppger flera handläggare att de tycker att dokumenten kan vara ”styltiga” eller klumpiga varför de stundtals valt att lägga dokumentationen åt sidan, vilket de också verkar ha haft utrymme att göra. Ett nyligen infört beslut av kommunens politiker om att inte ge tillstånd till förlängd utredningstid upplevs nu begränsa detta utrymme.

Ett annat exempel på att handläggarna i handling protesterat mot dokumentationskraven är att de helt enkelt struntat i att göra den avslutande dokumentationen i ett ärende där insatser kommit igång och istället tagit sig an ett nytt ärende. Avdelningschefen berättar hur flera av de ärenden som låg och ”tickade tid” i deras system egentligen visade sig vara färdiga i bemärkelsen att insatser påbörjats, utredaren hade bara inte gjort det formella avslutandet.

Den så kallade ”copy-paste-modellen”, som den skämtsamt kallas av handläggarna själva, där stycken från tidigare utredningar återanvänds på rutin skulle också kunna ses som en slags protest. Respondenter vittnar om slarvigt sammansatta utredningstexter där gammal eller irrelevant information får stå kvar år efter år. Även om återanvändning kan vara ett effektivt sätt att spara tid kan det också vara en signal om att dokumenten inte används som ett redskap i arbetet, vilket är BBICs syfte, utan är något som hastigt fylls i för syns skull för att svara upp mot krav.

Ytterligare ett sätt som dokumenteringsmotståndet visar sig på är arbetsflykten från myndighetsområdet där styrning och administration vid sidan av stress framkommit som vantrivselns främsta orsaker, vilket framkommit både i tidigare forskning och i de intervjuer som gjorts här.

Efter projektarbetet har Årbys handläggares utrymme för flexibilitet blivit ytterligare ett snäpp mindre till förmån för dokumenteringsaktiviteter. Processkartläggningen har resulterat i en detaljerad beskrivning över hur och i vilken ordning de bör gå till väga i utredningsförfaranden. För att kunna få en bättre och mer rättvisande statistik gjordes ändringar i verksamhetssystemet vilket medförde att handläggarna inte längre kan gå in och bakdatera sina ärenden. Detta innebär att de framöver behöver prioritera dokumentation framför att ge sig på ett nytt ärende. Det kan konstateras att den här typen av aktiviteter som i sitt enskilda sammanhang kan tyckas självklart och motiverat och inte så tidskrävande, i ett större sammanhang blir en adderad dokumenteringsbörda för socialarbetarna.

Årbys projektarbete skulle kunna vara ett exempel på hur styrning konkret kan ta sig uttryck. Olika legitimerande administrativa aktiviteter bakas in i kommunens projekt och handläggarna ska tillsammans med sina enhetschefer dokumentera sin arbetsprocess. Bakom aktiviteten finns olika syften där ett är att effektivisera processen och ett annat att producera en ”processkarta” som ska läggas ut på kommunens hemsida enligt föreskrifter från Socialstyrelsen. När utredarna hävdar att det är svårt att beskriva sitt arbete blir svaret från ledningens sida att de måste börja jobba så att det går att beskriva. Den nya struktur som fastställs blir i sin tur vägledande och styrande för kommande utredningar genom att fastställa hållpunkter som handläggarna ska bygga upp utredningen kring.

Ett alternativt sätt att se på det som utredarna ger uttryck för är som tecken på ett professionellt förhållningssätt gentemot manualer och standardiserade bedömningsinstrument (Svensson; Johnsson & Laanemets 2008: 92-93, Svensson 2013: 83). Det professionella skulle då ligga i förmågan att använda sådana när man tycker att det hjälper en och i andra sammanhang gör man på annat sätt. Att kunna vara flexibel framhävs som centralt för handläggarna. Detta skulle kunna

ses som en styrka och tecken på professionalitet, men inom ramen för kursen och myndighetsdirektiven betraktas det snarare som problem eller ”otrohet mot metoderna”.

En sammanfattande iakttagelse är att även om det gemensamma målet är att utredningar ska bli klara så snabbt som möjligt så att brukare ska få de insatser de är i behov av, så tycks det finnas två olika grundläggande förhållningssätt till dokumenteringens roll i detta. Den ena hållningen är viljan att nå målet ”trots” dokumenteringen, eller genom att smidigt manövrera sig igenom administrativa systemen. Denna hållning kan representeras av hur flera handläggare valt att genomföra sina utredningar. Den andra hållningen som i första hand representeras av politikerna, myndigheterna och cheferna (eftersom de måste svara upp mot kraven) tänker sig att målet bäst nås ”via” dokumentering eller med stöd av olika system.

Det visade sig också att när det gäller dokumentation i klientärenden figurerar olika syften parallellt och blandas. Olika personer motiverar sitt skrivande på olika sätt och ibland på flera sätt på en och samma gång. Morén (1999) noterade hur rättssäkerhetsperspektivet starkt dominerade och att dokumentationen gjordes för legala syften, men också att det fanns krafter för en alternativ approach som mer var fokuserad på dokumentation för brukarens skull. I detta material återkommer de legala aspekter om transparens och genomskinlighet vid sidan av dokumentering som beslutsunderlag, som minnesanteckningar för det egna minnet eller i situationer av personalrotation och som underlag för brukarens förståelse. En intressant studie kunde vara att se hur dokumentationen varierar i karaktär och omfång beroende på vilket syfte den tillskrivs. Så även att ta reda på mer om hur handläggarna tänker sig att brukarna vill ha dokumentationen och om brukarna vill ha det så. Eller kan de olika motiven ses om ett uttryck för att rättssäkerhetsperspektivet, under vilket BBIC implementerats, inte upplevs som motiverande, varför man tillskriver denna obligatoriska aktivitet en egen mening?

Att medvetet arbeta med mätningar och statistik, något jag betraktar som en specifik sorts dokumentering, presenterades som förhållandevis nytt för socialtjänsten. Det visade sig vara ett framgångskoncept för Årby kommun som genom att visa på ett ökat antal inkommande ärenden i förhållande till handläggartjänster lyckades få tre nya tjänster beviljade. De fick gehör hos politikerna först när de kunde visa ”svart på vitt” hur situationen var. I tider där offentliga organisationer måste redovisa och legitimera sin verksamhet (Power 1999, Forssell & Ivarsson Westerberg 2014) och motivera de medel man tilldelas kan dessa kunskaper komma att bli viktig ammunition. Mot bakgrund av de exempel på hur statistik kan manipuleras och missförstås finns anledning att ifrågasätta den självklara tilltro till mätningar som kursen förmedlar och varför den administration som detta genererar skulle vara mer motiverad än annan administration. Likaså är det relevant att empiriskt undersöka vad ett ökat mätningsfokus kommer att innebära för hur vi ser på sociala problem och dess lösningar.

En avslutande reflektion handlar om kursen och kommunens arbetsprocess. Det var inte svårt att identifiera styrkor med kursen genom dess ambitionsnivå och all kompetens som fanns representerad på olika områden. Flera verktyg som deltagare lärde sig att använda visade sig framgångsrika och kursledarens envisa försök att få cheferna att fokusera på brukarna istället för den egna organisationen tycktes få någon form av genomslag. Hon föregrep och varnade också för ”den strida strömmen” som rinner över chefer i arbetets vardag där dokumenterings- och administrationsaktiviteter utgör en stor del. På plats i kommunens vardagsarbete blev denna varning genast verklighet och en konkretare bild av strömmen framträdde. Vi såg hur omorganisationer, personalomsättningar, hög arbetsbelastning, ökande ansvarsområde och krav, möten av alla dess slag och även verksamhetssystemtekniska logiker kan sätta käppar i hjulet och få utvecklingsprojekt att stanna av. Kanske underskattas ”strömmens kraft” trots allt? Kanske bör uppmärksammandet av

vardagens arbetsstress kompletteras med en mer konkret diskussion om vad som kan prioriteras bort för att utrymme för projektet ska kunna frigöras.

Slutligen vill jag uppmärksamma en aspekt som är relevant för vidare studier. Hur upplever brukaren dokumenteringen? Uppfattas bemötandet mer rättvist och professionellt? Stjäl dokumenteringen viktig samtalstid från brukaren? Får en alltmer standardiserad bedömningspraktik betydelse för rekommenderade insatser? Skildringar av brukarens upplevelser av den nya tidens ordning är ännu sällsynta.

Referenser

Alexandersson, Karin (2006) Vilja kunna förstå- Om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten. Örebro Studies in Social Work 7. Örebro universitet.

Alvesson, Mats (2006) Tomhetens triumf:[om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel]. Atlas i samarbete med Liber AB.

Alvesson, Mats & Spicer, André (2012) ”A Stupidity - Based theory of organizations”. *Journal of management studies*, 49(7), 1194-1220.

Anderberg, Mats & Dahlberg, Mikael (2009) Strukturerade intervjuer inom missbruksvården - som en grund för kunskapsutveckling. Växjö University Press.

Andreassen, Tore (2003) Institutionsbehandling av ungdomar: vad säger forskningen? Gothia förlag.

Anntilla, Sten (2007) ”Sociala mätningar inget nytt”. *Nyhetsbrev från Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete*, temanummer Kan man mäta en människa? 2: 2007.

Armelius, Bengt-Åke; Bihlar, Berit; Fahlke, Claudia; Fridell, Mats; Hillarp Katz, Lova & Reitan, Therese (2010) ”BiB. Bedömningsinstrument inom behandling och forskning för missbruks- och beroendevården”. Rapport. *Statens institutionsstyrelse* – SiS.

Asp-Onsjö, Lisa (2006) *Åtgärdsprogram-dokument eller verktyg? En fallstudie i en kommun*. Avhandling. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

Asp-Onsjö, Lisa (2011) ”Dokumentation, styrning och kontroll i den svenska skolan”. *Educare*, 2011, nr 2 s 39-56, Malmö högskola.

Aspers, Patrik (2011) *Etnografiska metoder*, andra upplagan, Liber AB.

Atkinson, Paul; Coffey, Amanda; Delamont, Sara; Lofland, Jon & Lofland, Lynn (Eds.). (2001) *Handbook of ethnography*. Sage publications.

Berg, Elisabet; Barry, John; & Chandler, Jim (2008) ”New public management and social work in Sweden and England: Challenges and opportunities for staff in predominantly female organizations.” *International Journal of Sociology and Social Policy*, 28(3/4), 114-128.

Bergmark, Anders & Lundström, Tommy (2006) ”Mot en evidensbaserad praktik? Om färdriktningen i socialt arbete”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 13(2), 99-113.

Bergmark, Åke; Lundström, Tommy; Minas, Renate & Wiklund, Stefan (2008) *Socialtjänsten i blickfånget- Organisation, resurser och insatser*. Natur & Kultur.

Bergmark, Åke (2014) ”Ekonomiskt bistånd under socialtjänstlagen–en period av ökad restriktivitet och skärpta villkor”. I Pettersson, Ulla (2014) *Tre decennier med socialtjänstlagen – utopi, vision, verklighet*. Gleerups utbildning AB.

Best, Joel (1990) Threatened children: Rhetoric and concern about child-victims. University of Chicago Press.

Best, Joel (2001) Damned Lies and Statistics- Untangling Numbers from the Media, Politicians, and Activists, Berkley, University of California Press.

Best, Joel (2006) *Flavor of the month. Why smart people fall for fads*. University of California Press.

Brunsson, Nils (1986) ”Organizing for inconsistencies: on organizational conflict, depression and hypocrisy as substitutes for action.” *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(3), 165-185.

Brunsson, Nils (1993) ”Ideas and actions: Justification and hypocrisy as alternatives to control.” *Accounting, Organizations and Society*, 18(6), 489-506.

Bryman, Alan (2008) *Samhällsvetenskapliga metoder*, andra upplagan. Liber AB.

Börjeson, Bengt (1984) *Om socialt arbete som kunskapsområde*. Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

Börjeson, Bengt (2006) ”Maktens arrogans och ignorans”. I Ljunggren, Synnöve (red.) (2006) Mellan Scylla och Charibdis. *En skrift till Karin Tengvald*. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete.

Cameron, Deborah (2001) *Working with spoken discourse*. Thousand Oaks. Sage publications.

Clark, Chris (2006) ”Moral character in social work”. *British Journal of Social Work*, 36(1), 75-89.

Cumming, Sue et al. (2007) ”Raising the Titanic: Rescuing social work documentation from the sea of ethical risk”. *Australian Social Work* 60.2 (2007): 239-257.

Czarniawska, Barbara (2007) Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies. Liber AB.

Dean, Mitchell (1999) Governmentality: Power and rule in modern society. Sage publications.

Elg, Mattias (2001) *Performance measures and managerial work*. Avhandling. Department of Mechanical Engineering, Linköping universitet.

Elg, Mattias; Gauthereau, Vincent & Witell, Lars (2007) *Att lyckas med förbättringsarbete-förbättra, förändra, förnya*. Studentlitteratur.

Engström, Christer (2005) ”Implementering och utvärdering av Addiction Severity Index (ASI) i socialtjänsten.” Artikel till sammanläggningsavhandling. Umeå universitet.

Engström, Christer (2009) ”Social Workers' Ability to Assess How Clients Experience Investigation Sessions—With and Without the ASI.” *Journal of Social Work* 9.3 (2009): 309-321.

Emerson, Robert M., Fretz, Rachel I. & Shaw, Linda (2011) W*riting Ethnographic Field Notes. Second Edition*. The University of Chicago Press.

Evetts, Julia (2009) ”New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences”. *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266.

Evetts, Julia (2011) ”A new professionalism? Challenges and opportunities”. *Current sociology*, 59(4), 406-422.

Eysenck, Michael (1998) *Psykologi: Ett integrerat perspektiv*. Studentlitteratur.

Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Polity Press.

Ferraris, Maurizio (2011) ”Social ontology and documentality”. I *Approaches to Legal Ontologies* (pp. 83-97). Springer Netherlands.

Fine, Gary Alan (1993) ”Ten Lies of Ethnography. Moral Dilemmas of Field Research.” *Journal of Contemporary Ethnography*, Vol. 22 (3).

Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014) *Administrationssamhället*. Studentlitteratur.

Gambrill, Eileen (2011) ”Evidence-based practice and the ethics of discretion” *Journal of Social Work*, 11(1), 26-48.

Gilbert, Neil; Parton, Nigel & Skivenes, Marit (2011) *Child protection systems: International trends and orientations*. Oxford University Press.

Grumer, Signe (2015) ”Föräldrars erfarenheter av barnavårdsutredningar - Om mötet med samhällets yttersta skyddsnät”. Masteruppsats, Socialhögskolan Lunds universitet.

Hall, Patrik (2012) Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning. Liber AB.

Hood, Christopher (1995) ”The New Public Management in the 1980s: variations on a theme”. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109.

Huff, Darell (1958) *Hur man ljuger med statistik*. Natur och kultur.

Ivarsson Westerberg, Anders (2004) *Papperspolisen- Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Avhandling, Handelshögskolan i Stockholm.

Jacobsson, Katarina & Martinell Barfoed, Elizabeth (2012) ”Blanketter, formulär och pappersgöra- expanderande dokumenteringspraktiker i sjukvård och socialtjänst”. Beviljad projektansökan till Riksbankens Jubileumsfond.

Jacobsson, Katarina & Martinell Barfoed, Elizabeth (2015) ”Trender i Socialt arbete”. I Meeuwisse, Anna; Swärdh, Hans; Sunesson, Sune & Knutagård, Marcus (2015) *Socialt arbete - en grundbok*, 3:e utgåvan. Natur och Kultur.

Johansson, Staffan (2004) Implementering av BBIC-projektet i socialtjänstens organisationer. Rapport. *Socialstyrelsen*.

Johansson, Susanna & Ponnert, Lina (2015) ”Utredningsarbetets institutionella villkor i en förändrad omvärld- tendenser och utmaningar”. I Ponnert, Lina (2015) *Utredningsarbete i den sociala barnavården*, Gleerups utbildning AB.

Klasson, Torgny (2000) ”Medborgardeltagande, brukarinflytande och konsumentanpassning- Tre idealmodeller av medborgerligt deltagande i och inflytande över kommunal serviceproduktion”. I Agevall, Lena & Klasson, Torgny (red) (2000) *Demokrati i praktiken*. Studentlitteratur.

Kommunförbundet (2014) ”ASI-i Skåne- resultat av systematiskt användande”. Power Point presentation. *Kommunförbundet Skåne*.

Krohn, Joseph (2015) ”Beyond Outcome Measures in Child Protection: Using Feedback to Direct and Evaluate Social Work Practice”. *Practice*, 27(2), 79-95.

Kullberg, Karin (2011) Socionomkärrriärer- Om vägar genom yrkeslivet i en av välfärdsstatens nya professioner. Avhandling. Göteborgs universitet.

Laclau, Ernesto (1990) New Reflections on the Revolution of our Time. Verso.

Levay, Charlotta & Waks, Caroline (2006) Strävan efter transparens: granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk. SNS förlag.

Lévi-Strauss, Claude (1987) Introduction to Marcel Mauss. Routledge.

Levin, Claes (1998) *Uppfostringsanstalten. Om tvång i föräldrars ställe*. Avhandling. Lund universitet. Arkiv förlag.

Liedman, Sven Erik (2011*) Hets!: en bok om skolan*. Bonnier.

Linderot, Sofia (2015) ”Utredningspraktik vid placering av barn utanför hemmet”. I Ponnert, Lina (2015) *Utredningsarbete i den sociala barnavården*, Gleerups utbildning AB.

Lipsky, Michael (1980) Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russel Sage Foundation.

Lönn Svensson, Anngerd & Kokkonen Marika (2009) ”Attitydförändring och nya arbetsformer för social dokumentation-en utvärdering av ett projekt inom äldreomsorgen i sju kommuner”. Rapport. *FoU Sjuhärad Välfärd*; 22. Högskolan i Borås.

Magne Holme Idar & Krohn Solvang. Bernt (1997) Forskningsmetodik. Studentlitteratur.

Martinell Barfoed, Elizabeth (2014) ”Standardiserad interaktion-en utmaning i socialt arbete.” *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1), 4-23.

Martinell Barfoed, Elizabeth & Jacobsson, Katarina (2012) ”Moving from ‘gut feeling’to ‘pure facts’: Launching the ASI interview as part of in-service training for social workers.” *Nordic Social Work Research* 2.1 (2012): 5-20.

Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977) ”Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”. *American journal of sociology*, 340-363.

Minell, Marita (2014) ”Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten”. Power-point presentation från *Regionförbundet Örebro*. Regionförbundet.

Morén, Stefan (1999) ”Dokumentationens roll i socialt arbete.– Perspektiv och utvecklingsmöjligheter”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 6 (4) (1999): 329-342.

Norén, Lars (2000) ”Offentliga marknader och brukarinflytande”. *Kommunal ekonomi och politik*. Vol. 4, nr 1. Sid 7-29.

Olofsdotter Stensöta Helena (2013) ”Gräsrotsbyråkrati i förändring”. I Ivarsson Westerberg, Anders & and Casula Vifell, Åsa (2013) *I det offentligas tjänst: Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Gleerups utbildning AB.

Oscarsson, Lars (2009) ”Evidensbaserad praktik i praktiken – en introduktion för socialtjänstens praktiker, politiker och andra intressenter”. SKL & Kommentus.

Parton, Nigel (1998) "Risk, advanced liberalism and child welfare: The need to rediscover uncertainty and ambiguity." *British Journal of Social Work* 28.1 (1998): 5-27.

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

Pettersson, Ulla (2014) Tre decennier med socialtjänstlagen – utopi, vision, verklighet. Gleerups utbildning AB.

Pierson, Paul (2007) ”The Costs of Marginalization Qualitative Methods in the Study of American Politics.” *Comparative Political Studies* 40.2 (2007): 146-169.

Ponnert, Lina (2015) *Utredningsarbete i den sociala barnavården*, Gleerups utbildning AB.

Ponnert, Lina & Rasmusson, Bodil (2015) ”Att bedöma barns behov och föräldrars förmåga”. I *Utredningsarbete i den sociala barnavården*, Gleerups utbildning AB.

Ponnert, Lina (2013) ”Osäkerhet. Ett nödvändigt uttryck för professionalitet eller ett tecken på okunskap?” I Linde, Stig & Svensson, Kerstin (2013) *Förändringens entreprenörer och trögheten agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. S. 42-55. Liber AB.

Power, Michael (1999) *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.

Regnér, Margareta & Rasmusson, Bodil (2015) ”Familjehemsutredningar”. I Ponnert, Lina (2015) *Utredningsarbete i den sociala barnavården*, Gleerups utbildning AB.

Rogowski, Steve (2012) ”Social work with children and families: Challenges and possibilities in the neo-liberal world”. *British Journal of Social Work*, 42(5), 921-940.

Rogowski, Steve (2011) ”Managers, managerialism and social work with children and families: The deformation of a profession?” *Practice; Social Work in Action*, 23(3), 157-167.

Rogowski, Steve (2008) ”Social work with children and families: Towards a radical/critical practice”. *Practice; Social Work in Action*, 20(1), 17-28.

Rose, Nikolas & Miller, Peter (1992) ”Political power beyond the state: problematics of government”. *British journal of sociology*, 173-205.

Rosen, Aaron (2006) ”Evidensbaserad praktik i socialt arbete–utmaningar och möjligheter”. I Blom, S. Morén, S. & Nygren, L. (2006) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Natur & Kultur.

Ruane, Janet M. (2006) *A och O i samhällsvetenskaplig forskning*. Studentlitteratur.

Rådet för Kommunala Analyser, *RKA* (2012) ”Kvalitetsnyckeltal för verksamhet för personer med funktionsnedsättning 2012 - resultat för brukarnära indikatorer för boende och daglig verksamhet enligt Lss.”. RKA.

Rådet för Kommunala Analyser, *RKA* (2012) ”Kvalitetsnyckeltal för individ- och familjeomsorg 2012 - resultat för brukarnära indikatorer inom försörjningsstöd, barn och unga samt vuxna med missbruksproblem.” . RKA.

SKL (2009) ”Mot en effektivare kunskapsstyrning - Kartläggning och analys av nationellt och regionalt stöd för en evidensbaserad praktik i hälso- och sjukvården”. *SKL*.

SKL (2014) ”Leda för Resultat- Resultatstyrt förbättringsarbete”. *SKL*.

Silverman, David (2007) A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about qualitative research. Sage Publications.

Sunesson, Sune (1985) Ändra allt!: en uppmaning till socialarbetare. Liber AB.

Svenaeus, Fredrik & Bornemark, Jonna (2009) *Vad är praktisk kunskap?* Södertörns Högskola.

Svensson, Kerstin; Johnsson, Eva; & Laanemets, Leili (2008) *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete*. Natur & Kultur.

Svensson, Kerstin (2013) ”Varför fungerar det? Om betydelsen av förväntningar, institutioner och aktörer.” I Linde, Stig & Svensson, Kerstin (2013) *Förändringens entreprenörer och trögheten agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Liber AB.

Svensson, Lennart G. & Karlsson, Anette (2008) *Profesjon, kontroll og ansvar”. Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget. - 978-82-15-00859-2 ; s. 261-274.

Svärdsten Nymans, Fredrik (2012) *Constituting performance: Case studies of performance auditing and performance reporting*. Avhandling, School of Business, Stockholms Universitet.

Tengvald, Karin (1995) ”Behov av resultatorienterad kunskapsutveckling i socialt arbete.” Delrapport i *SOU 1995 58*.

Tengvald, Karin (2001) ”Kunskapsutvecklingen av socialt arbete–för klienters bästa.” *Socionomen* 1.

Tengvald, Karin (2003) ”Evidensbaserad praktik – om strävan att öka kunskaperna om verkningsfulla insatser”. I Varg, Nils (red) (2003) *Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten: En antologi.* Socialstyrelsen.

Tham, Pia (2006) ”Why are they Leaving? Factors Affecting Intention to Leave among Social Workers in Child Welfare”, *British Journal of Social Work*, 2007, 1225-1246.

Thelander, Joachim (2015) ”Den ofrivillige administratören. Om datorjobb och pappersgöra vid tre skånska vårdcentraler”. Kommande rapport, *Research Reports in Social Work. Socialhögskolan*, Lunds universitet.

Timmermans, Stefan & Epstein, Steven (2010) ”A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardisation”. *The Annual Review of Sociology* 2010. 36:69-89.

Åkerström, Malin (2009) ”Den administrativa hållningen”. I Basic, Goran; Thelander, Joachim & Åkerström, Malin (2009). *Vårdkedja för ungdomar eller professionella?: en processutvärdering av projektet Motverka våld och gäng*. Forskningsrapport nr 5 2009. Statens institutionsstyrelse.

Tryck från myndigheter och riksdag

IVO (2014) Informationsbroschyr. Inspektionen för Vård- och Omsorg.

IVO (2015) Inspektionen för Vård och Omsorgs (IVO:s) Policy för Tillsyn.

Proposition 1979/80:1: Om Socialtjänsten.

Socialdepartementet (2013) ”Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänsten- Överenskommelse för år 2013 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting”, Socialdepartementet och SKL.

Socialstyrelsen (2015) ”Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten”. Handbok, Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2012.1) ”Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete- Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete”. Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2012.2) ”Om standardiserade bedömningsmetoder”, Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2006) ”Barns Behov i Centrum- Grundbok i BBIC”, Socialstyrelsen.
Socialstyrelsen (2003) ASI - En strukturerad intervjumetod för bedömning av alkohol- och narkotikarelaterade problem. Socialstyrelsen.
Socialtjänstlagen 11 kap 1a§ och 11 kap 2 § SoL.
SOSFS 2014:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.
SOSFS 2012:12 Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden.
SOSFS 2006:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.
SOU 2009:68. Lag om stöd och skydd för barn och unga.
SOU 2005:110 Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting. Delbetänkande från RKA, Rådet för Kommunala Analyser.
SOU 2001:35. Bättre insatser vid missbruk och beroende.

Bilaga 1. Intervjuguide

Dokumenteringspraktiker inom socialtjänst

- Informera om hur intervjun kommer att användas, avidentifiera, ”kommun” eller ”enhetschef? inte specificera vilken kommun.
- Bakgrundsinfo: Hur länge jobbat i kommunen? Tidigare erfarenhet av socialt arbete?

TEMA 1

Kursen

- Vilka är dina allmänna intryck av att delta i kursen? Positivt och negativt?
- Hur skulle du beskriva ert utvecklingsarbete? Förändrades under året?
- Vilka konkreta effekter kan du se som ett resultat av kursen? Hade de hänt ändå?
- Har ert arbetssätt för kvalitetsarbete förändrats? Bestående?
- Huvudmän som figurerar: Hur ser du på förhållandet SKL-Socialstyrelsen- IVO-Socialdepartementet?
- Vad har drivit er process framåt? Rangordna.

TEMA 2

Dokumentering generellt

- Vad är dokumentering för dig?
- Förändringar gällande dokumentering under din tid som yrkesverksam? Inte bara mer utan hur, på vilket sätt...
- Vad tänker du om det? Positivt? Negativt?
- Prioritera/rangordna bland allt du gör som handlar om dokument (bred definition, läsa dokument, skriva, utforma). Vad skulle du skippa?
- Framåt, vad behövs i förhållande till ert uppdrag?
- IVO, Socialstyrelsen, hur påverkar de? IVO-granskningen

TEMA 3

Utredningsprocessen

- Utvecklingsarbetet som drogs igång efter jul. Hur skulle du säga att det hela började? Incitamenten? (IVO eller budget eller omtanke om överbelastade ssk?)
- Vart befinner i er nu?
- Har ni stött på något motstånd? Vad består det i? Vad handlar det om?
- Hur ser du på standardisering av utredningsprocessen? Till vilken grad?
- Vad förväntar du dig ska bli resultatet av utvecklingsarbetet?
- Tänk helt fritt, från dokumentering, vad behöver utredningsprocessen/utredarna för att det ska bli bättre? Är det utredarna som är dåliga på att dokumentera, brist på personal eller något annat som skapat den ohållbara situationen?

TEMA 4

Mätningar och statistik, styrning. MÄTA, VETA, STYRA

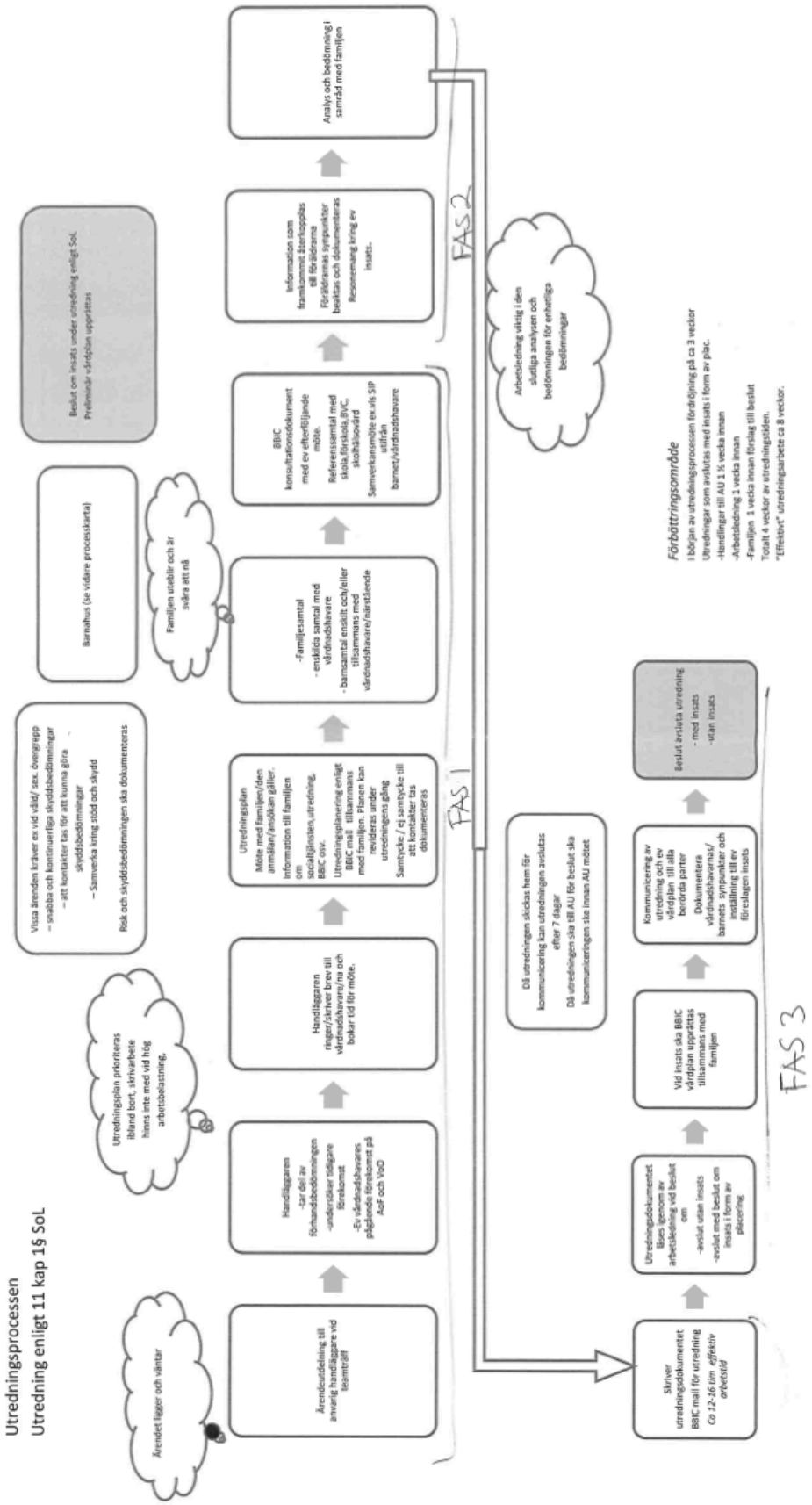
- Hur använder du statistik, mått och nyckeltal i ditt arbete idag?
- Treserva/Qlick view, hur använda du?
- Hur skulle du beskriva nyckeltal och dess funktion?
- Efterfrågar du mer?
- Finns det bra nyckeltal för er verksamhet?
- På vilket sätt kan det hjälpa dig i ditt arbete? Socialtjänstens arbete?
- Exempel på positiv erfarenhet av att ha arbetat utifrån statistiskt underlag?
- Exempel på negativ erfarenhet, missförstånd, fel, manipuleringar?
- Öppna jämförelser, Kolada, IVO
- På längre sikt, kan du se några effekter, påverkan på riktningen inom socialt arbete att man styr arbetet efter tal, mått och statistik. Exempel redan?
- Blir det mer kunskapsbaserat med hjälp av nyckeltal? På vilket sätt?

EXTRAFRÅGA

- Upplever du några dilemman i ditt jobb? Är det något som du tycker är extra svårt/knepigt med ditt arbete just nu?

ÖVRIGA REFLEKTIONER/NÅGOT ATT TILLÄGGA/
SPONTANA REFLEKTIONER KRING VÅRT SAMTAL/FRÅGORNA JAG STÄLLT

Bilaga 2. Karta over utredningsprocessen i Årby



Bilaga 3. Kommunernas projekt

	Presentation första seminariet	Presentation slutseminarie
Kommun 1 VoO	Tema: Avvikelsehantering Mål: Öka antalet avvikelser som åtgärdas och återrapporteras från 30-100%. Aktiviteter: Utbildning i Procapita, rutinbeskrivning, rutin för rapportering till socialnämnden.	Tema: Genomförandeplaner i hemtjänsten Mål: Större delaktighet för brukaren i planeringen. 100 % ska uppge att de känner sig delaktiga. Aktiviteter: Upplevelsemätningar, genomförandeplan-er redovisas i Procapita, uppdateringskontroll, öronmärka tid, stående punkt på APT, tydliggöra ansvar, skapa checklistor, utbildning i Procapita.
Kommun 2 IfO	Tema: Effekter av IFOs insatser Mål: Kvalitativt resursutnyttjande för brukarnas bästa, ökad tillgänglighet till rätt insats, största möjliga nytta i förhållande till socialtjänstens uppdrag, bredare flora av insatser, mer flexibilitet. Aktiviteter: PDSA-cyklar, tydligare vårdplaner, mätbara mål för brukarna, öka skydd istället för minska risker, hempedagoger, informations- och kommunikationssatsningar om socialtjänstens verksamheter	Tema: Öppenvårdsinsatser Mål: Balans på 40-20-40 mellan egenansökningar, uppsökande och remiss från myndighet. Aktiviteter: PDSA cyklar, aktivitets-/verksamhetsplan, förstabesök för egenansökningar inom 14 dagar, effektivisera insatser med bibehållen kvalitet, informationsmaterial till barn- och unga, testa hemma-hossare, öppna familjecentral, kompetensinventering och utvecklingsplan för kvalitativ och rättssäker vård, möten lednings- och stödfunktioner, mäta och följa upp enligt PDSA
Kommun 3 IfO	Tema: Hemlöshet Mål: Minska hemlöshet. Alla i kommunen ska leva och bo under trygga förhållanden. Aktiviteter: Struktur för mätning av de olika kategorierna av hemlöshet, förtydliga handläggares uppdrag, bygga härbärge, attitydförändringar hos medborgare, samverkan med frivården, samarbete med bostadsbyggare, överenskommelse med kommunala bolaget.	Tema: Samverkan kring hemlöshetsfrågor Mål: Anvisning om plats för övernattning för kommande natt vid personlig akut brist på övernattningsmöjlighet, max 1 månad inom situation 1, boende ordnat 3 månader före utskrivning vid situation 2, samverkansöverenskommelse med kriminalvården. Aktiviteter: mätningar, 56 förbättringsförslag; boendesamordnare, tydliggöra socialtjänstens uppdrag, korta kontaktvägar till hyresvärdar, tydliggöra ansvarsområden, samsyn med överförmyndare, utreda behov innan ge insats, SIP och genomförandeplaner i alla ärenden, uppföljning av ofullbordade insatser, ställa krav på Landstinget
Kommun 4 IfO	Tema: Systematiskt och strukturerat utvecklingsarbete. Mål: Struktur för systematiskt förbättringsarbete, öka avvikelserapporter, klagomålshant-ering som verksamhetsförbättring. Att brukarnas inverkan ökar. Aktiviteter: Utbildningar i nationella kvalitetsregister (ÖJ, Kolada), ny mötesstruktur, omarbetat kvalitetsledningssystem, utarbeta kvalitetsråd och brukarråd, IT- stöd	Tema: Avvikelsehantering Mål: Bättre struktur, säkrare dokumentation, utarbetade bedömningsgrunder samt rutiner för SoL-avvikelser Aktiviteter: nya riktlinjer, tydliggörande av olika avvikelsetyper, införande av kvalitetsråd, kartläggande av avvikelseprocessen, införande av IT-stöd
Kommun 5 IfO	Tema: Försörjningsstöd, bättre flöde av brukare, kostnad/nytta samt kommunikation	Tema: Sortering av gruppen arbetslösa, flödet, nyansering för att kunna rikta insatser. Modell för arbete med arbetslösa. Parallellt: metanivå,

	Mål: Metod för att utvärdera insatser utifrån nyttan för medborgaren. Alla enheter ska presentera kvalitetsmål tillsammans med ekonomiskt mål vid hel- och halvårsbokslut. Aktiviteter: systematisk synpunktshantering, ledningssystem, beräkna kostnad per brukare, informationssatsning för syfte och nytta för ökad delaktighet bland personalen, sammanställa och kvalitetssäkra verksamhetens olika utvärderingssätt, skapa arbetsgrupp med stöd, ledning och medarbetare	bättre samarbete inom verksamheten Mål: Hitta metod för att kartlägga situationer korrekt och hitta åtgärder. Få loss tid för att arbeta med dem som inte är a-kodade, de som verkligen behöver stödet. Få rätt på statistiken. Aktiviteter: fungerande organisation och arbetsformer. Kommunikationsstruktur, roller, ledarskap, syfte, förväntningar, arbetsfördelning, organisering, uppföljning, utvärdering, analys, omvärldsbevakning. Strategiskt fokus hos ledningsgrupp istället för operativt, tydligare ledaruppdrag, attitydförändringar hos medarbetare gällande kvalitetsarbete
Kommun 6 IfO+VoO	Tema:1. Öppna insatser för BoU, kvalitetssäkring av nytt arbetssätt. 2. ökad delaktighet i verkställighet av beslut för ökad kvalitet Mål: Ökad delaktighet och kvalitet i verkställighet av beslut. Brukares behov tillgodosett trots ny organisation och lägre budget (inga externa placeringar mer). Tydliga processer i utförandeledet. Ökade öppenvårdsinsatser, minskade HVB-kostnader. Aktiviteter: Ej föreslagna	Tema: Delaktighet och Inflytande i genomförandeplanering Mål: Ökad känsla av delaktighet i genomförandeplanering. Självständighet och motivation till följsamhet av planen hos brukaren genom inflytande över hur aktiviteterna planeras. Mätbar kvalitet av genomförandeplaner Aktiviteter: förbättringsteam inom IFO, äldreomsorg och LSS/Socialpsykiatri, granska genomförandeplaner utifrån delaktighet och inflytande, utarbeta förslag på lösningar och mätmetoder, kvalitetsledningssystem, samarbete stöd- ledning.
Kommun 7 VoO	Tema: Kundnöjdhet. Förbättrade metoder i situationer där kund eller närstående inte är nöjd, där personal saknar samsyn. Mål: kvalitetssäkrade arbetssätt och enhetligt arbete. Kundens delaktighet och känsla av sammanhang dokumenteras. Respekt för varandras kompetens i teamen Aktivitet: Vård- och omsorgskonferenser börjar dokumenteras och följs upp i Omsorg10-systemet.	Tema: OHL-omsorgshandledare inom äldrevården Mål: OHL ska driva förbättringsarbetet i vardagen, vara känd för kunder, närstående, ordinarie personal och vikarier, ha samtal med kunder av hög kvalitet, vara aktiv i personalgruppen, driva konstruktiva diskussioner, sprida tankesätt om kundfokus och kundens delaktighet, ha gott samarbete med enhetschef Aktiviteter: utbildningen i OHL för nya, påfyllning för gamla, enkät för att kartlägga nuvarande OHL-kompetens, undersökning av kundernas upplevelser, mäta och följa upp kontinuerligt
Kommun 8 VoO	Tema: Identifiera och koncentrera socialtjänstens kärnverksamhet. Mål: Ledningsgrupp i samsyn med fokus på relevanta processer. Prioritering och sortering i inflödet, uppföljning, verktyg för förändring och implementering av nya idéer Aktiviteter: checklista för förbättringar och riskanalys, sprida existerande redskap för medvetet ledarskap, coaching från närmaste chef, beslutsstödsprogram, implementera ledningssystem, intranät för informationsstruktur,	Tema: Måluppfyllelse vid insatser för hela verksamheten Mål: Ökad måluppfyllelse i brukarens beviljade insatser enligt SOL, HSL och LSS. Brukaren ska uppleva att insatser förs i riktning mot målet, tydlig beskrivning arbetssätt. Aktiviteter: nulägesanalys, förbättringsteam, kvalitetsmätningar, studie av dokumentering från beställning till utredning

Kommun 9 VoO	Tema: Salutogent förhållningssätt på organisationsnivå i förhållande till ekonomisk ersättningsmodell. Mål: Att VoO har skapat en organisation som möjliggör ett salutogent förhållningssätt, resurser används på bästa sätt, ökad brukarnöjdhet. Aktiviteter: brukarenkäter, medarbetarenkäter, utbildningar i salutogent förhållningssätt för chefer och medarbetare, kollegiegranskning, handlingsplaner, arbeta med KASAM-begreppet, strukturerat sätt att arbeta med avvikelser, ansvarsfördelning för genomförandeplaner och dokumentation, uppdrags-beskrivningar, konkretisera politiska mål och verksamhetens åtaganden	Tema: Salutogent förhållningssätt på organisationsnivå för brukarnöjdhet i hemtjänsten Mål: Brukare är nöjda och känner inflytande genom ett bra bemötande, möjlighet att påverka personalens tider, att hänsyn tas till deras önskemål och åsikter. Aktiviteter: kvalitativa intervjuer med brukare, statistiskt underlag på brukarnöjdhet, jämföra olika stadsdelar med olika grad av nöjdhet, jobba med bifynd från intervjuerna, återkoppling och diskussion med hemtjänstpersonal, fortsätta med brukarperspektiv, strukturera arbetet, årshjul och aktivitetslista, tydliggöra ansvar, följa upp och utvärdera.
Kommun 10 IfO	Tema: Insatser/placeringar för unga missbrukare Mål: Undvika dyra och dåliga externa placeringar, effektiva och forsknings-baserade insatser på hemmaplan, Samordnade kunskaper och insatser för socialtjänst. Aktiviteter: Ny organisation, översyn tidigare placeringar, utarbeta modell för systematisk uppföljning av effekter, kvalitet och kostnadseffektivitet, utforma kvalitetsplan/utvecklingsplan	Tema: Insatser/placeringar för unga missbrukare Mål: Balans i budget, billigare och effektivare placeringar Aktiviteter: Förslag på ny organisation, fungerande kvalitets- och ledningssystem, implementering av EBP, riktlinjer för bokslut och verksamhetsberättelser, öka evidensbaserade insatser, uppföljning av insatser på gruppnivå, stödstruktur för ledningsfunktionen, förvaltningsövergripande HVB-grupp, ökad styrning för externa placeringar
Kommun 11 IfO	Tema: Styr- och ledningssystem Mål: sammanhållen och kvalificerad utredning utifrån ett helhetsperspektiv genom att ta tillvara på verksamhetens egen kompetens. Rätt insats vid rätt tidpunkt. Aktiviteter: Intervjuer med brukare som blivit utredda, analysera utredningsdokument, utveckla styr- och ledningssystemet	Tema: Utredningstider, barnutredningar Mål: Alla utredningar ska avslutas inom 120 dagar, beslut i återaktualisering inom 14 dagar, minska återaktualiseringarna, utredning ger svar på inledande frågeställningar. Aktiviteter: Intervjuer med brukare, processkartläggning av utredningsprocessen, identifiering av förbättringsområden med handläggare, styr- och ledningssystem, statistiskt underlag till AU om ökning av ärenden, granskning av dokumentation i utvalda ärenden.

LUNDS UNIVERSITET

www.soch.lu.se

LUNDS UNIVERSITET

Box 117
221 00 Lund
Tel 046-222 00 00
www.lu.se