

Bidrag till konferensen "Arbetet i människors liv", Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet och Forum för arbetslivsforskning i Sverige. Göteborg 13-14 maj 2009.

## ÖVERORGANISATORISKA STYRSYSTEM I SOCIALTJÄNSTEN – PRÖVNING AV EN ANALYSMODELL

*Eva Bejerot*

*Psykologiska institutionen, Stockholms universitet*

### 1. BAKGRUND<sup>1 2</sup>

I detta bidrag beskrivs socialtjänstens överorganisatoriska styrningslandskap. En väsentlig del av denna nya styrning utgår från Socialstyrelsen men också Sveriges kommuner och landsting (SKL). Problematiseringen som driver förändringen tycks emana från en brist på tillit till verksamheten och till socialarbetarnas professionalism. Ett antal i media mycket uppmärksammade fall av vanvårdade barn har bidragit till att "man" inte längre kan anta att socialtjänsten förmår uppfylla sitt uppdrag. Under senare år har flera initiativ tagits för att förändra socialtjänstens praktik genom översyn av utbildningar i socialt arbete, utveckling av beprövade arbetsmodeller och en reformerad tillsynsorganisation.

#### 1.1 NPM och institutionell transformation

Den förändring som beskrivs ingår i omfattande reformprogram för den offentliga sektorn som inleddes under senare delen av 1980-talet. Syftet var att ändra på vad som uppfattades vara ineffektiva byråkratiska organisationer. Effektiviteten skulle öka och demokratin stärkas genom att makt och ansvar decentraliserades. I denna reformering av offentlig sektor har statens styrning av kommuner och landsting förändrats. Reformeringen har lett till en uppdelning på mindre och uppföljningsbara enheter samt att beställarfunktionen tydligare separerats från utförare. Mål och ansvar formuleras i kontrakt där ersättningen i varierande grad kopplas till måluppfyllelse och resultaten granskas genom nyckeltal och kvalitetsindikatorer. Vartefter dessa styrsystem blivit alltmer komplexa har kunskapsområdet avseende tekniker för styrning och uppföljning på distans ökat (eller om det möjligen kan vara tvärtom ;-))

Reformerna i en denna riktning kom att benämnas New Public Management, NPM (Hood 1991). I senare analys har OECD bekrivits som en entreprenör för NPM vilket kan förklara att den statliga styrningen av offentlig sektor blev alltmer lika inom OECD-området under 1990-talet (McLaughlin & Osborne 2002). Under 1990-talet handlade reformerna framför allt om marknadisering av den offentliga sektorn, men under 2000-talet har det skett en förskjutning av NPM till att alltmer handla om styrning *inom* stat, kommuner och landsting. Enligt Pollitt (2003, s. 27-28) karaktäriseras NPM idag av följande:

---

<sup>1</sup> Studien är en del av ett större projekt där tre sektorer i två kommuner undersöks: "Strategier för hälsa och kvalitet i välfärdstjänstearbete", finansierat av AFA, projektledare Wanja Astvik.

<sup>2</sup> Anna Clara Nordgren har inom ramen för sin magisteruppsats vid Psykologiska institutionen i Stockholm bidragit till datainsamlingen om socialtjänstens regleringslandskap.

- En förskjutning av fokus från administrativa system, resurser och processer till prestationer och effekter
- Betydelsen av att system för att kvantifiera resultat i form av prestationsmätningar
- Skapande av specialiserade och fristående utförarorganisationer
- Kontrakt och kontraktliknande relationer mellan olika nivåer av uppdragsgivare och utförare
- Ökad användning av marknadslika mekanismer i olika former av serviceproduktion. Betoning av kvalitet och konsument-/brukarintressen.

I en tidigare studie om reformeringen av sjukvården med titeln ”Bortom New Public Management” (Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson 2008) intresserade vi oss för hur det överorganisatoriska regleringslandskapet var uppbyggt. Slutsatserna formulerades i termer av ”institutionell transformation”, det vill säga att det skett en bred och långvarig förändring av strukturer och aktörer och en förskjutning av vad som betraktades som viktiga uppgifter för verksamheten (se även Bejerot & Astvik 2008). Här finns likheter med Pollits (2003) beskrivning av 2000-talets NPM.

## 1.2 Den spridda styrningen och ”governmentality”

I analyser av 1990-talets NPM beskrev Clarke & Newman (1997) den spridda (*”dispersed”*) styrningen snarare än en fragmenterad stat som en central del i New Public Management. Analysen baserades då på en styrning av offentlig sektor som använde upphandlingar, pseudo-marknader och liknande, dvs 1990-talets version av NPM. Den spridda styrningen i form av en normering av verksamhetens kunskaps är ett fenomen som framstår som alltmer intressant. I denna styrning enrolleras aktörer på olika nivåer till att iscensätta styrnings- och förbättringsprojekt vars resultat används såväl för egenkontroll som återrapportering till högre nivåer i alltmer aggregerade mått, från lokala verksamheter upp till myndighets- och departementsnivå. Spridd styrning är således något diametralt skilt från delegerad styrning.

Studier av statens roll i styrningen av offentlig sektor har inspirerats av Foucaults idéarv där han betonar vikten av att uppmärksamma sammanvävningen av makt och kunskap genom begreppet *”governmentality”*. Rose (1995) har kanske beskrivit begreppet bättre än någon annan:

”Det kraftfält vi konfronteras med i nuet består av en mångfald av apparater som griper in i varandra för att styra den ene eller den andra dimensionen av våra liv, apparater som inte kan förstås i enlighet med en polarisering i offentligt och privat, stat och civilt samhälle. (...) Sådana maskiner utövar inte sin makt över invånarna i ett nationellt territorium från en centralt belägen plats. Snarare etableras relationer mellan olika kalkyleringscentra och diverse projekt för maktutövande (...) – så att händelser inom microrymder som sovrummet, fabriksgolvet, skolsalen och läkarpraktiken kan placeras i förhållande till syften, målsättningar, strävanden och principer som upprättats i politiska diskurser eller politiska program.” (Rose 1995, s. 44-45).

Maktutövning och styrning betraktas här som distribuerad i form av en mångfald av ”apparater” eller ”maskiner” som syftar till att inducera ett ansvarstagande och självstyrande beteende hos kollektiv och individer. Styrtekniker som kontrakt, självadministrerade metoder för jämförelser och kontinuerlig självvärdering, liksom normer och riktlinjer kan betraktas som sådana maskiner.

## 2. UTREDNINGAR OM DEN OFFENTLIGA SEKTORNS STYRNING

Den statliga styrningen av välfärdssektorn och kommunerna är föremål för en ofantlig mängd skrivelser. En sökning på Google på orden ”stat kommuner styrning” gav 60 000 träffar, motsvarande sökning på Google Scholar gav 5000 träffar. Det är naturligtvis helt ogörligt att kortfattat beskriva detta universum och jag kommer bara göra några enstaka nedslag i statliga utredningar som är relevanta för föreliggande studie.

I en bok om 1990-talets reformer beskrev Rombachs (1997) marknadiseringen av kommunerna och effekterna av detta. Förändringen ledde till en förändrad organisationskultur där man fokuserade alltmer på att avgränsa uppgifter och där rollinnehavarna uttryckte såväl ökad stolthet över marknadsmekanismerna som oro för sänkt kvalitet i verksamheten. Denna oroande bild speglas också av Hirschfeldt och Peterssons (1997) studie om förvaltningspolitiska problem i styrningen av offentlig sektor. De beskrev hur införandet av ramlagar inneburit att ansvariga politiker i praktiken förlorat kontrollen över de offentliga verksamheterna. Deras slutsats var att den offentliga makten blivit oöverblickbar. För att kunna styra den alltmer komplexa offentliga sektorn behövdes därför en ny granskningsmakt. Dessa nedslag i 1997 års studier om styrningen i offentlig sektor visar hur problemen uppfattades vid den tiden.

Tio år senare, i utredningen ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning” (SOU 2007:75), finns en genomgång av hur den efterlysta granskningsmakten har utvecklats till något större under 2000-talet.<sup>3</sup> I utredningen beskrivs hur rad styrpraktiker som mål- och resultatstyrning, instruktioner, regleringsbrev och krav på återrapporteringar fungerar på högsta nationella nivå, för regering, departement och myndigheter. Detaljeringsgraden i styrningen uppfattas ha ökat och återrapporteringskraven kräver mycket stora resurser. I utredningen presenteras en beräkning av kostnaderna för detta - mellan två och tre miljarder per år om kommunnivån inräknas. Utredningen föreslår förändringar i lagarna för att minska detta arbete på myndighetsnivån, en förändring som enligt information på Ekonomistyrningsverkets hemsida kommer att genomföras. På denna nivå finns således en oro för styrningens negativa effekter och en angelägenhet i att rätta till missförhållanden. En motsvarande utredning om effekterna av denna typ av styrning på lokala verksamheter väntar fortfarande på att bli gjord.

Ansvarskommittén har haft regeringens uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen och de lade fram sitt slutbetänkande år 2007 (SOU 2007:10). Här analyseras bland annat förhållandet mellan stat och kommunerna, en relation som beskrivs som präglad av brist på tillit och dialog. Styrningen beskrivs som bristfällig.

”Statens styrning av kommuner är sektoriserad, dåligt samordnad och oprioriterad. Kunskapen om dess effekter är bristfälliga. Få avvägningar görs av hur enskilda styrmedel påverkar andra verksamheter.” (s. 15)

För att lösa dessa strukturella problem föreslår kommittén att den statliga styrningen framgent ska inriktas på normering i form av kunskapsstyrning och tillsyn.

---

<sup>3</sup> I utredningen har ett trettiotal arbeten om statens styrning analyserats, såväl statliga utredningar som forskning. Slutsatsen är att merparten av dessa studier handlar om avgränsade inslag i styrsystemet som oftast studerats vid ett tillfälle och som är av ”färskvarukaraktär” (SOU 2007:75, s. 109).

”Den statliga styrningen av välfärdstjänsterna bör ta tillvara de fördelar som ligger i en utvecklad kunskapsstyrning. Det kräver utvecklade system för nationell informationsförsörjning, vilket i sin tur förutsätter att staten tar ett tydligare ansvar för nationell uppföljning och utvärdering av välfärdstjänsterna.”(Ibid. s.15).

Det kommer att bli ett allt viktigare forskningsområde att följa hur styrningen av välfärdstjänster utvecklas och att särskilt studera effekterna av dessa normerande styrformer.

### **3. SYFTE**

Ett syfte med studien är att analysera den överorganisatoriska styrningen i socialtjänsten. Särskilt riktas intresset mot de nyare inslagen av New Public Management med instrument som bygger på normering och självreglering genom kunskapsstyrning och tillsyn, men också av de traditionella instrument som har samband med de nyare styrformerna. En hypotes är att den nya styrningen systematiskt bygger på och får sin kraft i och genom kopplingar, samband, hänvisningar *mellan* olika typer av instrument och tekniker.

Ett andra syfte är att pröva och utveckla en analysmodell som formats utifrån tidigare forskning om styrning av sjukvård och skola. Frågan är om denna modell kan underlätta analyser av komplexa styrlandskap i andra offentligt styrda sektorer, som exempelvis socialtjänsten.

### **4. METOD OCH MATERIAL**

Under datainsamlingen var utgångspunkten för att fånga den förändrade styrningen av socialtjänsten genom temat ”kunskapsstyrning”. Hettan och kraften i temat baseras på ett behov av evidensbaserad praktik i socialtjänsten verksamhet som tas upp i flera rapporter och utredningar. Avsikten var inte att begränsa studien till denna form av styrning, snarare var intresset hur denna styrning bygger på och får sin kraft genom kopplingar till andra instrument som därigenom stärker styrningen i sin helhet. I analysen kommer kopplingarna *mellan* instrumenten att analyseras för att se om det överorganisatoriska regleringslandskapet faktiskt är mer sammanhållet än vad det i förstone tycks vara.

Fördelen med att utgå från ett tema eller förändringsprogram är också att det blir lättare att avgränsa empirin inom de olika instrumenten och att man får en kronologi som gör data mer hanterbar. Förutom temat kunskapsstyrning används ibland exempel från styrningen av social barn- och ungdomsvård. Det hade gått lika bra med området missbruk eller kvinnofrågor, huvudsaken var att göra en avgränsning. Av den totala kostnaden för individ- och familjeomsorgen svarade barn- och ungdomsvården för cirka 41 procent av kostnaderna (SOU 2008:18, s. 32).

Materialet utgörs av dokument från regering, olika myndigheter och kunskapscentra samt SKL. Dessa dokument analyserades och tematiserades efter en tentativ analysmodell med åtta instrument för styrning som identifierats i tidigare studier (se figur 1). Det fanns en öppenhet för att både stryka och lägga till nya instrument under arbetets gång, vilket också gjordes. Analysmodellen är således både en metod och ett resultat.

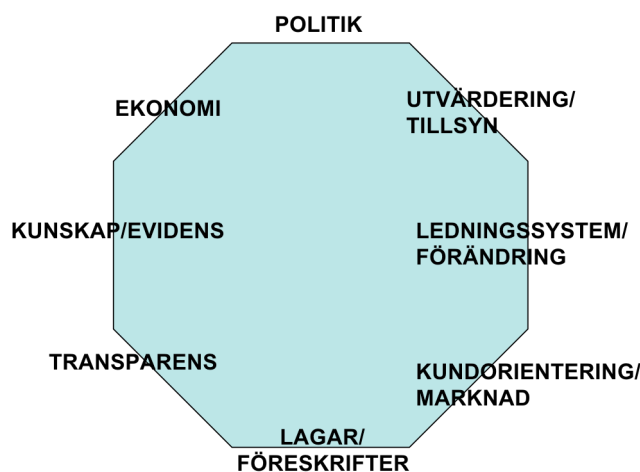
För att kunna differentiera mellan nivåer av styrning används en klassifikation som skiljer mellan instrument, teknologier och verktyg (Lascoumes & Le Gales 2007, s. 4). Instrument är den mest övergripande nivån, en typ av institutioner, tekniker är konkreta ”apparater” som operationaliserar instrumenten. Verktyg är micronivån i inom styrteknikerna.

#### 4.1 Instrumenten i analysmodellen

Statens traditionella instrument för styrning av offentliga system är politik, lagar, ekonomi och tillsyn. Men i hjärtat av New Public Management finns nya instrument för styrning såsom kundorientering (Nordgren 2003), marknadsmekanismer (Rombach 1997), kvalitetsstyrning (Erlingsdottir 1999; Bejerot & Hasselbladh 2002) och utvärdering (Lindgren 2006). Under senare år har också transparens uppmärksammats som en viktig del av den moderna statens styrning (Hood & Heald 2006; Levay & Waks 2006). Det finns också en tendens att standardisera och kräva evidensbaserade metoder, gemensam terminologi och synliggjorda processer för att kunna kontrollera och styra professionella kunskapsområden (Brunsson & Jacobsson 1998; Bejerot 2008).

Modellen i figur 1 försöker fånga dessa instrument med vilka ett område eller sektor styrs. Instrumenten som ingår i modellen är politik, lagar, ekonomi, tillsyn, kunskap/evidens, ledningssystem/förändringskunskap, transparens samt kundorientering/marknad. Instrumenten är (ganska) distinkta med specifika försanthållanden, kunskapsområden och styrtekniker. Analysmodellen kan användas för sortering av data liksom analys och visualisering av de kopplingar som finns mellan olika instrumenten i styrningslandskapet. Det är så modellen används i föreliggande arbete. Men om syftet med analysen är att följa hur instrumenten fäster på lägre nivåer kan en inre åttahörning beskriva den nivåns tekniker liksom samband mellan nivåer. De internationella influenserna från periferin kan också prickas in. Analysmodellen har formats utifrån forskningen om sjukvårdens styrsystem, med inspiration från ett arbete om styrning av skolan (Näslund 2009), samt under arbetet med denna artikel.

Den läsare som snabbt vill få en överblick av de följande sex sidornas empiri kan gå direkt till figur 2 och 3.



Figur 1. Instrument i den överorganisatoriska styrningen av den offentliga sektorn

## 5. RESULTAT

### 5.1 Instrument och tekniker i styrningen av socialtjänsten

Nedan analyseras ett program för kunskapsstyrning av socialtjänsten utifrån de åtta instrumenten i analysmodellen och dess tekniker.

#### 5.1.1 Instrumentet politik

Avstampet för ett program för kunskapsstyrning av socialtjänsten togs 2001 då Socialstyrelsen fick i uppdrag av Socialdepartementet att ge nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Projektet innehöll aktiviteter som kartläggningar, terminologiarbete, konferenser, workshops, utveckling av ledningsmodeller samt fullskaleförsök där socionomutbildningarna deltog i fältarbete med syfte att utforska området forskning/praktik. Slutrapporten lade grunden för den vidare utvecklingen av kunskapsstyrning av socialtjänsten (Socialstyrelsen 2004). Projektet kan betraktas som en form av ”feasibility”-test – en prövning av vad som är möjligt, vilka problem som kan uppstå och en enrollering av aktörerna i sektorn. Projektet ledde till en rad förslag på fortsättning: att starta ett utvecklingscentrum *Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete* (IMS), forskarskolor, produktion av handböcker, en enhetlig terminologi, översyn av socionomutbildning, satsning på ledningsfrågor, ett *Etiksekretariat*, samt fokusera på ökat brukarinflytande. De flesta av dessa förslag har numera iscensatts av Socialstyrelsen.

År 2008 presenteras utredningen *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* (SOU 2008:18). Här konstateras att:

”Kunskapsbasen för insatserna för socialtjänsten är outvecklad. Arbetet bedrivs i huvudsak på grundval av professionella erfarenheter i kombination med lagstiftning och regler för ärendehantering. I för liten utsträckning beskrivs socialtjänsten utifrån kunskap om effekten av olika insatser, arbetssätt och metoder. Det finns därför ett behov av insatser till stöd för en fortsatt kunskapsutveckling inom socialtjänsten” (ibid, sammanfattning)

Utredningen är författad av Kerstin Wigzell, tidigare generaldirektör för Socialstyrelsen under en period då myndighetens förändringsprogram inriktades på att omforma styrningen av hälso- och sjukvården under 1990-talet. Utredaren beskriver en bild av hur kunskapsstyrning i socialtjänsten bör utformas som ligger mycket nära hälso- och sjukvårdens regleringslandskap. Styrningen bör enligt rapporten baseras på ett sammanhängande fält bestående av kvalitetsstyrning, evidens, uppföljning, mätning, indikatorer, brukarmedverkan och nya FoU-organisationer. Det är en vision om ett kraftfullt helhetsgrepp för styrningen av socialtjänstens verksamhet. I utredningen utmanas också de finansströmmar till lokala FoU-projekt som fungerat som brygga mellan kunskapsstyrning och praktik, resurserna ska istället satsas på en mer samordnad utveckling av kunskap, modeller och evidens.

#### 5.1.2 Instrumentet ekonomi

I förslaget till statsbudget för 2009 tillskjuts avsevärda resurser för att utveckla kunskapsstyrning för socialtjänsten (Prop. 2008/09:1). Förutom att Socialstyrelsen tilldelas närmare 600 miljoner för sin verksamhet, anslås ytterligare 223 miljoner till ”bidrag för utveckling av socialt arbete mm”, varav hälften visserligen är öronmärkta för att stödja kvinnojoursverksamhet. Av övriga 100 miljoner får SKL 30 miljoner för att utveckla

evidensbaserad praktik inom socialtjänsten och för att påskynda ”öppna jämförelser” inom socialtjänsten. I budgeten avsätts således resurser för att utveckla och organisera för en kunskapsstyrning av socialtjänsten.

### 5.1.3 Instrumentet lagar och föreskrifter

God kvalitet inom socialtjänstens verksamhet innebär enligt Socialtjänstlagen att tjänsterna bygger på rättssäkerhet, god tillgänglighet, respektfullt bemötande och delaktighet och att insatserna är kunskapsbaserade och effektivt utförda. För att kunna bedöma kvaliteten och resultaten av verksamheten krävs metoder för uppföljning och utvärdering samt en systematisk dokumentation: ”Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.” (SoL 3 kap.§3). I Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd finns vägledning för hur kvalitetsarbetet inom socialtjänsten ska bedrivas (SOSFS 2006:11) liksom råd om grunderna för dokumentation och arbetsmetoder (SOSFS 2006:05). I dessa lagar och föreskrifter finns de paragrafer som används för att lägga kraft bakom erbjudanden om nya arbetssätt, kurser, ledningssystem mm.

### 5.1.4 Instrumentet kunskap och evidens

Visionen att socialtjänsten ska arbeta med evidensbaserade metoder har varit drivande för det förändringsprogram introduceras i socialtjänsten under 2000-talet. I detta arbete har Socialstyrelsen haft en central roll som centrum för normering och kunskapsutvecklingen, ett uppdrag som de fått genom departementets regleringsbrev. Några av aktiviteterna och teknikerna i området är följande.

Socialstyrelsen förlagsverksamhet tar fram handböcker för socialtjänsten och det sociala arbetet. Det finns exempelvis ett tiotal handböcker som direkt riktar sig till socialtjänstens individ och familjeomsorg liksom mer generella handböcker om kvalitetsarbete och dokumentation. Socialstyrelsens *Etiksekretariatet* uppmärksammar etiska dilemman inom socialtjänsten som verksamma har ställts inför eller kan ställas inför. Tanken är att praktiskt verksamma inom socialtjänsten skall vända sig hit med etiska frågor som rådet diskuterar och därefter publicerar angreppssätt för i ”Anteckningar att reflektera över”. Här utvecklas kunskap och normer i dialog mellan praktiken och myndighetens experter.

En evidensbaserad metod för socialt arbete som introducerats på bred front i socialtjänsten är *Barnens Behov i Centrum* (BBiC). Det är Socialstyrelsen som står bakom modellen som kommer från Storbritannien men är anpassat till svenska förhållanden. För att få använda sig av BBiC krävs en licens som Socialstyrelsen utfärdar för en kommun, en kommundel eller en enhet där det anges vilka förutsättningar i form av utbildning, ansvarighet, rapportering osv som gäller för att få använda metoden.

Socialstyrelsens utvecklingscentrum *Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS)* som bildades 2004 har idag ett 40-tal personer anställda. De ska i samarbete med forskare och socialarbetare ta fram evidensbaserade praktiker, standardiserade bedömningsmetoder och utvärdera sociala insatsers effekter. IMS ger ut kunskapsöversikter och sprider kunskap till yrkesverksamma, politiker och andra beslutsfattare samt till brukare. Spridning av evidensbaserade modeller sker genom *Metodguiden* där metodernas evidensstyrka anges, ett startpaket erbjuder för att komma igång med att arbeta evidensbaserat, liksom ett nyhetsbrev. Dessutom tar IMS emot frågor från praktiker som besvaras av forskare på deras hemsida (se [www.evidens.nu](http://www.evidens.nu)) (IMS 2009).

### 5.1.5 Instrumentet kundorientering

Kundorientering och marknadsmekanismer i kommunerna studeras kanske inte allra bäst utifrån socialtjänstens verksamhet. Både äldreomsorg och skola skulle ge fler exempel på denna styrningsdimension. Men Socialstyrelsens föreskrifter för ledningssystem för kvalitet i socialtjänsten (SOFSS 2006:11) stipulerar uttryckligen i paragraf 3 att:

enskilda och grupper, t.ex. brukarorganisationer, ges möjlighet att vara delaktiga i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten.

Vikten av att lyfta fram brukarnas synpunkter på sociala tjänsters innehåll och kvalitet står på agendan i *Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2008-2010* (Regeringskansliet 2008). Detta är en handlingsplan med förslag på åtgärder för integration, hemlöshet, våldsutsatta kvinnor, missbrukare och äldre - åtgärder som ska följas upp genom ett antal indikatorer. Kundorienteringen i detta sammanhang handlar dock främst om att skapa öppna jämförelser mellan kommuner och genom denna transparens stärka individens valmöjligheter. I utformningen av handlingsplanen har representanter från bland annat *Nätverk mot socialt utanförskap* kunnat följa och påverka arbetet. Dessa representanter ingår i *Brukardelegation* som bildades 2003. Brukardelegationen ska vara en kanal för att föra fram brukarperspektivet och möjliggöra en dialog mellan de grupper som använder socialtjänstens tjänster och den politiska ledningen. Detta är en vanlig teknik för kundstyrning, där huvudmannen/beställaren erövrar legitimitet att tala för klientens räkning till de professionella utförarna.

För brukare av socialtjänstens barn- och ungdomsvård kan möjligen modellen *BBiC* betraktas som ett instrument för kundorientering eftersom dessa individer inte kan förväntas agera som kunder utifrån öppna jämförelser av kvalitetsindikatorer eller välja socialsekreterare. Genom *BBiC*-modellen fångas och dokumenteras barns- och ungas perspektiv på socialtjänstens åtgärder. Modellen ska på ett systematiskt sätt tydliggöra för socialtjänsten vad barnen behöver och informera brukaren om vad socialtjänsten gör. *BBiC* är således ett svar på kraven som finns i flera olika instrument - krav på evidensbaserad praktik, kundorientering och transparens.

### 5.1.6 Instrumentet ledningssystem och förändringsledning

I området ledning, ledningsmodeller, förändringsmodeller finns tre offentliga aktörer som är involverade i styrningen av socialtjänsten: Ekonomistyrningsverket (ESV), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Socialstyrelsens utvecklingscentrum IMS. ESV är en värld av uppföljningar, utbildningar och stöd till myndigheter och statsförvaltning avseende olika ledningssystem: resultatstyrning, finansiell styrning, målformulering, resultatanalys resultatredovisning. Dessutom finns Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) som har utbildningar för processbaserad verksamhetsstyrning (Lean Service), modeller för självvärdering och strategisk kompetensförsörjning. I dessa organisationer finns alla ledningssystemen i offentlig sektor till råds, förutom området för kunskapsstyrning.

Ledningssystem och förändringsarbete är det område där SKL bidrar tydligast i den överorganisatoriska styrningen i denna studie. Deras erfarenheter av området från styrningen av sjukvården omsätts i utvecklingen av kunskapsstyrning i andra områden (SKL 2008, s. 4). Sju strategiska områden har identifierats för att nå framgång i ledningsarbetet.

”Det är dags att gå från strategier till att bygga strukturer som verkligen kan bära kunskap till de professionella aktörerna i välfärdssektorn och understödja förändring.”

Ett av dessa strategiska områden är att skapa forum för ”uppfångning av idéer, problem och behov”. Ett sådant forum är *Jämförelseprojektet* ([www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se)) som drivs av SKL. Det är ett projekt som riktar sig till hela välfärdsområdet i kommunerna, det vill säga inte enbart till socialtjänsten. Genom benchmarking i olika nätverk av kommuner ska modeller för kommunernas arbete utvecklas. Fokus är på sambanden mellan kostnader och kvalitet och att skapa en kultur där kontinuerliga jämförelser blir en integrerad del i kommunernas arbete. Nätverken drivs på kommunledningsnivå och i varje nätverk ingår mellan sex och tio kommuner.

Socialstyrelsens utvecklingscentrum IMS arbetar också med ledning för förändring, men verksamheten är tydligare kopplad till specifika praktisknära arbetsmodeller. Exempelvis finns konferenser om implementering av nya arbetssätt, föreläsningar av myndighetspersoner, introduktion av nya modeller - med andra ord en blandning av informationsspridning, omvärldsbevakning, kunskapsutveckling och nätverksbyggande. IMS är en typ av organisation som har identifierats i det tidigare forskningsprojektet om styrning av hälso- och sjukvården och kallades där för ”relä-organisation” (Bejerot 2008) eftersom de å ena sidan sprider information och modeller till fältet och å andra sidan samlar erfarenheter och data för att förbättra kunskapsstyrning och uppföljning.

#### *5.1.7 Instrumentet transparens*

Detta avsnitt baseras till stor del på styrformer för kunskapsinhämtning och genomlysning som håller på att utvecklas och därför inte är satta i arbete i praktiken ännu. Enligt regleringsbrevet för Socialstyrelsen ska myndigheten arbeta med klassifikationer och terminologin i socialtjänsten. Syftet är att skapa en ”multiprofessionell terminologi” och ett ”gemensamt fackspråk” som kan ge en ”entydig, enhetlig och jämförbar information” som kan överbrygga språkskillnader i sjukvård, omsorg och socialtjänst (Socialstyrelsen 2008).

Ett gemensamt fackspråk ger nya förutsättningar för insamling av data och jämförelser mellan enheter och därigenom underlag för att identifiera förbättringspotential och benchmarking – liksom för kontroll och uppföljning. Parallellt arbetar Socialstyrelsen med att utforma kvalitetsindikatorer för socialtjänsten, där indikatorerna kopplas nära texterna i Socialtjänstlagen (Socialstyrelsen 2007a, s.14).

Socialstyrelsens arbete med att skapa transparens baseras också på kartläggningar och lägesrapporte. I en lägesrapport om individ- och familjeomsorgen beskrivs att det förekommer allt mer öppenvård, tidiga insatser och målgruppsanpassade verksamheter, och att ”det finns numera också en påtaglig ambition att medverka i arbetet för en förstärkt kunskapsutveckling inom verksamhetsområdet” (Socialstyrelsen 2007b). I lägesrapporterna följer man också upp hur olika arbetssätt sprids, exempelvis att modellen BBiC fått sådant genomslag att det nu är på väg att införas nationellt.

Socialstyrelsen arbetar också med att utveckla den statistiska uppföljningen av socialtjänstens område. En annan aktör som arbetar med statistik är Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA, [www.rka.nu](http://www.rka.nu)), en ideell förening som har bildats av staten och SKL och vars syfte är att bedriva analyser och jämförelser mellan olika kommuner och landsting för att

bidra till utveckling inom den offentliga sektorn. Just nu görs satsningar på jämförelser av kostnader och kvalitet.

Sammanfattningsvis liknar utvecklingen av och formen på dessa verktyg för socialtjänsten intill sammanblandning den verktygsarsenal som är väl etablerad för uppföljning och styrning av hälso- och sjukvården (Bejerot & Hasslebladh 2003; Hasselbladh m fl 2008).

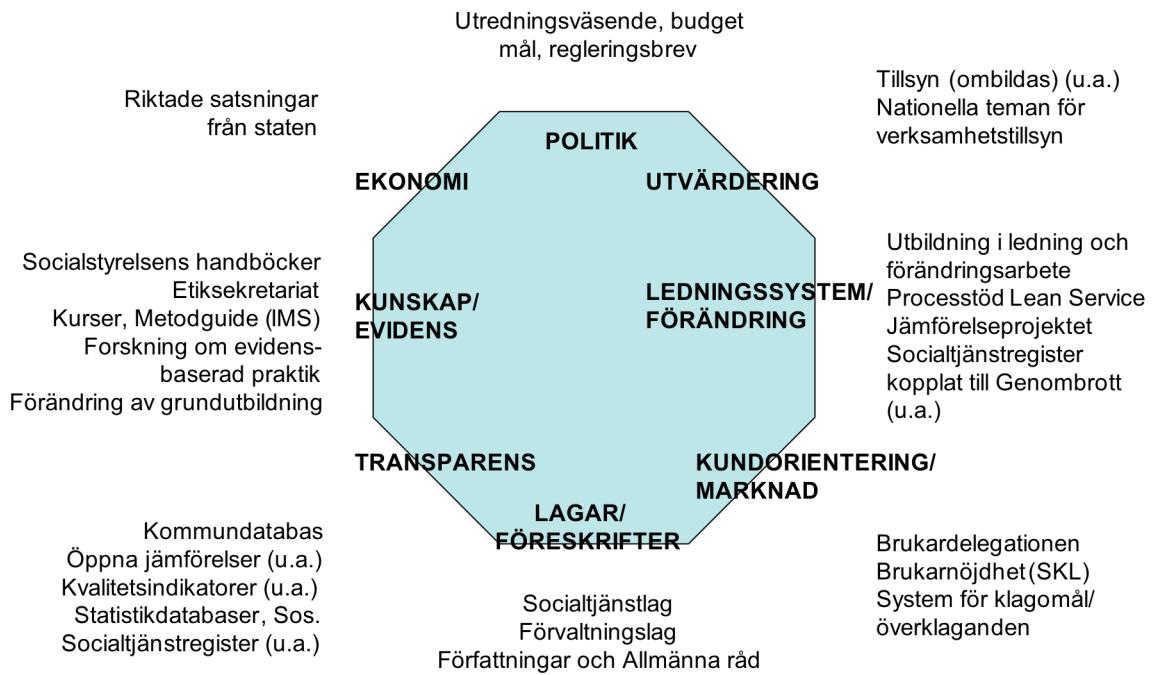
#### *5.1.8 Instrumentet tillsyn*

Socialstyrelsens ansvarar på ett övergripande plan för samordning och utveckling av tillsynen av socialtjänsten som också involverar Länsstyrelsen och Statens institutionsstyrelse, SiS. Den verksamhetstillsyn som Socialtjänsten bedriver har olika teman – under senare år har tillsynen särskilt fokuserats på social barn- och ungdomsvård, ett uppdrag som kommer från departementet genom regleringsbrevet.

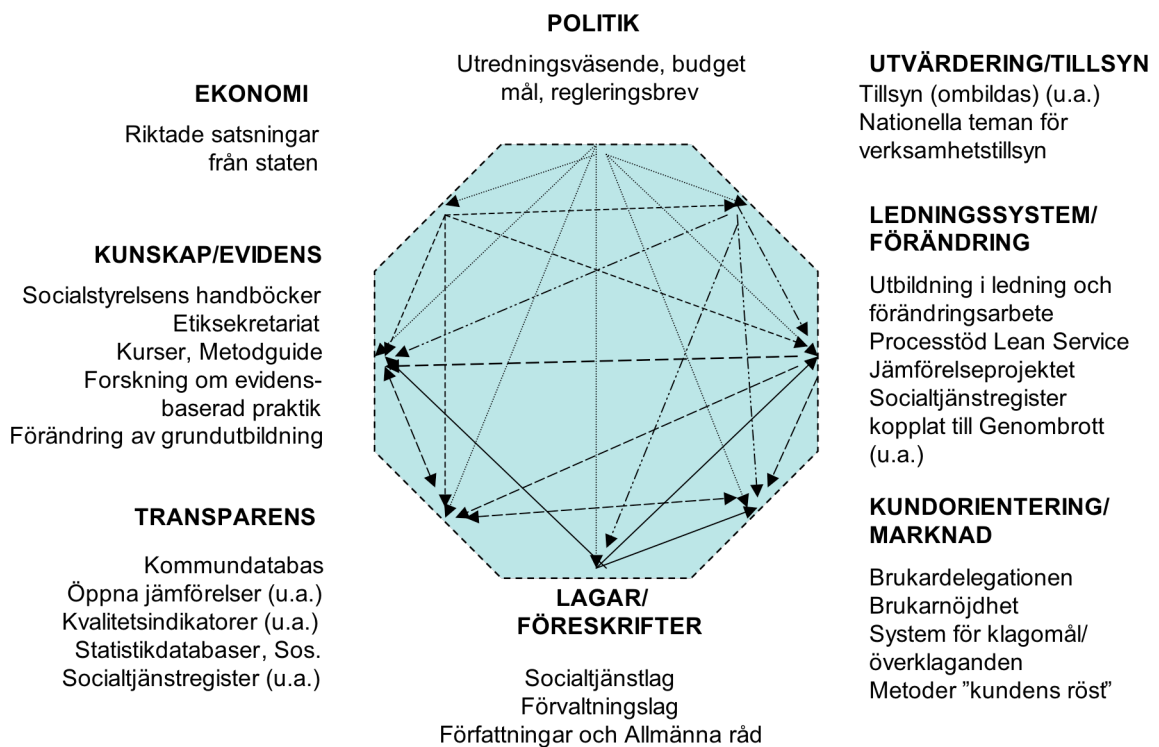
I detta område pågår stora förändring av instrumentets aktörer. Tillsynen av socialtjänsten har utretts (SOU 2007:82) och förslaget är att slå ihop tillsynen över hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Senast 2014 ska det finnas en ny myndighet, ”Vårdinspektionen”, som ska ansvara för all tillsyn. Hur den nya tillsynen kommer att förhålla sig till normerande aktiviteter som ”information, rådgivning, kunskapsförmedling, uppföljning och utvärdering” är ännu inte klart, regeringen ger ett förslag om detta under år 2009 (Prop. 2008/09:160). Kostnaden för tillsynen beräknas öka med 100 miljoner per år jämfört med 2007 års nivå. En av förändringarna som föreslås är att den nya tillsynen ska ha ett tydligt barnperspektiv, bland annat genom att barn och unga ska få information om möjligheten att vända sig till direkt till tillsynsmyndigheten med sina synpunkter.

## **5.2 Resultaten inskrivna i analysmodellen**

Samtliga instrument i modellen innehåller något empiriskt fynd, någon teknik som används för styrning. Vissa tekniker kan vara svåra att placera, eftersom de kan ingå i flera instrument. I modellen har inte aktörer, lagparagrafer, årtal etcetera skrivits in, vad man lyfter fram beror naturligtvis på frågeställningarna. I Figur 2 har teknikerna i de olika instrumenten som används för socialtjänstens styrning skrivits in i analysmodellen. I Figur 3 har linjer dragits mellan de instrument, eller snarare tekniker, som har kopplingar till varandra, där en väsentlig del av teknikens kraft kan bero på den kopplingen.



Figur 2. Instrument och tekniker i den överorganisatoriska styrningen av socialtjänsten



Figur 3. Kopplingar mellan typer av instrument och dess tekniker i socialtjänstens överorganisatoriska styrning

## En normerande maskin

Det överorganisatoriska styrningslandskapet för socialtjänsten har beskrivits genom de åtta instrumenten i analysmodellen. Utgångspunkten i ett vad vi kallade ett tema om kunskapsstyrning som verkade ”hett” framträdde under analysens gång allt tydligare som en central doktrin för statens framtid styrning av välfärdssektorn och där såväl instrumenten som teknikerna var under utredning, planering eller konstruktion. Visionen att om statens nya normerande styrningen (se t ex SOU 2007:10; SOU 2008:18) ligger onekligen nära den maskin för självreglering som beskrevs i det inledande citatet av Rose (1995). Beskrivningen av den moderna statens styrning som spridd stöds också av den emiriska analysen.

Förändringsprogrammet för socialtjänsten är slående lik den förändring av sjukvården som beskrivits i vårt tidigare arbete (Hasselbladh m fl 2008). Likheten gäller styrtekniker och genomförande av förändringen, skillnaden är att den kommer mer än ett decennium senare i socialtjänsten. En förklaring till denna skillnad kan vara att den vetenskapliga formaliserade kunskapen inte varit lika utvecklad i socialtjänst som i medicin, vilket inneburit att vägen till evidensbaserade metoder varit längre här.

I arbetet med analysen har modellen fungerat som ett stöd för insamling, sortering och visualisering av data. Den har också potential till att göra enkla men överblickbara jämförelser mellan olika sektorer. En given invändning till att använda denna typ av modell med dess givna kategorier är att den kommer att styra vad man letar efter och hur man tolkar de data man finner. Med ett mer öppet sinne skulle man kunnat identifiera helt andra typer av styrinstrument? Till försvar kan sägas att modellen kan används när det behövs ett stöd för att skapa en relativt ytlig men bred överblick.

I arbetet med modellen har ett problem varit att differentiera vilka instrument som kan betraktas som egna kategorier i detta sammanhang. Är i någon mening kundorientering inte en del av ledningssystem och transparens en del av kunskap och evidens? Teknikerna i dessa instrument var dock så pass olika till sin karaktär att lösningen med sina åtta kanter kan sägas vara empiriskt grundad. Genom att analysera de olika instrumenten separat lyfter man också fram de nya instrumenten, de dimensioner som blir allt intressantare i en styrning som baseras på normering genom kunskapsstyrning.

Inledningsvis gjordes försök att koppla instrumenten till Luhmanns funktionssystem (se Åkerström Andersen 2008), olika diskursordningar (Fairclough 1992) eller sanningsregimer (Weir 2008) för att på så sätt fördjupa analysen och lyfta arbetet teoretiskt. Att detta inte är gjort är en brist i det föreliggande arbetet som författaren gärna tar emot kreativa synpunkter på. En arbetshypotes har varit att det är i och genom spänningen *mellan* de olika instrumenten och teknikerna som de normerande, självreglerande effekterna uppnås. Detta kan inte bekräftas i denna studie, det krävs en annan metod för att belysa den frågan. Men kopplingar mellan instrumenten var mycket vanliga, närmast ett mönster i utformningen av tekniker för styrning. Dessa samband är ibland explicita, som i lagparagrafer eller ekonomisk anslag, men ofta är de inbyggda i diskursen, såsom kopplingen mellan ledningssystem och kundorientering eller kunskap/evidens och tillsyn. Detta nystan av samband är ett område som vore intressant att studera i fortsatt forskning.

## Referenser

- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2008) Ett kvalitetsprojekt blommar upp, dör och segrar. I: Hasselbladh H, Bejerot E & Gustafsson RÅ (red) *Bortom New Public Management- Institutionell transformation i svensk sjukvård*, s. 83-106.
- Bejerot, E. & Astvik, W. (2009) *När patienten blir kund – nya stressorer och strategier i läkarens arbete* (submitted)
- Bejerot, E. & Hasselblad, H. (2002). *Kvalitet utan Gränser*. Lund: Academia Adacta.
- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2003) ”Nya kontroll och maktrelationer i sjukvårdenn *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 2:107-127.
- Brunsson, N. & Jacobsson, B. (1998) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. SAGE Publications Ltd.
- Erlingsdottir, G. (1999) *Förförande idéer – kvalitetsssäkring i hälso- och sjukvården*. Akademisk avhandling. Institute of Economic Research. Lund: Lund University.
- Fairclough, F. (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson, R.Å. (2008) *Bortom New Public Management: institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia adacta.
- Hirschfeldt, J. & Petersson, O. (1997) *Styrmedel i offentlig förvaltning. Ett förvaltningspolitiskt principproblem i svensk belysning*. Nordiskt Administrativt Tidsskrift, 78, 1997, s. 308-329.
- Levay, C. & Waks, C. (2006) *Strävan efter transparens: Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hood, C. (1991) *A Public Management for all Seasons?* Blackwell Publishing Ltd.
- Hood, H. & Heald, D. (2006) *Transparency – The Key to Better Governance?* NY: Oxford University Press.
- Lascoumes, P & Le Gales, P. (2007) Introduction: Understanding Public Policy Through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance; An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol 20, No 1, January: 1-21.
- Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur AB.
- McLaughlin, K., Osborne, S.P. & Ferlie, E. (2002) *New Public Management: Current Trends And Future Prospects*. London: Routledge.
- Nordgren, L. (2003) *Från patient till kund. Intrånget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*. Akademisk avhandling. Institute of Economic Research. Lund: Lund University.
- Näslund, T. (2009) *Jakten på ramfaktorteorin. En kritisk studie av svensk skolutveckling i ett trettioårsperspektiv*. Magisteruppsats. Musikpedagogiska institutionen, Musikhögskolan Stockholm. (Manuskript).
- Pollitt, C. (2003) *The Essential Public Manager*. Philadelphia, Pa: Open University Press.
- Rombach, B. (1997) *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santéus förlag.
- Rose, N. (1995) *Politisk styrning, auktoritet och expertis i den avancerade liberalismen*. I Hultqvist, K. & Petersson, K. (red) *Foucault. Namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik*. Stockholm: HLS Förlag.
- Sveriges kommuner och landsting (2008) *Kartläggning av utvecklingsresurser i stat, landsting/regioner och kommuner. Inriktning mot kunskapsstyrning*.
- Åkerström Andersen, N. (2008) *Velfaerdsledelse: Diagnoser og udfordringer*. I Slök, C. & Villadsen, K. I *Den selvstyrende velfaerdsstat*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Weir, L. (2008) *The Concept of Truth Regime*. *Canadian Journal of Sociology* 33(2):367-389.

*Offentliga tryck*

- SOSFS 2006:11 Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.  
SOSFS 2006:05 Dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.  
SOU 2005:81 Källan till en chans – Nationell handlingsplan för sociala barn- och ungdomsvården.  
SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.  
SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.  
SOU 2007:82 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. Delbetänkande av Tillsynsutredningen.  
SOU 2008:18 Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren.  
Prop. 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009.  
Prop. 2008/09:160 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.  
Prop. 2006/07:129 Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m.  
Regeringskansliet 2008 Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2008-2010.  
Socialstyrelsen 2004 För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag 2001-2003.  
Socialstyrelsen 2007a Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten.  
Socialstyrelsen 2007b Individ- och familjeomsorg – Lägesrapport 2007.  
Socialstyrelsen 2008 Ett gemensamt språk – multiprofessionell terminologi (projektplan), rapport 2008-08-14.  
Socialstyrelsen/IMS 2009 IMS - för forskning och kunskapsspridning till nytta för brukarna.