

*Lojal, lydig och tyst:
Om nya styrsystem,
decentraliserat ansvar och
bristfällig dialog i socialtjänsten*

Wanja Astvik

*Akademien för hälsa, vård och välfärd, Mälardalens
högskola och Psykologiska institutionen, Stockholms
universitet*

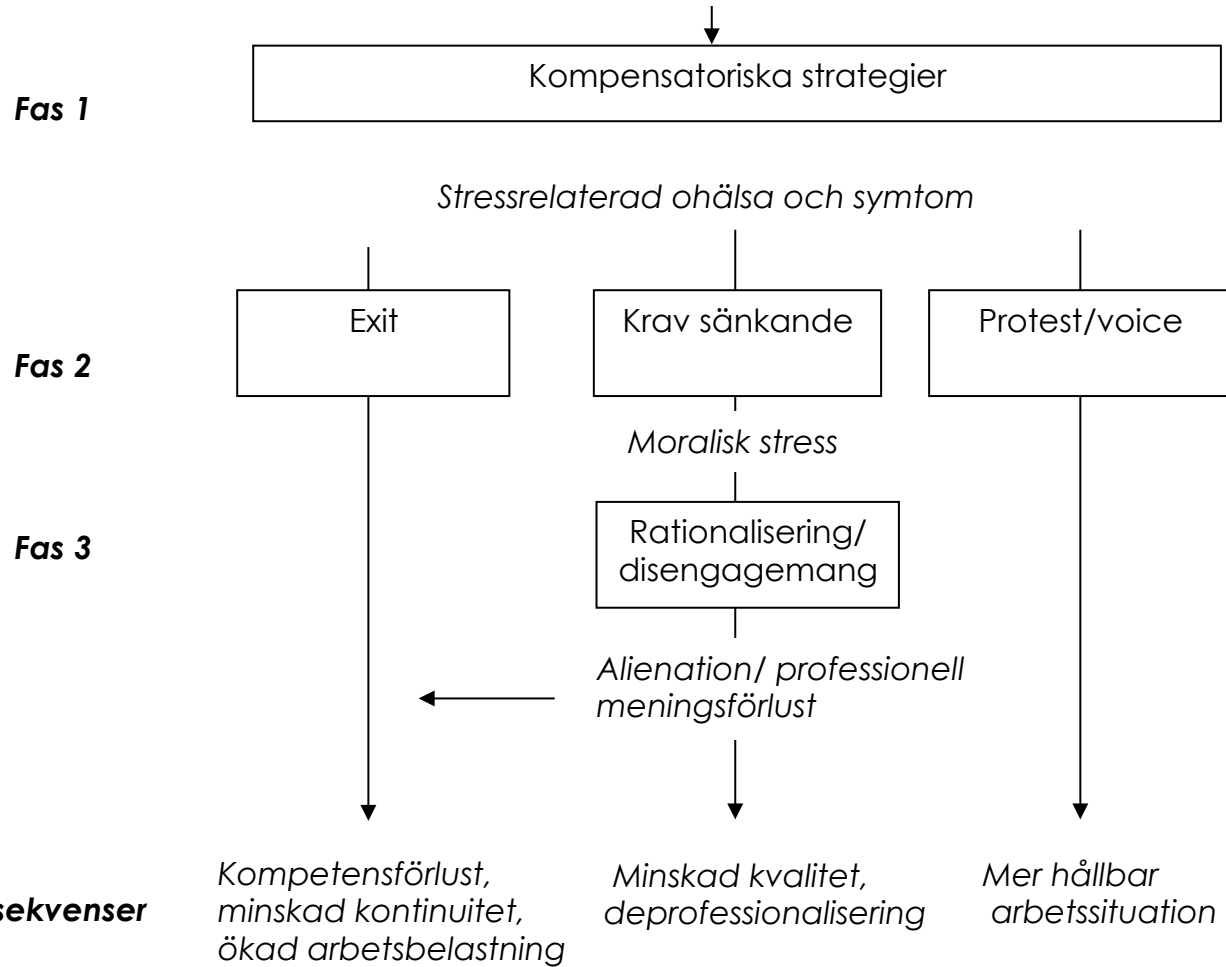
Överlevnadsstrategier i socialtjänsten

Wanja Astvik, Marika Melin & Michael Allvin

Syfte med studien var att:

- utifrån ett kontextuellt perspektiv undersöka individuella och kollektiva strategier socialsekreterarna använder för att **hantera obalansen mellan krav och resurser**, som framträdde som den **största källan till stress** i deras arbete.
- att analysera konsekvenser av olika strategier med fokus på medarbetarnas **hälsa** och **professionella lärande** samt **kvalitet i arbetsutförandet**.

OBALANS MELLAN KRAV OCH RESURSER



Slutsatser

- de olika strategierna har inte enbart individuella konsekvenser i form av stressrelaterad ohälsa, utan påverkar även arbetets kvalitet och professionell utveckling
- den höga arbetsbelastningen tycks tvinga socialsekreterarna till strategier som går emot deras professionella anspråk och bedömningar av god kvalitet.
- Resultaten i studien väcker frågor om nuvarande organisatoriska strukturer och styrsystem som tycks göra den strategiska och politiska nivå i organisationen fri från ansvar för konsekvenserna av de kvalitetssänkande strategier som professionen tvingas till.



Vad är New Public Management?



- NPM är en samling **managementidéer** som i hög grad lånas från den **privata sektorn**.
- Nya styrningsideal som omsatts i nya styrformer och organisationsstrukturer
- Införandet av **decentraliserat resultat- eller kostnadsansvar**, som delar upp tidigare sammanhållna förvaltningar i mindre organisationslikande enheter.
- **Interna marknader "köper" och "säljer"** sina tjänster till andra enheter eller beställare.
- **Kostnadsmedvetenhet** – ständig rationalisering av drift och organisation för att göra verksamheten mer kostnadseffektiv.

NPM lite historik



- Framväxten av NPM nära förbundet med det nyliberala uppsvinget i västvärlden från tidigt 80-tal och framåt.
- Nyliberalismen blev en framträdande utgångspunkt för samhällskritik över den hela den industrialiserade världen.
- Ronald Reagan i USA och Margret Thatcher i Storbritannien brukar betraktas som dem som förde in en marknadsliberal politik. Men även mitten- och vänsterregeringar har inkorporerat marknadsliberala inslag.

Historik forts



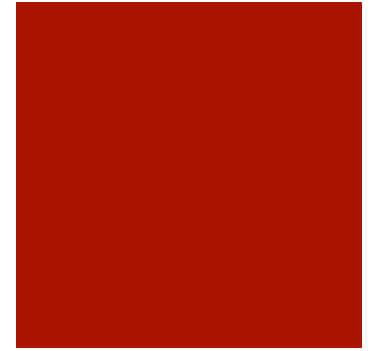
- I Storbritannien var NPM ett centralt inslag i den konservativa regeringens inrikespolitik från 1980-talet.
- Tillträdet av en nyliberalt inspirerad regering sammanföll med omfattande förändringar i styrningen av den offentliga sektorn.
- OBS!!!! Men NPM sammanfaller inte med nyliberalismen som politisk rörelse (Bejerot & Hasselblad, 2008)

Kritik mot offentlig sektor som bakgrund till NPM



- Expansionen av den offentliga sektorn.
- Risken för expertmakt utan medborgarkontroll - en offentlig sektor som tjänar sig själv snarare än medborgarna.
- Kritik mot storskalighet
- Kritik mot professionernas ställning (autonomi).

NPM i Sverige



- Sedan mitten av 80-talet Civildepartementet driver frågor om medborgerligt inflytande och kamp mot byråkratisering (decentralisering, avreglering, delegering, medborgarinflytande)
- Finansdepartementet har sedan 1980-talet drivit krav på effektiviseringar av den kommunala sektorn

....NPM i Sverige

- Vedertagen ståndpunkt bland politiker och ledningspersonal i offentlig sektor sedan 1990-talet – förbättrade resultat kan nås utan extra resurstillskott och samma prestationer kan utföras med mindre resurser.
- En styrningsregim baserad på NPM har sedan 1990-talets början alltmer överordnats de professionella verksamhetsregimerna inom vård, skola omsorg (Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson 2008) .

Kostnads kontroll



- Kostnadsansvar har decentraliserats långt ner i verksamheterna, till chefer på lågnivå. Koppling till intäkter i form av ersättning till verksamheten per elev, klient eller åtgärd.
- Skapat en kontinuerlig jakt på kostnader. (de mest intäktbringande patienterna, indragna tjänster, kortare behandlingstider, snabbare genomströmning av elever, etc.)

Kostnads kontroll forts.

- Beslut som tidigare betraktats som den politiska nivåns mandat har därmed flyttats neråt i organisationerna och kan därmed framstå som värderingsmässigt neutrala tekniska åtgärder. Det är inte politikerna som talar om hur kostnader ska kapas eller vad som ska bortprioriteras.



En konsekvens av kostnadsmedvetenhet



- Decentraliserad ekonomistyrning -> **kontroll av lokal resursförbrukning blir central i alla slags val, beslut och handlingar** -> vilket på sikt kan leda till att den **professionella verksamheten förändras**.

Hur mycket behandling av en missbrukare är ekonomiskt försvarbart givet kravet att hålla budget?

Hur mycket eller hur långa insatser i en familj är ekonomiskt försvarbart givet kravet att hålla budget?

Citat från intervju med en läkare (Bejerot & Astvik, 2009)

- "Vi får ju betalt för att patienterna har kommit hit men inte för de här sakerna vi gör med dem. Så har vi väl fått höra att om vi ska lägga in en patient så ska vi inte göra en lungröntgen direkt, utan det kan de göra från avdelningen. **Annars belastar röntgenundersökningen vår plånbok.** / .../ Fast ibland måste man ju tänka på vad som är enklast för patienten också"



NPM och kolonisering

- Ett framträdande tema i kritiska analyser av NPM är att professionell kommunikation kolonieras av managerialism. Dvs att styrpraktiker och relevanskriterier som är kopplade till ekonomiska mått inlemmas i det dagliga arbetets strukturer och på det sättet skapar en genomträngande kontroll.
- En ny uppsättning mål och ideal kan på så sätt bita sig fast och leda till att **nytta, kostnadseffektivitet och styrbarhet premieras** på bekostnad av den etablerade verksamhetsregimens normer.



Governmentality (M Foucault) eller Avancerad liberal styrning (N Rose)



- NY FORM AV **MAKTUTÖVNING**:
- Istället för att direkt inskränka handlingsfrihet utformas styrpraktiker som systematiskt försöker mobilisera och **dirigera aktörers vilja** och förmåga att reglera och bedöma sina handlingar.
- Genom **normer, incitament** och handlingscheman i den strategiska kommunikationen.
- Kontrollteknologier tex Självadministrerande metoder för jämförelser som möjliggör **kontinuerlig självvärdering** (individer, kollektiv organisationer)

Gransknings samhället -The Audit society (Power, 2003)



- Ställer krav på att all verksamhet dokumenteras på organisationsnivå och i allt högre grad på individnivå.
- **Mätbar** verksamhet **tränger ut svår mätbar verksamhet** i organisationerna.
- Verksamheterna **standardiseras**
- Revisionen fokuserar på att styrsystemen är på plats – ej utfallen/kvaliteten
- Ökad upptagenhet med organisationens **image och rykte** på bekostnad av operationella risker.

Litteraturtips om NPM

- Hasselbladh H., Bejerot E., & Gustafsson R Å. (2008) Bortom New Public Management – Institutionell transformation i svensk sjukvård. Halmstad: Academia Adacta AB.
- Politt C. & Dan S. (2011) The impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis. COCOPS Deliverable 1.1 www.cocops.eu



Uppdragsdialog i socialtjänsten (en storstad)



- Ca 70 intervjuer med chefer på olika nivåer i organisationen, professionen, fackliga representanter, controllers, revisorer, inspektörer, politiker, nyckelpersoner vad gäller personalfrågor och kvalitetsuppföljning, samt mer eller mindre "frivilligt" avhoppade chefer.
- Hur går styrning och uppföljning av socialtjänsten egentligen till? Hur ser uppdragsdialogen ut?
- Vilka eventuella hinder finns för dialog?

Ett integrerat ledningssystem som innebär att:



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

I studien framkommer att de indikatorer som mäts

- Inte säger så mycket om verksamhetskvalitet (svårt att mäta kvalitet i socialtjänst)
- Indikatorerna försöker fånga politikernas mål, (målstyrning) medan andra professionella mål som socialtjänstlag, föreskrifter etc "tas för givet"
- Tillrättalagda presentationer av resultaten. Man lyfter fram det man har satsat på och lyckats med. "Reklam- broschyrer" (Image)
- Man "får" eller vågar inte rapportera avvikelser från de uppställda målen (jämförelser med andra)



Forts...

- Mätsystem som kan ge incitament till underlåtenhetssynder. (Exempelvis, målet att personer med psykiska funktionshinder ska bli mer självständiga mäts genom minskat antal hjälptimmar) (kostnadskontroll)
- Inga system (eller incitament) att rapportera eventuella brister som kommer av budgethållning. (Image)



En socialtjänst i världsklass? - Det är oftast grönt!



”Men om jag uppfattar dig rätt så är det i huvudsak de här indikatorerna, om de är uppfyllda eller inte som är er huvudsakliga källa till information om kvalitetsuppföljning? Ja och månadsrapporter och budgetrapporter också naturligtvis. Men de här röda, gula, gröna är viktiga, och de är ju oftast gröna. Alltså det är inte mycket som är gult och definitivt inte mycket som är rött”. (politiker)

Socialsekreterare om styrning och dialog:

- Det handlar om vad jag förväntas åstadkomma och **vad vi som verksamhet behöver fokusera på utifrån vad politikerna har satt för mål**. Alltså man sitter här med verkligheten och försöker få ihop den och sen ska man göra sådana här snygga mål som man ska uppnå. Jag önskar att dialogen var om någonting helt annat. Som - **Hur funkar verksamheten egentligen? Hur säger vi att den ska funka och hur funkar den egentligen? Hur räcker vi till? Hur få vi ihop vårt skrivande? Hur sköter vi det som förväntas av oss rent lagligt eller juridiskt?** Man skulle önska att någon kom och såg hur det faktiskt var och inte hela tiden bara **rapporterar att det funkar okej** och så får **vi se till att det verkar som att det funkar okej.**" (Socialsekreterare)

Hinder för dialog – hierarkiska strukturer och lågt i tak



- Kommunikationen sker enligt en strikt hierarkisk struktur. Ingen öppen dialog.
- Kritiken filtreras via hierarkin och urvattnas ju längre upp den kommer.

”Det är ju mycket hierarki här, ska ju sägas. Man får inga direktsvar här utan det är verkligen viskningsleken åt alla håll här. Det börjar med ett skrik liksom och slutar med ett pip.” (nyckeltjänsteman)

Hinder för dialog - normer och incitament



■ BUDGET ÖVERORDNAT VERKSAMHET OCH KVALITET

"Men då är budskapet att budgeten går före verksamheten, skit i lagstiftningen, se till att budgeten hålls. Så är det och är man inte beredd att göra det då kan man göra någonting annat." (Avd.chef)

"Ja, sköter du inte budgeten då åker du ut och då är det några stycken där budgeten inte har gått ihop då de inte har klarat det hela. Ut. Och det gör man helt öppet. Budgeten ska hållas. Alla vet vad som har hänt kring de här cheferna som varit öppna med kritik. Ut. Det är inofficiellt, men alla vet det." (Avd.chef)

Incitament och repressalier



- " Är vi tvungna att placera så är vi tvungna att placera, vi kan ju inte säga nej till någon som verkligen behöver det. Så att, ja jag vet inte, det har löst sig hittills bara man kan förklara varför det blir som det blir fast det är inte roligt eftersom **man får ju skämmas och så får man lägre löneökning.**" (Biträdande enhetschef)

Kritik som illojalitet



- NEGATIVA KONSEKVENSER AV BUDGETHÅLLNINGEN FÅR INTE RAPPORTERAS UTAN SKA "HÅLLAS INOM FAMILJEN".
- ATT TALA OM BRISTERNA BETRAKTAS SOM ILLOJALT.

"Det är toppstyrt i detalj på alla nivåer och det ges inte möjlighet att komplettera och reflektera och det bygger mycket på ja-sägandet som belönas eller att de krafter gynnas som inte är kritiska. De betraktar avvikande kritik som en illojalitet på ett sätt som jag aldrig har upplevt." (Avd.chef)

Lojalitetskonflikter

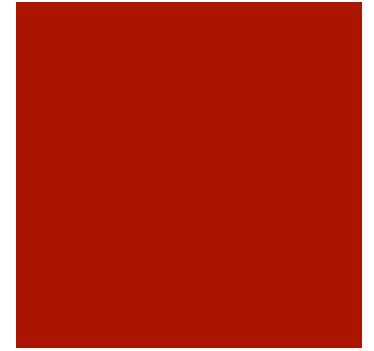
Image eller ämbetsmannans ansvar

"Om jag jobbade på Ericsson eller på en bilfabrik och om jag hittar något fel på det instrument jag producerar och kommer med förslag på förbättringar, så kommer jag att belönas. Men om jag gör samma sak i en offentlig sektor som heter socialtjänst idag, så blir jag istället bestraffad."

"Det är inte friskt ur utvecklingssynpunkt, det är inte friskt utifrån de demokratiska grunder som en offentlig förvaltning ska bygga på." (fd hög chef)

Image – meddelarfrihet?

“Om man är chef i en verksamhet och har ett uppdrag då tycker jag inte att man vänder sig offentligt och kritiserar, det är kontraproduktivt, det leder inte till någonting. Det här är ett område som redan har dålig status bland folk och det gör att statusen blir ännu sämre. Det blir svårare att rekrytera personal och..... alltså det för med sig en massa negativa konsekvenser som inte är bra.” (politiker)



Repressalier - Rädsla - Tystnad



"När det börjar påverka din grundtrygghet, din lön, din anställning, din försörjningsförmåga. Jag trodde ändå att moderna organisationer inte utnyttjade dessa primitiva processer på ett sådant negativt sätt".

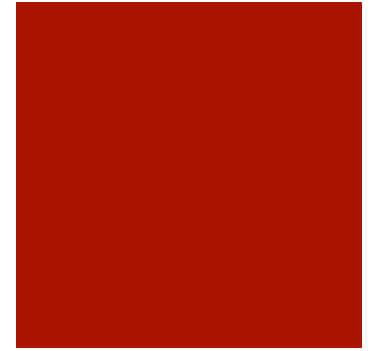
- Rädsla och tystnad som fortplantas neråt i organisation- den enskilda socialsekreteraren som pekar på brister kan avfärdas som "besvärlig". (rädsla för sämre löneutveckling och dåliga eller inga referenser)

Kännetecknen för professioner:



- Kontroll över sin egen kunskapsproduktion, hög grad av autonomi i det dagliga arbetet, **styrda av allmännyttiga målsättningar**, ett officiellt definierat **åtagande mot samhället snarare än mot en enskild arbetsgivare.**

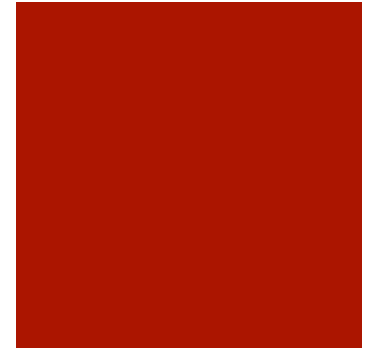
Hinder för dialog - Skilda uppfattningar om demokrati – lojalitet mot vem?



- Lojalitet mot uppdragsgivare, dvs politikerna. Kritik kanaliseras på fritid genom politiskt engagemang.
- Lojalitet mot uppdragsgivare men också uppdraget som offentlig tjänsteman.

Demokrativärden

- Öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar
- "I öppenheten ingår skyldigheten att säga ifrån när makthavare företar sig något som är olagligt, oetiskt eller olämpligt. /.../ Utan öppenhet kan vi inte diskutera de politiska frågorna på ett relevant sätt, och det är inte möjligt att utkräva ansvar av makthavarna" (Lundquist, 2001)



Ämbetsmännen ska bevaka att de offentliga värdena beaktas, som består av:



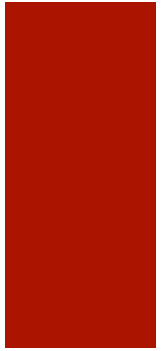
Demokrativärden

- Politisk demokrati
- Offentlig etik
- Rättsäkerhet

Ekonomivärden

- Funktionell rationalitet
- Kostnadseffektivitet
- Produktivitet

Möjliga strategier i förhållande till styrningen (Lundquist, 2001)



		Ämbetsmannen uppfattning av styrningen	
		<i>Etisk Laglig Lämplig</i>	<i>Oetisk Olaglig Olämplig</i>
<i>Ämbetsmannens reaktion</i>	Lojalitet	Stödja	X
	Protest Öppen	X	Väcka Vägra Vissla
	Obstruktion dold	X	Viska Maska Sabotera
	Sorti	X	Ta avsked Överlåta

Sammanfattning – styrningens problematik



- Det hierarkiska kommunikationssystemet
- Normer och incitamentsystem – budget prioriterat framför verksamhetskvalitet; image och varumärke viktigt; kritisk reflektion betraktas illojalt (eller besvärligt), repressalier som skapar tystnad
- Skilda demokratiuppfattningar och konflikterande lojaliteter – Ämbetsmannansvar (lagar, riktlinjer, öppenhet) vs Arbetsgivarlydnad (den politiska majoritetens mål, budget och goda rykte)
- Stor diskrepans mellan fagert tal om hög kvalitet i socialtjänsten och faktiska villkor och förutsättningar för kvalitet.

Fortsatta studier om styrsystem och arbetsvillkor i socialtjänsten



- **Ny longitudinell enkätstudie** i samarbete med Akademikerförbundet SSR och Vision. Totalundersökning av myndighetsutövande socialsekreterare, biståndshandläggare och chefer. (ca 5000 individer med komplett svar)
- Jämförelser av arbetsvillkor från SACO-studie 1992. Jämförelser med andra välfärdsprofessioner.
- **Kvalitativ studie**. Samtliga socialsekreterare som slutat på sitt arbete 2014 i två kommuner om orsaker/motiv till exit. Fokus på relationen till org.