

# Välfärdens aktörer

Utmaningar för människor, professioner  
och organisationer

Stig Linde (red.) och Kerstin Svensson (red.)

# Välfärdens aktörer

Utmaningar för människor, professioner och organisationer

Stig Linde (red.) & Kerstin Svensson (red.)

Denna bok är licensierad under CC-BY, Erkännande. (Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>) Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men verkets upphovsperson måste anges.

ISBN: 978-91-7895-542-8

ISBN (elektroniskt): 978-91-7895-543-5

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.118>

© Författarna & Social Work Press 2021

Redaktörer: Stig Linde & Kerstin Svensson

Layout: Patrik Hekkala

Adress: Social Work Press, Box 23, 221 00 Lund

Tryck: Media-Tryck, LU Service, Lunds universitet

Tryckt på miljövänligt papper: Nordic Ecolabel 3041 0903



<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>1. Studier i välfärdens organisering</b>	<b>7</b>
<i>Stig Linde &amp; Kerstin Svensson</i>	
<b>2. Normativ impregnering som informell styrning</b>	<b>19</b>
Exemplet Försäkringskassan	
<i>Kerstin Jacobsson &amp; Katarina Hollertz</i>	
<b>3. Berättelser och koalitioner i offentlig sektors innovationsarbete</b>	<b>49</b>
<i>Mats Fred &amp; Dalia Mukhtar-Landgren</i>	
<b>4. Att göra socialt arbete med dokument</b>	<b>73</b>
<i>Teres Hjärpe &amp; Elizabeth Martinell Barfoed</i>	
<b>5. Bortom det instrumentella idealet</b>	<b>101</b>
Om kunskapsanvändning i utvärderingssystem	
<i>Verner Denvall &amp; Kettel Nordesjö</i>	
<b>6. Strävan efter självständighet</b>	<b>131</b>
Inre och yttre krav på en idéburen välfärdsaktör	
<i>Stig Linde &amp; Malin Arvidson</i>	
<b>7. Vanans makt</b>	<b>159</b>
Att förstå och hantera risker i människans institutioner	
<i>Kristina Carlsson Stylianides</i>	
<b>8. Handlingsutrymme i en professionell kontext</b>	<b>181</b>
<i>Anders Jönsson</i>	
<b>9. Emotioner, professioner och organisationer</b>	<b>213</b>
<i>Kerstin Svensson</i>	

**10. Hybridprofessionalism i välfärdsorganisationer 241**

*Harald Gegner*

**11. Kvalificering för profession och position 267**

*Mikael Bengtsson*

**Antologins författare 297**

# Förord

Denna antologi har vuxit fram i samarbete inom en forskargrupp om organisering och professioner vid Socialhögskolan, Lunds universitet, och kan delvis ses som en uppföljare till *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter: människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv* som gavs ut av samma grupp och samma redaktörer 2013. Sedan dess har gruppen utvecklats, såväl i kunskaper och tankar som genom de människor som befolkar gruppen och som till vardags finns både inom socialt arbete och andra discipliner, både vid Lunds universitet och vid andra lärosäten.

Gruppen kan i sig betraktas som ett exempel på en löst kopplad organisering. Gruppens medlemmar har varierat under åren, nya personer tillkommer och andra har knoppat av sig. Det är ingen forskargrupp i meningen att den driver gemensamma forskningsprojekt, snarare en arena för forskare med ett gemensamt intresse runt organisering och professioner. I detta antologiprojekt har vänner från Malmö och Göteborgs universitet deltagit liksom från Linnéuniversitetet och från den statsvetenskapliga granninstitutionen i Lund.

Professionstemat har förstärkts avsevärt i denna bok, men basen i gruppens diskussioner relaterar alltså till nyinstitutionell organisations-teori. Den utgör en referenspunkt för gruppen, men eklekticismen är stor och vi provar teorier med olika bas i vår strävan efter fördjupad förståelse av människor, organisationer och professioner på välfärdens område.

Samtliga bokens kapitel har genomgått en vetenskaplig kvalitetsgranskning. Vi har gemensamt diskuterat och kommenterat varandras texter. Under 2020 har först abstracts och sedan textutkast behandlats vid gruppens kontinuerliga seminarier. I april 2021 anonymiserades manuskripten för att granskas av två oberoende, vetenskapligt kompetenta, bedömare. Granskarna gav initierade kommentarer och deras omdömen förmedlades till författarna som sedan inkom med reviderade kapitel. Dessa granskades för slutligt godkännande av redaktörerna. Processen

kan alltså liknas vid vad som gäller för temanummer i vetenskapliga tidskrifter, med inslag av både intern och extern granskning i flera steg.

Vi vill tacka författarna liksom alla som deltagit i och bidragit till de studier som kapitlen bygger på. Likaså uppskattar vi det grundliga och värdefulla arbete som våra två anonyma granskare bidragit med, liksom den noggranna språkgranskning av alla kapitel som Gun Malmros bistått med. Den slutliga produktionen av boken har möjliggjorts genom stöd från Socialhögskolan, Lunds universitet, Centralförbundet för socialt arbete (CSA) och Riksbankens jubileumsfond (genom projekt SGO14-1192), vilket vi är mycket tacksamma för.

Boken ges ut vid Socialhögskolans eget förlag, Social Work Press. Social Work Press är ett open access-förlag som publicerar kvalitetsgranskade antologier inom området socialt arbete. Innehållet är därmed tillgängligt för vem som vill läsa det via nätet. Därför hoppas vi att läsare av flera kategorier, både de som är intresserade av välfärdens organisering och de som söker teoretiska modeller och exempel på forskning om organisationer och professioner, ska finna antologins kapitel intressanta - om än så bara ett av dem, som då kan laddas ned separat.

Lund augusti 2021

Stig Linde och Kerstin Svensson

# 1. Studier i välfärdens organisering

STIG LINDE & KERSTIN SVENSSON

Människor och organisationer är i blickfånget i den här antologin. I socialt arbete och andra organiserade välfärdsinsatser förenas de två i vad vi här kallar ett aktörskap. Individerna samspelar med de strukturer som kallas organisationer, utifrån en yrkesroll eller till och med som en yrkeskår, en profession. Organisationen bjuder bildligt talat upp individen till dans. Eller är det tvärtom? Relationen mellan individen och organisationen behöver ständigt belysas. Det råder ett ömsesidigt förhållande där organisationen formar yrkesrollen och människan med sin kunskap och sin erfarenhet formar organisationen. Här har professionernas specifika och samlade kunskap stor betydelse.

Studier av välfärdens organisationer har traditionellt antagit antingen ett organisations- eller ett professionsperspektiv. Organisationsteorin betraktar ofta människor som delar i organisationer. Där blir socialarbetaren socialtjänstens utförare, läkaren sjukvårdens utförare och läraren skolans. Professionsteorin ser, på ett lika enögt sätt, människorna som delar av professionerna. En socialarbetare är en socialarbetare, en läkare är en läkare och en lärare är en lärare. I den empiriska verkligheten kan dessa perspektivskillnader te sig märkliga, eftersom en yrkesutövare har samhörighet både med sin organisation och sin profession. Det är i mötet mellan organisation och profession som praktiken formas och vi behöver betrakta det med båda ögonen. Under det senaste decenniet har detta uppmärksammats alltmer inom forskningen.

Vår ambition här är att bidra till en mer perspektivrik analys genom att anlägga olika perspektiv på välfärdsarbete, av olika professioner i olika organisationer. Vi vill lyfta fram skärningspunkterna där människor gör något, eller låter bli att göra något.



## Aktörerna, organisationerna och professionerna

Inom nyinstitutionell teori argumenteras för att organisationer ska kunna betraktas som aktörer. Det är rimligt att tänka så i en betraktelse av samspel mellan organisationer. Men till syvende och sist kan inte organisationer göra något. Det är människor som agerar, om än i namn av en organisation. Det är människors logiker, slutsatser, ställningstaganden och beslut som påverkar det som sker. Det är människor som bidrar till förändring, men också till stabilitet.

En organisation är inget utan de människor som befolkar den. Regler är ingenting mer än nedtecknade ord om ingen bryter mot dem. Resultat uppnås inte för att det finns en organisationsstruktur, en byggnad, en webbplats och uppsatta mål. Resultat blir till genom att människor agerar. Därför vill vi i den här boken tydligare lyfta aktörsperspektivet, att *någon gör något*. Med det som utgångspunkt kan man betrakta organisationer som *praktiker* och professioner som *praktiker*, vilket i text framstår oklart. I den skrivna texten har detta till synes samma ord olika innebörd, men de två orden har olika betoning i sina olika sammanhang. **Prakti**ker kan förstås med betoning på andra stavelsen och blir då till det som görs, det som sker. **Prakti**ker med betoning på första stavelsen är de människor som utför handlingar. Med det sagt skulle vi kunna säga att antologin handlar om praktiker, i dess båda betydelser. Någon gör något.

Människorna i organisationerna är inte helt fria aktörer. De formas och möter både möjligheter och hinder i de sammanhang de finns. Individen har betydelse, men individens möjligheter avgränsas av sammanhanget. En organisation är mer än summan av individerna som befolkar den. Den är också traditioner, vanor och rutiner och den är relationer till andra organisationer och till det samhälle den finns i. Människorna är också formade av den profession de tillhör.

Professionerna har en särställning i samhället. De utgör ett särskilt skikt i samhället som åtnjuter viss status och har det gemensamt att de anses ha den högsta kunskapen inom sina specifika områden (Brante 2014). Det professionella skiktet är inte homogent, det är indelat utifrån kunskapsområden, men är sammantaget bärare av vetenskapsbaserade kunskaper. Dessa kunskaper är via det professionella skiktet integrerade i organisationerna genom att de professionella är tjänstepersoner och beslutsfattare i de här organisationerna. Deras specifika kunskaper är ägnade åt att fatta bästa möjliga beslut och genomföra bästa möjliga

interventioner, eftersom de vet såväl *vad* de kan, ska och bör göra, som *hur* det ska göras och framför allt *varför* det ska göras. De är som Richard Scott, organisationsforskare från Harvard, benämner professionerna, *Lords of the dance* (2009). Professioner utgör strukturer för kunskap, expertis och arbete med normer och ideologier som styr organiseringen av, i det här fallet, olika välfärdspraktiker. Utan organisationer, inga professioner. Men, om vi fortsätter bildspråket med dansen, vem är det som för? Är det verkligen den kunskapsbaserade expertisen som styr och utför välfärdsarbetet? Eller finns det även andra styrmedel? Det är en av de frågor som ligger bakom antologin.

## Organisering och institutionalisering

Organisationer uppstår genom att något organiseras, får en viss struktur, och ges eller tar uppgifter som fyller denna struktur. När också omvärlden erkänner strukturen och det som görs i den, då har organisationen etablerats. Men en organisation är aldrig fast, såväl strukturen som uppgifterna förändras kontinuerligt. Därför talar vi gärna om *organisering* eftersom det anspelar på rörlighet och föränderlighet. Organiseringen upprätthålls av de institutionella sammanhang den finns i. De konstrueras av den institutionella ordning som råder och antar en viss karaktär (Selznik 1996). Den ordningen är utvecklad av människors agerande, som bildat traditioner och vanor och som upprätthåller en idé om ”så ska det göras”. Institutionen är alltså en abstrakt summa av handlingar som skapar en form av normalitet i ett visst sammanhang, vilket i sin tur gör att tankemodeller, normer och regler utvecklas (Scott 2008). Tankemodellerna som upprätthåller vanorna blir till en form av logiker, ett sätt att tänka om rätt och fel.

Sådana tankemodeller om hur saker och ting bör vara ordnade benämns ofta logiker, eller institutionella logiker, ett begrepp myntat av de amerikanska sociologerna Alford och Friedland (1985) för att beskriva variationen i den moderna västvärldens institutioner. Logikerna är nämligen flera och kan existera parallellt. Institutionella logiker kan förstås som länken mellan individens handlande och den institutionella praktiken och dess regler och strukturer. Logikerna integrerar tre dimensioner i institutionerna: det strukturella, det normativa och det symboliska och blir till socialt konstruerade, historiska mönster. I dessa

mönster förenas faktiska praktiker med antaganden, värderingar, övertygelser och regler enligt vilka individer producerar och får sin försörjning, organiserar tid och rum och tillhandahåller mening för sin sociala verklighet (Thornton & Ocasio 2008 s. 101).

Vi gör här en teoretisk åtskillnad mellan begreppen *institution* och *organisation* och därmed mellan *organisering* och *institutionalisering*. Organiseringen är den faktiskt praktiska ordningen med rutiner och överenskommelser, medan institutionaliseringen är de berättelser och uppfattningar som formar praktiken. Vi kan illustrera de här resonemangen med ett exempel: skolan. När vi talar om ”den svenska skolan” är det en idé om ett samhällsfenomen, en *institution*, med institutionella logiker som involverar lärare, betyg, kursplaner och andra karaktäristiska ordningar. Men vi fokuserar då uppfattningar om hur en skola ska vara, vad som ska göras i skolan och vem som ska göra det. När vi talar om den specifika skola som vi själva erfarit, där vi var och en stått och sjungit ”Den blomstertid nu kommer”, med just min fröken och mina klasskamrater, och där spenatsoppan serverades, så avser vi *organisationen*. Då talar vi om det faktiska, det som är, eller har varit och där handlingarna utförs.

Organisationen är således mer konkret med sin struktur, sina benämnda företrädare och sina nedtecknade statuter. De benämnda företrädarna, organisationens aktörer, får sina rollbeteckningar i organisationen. De är också människor som bär med sig kunskaper och erfarenheter från utbildningar, arbetserfarenheter och även från livet i stort. Nyinstitutionell teori, som så ofta används i analysen av välfärdens organisationer, har ägnat dessa organisationens aktörer tämligen begränsad uppmärksamhet. Där är fokus snarare på logiker och aktörerna förklaras vara ”inbäddade” i den institutionella logiken. Battilana och D’Aunno (2009) talar om den inbäddade aktören som en paradox, *the paradox of embedded agency*, eftersom inbäddningen har en deterministisk prägel av att förändring inte är möjlig, medan aktörskapet i sig antyder att det är någon som handlar. Den som är inbäddad i ett sammanhang kan lätt uppfattas som oförmögen att påverka skeenden, som en produkt av sitt sammanhang. Men den som inte tror att människor kan påverka sitt sammanhang borde rimligen ha uppfattningen att allt är det samma alltid.

## Både inbäddad och i rörelse

Idén om organisering bygger på en dynamik, att praktiker ständigt är i utveckling. Förändringen är en del i organisationerna, det är därför organisering är ett mer passande begrepp. Individerna medverkar i organiseringen, såsom inbäddade och präglade av sitt sammanhang, men fortfarande med ett aktörskap som möjliggör alternativa handlingar. Battilana (2006) hävdar att förändrande aktörer, ibland kallade institutionella entreprenörer, behöver ha ett starkt intresse och en social ställning som ger legitimitet och möjliggör handling. Denna position kan vara antingen formell eller informell. Dessutom bör de ha interorganisatorisk rörlighet. Att flytta mellan organisationer innebär en bredare exponering för olika organisatoriska sammanhang, vilket i sin tur hjälper till när man går utöver vad som är taget för givet.

Vad som möjliggör aktörskap kan tänkas i relationerna mellan tre nivåer: den individuella nivån, organisationens och fältets. Men de kan inte studeras som varande åtskilda. Individer, eller grupper av individer, är inbäddade i organisationer, som är inbäddade i vidare fält eller samhällssektorer (Battilana & D'Aunno 2009). Och varje nivå är i kontakt med de andra. Fält som är under förändring eller i kris möjliggör aktörer, både organisationer och enskilda, att bryta ny mark. Tänk på hur till exempel digitalisering, pandemier eller bankkriser bidrar till att människor och organisationer agerar annorlunda.

Att vara praktiker i välfärdens organisationer handlar om att klara av att både vara inbäddad i organisationen, så att man förstår den, och ha förmågan att tänka bortom den rådande logiken för att kunna sträva efter förändring. Den amerikanske sociologen Neil Fligstein (1997) menar att handlingar är resultatet av sådana sociala färdigheter som institutionella entreprenörer har. Färdigheter som innebär att de, lite bättre än andra, kan läsa av situationer och driva dem vidare. För att lyckas med det behöver de förstå det sammanhang de finns i, den institutionella ordningen, liksom kunskaper om vilken typ av handlingar som är möjliga och hur de utförs. Dessa kunskaper kan vara just sådana som professioner bär med sig in i organisationerna.

Varje aktör måste tolka vilka regler som förekommer i ett visst socialt sammanhang och försöka avgöra i vilken utsträckning som reglerna bör efterlevas (Tengblad 2006 s. 19).

# Professioner och logiker

Kunskapsbaserade yrken beskrivs ofta som professioner (Torstendahl 1991). Professioner är baserade på vetenskap, de bygger på och tillämpar vetenskaplig kunskap (Freidson 2001; Brante 2011; 2014). I en väl fungerande profession är (vetenskaplig) teori och praktik integrerade och praktiken följer av vetenskapens etablerade principer och rön. Det betyder att den professionella aktören förenar vetande om varför saker ska göras med hur de ska utföras. Att vara professionell är alltså att agera baserat på kunskap om såväl handlingen i sig som dess sammanhang, mål och varför den utförs, *know-why* förenas med *know-how*. Dessutom är det professionerna som är bärare och förmedlare av den högsta kunskapen inom sitt område. Det finns ingen högre samhällelig instans, ingen djupare kunskaps- och handlingskälla att vända sig till. Med den förståelsen av professionsbegreppet står det tydligt vad det är de professionella aktörerna bidrar med i organisationerna – den högsta kunskapen, en expertis. I idealfallet.

Det finns ett samspel mellan organisation, profession, aktör och det sammanhang de finns i och det är inte så enkelt att det är givet vad som är viktigast när alla dimensionerna är sammanflätade. Det uppstår lätt spänningar och dominansförhållanden.

Professionssociologen Eliot Freidson (2001) har gett oss redskap för att särskilja olika logiker. Han talar om tre idealtypiska logiker: marknadens logik, byråkratins logik och professionalismen. De tre logikerna skiljer sig bland annat åt genom att ha olika uppfattning om hur arbete ska fördelas. Marknadslogiken sätter högt värde på en stor variation av professioner och stor flexibilitet där specialiseringen sker löpande. Professionslogiken värderar färre och tydligare professioner som är mer varaktiga och som är specialiserade utifrån kompetens och handlingsutrymme. Byråkrati-idealet placerar sig emellan de andra två i förhållande till mängden och varaktigheten för professioner, och betonar en tydlig, mekanisk specialisering med hög grad av differentiering av vem som ska göra vad.

Alla välfärdsorganisationer bär på alla tre logikerna, men vad som dominerar varierar. Det finns välfärdsorganisationer som betonar vikten av professionella som har stort handlingsutrymme baserat på sina kunskaper och det finns andra som betonar den mekaniska indelningen där saker och ting ska utföras på rätt nivå i organisationen. Och det finns de som menar att marknadslogiken numera är så dominant att det inte

alltid är så meningsfullt att göra denna distinktion mellan de tre, till exempel professionssociologen Julia Evetts (2010). Ändå finns det anledning att här stanna upp vid professionslogiken, som innebär att professionerna har kontroll över arbetet. Freidson (2001) menar att

professionalism är en uppsättning institutioner som ger medlemmar av en viss yrkesgrupp rätten att tjäna sitt uppehälle samtidigt som de har kontroll över sitt arbete. (s. 17)

Detta är en av många snarlika definitioner av professioner, även Freidson har flera definitioner, mer eller mindre detaljerade. Han diskuterar också professionalismens förutsättningar och betonar de problem professionerna har i att stå starka i relationen till byråkratin och marknaden.

Med tre logiker är det lätt att tänka att någon dominerar över de andra. Evetts påtalar att det råder en uppenbar marknadslogik i hela samhället i dag, vilket innebär att marknadslogiken dominerar. Om vi i stället tittar på praktiken och de praktiker som agerar där, då kan förståelsen av logikernas skilda perspektiv och innehåll bidra till förståelse. Det handlar, framför allt i en antologi, om att tillåta sig ett eklektiskt perspektiv för att ge utrymme för att göra en nyanserad analys av organisationer, professioner och aktörer i en samlad bok. Professionsforskaren Mike Saks (2016) förespråkar också eklektism efter en genomgång av teorier i studier av organisationer och professioner. Han menar att kreativa kombinationer av teorier har mycket att bidra med för att utveckla teorier om samspelet mellan organisation och profession. Vår förhoppning är att denna antologis kapitel ska kunna bidra till en sådan utveckling.

## Antologins kapitel - tio studier i välfärdsorganisering

Antologins femton författare har i tio kapitel gått nära och in i välfärdsorganisationernas och dess aktörers praktiker. Kerstin Jacobsson och Katarina Hollertz analyserar informell styrning i en byråkrati utifrån en etnografisk studie och ger oss en fördjupad förståelse med hjälp av begreppet *normativ impregnering* (kapitel 2). Både här och i det följande kapitlet av Dahlia Mukhtar-Landgren och Mats Fred (kapitel 3) har berättelserna en viktig funktion. Berättarnas bild av offentlig sektors

ambitioner om förnyelse formar landskapet för åhörarna, medan författarna i de två kapitlen både presenterar och placerar roll-innehavarna på scenen. I kapitel 3 får vi del av hur en viss förståelse av ett samhällsfenomen hävdas och driver förändring, i vad författarna kallar en *diskurskoalition*. Här blir berättarna de som agerar i praktiken och de aktörer som påverkar hur organisering sker.

I Teres Hjärpes och Elizabeth Martinell Barfoeds (kapitel 4) forskning om dokumentens betydelse i en socialförvaltnings vardag ges dokumenten bland annat rollen som regissör, något som styr handläggarnas agerande. Men dokumenten kan också väcka motstånd, något som socialsekreterare behöver ta spjörn emot, eller streta emot. Scenmaskineriet kan komma att ta en egen roll i pjäsen. I välfärdsorganisationer kan utvärderingssystemen – i stället för att leverera kunskap – komma att bli en organiserande kraft och få vad Kettil Nordesjö och Verner Denvall kallar en *medskapande roll* (kapitel 5). Detta trots att de som ska använda utvärderingarna kan brista i tilltro till vad utvärderingssystemen levererar. I båda dessa kapitel blir procedurerna i och runt dokument och utvärderingar påverkansfaktorer som i egen kraft samspelar med välfärdens handläggare och organisationer. De kan ses som något nödvändigt ont, men också som något som skapar mening och struktur. Även frivilligorganisationer är aktörer i välfärdens organisering och manifesterar där ett *ideal om självständighet*, inte minst i relation till förväntningar om utvärdering och effektmätning. Stig Linde och Malin Arvidson (kapitel 6) har närgånget följt hur en idéburen organisation agerar för att balansera yttre krav och inre dynamik.

I kapitel två till sex är organisationerna i fokus. Författarnas val av analysperspektiv och begrepp, som normativ impregnering, berättande, förståelse av dokument och utvärderingssystemens funktioner samt utveckling av rationalitet för att uppnå autonomi erbjuder en ny förståelse och kunskap om vad som sker i det som synes ske i organisationer.

I de följande fem kapitlen kommer vi närmare in på människorna i deras yrkesutövning. Annorlunda uttryckt, individens resonemang och känslor, hennes val och överväganden, i mötet med dem man är till för liksom i navigerandet i organisationerna och i den egna yrkeskarriären.

Kristina Carlsson Stylianides (kapitel 7) skriver om betydelsen av att inse skillnaden mellan automatiserat och reflekterat handlande och tänkande. Med hjälp av begreppet *vanans makt* ökar läsarens medvetenhet om riskerna med att bli så vana vid våra vanor i organisationernas liv att vi blir blinda för dem – fångade i institutionaliserade handlingsmönster

som lätt blir fördomar. Liknelsen med en flottyr munk, en doughnut med hål i mitten, utgör Anders Jönssons (kapitel 8) analysmodell för att förstå *handlingsutrymme* från den enskilde socialsekreterarens perspektiv. Hålet i mitten på munken illustrerar handlingsutrymmet, medan brödet i munken representerar begränsningarna. Men ryms allt i en munk, eller handlar det i praktiken om flera överlappande system av begränsningar och möjligheter?

Handlingsutrymmet för välfärdens aktörer påverkas också av det mycket mänskliga, våra känslor. Kerstin Svensson skriver i kapitel 9 om emotioner. Känslor och *emotionell energi* är redskap i många yrkesmässiga situationer när människor ska bemötas. Känslor kan förstås som en dimension av gränssnittet mellan organisationen(s företrädare) och en klient, patient eller konfident. Men emotioner är också ett fenomen som märkbart formar både arbetsgrupper och den enskildes yrkesroll och handlingsutrymme.

Det finns ett stjärngalleri som är större än andra på välfärdens scen: vi kallar dem professioner. Harald Gegner (kapitel 10) berättar om hur nya yrkesroller utvecklas och presenterar utvecklingsledare, en grupp som söker sin förankring på flera nivåer inom socialtjänstens fält. Som aktörer utvecklar utvecklingsledarna förmågor att hantera flera institutionella logiker samtidigt för att kunna bygga en ny struktur att verka ifrån. Med begreppet *hybrid professionalism* vill författaren fånga yrkesutövandets föränderliga karaktär.

Professioner präglas, och utvecklas, av dess yrkesutövares karriär över tid. Mikael Bengtsson har studerat socionomers *karriärmobilitet*, hur de rör sig på arbetsmarknaden. Han visar i kapitel 11 på vidareutbildningarnas betydelse för karriärutveckling och vilka aktörer som kan påverka detta fält. Socionomers möjligheter till vidareutbildning och specialisering beskrivs – i jämförelse med hälso- och sjukvårdens professioner – vara begränsade. Här kan professionen i sig anta en roll som aktör.

I antologins senare del är utgångspunkten den enskildes yrkesutövande och yrkesroll. Från det perspektivet undersöks hur olika mikroskeenden som föder vanor och känslor bidrar till organiseringen av välfärdspraktiker, samtidigt som externa faktorer ramar in handlingsutrymmet för den enskilde yrkesutövaren, arbetsgruppen och yrkeskollektivet. Med andra ord, hur aktören, förenklat uttryckt, formas både uppifrån, lateralt och nedifrån. Vi kan skönja det inte obetydliga handlingsutrymme som aktören därmed kan laborera fram – måhända med inspiration av antologins kapitel.



Antologins kapitel bygger alla på, eller relaterar till, empiriska underlag från praktiska verksamheter i välfärdens organisationer. I kapitlen återfinns offentliga, privata och ideella verksamheter. Bland de offentliga finns såväl statliga som regionala och kommunala organisationer. I kapitlen får vi del av professioners perspektiv, främst socionomers. Därtill möter vi tjänstepersoner med varierande kunskapsbaser och varierande långa utbildningar bakom sig. Det är så välfärdsarbetet ser ut på de nivåer där handläggning, beslut och policy sker mer explicit. Det stora breda välfärdsarbetet med konkreta handlingar och nära samarbete med människor i roller som vårdtagare, patienter och brukare är inte i fokus här. I kapitlen möter vi policyskapare, chefer, handläggare och behandlingspersonal och vi möter människor som reflekterar över vad de gör på jobbet, över sin yrkesroll och sin karriär.

Boken vilar därmed på en bred bas av välfärdspraktiker som har observerats och berättats om, med fokus på det skikt där beslut fattas och ordningar skapas. En flora av samhällsvetenskapliga metoder har använts i studierna som gett material till kapitlen. Vi finner material som tillkommit genom olika former av observationer, intervjuer och dokumentstudier, men också en survey, och vi finner material som visar både vad aktörer av olika slag gör och vad de säger om det de gör. Dessa material har sedan analyserats utifrån varierande perspektiv. Lika breda som metoderna som använts i studierna är, lika varierande är sammanhangen som studerats.

Tillsammans kan bokens olika bidrag ses som delar i en bild av det samhälle vi befinner oss i och de förutsättningar som där råder för välfärdens organisationer och professioner. Varje kapitel ger sitt perspektiv. Tillsammans väcker de tankar om vem som är aktören och bidrar med kunskap om vad som gör att aktörer agerar som de gör i arbetet med att organisera vår gemensamma välfärd.

## Referenser

- Alford, Robert R. & Friedland, Roger (1985). *Powers of theory: Capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Battilana, Julie (2006). Agency and institutions: The enabling role of individuals' social position. *Organization*, 13(5), 653–676.  
<https://doi.org/10.1177/1350508406067008>
- Battilana, Julie & D'Aunno, Thomas (2009). Institutional work and the paradox of embedded agency. I: Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby & Bernard Leca (red.). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Brante, Thomas (2011). Professions as science-based occupations. *Professions & Professionalism*, 1(1), 4–20. <https://doi.org/10.7577/pp.v1i1.147>
- Brante, Thomas (2014). *Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Evetts, Julia (2010). Reconnecting professional occupations with professional organizations: Risks and opportunities. I: L. Svensson & J. Evetts (red.). *Sociology of professions*. Göteborg: Daidalos, s. 123–144.
- Fligstein, Neil (1997). Social skill and institutional theory. *American Behavioral Scientist*, 40(4), 397–405.  
<https://doi.org/10.1177/0002764297040004003>
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism: The third logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Saks, Mike (2016). A review of theories of professions, organizations and society: The case for new-Weberianism, neo-institutionalism and eclecticism. *Journal of Professions and Organizations*, (3), 170–187.  
<https://doi.org/10.1093/jpo/jow005>
- Scott, W. Richard (2009). Lords of the dance: Professionals as Institutional Agents. *Organization Studies*, 29(2), 219–238.  
<https://doi.org/10.1177/0170840607088151>
- Selznick, Philip (1996). Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270–277. <https://doi.org/10.2307/2393719>
- Tengblad, Stefan (2006). *Aktörer och institutionell teori*. GRI-rapport 2006:10. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Thornton, Patricia H. & Ocasio, William (2008). Institutional logics. I: Royston Greenwood (red.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, s. 99–129.
- Torstendahl, Rolf (1991). *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880–1985: Domination and governance*. London: Routledge.



## 2. Normativ impregnering som informell styrning

### *Exemplet Försäkringskassan*

KERSTIN JACOBSSON & KATARINA HOLLERTZ

*Byråkratier har ett inre liv och styrning sker inte bara formellt och uppifrån. Styrning sker också informellt genom iscensättningar, regi av sociala processer och organisationsberättelser, vilket belyses i denna etnografiska studie. Ett viktigt organisationsmanus var här att ”vi får inte blir för snälla”.*

Hur får man människor i en organisation att tänka och handla på likartade sätt – vardagligt uttryckt, dra åt samma håll? I det här kapitlet lyfter vi fram betydelsen av en form av informell styrning som vi benämner *normativ impregnering*. Vi illustrerar det med exempel från en studie av Försäkringskassans inre liv. Försäkringskassan är en organisation, vars verksamhet och styrning är under ständig debatt och inte sällan kritik. Mål och styrformer pendlar kraftigt (ISF 2016; 2018), generaldirektörer avlöser varandra och personalomsättningen är hög, särskilt i den del som gäller sjukförsäkringen. Vi argumenterar att informell styrning i form av normativ impregnering blir särskilt betydelsefull i en sådan organisation, för att uppnå handlingssamordning och måluppfyllelse och samtidigt skydda medarbetarna mot kritiken från omvärlden.

En utmaning för alla organisationer är att uppnå handlingssamordning inom organisationen och byråkratier är inget undantag. Den formella styrningen är välbekant: Regeringen styr de statliga myndigheterna genom regleringsbrev, vilka kompletteras med fortlöpande dialog mellan det ansvariga departementet och myndighetens ledning. Men vad händer sedan inom myndigheten? Den byråkratiska styrningen internt kan ske direkt genom instruktioner och riktlinjer, manualer och mallar, kontroll och måluppföljning. Den kan också ske indirekt genom selektiv rekrytering och utbildning. Men byråkratier har också ett inre liv. För att fånga och förstå byråkratins inre liv behöver man uppmärksamma att styrning inte bara sker formellt utan också informellt. Den sker inte heller

bara vertikalt utan också horisontellt genom iscensättning, regissering och styrning av sociala processer på arbetsplatsen – också i hierarkiska organisationer som byråkratier.

Den informella styrningen är mindre utforskad än den formella. Det här kapitlet belyser informell styrning i en offentlig organisation, med särskilt fokus på normativ impregnering. Detta handlar om att organisationen på olika informella sätt försöker medvetet påverka de ideal (föreställningar om en god arbetsprestation) och de normer (riktlinjer för handling) som råder på arbetsplatsen. Poängen med begreppet normativ impregnering är dels att medarbetarna dränks in i organisationens ideal och normer, dels att den normativa impregneringen skyddar medarbetarna, till exempel gör dem motståndskraftiga mot kritik från omvärlden. Den normativa impregneringen är ett sätt för organisationer att genom informell, normativ styrning etablera och vidmakthålla målkonsensus inom organisationen och samtidigt begränsa rummet för avvikelser.

De empiriska exemplen är hämtade från en organisation med självbilden av att vara en mycket formell och hierarkisk organisation – en klassisk byråkrati i Webers mening (Weber 1987) – nämligen Försäkringskassan. Analysen uppmärksammar olika informella sätt att åstadkomma och reproducera målkonsensus inom denna myndighet genom 1) att etablera en bestämd organisationskultur, 2) att cirkulera organisationsberättelser och 3) att iscensätta organisationsritualer och annan social styrning på arbetsplatsen. Även om vi behandlar dessa i tur och ordning, är de i praktiken nära sammanvävda. Vi menar att en förståelse av denna informella och normativa styrning kan hjälpa oss att förstå varför organisationen fungerar som den gör och dess medarbetare tänker och handlar som de gör.

Analysen bygger på ett omfattande etnografiskt material, med observationer och ”jobbskuggning” (Czarniawska 2007) av handläggare i vardagen på fem lokalkontor, placerade i två regioner. Vi observerade särskilt möten: teammöten, arbetsplatsmöten och utbildningar, men också den informella interaktionen i korridorer och lunchrum. Särskilt fokus för observationerna var etableringen av samsyn och handlingssamordning i den vardagliga interaktionen på kontoren. Analysen bygger även på intervjuer med anställda i Försäkringskassan på central nivå (16 stycken) och lokal nivå (38 stycken, med handläggare, deras chefer samt försäkringssamordnare, försäkringsmedicinska rådgivare och specialister på försäkringen). Därutöver har vi studerat

organisationsdokument samt politiska styrdokument i form av regleringsbrev. Datainsamlingen skedde 2015–16 på central nivå och 2016–17 på lokal nivå och återspeglar de mål och arbetssätt som då gällde, även om våra poänger om informell styrning är mer generella.

Vi vill betona att fyra av de fem lokalkontoren presterade över genomsnittet avseende den måluppfyllelse som gällde under undersökningsperioden (om ett lågt sjukpenningtal, se senare), vilket kan ha förstärkt bilden av hur effektiv den normativa impregneringen var som framträder i analysen nedan. Tecken på motstånd i den kollektiva miljön fanns endast på det lokalkontor i studien som presterade under genomsnittet (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017). I det här kapitlet lägger vi dock fokus på det dominerande mönstret – en effektiv normativ impregnering i linje med organisationens rådande mål och interna prioriteringar.

## Normativ impregnering som informell styrning

För vår analys av normativ impregnering som informell styrning hämtar vi inspiration dels från några organisationsklassiker, som liksom vi intresserat sig för byråkratiers inre liv, dels från senare organisations- och managementforskning som uppmärksammat normativ styrning. Den senare blir alltmera relevant för förståelsen av myndigheter i takt med att svensk offentlig sektor importerar styrningsmodeller från företagsvärlden.

Organisationssociologen Philip Selznick (1957) var intresserad av institutionaliseringsprocesser inom formella organisationer och hävdade att också för att förstå stora och relativt permanenta organisationer behöver vi använda den kunskap vi har om ”naturliga gemenskaper”, det vill säga sociala grupper och gruppprocesser. Han pekade särskilt på tendensen hos mänskliga grupper att utveckla bestämda sätt att se på sig själva och världen, medvetet eller omedvetet (Selznick 1957 s. 10). Som mänskliga varelser har alla organisationsmedlemmar ett behov av både självskydd och självförverkligande. Att undvika osäkerhet är en kritisk aspekt av självskyddet, och begränsningar i synsätt och perspektiv hos organisationsmedlemmarna är ofta ett resultat av att undvika osäkerhet och etablera visshet och trygghet (Selznick 1957 s. 8, 11). Om en person ska ta risker i arbetet, behöver denne vidare ha socialt stöd (1957 s. 133). Därför blir sociala processer viktiga, också i en formell byråkrati, liksom

– kan vi tillägga – social styrning av personalen, genom att initiera och styra gruppprocesser.

Selznick påpekade att ett visst mått av social homogenitet krävs om medarbetare ska kunna tillåtas omfattande diskretion (bedömnings- eller handlingsutrymme) när de omsätter policyer till beslut i konkreta ärenden. Viktigt för vår analys är hans påpekande att konformitet och kontroll kan vinnas genom andra medel än de formella. Ett sätt för en organisation att skapa en homogen personal och försäkra sig om institutionell kontinuitet är att utveckla administrativa ideologier som medvetna eller omedvetna redskap för kommunikation och självförsvar. Selznick menade att precis som ”naturliga gemenskaper” bygger på sina ortodoxier (eller sanningar) för att upprätthålla social ordning, tenderar administrativa enheter att utveckla sina officiella doktriner. Han konstaterade att

[a] well-formulated doctrine is remarkably handy for boosting internal morale, communicating the bases for decisions, and rebuffing outside claims and criticism. (Selznick 1957 s. 14)

Selznick var intresserad av vad som händer när den formella organisationen blir en social grupp – en enhet av personer snarare än tekniker eller administratörer (1957 s. 9). Då skapas det nya energier och strävanden i organisationen, menade han, och det sker också en formering av ”organisatoriska karaktärer” (1957 s. 38 f.), det vill säga personlighetstyper som är väl anpassade till organisationen. Att den formella organisationen också blir en social grupp återspeglas i mobiliseringen av engagemang som byggs in i organisationen, vilket i sin tur är ett resultat av organisationens anpassning till interna och externa krav (Selznick 1957 s. 43, 42). Enligt Selznick innebär institutionaliseringen att formella arbetsuppgifter laddas med värde, på ett sätt som går utöver vad uppgiften rent tekniskt kräver:

Whenever individuals become attached to an organization or a way of doing things as persons rather than as technicians, the result is a prizing of the device for its own sake. From the standpoint of a committed person, the organization is changed from an expendable tool into a valued source of personal satisfaction. (1957 s. 17)

När detta sker, tenderar också motstånd mot förändring att uppstå (1957 s. 18 f.).

Hur man uppnår handlingsamordning och målkonsensus i organisationer var också ett tema i ekonomen Anthony Downs *Inside bureaucracy* (1967) som delvis byggde vidare på Selznicks arbeten. Downs nämner två grundläggande sätt för organisationer att säkerställa en stark målkonsensus genom 1) selektiv rekrytering, som möjliggör för ledningspersoner att välja personal vars mål liknar deras egna, och 2) indoktrinering, som influerar organisationsmedlemmars mål genom att systematiskt exponera medlemmarna för information eller bestämda föreställningar för att på så sätt få dem att skifta målfokus i enlighet med ledningens (1967 s. 228). Selektiv rekrytering minskar behovet av indoktrinering, konstaterade Downs. Indoktrinering kan ske genom att utveckla byråkratiska ideologier, förstått som en verbalt uttryckt bild av den del av det goda samhället som är relevant för funktionen hos byråkratin i fråga, samt de viktigaste redskapen för att uppnå denna del (1967 s. 237). Ideologier utvecklas av ledningen eftersom dessa är effektiva sätt att kommunicera internt men också externt. De byråkratier som är i störst behov av sådana ideologier är stora myndigheter men också myndigheter som ägnar sig åt kontroversiella frågor, vilket kräver en extra stark konsensus bland organisationsmedlemmarna (1967 s. 245). Vi kan konstatera att Försäkringskassan uppfyller båda kriterierna, i alla fall i den del som administrerar sjukförsäkringen vilken är under ständig debatt och som är det vi fokuserar på här. Det kan också tilläggas att Försäkringskassan har en hög personalomsättning, vilket ytterligare stärker behovet av – och möjligheten till – indoktrinering.

Det tidstypiska talet om ”indoktrinering” och ”ideologi” har av senare forskare ersatts av andra begrepp, men de grundläggande tankarna är ändå likartade. Sociologen Amitai Etzioni (1961) talade om *normativ kontroll* i organisationer. Han konstaterade att byråkratiska arbetsorganisationer traditionellt har styrts genom instrumentell rationalitet, antingen genom regler eller genom belöningar–bestraffningar (eller bådadera). Själv pekade Etzioni på en annan styrform som han kallade normativ kontroll. Organisationsforskaren Gideon Kunda (2006/1992) utvecklade sedan begreppet i en berömd studie av företagskultur som en form av normativ kontroll i ett teknologiföretag. Normativ kontroll fungerar genom att locka fram och mobilisera engagemang hos medarbetarna och samtidigt styra deras ansträngningar mot organisationens mål. Detta görs genom att



kontrollera deras underliggande erfarenheter, tankar och känslor inför sitt arbete, en styrning av medarbetarnas själv – vad de vill, känner och ytterst vilka de är på jobbet. Denna form av styrning bygger på normering genom att på olika sätt formera lämpliga subjekt. Själva uttrycket medarbetare i stället för anställd kan för övrigt i sig ses som ett uttryck för normativ styrning och kontroll – med ett sådant begrepp följer en rad antaganden och normer om hur man ska vara och uppträda på arbetsplatsen.

Enligt Kunda blir organisationskulturen ofta operationell genom organisationsritualer, som mekanismer varigenom vissa organisationsmedlemmar influerar hur andra ska tänka och känna, vad de ska frukta, vad som kan betraktas som legitimt och möjligt och ytterst vilka de är. Genom organisationsritualerna internaliseras organisationskulturen, ”infusing ritual-participants with the right mindset and the appropriate gut reactions” (Kunda 2006 s. 93).

Normativ kontroll verkar inte så mycket genom förbud som genom att appellera till människors potential och formulerar ofta styrningen i termer av möjligheter till ökad autonomi, utveckling och lärande (Kunda 2006 s. 14). Ett exempel från Försäkringskassan är idén om ett coachande ledarskap som under vår undersökningsperiod skulle ersätta den hierarkiska styrningen i relationen chef–medarbetare och vara en del i att utveckla en ”lärande organisation”. Med importen av managementtekniker från företagsvärlden i offentlig sektor, vilket fått stort genomslag i Sverige (Hall 2012), har normativ styrning genom att etablera en mobiliserande organisationskultur blivit vanlig också i myndigheter, vilket vi ska se i fallet med Försäkringskassan.

Tanken om att en stark organisationskultur kan fungera som normativ kontroll har vidareutvecklats av kritiska managementforskare som talar om identitetsreglering i organisationer som en form av organisatorisk kontroll (Alvesson & Willmott 2002). Organisationskultur och organisationsdiskurser är sätt på vilka organisationer försöker skapa ”den lämpliga individen” genom att forma deras självbild och deras arbetsorientering (Alvesson & Willmott 2002; Bergström & Knights 2006), i vårt fall, genom att tillhandahålla normer för den lämpliga sjukförsäkringshandläggaren.

Vi väljer som nämnts att tala om normativ impregnering för att fånga att medarbetarna *dränks in* i organisationens normer och att den normativa impregneringen *skyddar* medarbetarna. Den gör individerna *motståndskraftiga* – både mot inre osäkerhet och extern kritik. Normativ

impregnering används medvetet av organisationers ledning som en form av styrning och aktiv socialisation, om man så vill, men den reproduceras också av medarbetarna i vardagen och den normativa ordningen institutionaliseras efter hand. Den normativa impregneringen bidrar till att organisationer kan etablera och vidmakthålla målkonsensus inom organisationen och begränsa rummet för avvikelser. Vi pekar nedan på tre mekanismer för normativ impregnering genom att

1. etablera en bestämd organisationskultur som ett sätt att styra de anställdas identitet och syn på sin roll och uppdrag
2. cirkulera legitimerande organisationsberättelser som tillhandahåller tolkningsramar för erfarenhet och skänker mening och logik åt annars disparata förhållanden eller händelser (de förmedlar såtillvida samband)
3. iscensätta organisationsritualer och sociala processer på arbetsplatsen, varigenom sociala normer förmedlas och – ibland – grupptruck skapas inom medarbetarkollektivet.

Men innan vi ger empiriska exempel på detta, ska vi först säga något om Försäkringskassan som organisation och den organisationskontext som myndigheten hade att anpassa sig till och hantera under vår undersökningsperiod.

## Försäkringskassan – organisationskontexten

Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter med över 14 000 anställda. Den förvaltar 25 procent av den totala statsbudgeten (Försäkringskassan 2018). Den formella styrningen av myndigheten är komplex: förutom lagstiftning/förordningar samt regleringsbrev från regeringen styrs myndigheten av domar i förvaltningsdomstolarna, vilka granskar rättstillämpningen och formulerar rättspraxis. Vårt primära fokus i kapitlet är emellertid den styrning som sker inom myndigheten, med tonvikt på den informella styrningen i form av normativ impregnering. Vi fokuserar endast administrationen av sjukförsäkringen. De här handläggarnas formella roll är att 1) bedöma och fatta beslut om individens rätt till sjukpenning (eller sjuk- eller aktivitetsersättning) och 2) vid behov samverka med sjukvården, andra myndigheter (som

Arbetsförmedlingen) och arbetsgivaren för att samordna individens rehabilitering (Socialförsäkringsbalken 2010:10).

En organisations styrning måste förstås i relation till målen som ska uppnås. Att minska samhällets kostnader för sjukfrånvaro och få sjukskrivna tillbaka i arbete har de senaste decennierna varit ledande för den svenska sjukförsäkringspolitiken (Seing 2014). Som ett led i en förstärkt arbetslinje i sjukförsäkringen med krav på tidig återgång i arbete och omställning till ett nytt jobb infördes (och lagstadgades) 2008 den så kallade rehabiliteringskedjan. Den innebär att Försäkringskassans handläggare ska pröva arbetsförmågan vid särskilda intervaller: efter tre månader (90 dagar) mot andra arbetsuppgifter hos nuvarande arbetsgivare och efter sex månader (180 dagar) mot normalt förekommande arbete på hela arbetsmarknaden.

Införandet av rehabiliteringskedjan 2008 ledde till några år av medial turbulens kring ”utförsäkringar” och år 2011 fick Försäkringskassan dåvarande alliansregeringens uppdrag (i regleringsbrev) att öka medborgarnas förtroende för myndigheten och socialförsäkringen. Dan Eliasson tillsattes som generaldirektör och ett omfattande internt förändringsarbete initierades. En intern kulturförändring inom myndigheten skulle genomföras. Så kallad värderingsstyrning skulle minska detaljstyrningen av handläggarnas arbete och ersätta den tidigare ”pinnjakten”, som var en effekt av mål- och resultatstyrningen. Kundens upplevelse skulle nu vara måttet på framgång (Eliasson & Brattlund 2013). Teamarbete infördes 2012 som en del i att implementera *lean* i myndigheten: De ”autonoma” teamen skulle delta i arbetet med ”ständiga förbättringar” (Holmgren Caicedo, Mårtensson & Tamm Hallström 2015) och ett ”coachande ledarskap” infördes, som en del i att bli en lärande organisation.

År 2015 förändrades regeringsuppdraget igen och den dåvarande rödgröna regeringen beslutade om ett siffermål för att bryta uppgången av sjukfrånvaron, nämligen att sjukpenningtalet skulle uppgå till högst 9,0 dagar vid utgången av 2020 (Socialdepartementet 2015). Sjukpenningtalet anger antal dagar per person och år om alla sjukdagar (och rehabiliteringsdagar) slås ut på samtliga försäkrade. I regleringsbrevet 2016 upprepades att Försäkringskassan skulle verka för att sjukpenningtalet inte skulle överstiga 9,0 dagar i december år 2020 och antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under perioden 2016–2020 (Socialdepartementet 2016). Försäkringskassan skulle i högre utsträckning bidra till att sjukskrivningarna blev

både färre och kortare. Kontroller i handläggningen skulle särskilt inriktas så att sjukförsäkringens tidsgränser vid dag 90, 180 och 365 i sjukperioderna upprätthölls (Socialdepartementet 2015). I samband med Försäkringskassans nya regeringsuppdrag tillsattes en ny generaldirektör (Ann-Marie Begler, från september 2015). Nu iscensattes återigen en slags kulturförändring i myndigheten. Den nya generaldirektören ogillade kundbegreppet och ville att man i stället skulle tala om ”den försäkrade”, och hon framhöll ”tjänstemannarollen”. Återgång mot en striktare mål- och resultatstyrning inom myndigheten skedde. Rättssäkerhet och produktivitet betonades, och internt låg fokus på att genom ökad kvalitet i ärendehandläggningen och korrekt rättstillämpning nå målet 9,0. Handläggarna uppmanades att ”göra rätt från början”, ”öka kvaliteten i utredningarna” och att se till att ”rätt person får rätt ersättning” (Försäkringskassan 2016 s. 2; ISF 2018). Teamarbetet behölls men inriktades nu mot att nå produktionsmålen, framför allt att göra bedömningar enligt rehabiliteringskedjans tidsintervaller. På områdesnivå mättes också – och kommunicerades till medarbetarna varje månad – nivån på sjukpenningtalet i relation till målbilden 9,0 samt hur kurvan för antalet avslag och indrag av ersättningar utvecklades.

Under Beglers GD-period låg fokuset på ”utredning”, det vill säga bedömning av rätten till sjukpenning. Den andra lagstadgade uppgiften, nämligen att vid behov samordna rehabiliteringsinsatser i samverkan med andra myndigheter, arbetsgivare och sjukvård, prioriterades ner, framför allt så kallade samordningsmöten (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017; Fransson & Qvist 2018; ISF 2018). Detta trots att lagstiftningen inte ändrats sedan 2008. Begler fick sluta sin post i förtid 2018, som en konsekvens av att samverkan kring enskilda inte fungerade, enligt regeringen. Men under vår undersökningsperiod var Begler GD och målet om 9,0 sjukdagar genomsyrade den interna styrningen – och normativa impregneringen – inom myndigheten.

Handläggarnas arbete styrs också av processer och vägledningar som tas fram inom myndigheten samt av försäkringsmedicinska riktlinjer för hur länge en person ska vara sjukskriven i respektive diagnos. Under vår undersökningsperiod sjösattes en ny processtandard, benämnd Grundbulten. Den var mer fokuserad på hur handläggarna skulle tänka i ärendehandläggningen, än på att i detalj beskriva vad och hur de skulle göra i enskilda ärenden. Tidigare processer (som den så kallade ENSA-processen) hade kritiserats för att vara just för detaljerade och det var också ett problem att beskrivningar av exempelfall användes av

handläggare som mallar för hur de konkret skulle göra i handläggningen (ISF 2016). Styrningen av tänkandet i handläggningen blev nu än mer central.

Vi ska nu gå över till att analysera den informella styrningen i vardagen på Försäkringskassans lokalkontor, på basis av vår etnografiska studie. Vi lyfter fram normativ impregnering genom 1) organisationskultur (som identitetsskapande), 2) organisationsberättelser (som tillhandahåller manus för tänkande och handling) och 3) organisationsritualer (som stärker den normativa ordningen).

## Informell styrning och normativ impregnering på Försäkringskassan

### **Organisationskultur som normativ styrning**

Att skapa en bestämd organisationskultur kan ses som en form av identitetsreglering i organisationer (Kunda 2006; Alvesson & Willmott 2002). Detta är centralt för att etablera föreställningar om ”detta är vi” och i förlängningen att etablera samsyn. Styrning genom organisationskultur var uttrycklig under Dan Eliassons tid som GD (2011–14). Förändringsarbetet benämndes ”Vår gemensamma resa”, vilket signalerade att alla medarbetare förväntades följa med i en ny riktning:

Efter år av omorganisation och ett samhälle med lägre och lägre förtroende för oss valde vi att göra ett tydligt paradigmskifte där kundens upplevelse skulle vara måttet på framgång. Vi startade en gemensam resa för att gemensamt forma vår framtid. (Eliasson & Brattlund 2013)

Verksamhetsvisionen som formulerades var: ”Ett samhälle där människor känner trygghet om livet tar en ny vändning” och verksamhetsidén var bland annat: ”Genom kunskap, empati och förståelse ska vi se till att alla som möter oss förstår sina rättigheter och behandlas med värdighet.” Kundorientering skulle genomsyra verksamheten och formulerades som tre ”kundlöften”: ”mänskligare, tryggare, enklare”. Vidare beskrev verksamhetsvisionen att

medarbetarnas arbete skulle kännetecknas av ”vill, kan och får”, det vill säga detaljstyrningen av dem skulle minska och tilltron till medarbetarnas kompetens och autonomi återupprättas.

När man formerar en organisationskultur är vokabulärer centrala. Den kulturförändring som den ”gemensamma resan” syftade till ackompanjerades av en postbyråkratisk vokabulär där hierarkiska uttryck ersattes med andra ord: I stället för ord som *kontroll* eller *besluta* skulle man tala om *coacha*, *guida* och *föreslå* (Tamm Hallström & Thedvall 2015). Ett *coachande ledarskap* infördes. Men att ersätta befintliga – vad Selznick skulle kalla institutionaliserade – arbets- och tankesätt på lokalkontoren med konsultprosa låter sig inte göras hur som helst. Det visade sig svårt att implementera kundorienterade arbetsätt och ökad diskretion i en organisation med en stark, befintlig hierarkisk organisationskultur som värdesätter tydliga prestationsmätt (Ståhl & Andersson 2018; Jacobsson, Wallinder & Seing 2020), vilket länge dominerat Försäkringskassan.

Vår studie påbörjades när Begler just tillträtt som ny GD för Försäkringskassan (hösten 2015). Även om man inte längre talade om värderingsstyrning och organisationskultur lika explicit, var det i hög grad en sådan styrning som genomfördes – men det var nu fråga om en annan organisationsidentitet. Signalen från huvudkontoret var att ett *etos* som statliga tjänstemän skulle betonas med rättssäkerhet som ledord. Vokabulären ändrades – personalen skulle inte längre tala om sin klient som ”kund” utan som ”den försäkrade”. Den primära organisationsidentiteten var ett försäkringsbolag med paralleller till privata försäkringsbolag. En enhetschef i ISF:s studie formulerade det: ”Vi är faktiskt försäkringsbolaget Sverige, alltså statens försäkringsbolag” (ISF 2018 s. 88). Parallellen till ”vanliga försäkringar” var vanligt förekommande också på de kontor vi studerade, som en handläggare uttryckte det: ”Och sen ser jag på det som en vanlig försäkring.” Identiteten som försäkringsbolag återspeglades i talet om ökad ”försäkringsmässighet”. Det gällde för handläggarna att noggrant kontrollera om försäkringsvillkoren i sjukförsäkringen var uppfyllda när klienten första gången ansökte om sjukpenning, vilket förstärkte handläggarrollen som grindvakt till försäkringen. I organisationen uttrycktes grindvaktsfunktionen i termer av att bara ”släppa in” rätt personer i försäkringen. En handläggare berättade:

Vi tycker att vi är försäkringsmässiga och att vi liksom följer lagen och riktlinjer och så. Sedan har vi försökt jobba med att ha specialister med när vi diskuterar inlägg; inlägg, det är ju dom som gör sin första ansökan.

Liksom hos privata försäkringsbolag, som inte behöver träffa sina kunder utan fattar beslut på de underlag som inkommer, nedprioriterades nu kundkontakt. Under den föregående perioden, när Dan Eliasson var GD, ansågs däremot en personlig handläggare och bra kundkontakt helt avgörande. En handläggare beskrev det som:

Det har ju förändrats bara på sista året eller 1,5 året, att nu är det inte så mycket fokus på det med personliga kundmötena, utan man ska fatta beslut på den information man har från början. Så det har man ju fått nedprioritera.

Också möten med samverkansparter prioriterades ned, vilket ett flertal studier visar (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017; Fransson & Quist 2018; Jacobsson, Wallinder & Seing 2020). En lokal specialist förklarade:

... våran nuvarande generaldirektör är ju tydlig med att vi har ju bara ett uppdrag, och det är ju och tillämpa försäkring korrekt, egentligen. Det andra, det får ju andra aktörer ta ansvar för. Sjukvården får ju ta ansvar för hur många sjukskrivningar dom har egentligen, det kan ju inte Försäkringskassan göra nånting åt. Arbetsgivarna får ju se till och fixa till arbetsmiljön, och kanske arbetsförmedlingen behöver ha en annan typ av resurser för och kunna jobba med dom som är arbetslösa än vad dom har idag. Så jag menar, vi kan ju bara ta ansvar för det som vi har här, vi har kanske gjort vårat uppdrag för stort.

Kärnuppdraget ansågs nu vara att ”försäkringsmässigt” utreda rätten till sjukpenning trots att lagen fortfarande stipulerade den dubbla uppgiften att utreda och ansvara för att samordna rehabilitering. Fokus låg på ”ökad kvalitet i utredningarna”, och dessa utredningar bestod i att läsa sjukintyg och kontrollera att all relevant information fanns med i intygen. Relevant information var tydliga beskrivningar av – inte bara diagnos – utan av funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning (enligt den så kallade DFA-kedjan).

Att slå vakt om försäkringen fick ett heroiskt inslag i den interna organisationskulturen, där handläggarna fick rollen av att rädda vad man

inom organisationen kallade ”världens bästa försäkring” för framtiden. Rollen som försäkringens väktare krävde mod och handläggarna fick uttrycklig uppbackning av sina chefer. Signalen var: ”Blir det fel, backar vi upp.” Uppdraget krävde också fokus: rehab-möten och klientkontakt upplevdes ta tid från kärnuppdraget (som var att utreda om försäkringsvillkoren var uppfyllda). Mycket fokus på lokalkontoren lades på att skapa samsyn om uppdraget och ”känslan för försäkringen”, och personalen förstod sig själva som tjänstemän i försäkringens tjänst. Att skydda försäkringen mot missbruk och överutnyttjande blev det som legitimerade och skänkte arbetet mening.

Att ledningen på lokalkontoren aktivt arbetade med att styra genom att bygga organisationskultur blev tydligt på de chefsdagarna vi bevistade. En lokalkontorschef kunde säga till en annan:

Grovt sett, ni bygger en kultur kring försäkringsmässighet och utfallsrättvisa. Det är det vi måste söka skapa. Det är en kultur som vi måste skapa. Ni har etablerat en kultur. Vi har den hos enskilda medarbetare, men inte som kontorskultur. Vi har medarbetare som aldrig gjort indragningar eller avslag.

Mycket av aktiviteterna på chefsdagarna handlade om att hitta gemensamma lösningar, få en enad röst, få samsyn och känna solidaritet mellan medarbetare och kontor, det vill säga bygga en gemensam organisationskultur och etablera samsyn.

En annan viktig dimension av Försäkringskassans organisationsidentitet och självbild är en formell organisation, en byråkrati. Regler och former är positivt laddade, och arbetet följer en tydlig formrationalitet. ”Här på Försäkringskassan är vi lite fyrkantiga”, kan man säga med stolthet i rösten. I myndighetens formella identitet ligger också att ”man inte är Arbetsförmedlingen” – ”där är det ’vilda västern’”, som en intervjuperson uttryckte det. Tydlighet uppskattas – ju tydligare regler och instruktioner, desto bättre. Kund- och serviceorienteringen under föregående period hade skapat en osäkerhet om vad en bra arbetsprestation som handläggare är, eftersom detta var svårare att mäta. Tydliga mål – som visionen om ett sjukpenningtal på 9,0 – samt kravet på ”försäkringsmässighet” uppskattades bland flertalet av intervjupersonerna på lokalkontoren; nu visste de vad som gällde. Tydlig ledning från specialister värdesattes också: ”Man får svart på vitt, hur man ska tänka”, som en handläggare uttryckte sig om det coachande ledarskapet från specialisterna. Personalen kände en trygghet i att ha tydligt



artikulerade mål och menade också att de kommer att nå målen, bara de inte blir störda av skott från sidan som kommer från en ”trigger-happy” GD och andra chefer. En lokal chef berättade att de handläggare hos hen som uppskattade att ha handlingsutrymme hade bytt jobb:

De jag har kvar här, dom gillar ramar och regler, att veta vad som är rätt och fel. De tycker inte om att ha handlingsutrymme. Jag har tre [handläggare] som har gått till Arbetsförmedlingen istället, där de upplever att de har handlingsutrymme.

Styrningen av försäkringskassan har pendlat kraftigt de senaste decennierna (ISF 2016; 2018). Organisationskulturen hjälper personalen att hantera dessa svängningar. Den dominerande kollektiva hållningen var vad vi kan kalla följsamhet som ett omfattat organisationsideal (Jacobsson, Seing & Hollertz 2019), förmågan att ställa om vid ständiga förändringar utan att resa för mycket frågor. Ett begrepp personalen själv använde var lojalitet. Två lokala chefer uttryckte följande i en gruppintervju: ”Framför allt finns det en väldigt stor lojalitet till organisationen och till försäkringen som gör att man är väldigt benägen att vilja göra rätt.” ”Vår kultur att vara lojala, villiga och göra rätt, så det blir ju också väldigt mycket att jobba på dom frågorna som våra uppdragsgivare formulerar för oss.” Att de anställda på lokalkontoren ”gillade läget” och var ”lojala” mot både organisationen och varandra var slående och, menar vi, en konsekvens av en stark socialisering genom utbildning och organisationskultur. En del anställda sade under mer informella samtal i lunchrummet (med en av oss författare) att kulturen är en lydriadskultur (Altermark 2020 ger en likartad bild). När det är bestämt att man ska göra på ett visst sätt, då gör man också så. Det finns en stark tradition av detta – en förståelse av sig själv som tjänsteman inom en byråkrati som är statligt styrd och då får man räkna med förändringar. De intervjuade tyckte sig se milsvida skillnader mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i förhållande till kultur och styrning – och de menade att på Arbetsförmedlingen finns en helt annan tradition av medbestämmande, som saknas hos Försäkringskassan. Som en enhetschef sade: ”Det finns ingen anledning att bråka om redan fattade beslut.” En intervju på Socialdepartementet bekräftade bilden av en ”lättstyrd” och följsam organisation, som också är van att utvärderas, granskas (av såväl forskare som Inspektionen för socialförsäkringen) och

styras. Medarbetarna vill ”göra rätt” och det rätta tenderar att uppfattas som något entydigt, som inte kräver så mycket tolkningsutrymme.

En del av vi-skapandet låg också i identiteten hos Försäkringskassan som en organisation som är ”på tårna”, en modern och effektiv organisation som ligger långt framme vad gäller digitalisering, med energiska chefer och med bra stöd och resurser till sina medarbetare. Det är en bra arbetsplats – en arbetsplats att vara stolt över. Trots det stora mediala trycket och de låga förtroendenivåerna, var de som arbetade på de kontor vi studerade stolta över sina jobb och över kassans utveckling. Känslan som förmedlades var lite av ”vi tillsammans mot en oförstående omvärld”. Dock påtalades av både chefer och handläggare att de handläggare som inte kände sig bekväma med nuvarande tolkning av uppdraget (försäkringsmässighet snarare än rehab-samordning) hade valt att lämna organisationen.

Det blev också tydligt att de som inte följde normerna och de för tillfället satta målen upplevdes som problematiska och frågan om hur mycket tålamod som organisationen ska ha med dem var ständigt återkommande. Antingen gör man som man blir tillsagd, eller så behöver man inte arbeta på myndigheten verkade vara en allmän uppfattning. Kassan har också en hög personalomsättning, vilket torde bidra till en homogen personalkår.<sup>1</sup> Vår poäng här är dock att strävan efter att skapa en homogen personal är starkt normerande, vilket vi kommer att utveckla när vi diskuterar den sociala styrningen.

## **Organisationsberättelser som normativ styrning**

Organisationskultur blir operationell genom organisationsberättelser, som sprids av både chefer och medarbetare. Organisationsberättelserna tillhandahåller manus för hur man ska tänka och vara som handläggare på Försäkringskassan. De kan användas av ledningen som ett instrument att styra de anställdas syn på sin organisation och på sig själva och göra

---

<sup>1</sup> Antalet personer som slutade sitt arbete som personliga handläggare av sjukpenning ökade kraftigt under undersökningsperioden, från 7,45 % i december 2014 till 18,89 % i december 2019 (enligt data vi begärt ut från Försäkringskassan). 2019 skedde ett namnbyte från personlig handläggare till ”försäkringsutredare” – vilket väl illustrerar hur tonvikten i arbetet förskjutits. Förändringen syftade till att inte väcka fel förväntningar på arbetet och därmed försöka minska personalomsättningen. Åren 2020–21 har personalomsättningen i denna kategori legat på drygt 11 %.

dem anpassningsbara till förändringar på arbetsplatsen (Czarniawska 1997; Jacobsson kommande). Liksom vändpunkter är centrala i personliga livsberättelser är de centrala i organisationsberättelser. Under perioden 2011–15 ville ledningen på Försäkringskassan distansera sig från tidigare ”pinnjakt” och lämna styrning genom vad man kallade *command-and-control* (eller att ’styra med hela handen’) bakom sig. Den dominerande organisationsberättelsen var att när fokuset varit på produktion, ”tappade vi bort kunden, vi tappade bort dem vi är här för och förtroendet för oss störtök” (intervju, tjänsteman, huvudkontoret 2015). Under den nya GD:n (Begler) distanserade man sig i stället från den föregående perioden med dess kundinriktning. Grundtemat var nu i stället att tillämpningen av försäkringen ”varit för generös tidigare”. ”Vi var för snälla och slappa”, som en chef på huvudkontoret återgav diskussionen – vilket ansågs hota vad man i organisationen talade om som ”världens bästa försäkring”. Här återberättat av en handläggare:

Vi har världens bästa sjukförsäkring. Men värnar vi inte försäkringen ... [...] Att bo i ett av världens rikaste länder, där alla har tillgång till en ganska billig sjukvård, där man redan från att man föds går på barnvårdscentralen, där forskningen går framåt. Att samtidigt ligga på en av världens högsta sjuktal – det går inte ihop i min värld. Jag kanske låter krass och för hård i mina bedömningar men någonstans är det något som inte stämmer.

En annan handläggare beskrev försäkringen och rätten till sjukpenning så här:

Framför allt är det inte så att du per automatik har rätt till sjukpenning, bara för att du blir sjuk. Utan det är en fin välfärdssymbol [...] Men det är ju skattepengar som betalar sjukpenningen, så vi kan inte ge alla hur mycket pengar som helst, för då skulle det inte finnas någonting kvar i skattekassan.

I förlängningen var det heroiska och hedersamma uppdraget som försäkringens väktare också skatteväktare. Organisationsmanuset här var att restriktivitet i tillämpningen krävdes för att rädda försäkringen för framtiden. ”Försäkringsmässigheten” blev ett symboliskt uttryck för detta. Som en handläggare beskrev, gällde det ”att se till att vi strikar upp och säkrar ingången i försäkringen och 180-dagarsbedömningarna”. Det var samtidigt en uttalad förväntan från organisationen att ökat antal avslag eller indrag skulle följa av den ökade försäkringsmässigheten. En

enhetschef förklarade i en intervju: ”försäkringsmässigheten indirekt är avslag och indragningar”.

En berättelse som fungerade sedelärande och som var vida spridd i organisationen vid tiden och dök upp i alla möjliga sammanhang var den om ”handläggaren som aldrig gjort avslag”. Poängen, eller sensmoralen, var att detta är oacceptabelt och arbetar man på Försäkringskassan måste man ha det som krävs, det vill säga våga fatta ”negativa beslut” (som är kassans interna vokabulär för avslag eller indrag). Med andra ord gäller det att uppvisa karaktär. Berättelsen om ”handläggaren som aldrig gjort avslag” kan ses som en normerande motberättelse till föreställningen om ”den försäkringsmässige handläggaren” (Jacobsson, kommande). Vi såg ovan bekännelsen av en lokal chef att hans kontor ”har medarbetare som aldrig gjort indragningar eller avslag”, varför en lokal kulturförändring krävdes. En lokal chef berättade för andra chefer på chefsdagarna att hen tar upp detta i dialogen med enskilda medarbetare: ”Kan det verkligen vara rimligt att Kalle gjort sju indragningar och du har inte gjort en enda?” Men personalen reflekterade också över frågan: ”Är det okej att inte ha några indragningar när vi handläggare ändå har en hög avslutning?” (observation, chefsdag). Med avslut menas här att klienten inte inkommer med en ny ansökan.

Det är ingen ”tycka-synd-om-försäkring” var ett annat uttryck som förekom på lokalkontoren. Organisationsmanuset var här att ”vi får inte blir för snälla”, i synnerhet vad gäller de psykiska diagnoserna (röst i teammöte mellan handläggare). Betoningen i organisationen var på sjukförsäkringen som en ”omställningsförsäkring”: ”Försäkringen täcker liksom inte att du som har varit med om en nedsättning ska få gå på sjukpenning resten utav livet på grund av det, utan då kanske du får omskola dig till något annat som mer passar” (områdeschef). En handläggare uttryckte det så här: ”Det här är en försäkring som vilken som helst, och den täcker inte precis allt och efter ett halvår så täcker inte det här längre.” När omställningsförsäkringen betonades, tonades samtidigt sjukförsäkringen som inkomstförsäkring ned: ”Vi ska inte ha ekonomiskt ansvar för dem. Det måste vi komma ifrån” (handläggare). Lagens förarbeten däremot talar om sjukförsäkringen som både en inkomst- och en omställningsförsäkring; men ju längre sjukskrivning, desto starkare blir inslaget av omställningsförsäkring (SOU 2015:21).

”Sjukskrivning är inte den bästa medicinen” löd en annan organisationsberättelse – ”ju längre du är sjukskriven, desto svårare blir

det att komma tillbaka”. Försäkringskassan skriver i ett diskussionsmaterial om att förebygga sjukfrånvaro: ”De senaste åren har forskningen i en allt större utsträckning kunnat påvisa möjliga negativa konsekvenser av sjukskrivning som behandlingsmetod” (Försäkringskassan 2015 s. 2). En områdeschef uttryckte det så här: ”Arbete är ju främjande egentligen. Så man kan ju egentligen må bättre av att arbeta.” Att arbete i sig själv är rehabiliterande är en diskurs inom en del av forskningen om rehabilitering till arbete (Seing 2014). Selektiv användning av forskning inom myndigheten blir ett sätt att legitimera en för tillfället rådande tillämpning av försäkringen. En hård prövning gjordes särskilt efter 180 dagar, med motiveringen att det är bra för individen att återgå så fort som möjligt. Detta gällde också kassans egna anställda, där en chef beskrev idealet att återvända till arbetsplatsen så snabbt som möjligt. Att befinna sig på arbetsplatsen och inte utföra arbetsuppgifter uppfattades som bättre än att vara hemma.

När det politiskt satta målet om ett sjukpenningtal om 9,0 återberättades i organisationen, hade föreställningen om en *naturlig* nivå på det svenska sjukalet etablerats. Som en områdeschef sade till sin personal: ”Ert uppdrag är att tillämpa försäkringen förstås – samtidigt bör ni känna till att 9,0 är en rimlig nivå när det gäller sjukpenning. Nu ligger vi på 10,5” (observation, APT-möte; se även Jacobsson, Seing & Hollertz 2019). Fokuset på att utreda berättigande till ersättning snarare än samordning av rehabiliteringsinsatser fann också en legitimering: En samverkansansvarig började ett annat personalmöte med att säga att ”den viktigaste samverkan sker i er handläggning” (observation, APT-möte), det vill säga grindvaktsfunktionen var viktigare än samordningsmötena. Den begränsade klientkontakten legitimerades i sin tur med organisationsberättelsen om ”rättssäkerhet” och ”utfallsrättvisa”. Vår och andras studier antyder organisationsmanuset att det är ”mer rättssäkert utan kundrelation”, det vill säga det är lättare att ”fatta negativa beslut” och följa regler bättre utan personlig relation till den försäkrade (Fransson & Quist 2018 s. 120–1). Uppfattningen var att objektiviteten i bedömningen underlättades om man inte hade personlig klientkontakt (Altermark 2020).

När olika handläggare använder samma ord, uttryck och berättelser på olika lokalkontor och att detta också är beskrivet i annan forskning under samma period, kan vi sluta oss till att det är organisationen som talar, genom subjekten. Organisationsberättelserna blir alltså också ett sätt att normativt impregnera medarbetarna och i förlängningen formera

lämpliga subjekt, i vårt fall handläggarsjälvt som har ”det som krävs” för uppdraget, som det för tillfället tolkas. I vårt fall handläggarsjälvt som har modet att grindvakta tillträdet till försäkringen tuffare och avslå fler ansökningar än tidigare.

Den kraftiga pendlingen i styrformer och verksamhetsideal, legitimerade av skilda organisationsberättelser, i kombination med Försäkringskassans hierarkiska karaktär innebär samtidigt en organisationskultur där dagens ”sanning” tenderar att bli allenarådande, och där tidigare tanke- och arbetssätt diskvalificeras. Det är något som också stöds av en studie gjord av Inspektionen för socialförsäkringen under samma period (ISF 2018). Vi ser i vårt material ett flertal exempel på att det är viktigt att göra avbön och ta avstånd från sådant man tidigare trott på, i kollektiva forum såväl som i enskilda intervjuer, för att på så vis manifesteras lojalitet och markera att man ansluter sig till rådande normer. En anställd på kassans huvudkontor bekände till exempel i en intervju att hen tidigare ”trott på mål- och resultatstyrning” men sedan ”insett att det var fel” och lett till ”pinnjakt”. En lokal chef uttryckte att det var ”skämmigt” att inse i hur hög grad hen själv bidragit till ”statistikbeteende” hos de anställda, där handläggarna prioriterade det de mättes på och valde bort annat. Men snart därefter var det alltså kundorienteringen som många insett ”ledde fel” och ett tydligt mål (9,0) uppfattades som något bra, både som målinriktning och måttstock på framgång (se även Altermark 2020).

Den höga personalomsättningen, liksom internutbildningar som är inriktade på den senaste tolkningen av uppdraget, förstärker tendensen att diskvalificera sådant man gjort tidigare. Inspektionen för socialförsäkringen varnade för att handläggarna riskerar att förlora helhetsynen och kompetensen att ta sig an hela uppdraget, det vill säga både utredning av rätten till ersättning och samordningsansvaret (ISF 2018). Inställningen att ”tidigare gjorde vi fel, nu gör vi rätt” i kombination med duktighetsnormer och stark vilja att ”göra rätt” var framträdande i vår studie, vilket underlättade att följa med i de kraftiga pendlingarna. Organisationsberättelserna legitimerade skiftena och bidrog till att skapa uppslutning bakom och engagemang i de nya målen. De styrde medarbetarnas ansträngningar i en gemensam riktning och gjorde att de nya målen framstod som meningsfulla och eftersträvansvärda – vad omvärlden än må anse.

## Organisationsritualer som normativ styrning

Den informella, normativa styrningen och kontrollen blir som tydligast – och kanske som effektivast – i och genom den sociala styrningen på arbetsplatsen. Trots den hårda arbetsbelastningen på handläggare ägnas betydande arbetstid på Försäkringskassan åt möten av olika slag, inte minst sedan teamarbete infördes. Mötenas betydelse i organisationen ska ses i ljuset av den informella styrningen och normativa impregneringen, menar vi. Men de är också en konsekvens av att det är ett krävande arbete, där socialt stöd är betydelsefullt.

Vi ser möten som manusstyrda organisationsritualer. I sociologen Randall Collins förståelse av vad han benämner interaktionsritualer, är det centrala att ritualer fokuserar gruppens uppmärksamhet på gemensamma symboler. Detta producerar på så vis såväl ett gemensamt grupp-tänkande som gemensamma känslor och stämningar, vilket stärker den inbördes solidariteten (Collins 1990, med inspiration från Durkheim 1995) och uppslutningen bakom gemensamma mål, kan vi tillägga. Målet om 9,0 stod i fokus för uppmärksamheten på organisationsritualerna under våra observationer. ”Allt vi gör ska påverka målet 9,0”, som en chef uttryckte det på ett arbetsplatsmöte. I regionen i fråga kunde man redan se en minskning: ”Vi har kraftsamlat och vi ser en minskning av sjukpenningtalet” (observation, APT-möte). ”Jaaa”, jublade handläggarförsamlingen och uttryckte härmed en gemensam känsla av stolthet över prestationen.

Men det var ändå i teamen som de viktigaste vardagliga organisationsritualerna ägde rum, informellt på teamtavlan (Hjärpe 2019) och framför allt i det organiserade teamarbetet. Med managementfilosofin *lean* (ursprungligen utvecklad på Toyota) kom idén om ”daglig styrning”, vilket bland annat praktiserades på lokalkontoren genom ”pulsmöten”. Pulsmöten skedde på morgonen, var snabba och på stående fot. Ofta var mötena förlagda i korridoren där en teamtavla var uppställd, med information om teamets arbetssituation. I de dagliga pulsmötena skulle teamet ”ta pulsen” och vid behov skicka signaler (”impulser”) uppåt att de behövde extra stöd eller hjälp av sin chef eller andra kompetenser.

Teamen förenades kring självförståelsen av att utgöra försäkringens väktare (enligt det spridda organisationsmanuset ovan) för vilket 9,0 var en symbol. Med teamarbetets införande kom också teamet att bli den viktigaste enheten i handläggningen av sjukförsäkringen. Det blev mindre fokus på individuell prestation och mer på teamets. Teamarbetet på de

lokalkontor vi studerade var inriktat på att stödja varandra, inte på att konkurrera inom teamet utan se till att gemensamt implementera försäkringen och uppnå produktionsmålen (att följa rehabkedjans tidsintervaller och kontrollstationer). Vi-känslan skapades genom att ha gemensamt ansvar för de ärenden som teamet hade att hantera och vid behov avlasta varandra. Vi-känsla skapades också av höga krav på öppenhet mellan varandra: ”Vi hjälps åt, vi är ett team, ett kontor, ett område, en kassa. Och vi ska gemensamt uppnå ett mål – nu är det 9,0.” Sjukpenningtalet och andelen avslag och indrag kommunicerades till handläggarna en gång i månaden i samband med arbetsplatsträffar, då mätt på områdesnivå. Ett tydligt mål att jobba mot enade såväl kassans personalgrupper som kontorens. På några av kontoren var de lokala cheferna i hög grad synliga i vardagen och stöttande. En lokal chef berättade: ”Det som har uppskattats i en enhet är att jag har varit väldigt närvarande, jag träffar coacherna [teamcoacherna], jag går runt till alla och säger hej till alla varje dag.” En annan chef sade:

Jag har jobbat mycket med teamsammanhållning. Att uppmuntra, att peppa andra att vara med. Det är klart att om man gillar sitt team jobbar man med teamets resultat i stället för att jobba för sitt bara. Det är ju det som är tanken. Jag följer bara upp på team, jag tittar aldrig på individnivå.

Vi menar att formeringen av denna tillsammanskänsla samtidigt underlättade för medarbetaren att bli ett med organisationen. Den här formen av styrning, som ”sömlöst” integrerar horisontella och vertikala styrningsmekanismer, är ett effektivt sätt att normativt styra medarbetarna. Exempel på att medarbetarna i hög grad internaliserat organisationens mål var när teamen utvecklade sina egna ritualer och självorganiserade belöningar när de uppfyllt organisationens mål. Ett team brukade gå på after work tillsammans – på eget initiativ utanför arbetstid och betalat av dem själva – när de uppnått uppsatta mål. Sådana trevlighetspraktiker (Eriksson 2015 s. 125 f.) blir sätt att stärka inte bara banden mellan teammedlemmarna utan också den emotionella tillknytningen till organisationen och dess mål. Känslan av organisatorisk tillhörighet och kollektiv med gemensam mission stärks. Med Selznicks tankegång är teamarbetet och andra vardagsritualer sätt på vilka den formella organisationen blir en social grupp, och organisationen laddas med värde, också bortom utförandet av den tekniska arbetsuppgiften. Engagemang i och



uppslutning bakom organisationens mål skapas i och genom organisationsritualerna, och den normativa ordningen reproduceras.

Men teamarbetet var också starkt normerande och disciplinerande. ”Avvikelser” skulle uttryckligen slipas bort och ”dikeskörningar” undvikas, som en lokal chef uttryckte det. Lokalkontoren ville inte ha handläggare som avlog för många eller för få ansökningar – så kallade dikeskörare. Och klarar man inte av att jobba i team – om man inte är en lagspelare – passar man inte heller in på Försäkringskassan. En controller beskrev det så här:

När ni tar den här tjänsten ska ni jobba i team. Punkt. Det är det arbetssättet vi har här. Och vi har haft den diskussionen med vissa handläggare som har sagt att ”jag gör ett bra jobb, men jag vill inte jobba i team”. Då får man säga att ”jaha, men det funkar inte att vi har ett undantag för dig, utan du måste då också, för att utvecklas, ta till dig det här arbetssättet. Så här gör vi här, och vi förstår och har förståelse för att du kan behöva tid för det, och då får du ta det lite lugnt, men det är ändå dit du ska”. Så har det funkat jättebra. [...]. Så det är en mognads sak också. Hur mycket klarar jag av att blotta mig och jobba med andra?

Att kunna arbeta i team sågs alltså som en fråga om mognad och vissa team var mer mogna än andra. En verksamhetsområdeschef beskrev variationen:

Och det är ganska stor variation mellan teamen också då, mellan alla dom som jag har träffat, som jag bedömer väldigt mogna och välfungerande team och så möter jag team som är inte alls med i matchen, utan det är ett gäng individer [...] det var mer ett antal individer som tyckte och tänkte en massa saker då. Så vi har en ganska stor skala på teamutvecklingen.

Teamen förväntades alltså utveckla ett gemensamt och enhetligt tänkande. Det innebär att teamarbetet också leder till gruppträck. En handläggare uttryckte det så här:

Alltså, det är ju ett väldigt gruppträck så klart, det är det ju. Teamet ... framförs ju som något som ska stötta varandra ... men jag ser det inte så bara. Utan det ökar ju på gruppträcket något fruktansvärt, liksom. Att man vill inte vara till last för teamet och man vill inte ha dåliga siffror för teamet. Och – nu är jag ny just här – så nej, det är inte helt hälsosamt.

Det starka grupptrycket inom teamen verkade i sig konsensusfrämjande, där mer kritiska röster tenderade att tryckas undan. Att utveckla explicita ”teamregler”, som en del team i vår studie fått formulera för sitt teamarbete i samband med en teamutbildning, förstärkte detta. Regler som teammedlemmarna själva förhandlat fram blir svårare att ifrågasätta och kan bli mer bindande än om ledningen pådyvlat dem. De är ytterligare ett exempel på den ”sömlösa” integrationen av vertikal och horisontell styrning inom organisationen. Teamarbetet kännetecknades av konsensusretorik – det här är ett samarbete och det ska råda god stämning och samförstånd. Att utmana regler och normer kan vara krävande – här står inte bara den gemensamma ärendehanteringens på spel utan också övriga teammedlemmars välbefinnande. Vi ser teamarbetet som centralt i konsensuskapandet inom Försäkringskassan, och i förlängningen också i motståndets söndervittring.

Vi kan uttrycka det som att teamen fungerar som ”moraliska korsetter” för handläggarna. De hjälper både till att hålla teammedlemmarna innanför ramarna och att få dem att stå raka i ryggen, stärkta av gruppen och stolta över uppdraget. Teamet ger också ett emotionellt stöd vid svåra beslut. Teamen fungerar därmed som ”kuddar” som tar lite av stötarna i friktionen med en oförstående omvärld: Även om det är jobbigt att kunder är upprörda, känner den enskilde handläggaren att hen har teamet, specialisterna och cheferna bakom sig – ett helt kollektiv. Hen har fått fler argument och därmed ”råg i ryggen”, starkare övertygelse om att ”jag fattar rätt beslut”, vilket skapar en känsla av trygghet i ett svårt arbete. Att det blir lättare att göra avslag och indragningar av sjukpenning i och med teamarbetet, uttryckte både chefer och handläggare i vår studie. Den normativa impregneringen fungerar alltså som skydd för den enskilde och reducerar osäkerhet och i förlängningen stress.

Ett ytterligare sätt att normativt impregnera medarbetarna var att skydda nya medarbetare från influenser från äldre – och mer garvade – medarbetare. Det beskrevs som en tydlig vinst att skapa grupper med en viss syn på försäkringen och på uppgiften. På ett kontor hölls exempelvis nya handläggare separat i ett eget team i ett halvår. Introduktion och formering av nyanställda är ett kraftfullt instrument för normativ impregnering och därmed kontroll.

Normativ styrning presenterar sig ofta i termer av utveckling och lärande (Kunda 2006). Arbetsplatslärandet som skedde i teamarbetet, där handläggarna lärde av varandra och med varandra, var en central del i

att skapa konsensus och en vi-känsla och alltså i den normativa styrningen. Specialisternas roll i arbetsplatslärandet var också helt avgörande. Det var de som vägledde och styrde handläggarna mot att hantera ärendet på vissa sätt, och det var specialisternas kunskap som gjorde att fall skulle behandlas alltmer lika. De reflekterande teamen är ett exempel på detta – att inom ramen för teamet gemensamt lära sig hur man ska tänka om bedömningarna. Frågor i ärenden som handläggarna upplevde som svåra kunde tas med till de återkommande teammötena, och där kunde man få input av kollegor och specialister på försäkringen och även försäkringsmedicinska rådgivare. Genom att undvika att använda specialisterna som en ”frågelåda” och i stället som ett instrument i lärandet kunde enhetlighet och upplevelsen av att ”vi jobbar på samma sätt” förstärkas. Handläggarna fick också känslan av att det var de som kom fram till lösningarna, vilka sedan fick specialisternas godkännande eller coachande korrigerings. Vi tolkar de reflekterande teamen som ett forum för att etablera samsyn i rituellt form.

Sammanfattningsvis har vi sett exempel på att arbetsplatsritualer, som exempelvis teamarbete, är betydelsefulla för vi-skapande, konsensusbevarande och emotionell tillknytning till, i det här fallet, en offentlig organisation, vilket för övrigt är mycket likartat effekterna av normativ styrning när den används inom företagsvärlden (Barker 1993; Knights & McCabe 2003). Teamarbetet förband på ett relativt ”sömlöst” sätt den individuella handläggarens motivation, syn på och känslor inför sitt arbete med organisationens rationalitet och mål och blev därmed ett viktigt sätt att formera för organisationen lämpliga handläggarsjälv.

## Informell styrning gjorde förskjutning av fokus och reducering av komplexitet möjlig

Kapitlet har bidragit med en studie av byråkratins inre liv. Analysen har visat att informell styrning i form av normativ impregnering är central för etableringen av samsyn inom Försäkringskassan och i normeringen av handläggare. Vi ska här dra några vidare slutsatser av studien.

Försäkringskassans självbild är att man är en mycket formell myndighet som fattar korrekta beslut i enskilda försäkringsärenden. I kommunikationen med den sjukskrivne är den enskilde handläggaren

ensam ansvarig för beslutet. Men vår etnografiska studie ger vid handen att den informella och normativa styrningen av handläggarna och handläggningen är betydande, och i de reflekterande teamen är bedömningen i mångt och mycket en kollektiv process. Det är också teamet som gemensamt ”äger” de ärenden som teamet har att hantera. Dessa kollektiva processer, som sker inom teamet, är dolda för den sjukskrivne – samtidigt som de faktiskt kan påverka ärendet.

Informell styrning kan krävas för att uppnå formella mål, men styrningen kan också bidra till förskjutning av mål i organisationer. Vi såg att detta slags normativa styrning – genom att etablera en bestämd organisationskultur och självbild, cirkulera normerande organisationsberättelser och social styrning i vardagen – resulterade i att komplexiteten i uppdraget som sjukförsäkringshandläggare reducerades. Målet försköts också så att visionen om ett sjukpenningtal på 9,0 överskuggade sjukförsäkringen som en inkomstförsäkring liksom den lagstadgade uppgiften att samordna rehabiliteringen av den enskilde. Den normativa styrningen och impregneringen underlättade fokusförskjutningen och kunde till och med göra den attraktiv för handläggarna. Den bidrog till att reducera komplexiteten i uppdraget och skapa visshet och trygghet kring den enskilde handläggarens arbetsprestation. Vi skulle med Selznicks ord kunna säga att nya ”strävanden” skapades inom organisationen (1957 s. 9), och i vissa fall förmådde medarbetarna att delta i organisationen i än högre grad än deras formella roll krävde (Selznick 1957 s. 17, 67), som i fallet med de självinitierade belöningsritualerna när organisationens mål var uppfyllda. Faktum är att avslagen av sjukpenning efter 180 dagar femdubblades under perioden 2015–2020 (Altermark 2020 s. 23). Vi menar att om man ska förstå hur organisationen på kort tid kom att öka avslagen på sjukpenning, till och med mer än vad kassan själv prognostiserat (ISF 2018), måste man förstå den roll informell – och social – styrning spelar. Den informella och normativa styrningen av byråkratier förtjänar mer uppmärksamhet i framtida forskning. Den kan underlätta att nå parlamentariskt satta mål, men den kan också riskera att leda bort från det parlamentariskt beslutade.

Ambitionen att skapa en homogen personalgrupp – genom de informella styrtekniker vi pekat på – tenderar att i Försäkringskassan motiveras och legitimeras med hänvisning till idealet om lika utfall eller ”utfallsrättvisa”. Men enligt Selznick (1957 s. 11) är det viktigt att också ställa sig frågan: Finns det faktorer som hindrar en organisation från att ställa rätta frågor? Vad gör den normativa impregnering vi pekat på med

denna förmåga hos organisationen och dess medarbetare? I vår studie bidrog den normativa impregneringen till begränsat utrymme för avvikande röster och kritik att göra sig gällande – och kan ha bidragit till den ökade personalomsättningen bland handläggare i sjukförsäkringen.

Informell styrning och normativ impregnering förekommer sannolikt i alla organisationer, i högre eller lägre grad. Ett antal samverkande faktorer kan möjligen förklara varför detta slags styrning faktiskt är särskilt betydelsefull i just Försäkringskassan. Vi har pekat på att det är en stor myndighet med hög personalomsättning och ständiga GD-byten, vars verksamhet är under ständig debatt och ofta får utstå offentlig kritik. Delvis som ett svar på kritiken från omvärlden pendlar styrformerna och det interna fokuset i organisationen kraftigt, trots en betydande kontinuitet i det lagstadgade uppdraget. Till detta ska läggas det strukturella trycket från en hög arbetsbelastning och ständig tidspress – de sjukskrivna vill ha sina pengar i tid. Det ger ett starkt behov av att prioritera i verksamheten. Under vår undersökning var ledningen på lokalkontoren tydliga med att de, givet resursbegränsningarna, prioriterade ner externa möten för att ”ta ansvar för rätten till sjukpenning”, som en chef formulerade det. Den normativa impregneringen var behjälplig i den vardagliga prioriteringen av arbetsuppgifterna och i legitimeringen av den.

Vidare har personalen på Försäkringskassan inte någon gemensam yrkesutbildning och därmed inga gemensamma professionella normer som kan skapa friktion i relation till organisationens normer och ideal. Försäkringskassans handläggare är snarare vad forskningen benämnt som ”organisationsprofessionella”, där lojalitet med organisationens för tillfället rådande mål är det överordnade (Evetts 2011; Liljegren 2012). Vi såg också en viss osäkerhet hos handläggare inför deras arbete, som gjorde att ett *safe concept* (Selznick 1957 s. 11), som tydliga instruktioner, blev attraktivt.

Den begränsade kundkontakten bidrog också till att minska friktionen, jämfört med myndigheter som Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten där verksamheten måste individanpassas för att fungera (Jacobsson, Wallinder & Seing 2020; Hollertz, Wallinder & Jacobsson 2021). Med begränsad kundkontakt blir det också lättare för Försäkringskassans personal att följa med i organisationens svängningar. Att Försäkringskassan är en mycket hierarkisk organisation som dessutom är relativt sluten mot omvärlden – både klienter och samverkande myndigheter (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017) – torde göra att förutsättningarna för

normativ impregnering är ovanligt gynnsamma. Framtida forskning kan med fördel undersöka den normativa impregneringens roll och gränser i organisationer där självständiga professioner spelar en starkare roll.

### **Tack**

Kapitlet har skrivits inom ramen för forskningsprojektet *Granskningskulturen och handläggaren: En studie av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan*, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond (SGO14-1192). Tack Ida Seing, som bidragit till datainsamlingen, och all personal på Försäkringskassan, som delat med sig av sitt dagliga arbete.

## Referenser

- Altermark, Niklas (2020). *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal.
- Alvesson, Mats & Willmott, Hugh (2002). Identity regulation as organizational control: Producing the appropriate individual. *Journal of Management Studies*, 39(5), 619–44. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00305>
- Barker, James R. (1993). Tightening the iron cage: Concertive control in self-managing teams. *Administrative Science Quarterly*, 38(3), 408–437. <https://doi.org/10.2307/2393374>
- Bergström, Ola & Knights, David (2006). Organizational discourse and subjectivity: Subjectification during processes of recruitment. *Human Relations*, 59(3), 351–371. <https://doi.org/10.1177/0018726706064179>
- Collins, Randall (1990). Stratification, emotional energy, and the transient emotions. I: Theodore Kemper (red.). *Research agendas in the sociology of emotion*. New York: State University of New York, s. 27–58.
- Czarniawska, Barbara (1997). *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara (2007). *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Malmö: Liber.
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Durkheim, Emile (1995) [1912]. *The elementary forms of religious life*. New York: The Free Press.
- Eliasson, Dan & Brattlund, Lars-Åke (2013). Ett samhälle där människor känner sig trygga om livet tar en ny vändning. Powerpointpresentation. Försäkringskassan.
- Eriksson, Erik (2015). *Sanktionerat motstånd: Brukarinflytande som fenomen och praktik*. Lund: Lunds universitet.
- Etzioni, Amitai (1961). *A comparative analysis of complex organizations: On power, involvement, and their correlates*. New York: Free Press.
- Evetts, Julia (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4), 406–422. <https://doi.org/10.1177/0011392111402585>
- Fransson, Martin & Quist, Johan (2018). *Fri som en fågel: En studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan*. Karlstad: Karlstads universitet, Service Research Center.
- Försäkringskassan (2015, juni). Åtgärdsområden för att förebygga sjukfrånvaro. Diskussionsmaterial (kort version). Försäkringskassan.

- Försäkringskassan (2016). Verksamhetsplan 2016. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2018). Årsredovisning 2018. <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/0d8a7c1c-3917-4b98-bfc9-b0bf3c007fe/fk-arsredovisning-2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=> [Hämtad 2021-02-09].
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Hjärpe, Teres (2019). Social work on the whiteboard: Governing by comparing performance. *Social Inclusion*, 7(1), 185–195. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1829>
- Holmgren Caicedo, Mikael, Mårtensson, Maria & Tamm Hallström, Kristina (2015). *När handläggaren blev teammedlem: Om autonomi, lärande och styrning i Försäkringskassan*. Rapport 2015:13. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Hollertz, Katarina, Jacobsson, Kerstin & Seing, Ida (2017). Den transparenta organisationen: Handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3–4, 239–260. <https://doi.org/10.3384/SVT.2017.24.3-4.2387>
- Hollertz, Katarina, Wallinder, Ylva & Jacobsson, Kerstin (2021). Prefabricerade modulhus eller arkitekturitade lösvirkeshus? Skilda handläggarideal inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Arbetsmarknad & arbetsliv*, 27 (2) 27-48.
- ISF (2016). *Försäkringskassan i förändring: En studie av myndighetens styrande dokument år 2005–2016*. Arbetsrapport 2016:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2018). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan: En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 sjukdagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jacobsson, Kerstin (kommande). The storying of experience: Shaping caseworker subjectivity at social insurance agencies. I: Cecilia Hansen Löfstrand & Kerstin Jacobsson (red.). *Transforming subjectivities: Studies in human malleability in contemporary times*. London: Routledge.
- Jacobsson, Kerstin, Seing, Ida & Hollertz, Katarina (2019). Följsamhet som styrningsideal på Försäkringskassan: Ett hot mot rättssäkerheten? *Socialmedicinsk tidskrift*, 96(5), 682–89.
- Jacobsson, Kerstin, Wallinder, Ylva & Seing, Ida (2020). Street-level bureaucrats under new managerialism: A comparative study of agency cultures and caseworker role identities in two welfare state bureaucracies. *Journal of Professions and Organizations*, 7 (3) 316-333. <https://doi.org/10.1093/jpo/joaa015>



- Knights, David & McCabe, Darren (2003). Governing through teamwork: Reconstituting subjectivity in a call centre. *Journal of Management Studies*, 40(7), 1587–1619. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00393>
- Kunda, Gideon (2006/1992). *Engineering culture: Control and commitment in a high-tech corporation*. (2 uppl.). Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Liljegren, Andreas (2012). Pragmatic professionalism: Microlevel discourse in social work. *European Journal of Social Work*, 15(3), 295–312. <https://doi.org/10.1080/13691457.2010.543888>
- Seing, Ida (2014). *Activating the sick-listed: Policy and practice of return to work in Swedish sickness insurance and working life*. Linköping: Department of Medical and Health Sciences.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Berkely: University of California Press.
- Socialdepartementet (2015). Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess. Regeringsbeslut 2015-11-12.
- Socialdepartementet (2016). Regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17717> [Hämtad 2021-02-09].
- Socialförsäkringsbalken 2010:10. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring*. Stockholm: Fritzes.
- Ståhl, Christian & Andersson, Frieda (2018). Shifting to value-based principles in sickness insurance: Challenges in changing roles and culture. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 28(4), 730–739. <https://doi.org/10.1007/s10926-018-9759-9>
- Tamm Hallström, Kristina & Thedvall, Renita (2015). Managing administrative reform through language work: Implementing lean in Swedish public sector organisations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 89–108.
- Weber, Max (1987). *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder: 3. Politisk sociologi*. Lund: Argos.

# 3. Berättelser och koalitioner i offentlig sektors innovationsarbete

MATS FRED & DALIA MUKHTAR-LANDGREN

*Mot bakgrund av ett förändringstryck på offentlig sektor lanseras i dag flera innovationer för organisatorisk förändring. I det här kapitlet analyseras hur aktörerna som är involverade i dessa processer konstruerar, reproducerar och saluför förändringsidéer genom berättelser om offentlig sektors förnyelse – men också hur berättelserna knyter aktörerna samman och skapar nya roller och koalitioner.*

Mot bakgrund av ett stort förändringstryck på offentlig sektor (Hall 2020) har en marknad för idéer om organisatorisk förnyelse vuxit fram i Sverige: Vinnova finansierar policylabbar för att testa nya lösningar, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) efterlyser *best practices* i allt från digitalisering till medborgerligt deltagande och Tillitsdelegationen (SOU 2020:40) söker goda exempel genom försöksverksamheter. De tänkta mottagarna av de här idéerna är ofta kommunala och regionala aktörer inom välfärdssektorn. Förespråkarna – eller säljarna – är inte sällan konsulter och ideella organisationer, men de får också god hjälp av olika offentligt finansierade aktörer (Füg & Ibert 2020 s. 558). I litteraturen har de här aktörerna och förändringsidéerna beskrivits som en del av en ”global innovationsrörelse” (Lavén 2008 s. 12) som utmynnat i en myriad av aktiviteter som syftar till att testa, utvärdera och sprida nya organisatoriska och finansiella innovationer (Ek Österberg & Qvist 2020).

Det finns en hel del forskning om innovation och förändringstendenser i och av välfärdspolitikens organisering, men de aktörer som är pådrivande i de här processerna tenderar att hamna i skymundan (Larner & Laurie 2010). I det här kapitlet fokuserar vi på just dessa aktörer och sättet på vilket de hänger samman och arbetar för (någon form av) förändring. Syftet är dels att analysera hur aktörerna konstruerar, reproducerar och saluför förändringsidéer genom berättelser om offentlig sektors förnyelse, dels att analysera hur berättelserna i sin tur knyter aktörerna samman. Vi ställer oss frågor som: Vilka är de här aktörerna?

Hur skapar de berättelser om förändringsarbete? Vilka aktörer, roller och koalitioner skapas i sin tur genom dessa berättelser?

Vi har under tre år följt försöken att lansera *social impact bonds* (SIB) i svenska kommuner. SIB är en policyinnovation som utvecklades i Storbritannien i början av 2000-talet och har beskrivits som både en finansieringsmodell för att introducera riskkapital i offentlig sektor och en mall för att genomföra välfärdspolitiska insatser. Idén bygger på evidensrörelsens tilltro till modeller med förutsägbara, mätbara och ofta kvantifierbara resultat (eller *impact*), en vilja att hitta nya innovativa lösningar på svårlösta problem, men också på att söka efter sätt att öppna upp offentlig sektor för privata investerare och tjänsteleverantörer. Vi menar att det här fallet illustrerar komplexiteten i offentlig sektors förändringsarbete, men också hur nya aktörer och typer av roller i dag växer fram, eller konstrueras, i organiseringen av välfärdsarbetet. I Sverige har en rad olika aktörer varit involverade i försöken att lansera SIB – konsulter, frivilligorganisationer, SKR, det svenska forskningsinstitutet RISE, men också universitet, enskilda forskare samt olika typer av nätverksorganisationer.

Efter denna introduktion beskrivs det teoretiska perspektiv på berättelser som vår studie tar avstamp i. Därefter introduceras vårt fall, hur vi närmat oss det samt vilken typ av empiriskt material som samlats in. Analysen är strukturerad enligt de berättelser som vi identifierat. Här beskriver vi berättelserna, aktörerna och de roller och relationer som skapats. Kapitlet avslutas med en summerande slutdiskussion där också våra slutsatser presenteras.

## Hur kan vi förstå försöken att lansera innovationer i offentlig sektor?

I det här kapitlet analyserar vi hur en grupp – mer eller mindre sammankopplade – aktörer samlas kring en fråga som de försöker påverka. Trots inbördes olikheter kan de sägas skriva fram världen på ett liknande sätt, och de arbetar i nätverk i enlighet med dessa berättelser och de mål och prioriteringar som kommer med det. Det här beskriver Hajer (1995) som en diskurskoalition. En diskurs kan i det här sammanhanget beskrivas som en ”samling idéer, begrepp och kategorier genom vilken sociala och

fysiska fenomen erhåller mening, och vilken produceras och reproduceras genom en identifierbar samling praktiker” (Hajer 1995 s. 44). En diskurskoalition blir då en grupp aktörer som samlas kring en bestämd social konstruktion av verkligheten (Hajer 1995 s. 45, 65). Aktörerna utgår ifrån och reproducerar olika berättelser, eller *storylines* (Hajer 1995; Fischer & Forester 1993), vilka möjliggör för dem att kommunicera och agera tillsammans, trots att de ibland kommer från helt olika sammanhang. Berättelserna presenteras ofta av experter inom olika kunskapsfält och med tiden etableras en gemensam terminologi (Hajer 1993) men också gemensamma resurser som exempelvis beräkningsunderlag eller modeller (Füg & Ibert 2020 s. 551).

Genom de här processerna förordas ett särskilt sätt att förstå ett problem, och en policy framstår därigenom som entydig och sammanhängande – samtidigt som komplexiteten och de interna motstridigheterna eller paradoxerna i frågan döljs (Hajer 1993 s. 47). I vårt empiriska material återfinns exempelvis berättelser om ”den trögörliga offentliga sektorn”, behovet av att ”samverka för att motverka stuprör” och vikten av att hitta ”lösningar som vi vet faktiskt funkar”. Det här är lokala berättelser som reproduceras, justeras, kommuniceras och delas mellan olika aktörer, men det är också berättelser knutna till bredare diskurser om evidens, innovation och offentlig sektors upplevda roll och funktion. Den här typen av berättelser växer fram kollektivt och bygger ofta på olika metaforer, kollektiva minnen, historiska analogier och liknande (Hajer 1995). Aktörerna är alltså aktiva i att bygga berättelserna och de väljer, anpassar och reviderar dem för att få gehör och genomslag för sitt perspektiv. Eller som Hajer uttrycker det:

Aktörer försöker påverka andras verklighetsbild genom att lägga på sin egen, ibland genom debatt och övertalning, men också genom manipulation och maktutövning. (1993 s. 43 vår översättning från engelska)

Här är det viktigt att påpeka att även om begreppet *berättelse* kan låta som en flytande och konturlös struktur, så kan den – om den blir framgångsrik – knytas till organisationer och aktörer på ett högst konkret sätt (Hajer 1993 s. 46). Exempel på det här har visats i studier av *utvärderingssamhället* (Dahler-Larsen 2012) eller *mätbarhetssamhället* (Hjärpe 2020) där berättelserna inte bara är flyktiga anekdoter om hur något kan förstås eller beskrivas, utan de påverkar också hur organisationer organiseras och

stys i praktiken. Berättelserna skapar på så vis möjligheter men kan också sätta gränser för vad som kan genomföras.

Fokus i det här kapitlet är aktörerna och berättelserna kopplade till dessa. Aktörerna, eller specifika aktörsroller, är inte på förhand givna utan de utarbetas och skapas genom berättelserna. En insikt som återkommer i organisationslitteraturen är att aktörer inte är tomma skal som förmedlar berättelser från en aktör till en annan utan att själva påverkas (Söderholm & Wihlborg 2013). Rollen som expert, investerare, eller eldsjäl konstrueras eller berättas fram och en aktör kan använda sig av eller knyta sig själv (eller bli knuten) till en viss berättelse eller delar av den. Här är poängen att aktörer inte bara skapar utan även skapas och kontinuerligt återskapas i de olika berättelser och förändringsprocesser som studeras.

I det följande kommer vi, med avstamp i dessa teorier, att analysera den diskurskoalition som tar form genom lanseringen av SIB i Sverige. När en diskurs (om exempelvis innovation i offentlig sektor) formuleras, produceras berättelser (exempelvis om hur offentlig sektor inte fungerar) om specifika problem (sjukskrivningar, HVB-placering av barn och så vidare) med hjälp av ord och fraser (*impact*, evidens, stuprör etc.). En diskurskoalition är då ”sammantaget en uppsättning berättelser, aktörerna som uttrycker dessa berättelser och de praktiker som överensstämmer med berättelserna – allt organiserat kring en diskurs” (Hajer 1993). För att fånga, beskriva och analysera aktörer, berättelser och diskurskoalitioner har vi omväxlande zoomat in på nära observationer av specifika praktiker och zoomat ut till de större organisatoriska och diskursiva sammanhang de ingår i (jfr. Chaib 2018 s. 107).

## Innovationsaktörer i offentlig sektor – introduktionen av SIB i Sverige

I Sverige har *social impact bonds* kommit att översättas till ’sociala utfallskontrakt’, ”som en lokal anpassning av den anglosaxiska innovationen” (Stjernkvist & Leksell 2017). Den svenska berättelsen om SIB är med andra ord redan vid utgångspunkten lite annorlunda den anglosaxiska. Där det internationellt talas om *bonds*, det vill säga ’obligationer’ (vilket för tankarna till finansmarknaden och bankvärlden), pratas det i

Sverige om kontrakt (vilket mer påminner om något regelstyrkt och kanske även byråkratiskt). En obligation är ett räntebärande skuldebrev som intygar att innehavaren lånat ut pengar till exempelvis en kommun. Ett kontrakt däremot är en skriftlig överenskommelse eller ett avtal mellan olika parter i vilket man specificerar villkor som ska uppfyllas. Det må vara en detalj, men de båda begreppen ger något olika konnotationer. Den svenska översättningen verkar också ha varit högst medveten, som en strategi för att minimera ett eventuellt motstånd ute i kommunerna mot bland annat introduktionen av privata medel i offentlig sektor. Man bör beakta att flera av SIB-försöken lanserades under en tid när det också ganska energiskt debatterades om ”vinster i välfärden”. Detta har ”bromsat oss något alldeles våldsamt”, säger en av de konsulter som arbetat med att lansera en SIB ute i kommunerna och konstaterar vidare att många i kommunerna ryggar tillbaka när privat kapital kommer på tal (intervju Robin 2018).

Men SIB är mer än bara ett försök till att introducera privat kapital till svenska kommuner. I praktiken kan det beskrivas som ett kontrakt mellan en köpare (i Sverige ofta en kommun), en finansiär (ofta en riskkapitalist/privat investerare) och en utförarorganisation (NGO, kommunal enhet eller konsult). Kontraktet preciserar ett tänkt utfall (*impact*), som utföraren säger sig kunna leverera och som finansiären betalar (i förväg). Om utföraren levererar det tänkta utfallet, får investeraren tillbaka sin investering genom att kommunen, när insatsen är genomförd och målen uppnådda, betalar tillbaka den investering som investeraren gjort. Presterar utföraren utöver det specificerade kontraktets mål får investeraren mer pengar. Misslyckas däremot insatsen, får investeraren inga pengar tillbaka alls, utan kommunen betalar bara om insatsen lyckas (*pay-for-success*). Här ligger också evidenstagningen – en investerare vill bara investera om det finns evidens eller *bevis* för att utföraren kan leverera det utfall som utlovas, vilket sätter vissa ramar för, men också specifika krav på, tänkta insatser och utförare. Som vi ska återkomma till, är detta en central tankefigur kring SIB – att sluta upphandla/betala för insatser eller aktiviteter och i stället (bara) betala för utfall.

Utöver finansiären, utföraren och kommunen finns också rollen som intermediär inbäddad i SIB-modellen. En av de organisationer som beskrivit sig själva som en intermediär i svenska SIB-sammanhang beskriver rollen som

[...] en oberoende aktör som kartlägger, processleder, hittar finansiärer och identifierar utförare, samordnar parterna, skapar avtal och partnerskap, mäter och följer upp resultaten mot den upphandlade förändringen. (ISE 2018 s. 12)

Om investeraren bidrar med finansieringen och utföraren med själva lösningen, kan intermediären förstås som en slags medlare mellan dessa parter. Slutligen utvärderas insatsen för att försäkra att utföraren skapat det utfall (*impact*) som utlovats.

Att en ny modell för organisering och finansiering på detta sätt introduceras av olika aktörer i offentlig sektor är varken nytt eller isolerat till just SIB. Tvärtom ser vi i dag en utveckling där såväl offentliga aktörer som konsulter och idéburen sektor försöker entusiasmera och inkludera kommuner i piloter och försöksverksamheter (Mukhtar-Landgren 2021; Ettelt & May 2019). I SIB-fallet har Fryshuset varit en drivande aktör vid introduktionen av modellen till svenska kommuner, och så har även SKR, RISE, Leksell Venture (riskkapitalist/investerare) och en rad olika konsultbyråer. Därutöver har även aktörer som Malmö universitet och Norrköpings kommun varit tongivande i dessa sammanhang. Det är alltså i hög utsträckning aktörer *utanför* kommunen som drivit frågan om behovet av SIB i kommunen. Det här har beskrivits i termer av en framväxande extern organisationsexpertis, vilken har en stadigt växande betydelse för att sälja in generella, organisatoriska lösningar till offentlig sektor (Hall 2020 s. 191). Som ett led i dessa processer har SIB-aktörerna producerat informations- och kunskapsunderlag i form av webbsidor, Powerpointpresentationer, rapporter och debattartiklar. Det materialet bygger på SIB-försöken som genomförts i Sverige, modeller och idéer från andra länders SIB-försök samt på en del forskning. Aktörerna möts och interagerar dels genom de praktiska försöken att *få till SIB* i kommunerna (via möten och presentationer), dels på konferenser, seminarier och i nätverksträffar. Eftersom SIB i ett svenskt sammanhang är relativt nytt, är antalet aktörer än så länge överskådligt. Men det är också tydligt att arbetet inte begränsats till Sverige utan här finns upparbetade internationella kontakter och nätverk med (möjliga) finansiärer och en tillgång till exempel på tidigare SIB-försök eller *best practices*.

Under cirka tre år har vi följt olika aktörers försök att introducera SIB till svenska kommuner. Vårt empiriska material består av 41 intervjuer

med aktörer som på olika sätt är involverade i SIB-arbetet, fältanteckningar från konferenser och seminarier, material från kommunala webbsidor och rapporter samt utvärderingar från konsulter och universitet. I presentationen nedan är namnen på respondenterna fingerade.

I vår analys har vi ringat in tre återkommande berättelser som aktörerna konstruerar och kring vilka de samlas. Genom berättelserna formar de en diskurskoalition. Berättelserna är 1) att offentlig sektor inte fungerar, 2) att investera i förebyggande arbete och 3) vikten av att veta vad som fungerar. Berättelserna har ingen självklar början, mitt och slut eller hjälte och skurk utan är snarare att förstås som återkommande och sammanhängande utsagor från flera olika aktörer. Det är berättelser hämtade ur vårt empiriska material som dels ger oss en bild av vilka aktörerna är, dels hur de agerar och interagerar genom berättelser och berättande.

Litteraturen om berättelsers roll i organisatorisk förändring är bred och utgår från olika epistemologiska perspektiv (Brown, Gabriel & Gherardi 2009 s. 324). Men till skillnad från många mer poststrukturalistiska synsätt, ser vi diskurser som någonting som aktivt skapas av aktörer i syfte att begreppsliggöra och skapa mening, men också i syfte att övertala och övertyga. I vår studie har vi lagt fokus på att försöka identifiera nyckelbegrepp och fraser för att undersöka hur dessa språkliga konstruktioner skapas – samtidigt som vi lyfter fram hur aktörer navigerar, söker och förhandlar om olika sätt att beskriva och rama in politiska problem. Vårt fokus ligger alltså inte på att dekonstruera eller kritisera berättelserna, utan redogöra för och analysera hur aktörerna använder dem för olika syften. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att konstruktionerna inte uppstår ur tomma intet utan är sprungna ur historiska diskurser och kunskap om hur tidigare, liknande problem behandlats.

## Tre berättelser om offentlig sektors förnyelse

Nedan beskriver vi tre framträdande berättelser i SIB-fallet. Genom beskrivningarna av berättelserna, introducerar vi stegvis de olika aktörer och roller som är involverade i arbetet. Samtliga aktörer förekommer i alla berättelser, men de introduceras successivt för tydlighetens skull.



Berättelserna är inte heller linjära och monologiska, utan snarare fragmenterade, spridda och med inbördes motstridigheter (jfr Brown, Gabriel & Gerardi 2009 s. 325). De berättelser som tecknas nedan är alltså av mer idealtypisk karaktär.

## **Berättelse #1 – Offentlig sektor fungerar inte!**

Den här berättelsen tar avstamp i det som aktörerna – mer eller mindre explicit – kritiserar (jfr Hajer 1993 s. 45). I diskurser om SIB, såväl i Sverige som internationellt, förenas aktörerna inte sällan kring berättelser om den ineffektiva, trögörliga offentliga sektorn och dess byråkrati. Byråkratin har, i dagligt tal såväl som i viss forskning, länge kommit att ses som motsatsen till förändring (Styhre 2007). Där byråkratins försvarare sett kontinuitet och förutsägbarhet som en garant för till exempel rättssäkerhet och tydlighet, ser dess kritiker i stället förändringsobenägenhet, trögörlighet och ineffektivitet (Carlsson & Mukhtar-Landgren 2019). Den här berättelsen har en lång tradition i Sverige. Czarniawska (1985) beskrev för snart 40 år sedan hur offentlig sektor, som tidigare var sedd som den goda leverantören av sociala insatser, i folkopinionen mer och mer kommit att likna den ”fula system” till den mer attraktiva – det vill säga effektiva och ändamålsenliga – privata sektorn. På många sätt är berättelsen om den dåligt fungerande offentliga sektorn (och den mer effektiva privata sektorn) central för diskurser om innovation i offentlig sektor. Berättelsen är i dag framträdande hos de aktörer som arbetar med förändringsarbete i offentlig sektor och den återkommer i vårt empiriska material som något aktörerna tar spjörn emot eller använder som en slags verbal språngbräda. Ett exempel på en av dessa aktörer är Nico, som arbetat både som utredare, utvärderare och projektledare i såväl kommunal som statlig sektor. Hen konstaterar att

vi har ett jättebehov av att innovera offentlig sektor, vi måste våga prova nya modeller, därför har vi avsatt tjugo miljoner för att testa och pröva och utvärdera. (Intervju Nico 2018)

Den här typen av aktörer förekommer alltmer i sammanhang där förändringsarbete i offentlig sektor diskuteras och praktiseras (Svensson 2017). Det är en typ av aktör som rör sig mellan sektorer och skapar en expertis och legitimitet genom att delta i såväl statliga utredningar och

kommunala förstudier som mer konkreta projekt. De har i någon mening en fot *innanför* förvaltningen, i regel i en av de så kallade strategiska avdelningarna i kommunen, samtidigt som de också står *utanför* och tittar in. Just den här metaforen om att vara *innanför* eller *utanför* en offentlig logik är framträdande i vårt material. Här finns en föreställning om att positionen *utanför* ger aktörerna en ofärgad eller *neutral blick* in i det offentliga. De upplever sig ha sett, eller till och med ha avslöjat, *ett system* som inte fungerar:

[Vi jobbar för] att komma bort från de reaktionära åtgärderna och när all forskning visar vikten och värdet av förebyggande sociala insatser, varför gör vi inte det då? Om vi vet att vi kan göra en besparing, vi vet att vi kan hämta in minskat lidande om det nu är familjer som får sina barn omhändertagna eller misslyckanden i skolan eller vad det nu är ... vi vet det! *Då förstår vi att det är systemen som hindrar oss i offentlig förvaltning!* Stuprör och kortsiktighet ... (Intervju Ellis [vår betoning])

Aktören som citeras ovan, Ellis, är en ledande representant från en organisation som har arbetat för att introducera SIB i Sverige. Organisationen fick pengar för att testa SIB i ett svenskt sammanhang. Men de ansträngningar som genomfördes resulterade aldrig i någon SIB, och här ovan uttrycker hen en frustration över bristen på konkreta resultat men även vad hen upplever som en bristande förståelse hos kommunerna för behovet av förändring.

Frustrationen för oss över till en annan del av den här berättelsen – den om att offentliga aktörer *inte förstår*. Här används ofta metaforen att offentlig och privat sektor *talat olika språk*. I slutrapporten från ett av de svenska SIB-försöken beskrivs tydligt hur ”privata eller idéburna finansiärer kommer med ett för förvaltningen främmande språkbruk och vice versa” (ISE 2018 s. 65). Man förstår helt enkelt inte varandra. Ett annat exempel kommer från Mika, en aktör som på olika sätt drivit SIB-frågan, först som universitetsanställd och senare som konsult och inhyrd expert i olika nätverk och styrgrupper. Hen beskriver hur de olika aktörerna lever i sina respektive bubblor, bubblor som hen själv – som en slags medlare mellan flera sfärer – upplever sig stå utanför:

De allra största barriärerna är språkbarriärerna mellan sektorer ... att när du sätter en privat aktör och en offentlig eller en kommun och idéburen sektor vid samma bord så förstår dom inte varandra

när dom pratar, för vi lever i våra silos ... och det ser ju jag väldigt mycket när jag rör mig mellan ... att man lever i sin lilla bubbla. (Intervju Mika 2018)

Här skapas, genom språkliga motsatspar som innanför/utanför, offentlig/privat och statisk/dynamisk, en berättelse om dem som är *innanför systemet* som trögrörliga (och i någon mån passiva) och dem som är *utanför systemet* som mer aktiva, fyllda med agens och förändringsbenägna. Ibland slår de här berättelserna över i närmast ett förakt mot offentlig sektor. En aktör beskriver:

Jag har jobbat i offentlig sektor, jag har jobbat i ideell sektor, jag har jobbat i privat sektor och det jag gillar med privat sektor det är att alla strävar efter samma mål, sen kan man tycka bu och bä om vad privat sektor gör, men det är ändå coolt att man kan organisera alla människor och alla vet var bollen är. I offentlig sektor och ideell sektor så är det ofta så att folk har ... eller vet inte ens vad bollen är för något. De vet inte om den är rund eller inte, vilken planhalva den är på och så är det massa politik fram och tillbaka om att bara hela tiden försöka beskriva vad det är för boll man jobbar med liksom och det här [SIB-]fallet där har vi kunnat säga, nej! Det enda som gäller här det är dom här ungdomarna och det gör att man kan lösa väldigt många konflikter. (Intervju Sasha 2018)

Här får berättelserna nästan karaktären av en monolog som framstår som ”anti-dialogisk eftersom den främjar fantasibilder av den andre” (Brown, Gabriel & Gherardi 2009 s. 326). I våra intervjuer beskriver flera aktörer vikten av att *förklara* för offentlig sektor att de behöver förändring och förnyelse. Sasha, som investerat såväl tid som pengar i de svenska SIB-försöken, konstaterar att det redan finns många innovationer där ute, men ingen efterfrågan från offentlig sektor:

Det finns en tillgång på social innovation, det gör det ju uppenbarligen, men det verkar inte finnas någon särskild tydlig efterfrågan. Då kanske vårt jobb inte är att sätta mer tillgång [...] utan vi kanske ska ta för att komplettera det här ekosystemet och pusha på efterfrågan. Försöka få staten och köpa innovation helt enkelt! (Intervju Sasha 2018)

Här finns alltså en berättelse om att kommunen inte förstår varför de behöver förnyelse och förändring, vilket leder till en frustration hos

aktörerna *utanför* men också till aktiva försök att förändra och övertala aktörerna *innanför*. Tillsammans agerar också de här innovationsfrämjande aktörerna på olika sätt för att skapa förändring. Som vi ska återkomma till, finns i dag en uppsjö av olika sätt på vilka SIB *säljs in* till kommunerna.

**Sammanfattningsvis** ser vi hur olika aktörer, inklusive frivilligorganisationer, investerare, konsulter, forskare och utredare gemensamt skapar och upprätthåller berättelser om den ineffektiva offentliga sektorn. Vi stötte även på denna berättelse hos vissa kommunanställda. Gemensamt utgör aktörerna en diskurskoalition där de, trots olikheterna, kan mötas i en gemensam social konstruktion och utifrån den argumentera och agera för behovet av förnyelse/förändring. Berättelsen om positionen *utanför* genererar också en beskrivning av en aktörsgrupp med ett slags uppdrag, en gemensam agenda och samsyn samtidigt som den, i teorin och retoriken, berikar dem med en klarsynthet som kommer från att stå utanför och titta in på ett system som de argumenterar för inte fungerar.

## **Berättelse #2 – Att investera i förebyggande arbete**

Den andra berättelsen handlar om vikten av förebyggande arbete. Förebyggande arbete är på flera sätt kärnan i socialt arbete. I en svensk kontext kan den spåras tillbaka till tidigt 1900-tal och Alva och Gunnar Myrdahls tankar om en profylaktisk socialpolitik baserad på ”tidiga insatser” (se Morel, Palier & Palme 2012 s. 3). Vi har i vårt material slagits av att berättelserna om SIB inte sällan, och ofta monologiskt, lyfter fram förebyggande arbete som en helt ny idé i socialt arbete: någonting som konsulter har *förstått*, men som kommunerna i sin tur *inte förstår*. Samtidigt sker här en glidning eller en omformulering från förebyggande som en genomgripande idé, till förebyggande som en konkret (ekonomiskt) mätbar strategi.

Förebyggande arbete och tidiga insatser har kommit att begreppsliggöras i termer av sociala investeringar de senaste åren (Nilsson m.fl. 2014). Sociala investeringar handlar om att tidiga insatser för barn och unga (eller tidiga insatser för andra målgrupper) ”bör ses som en investering och inte som en utgiftspost” (Lindeberg 2014 s. 207; se även Hemerijck 2017; Morel, Palier & Palme 2012). Det handlar alltså om en berättelse med lång tidshorisont, där insatser görs i syfte att undvika

framtida kostnader, vilket också indikerar en viss glidning mot ett ekonomiskt perspektiv på sociala insatser. I litteraturen om sociala investeringar har denna glidning beskrivits, och försvarats, som en tredje vägens politik – en kompromiss mellan å ena sidan förespråkare för en demokratisk socialism (som tillgodoses genom fokus på sociala insatser) och å andra sidan förespråkare för en kapitalistisk marknadsekonomi (som tillgodoses genom fokus på investeringstanken) (Morel, Palier & Palme 2012). Det blir på så sätt en berättelse som kan tillgodose vitt skilda önskningar och användas av vitt skilda aktörer, samtidigt som konflikter och interna motstridigheter kan döljas (jfr Hajer 1993 s. 47).

Utgångspunkten för berättelsen om sociala investeringar är att ett utanförskap inte enbart innebär ett personligt lidande, utan även en samhällsekonomisk förlust. Genom föredrag, böcker och konferenser spreds den här berättelsen, och olika aktiviteter knutna till den, under 2010-talet och i mer än hälften av Sveriges alla kommuner initierades också någon form av sociala investeringar, ofta i form av sociala investeringsfonder (Balkfors, Bokström & Salonen 2020). Flera av de aktörer som då drev på arbete med sociala investeringar (såväl konsulter som RISE och SKR) återfinns vi även i arbetet med SIB (Fred 2018). De båda berättelserna hänger tätt samman och bygger på samma logik. I boken *Sociala investeringar kring barn och unga* (2012) konstateras under rubriken ”Att reducera utanförskapet i samhället – en social investering med hög avkastning” att

[d]en trendmässiga ökningen av utanförskapet under ett antal decennier, innebär att såväl produktionsvärden går förlorade som att stora samhällskostnader för försörjning, vård- och rehabiliteringsinsatser genereras. Lågt räknat kostar varje livslångt utanförskap (20–65 år) 10–15 miljoner kronor. (Nilsson 2012 s. 11)

Centralt för sociala investeringar blir alltså idéer och modeller för hur en investering ska beräknas och hur mycket pengar en kommun *sparar* på att introducera tidiga insatser. Investeringstänket öppnar också upp för nya berättelser om socialpolitik och sociala problem. Här uppstår nya frågor, till exempel: Hur ska kommunekonomer beräkna den besparing som den uteblivna kostnaden eventuellt genererar? Hur kan vi veta att insatsen faktiskt leder rätt? Centralt i berättelserna om SIB är också frågan: Varför ska investeringar i socialt arbete vara förbehållna offentliga medel? Om vi vet att en insats fungerar, och att den leder till en ekonomisk vinst, varför kan då inte en privat aktör göra den investeringen? I den här delen

av berättelsen blir en i någon mån ny aktörstyp – investeraren – av särskild vikt. I SIB-fallet är investeraren någon (en riskkapitalist, fondförvaltare, bank) som kan investera i olika insatser för att senare kunna få del av den eventuella *vinsten* som uppstår i och med uteblivna samhällskostnader. För att minimera risken vill investeraren, i så stor utsträckning som möjligt, veta om insatsen fungerar. Det här ställer i sin tur krav på möjligheten att mäta och förutsäga utfallet av en viss lösning.

Detta leder oss vidare till en annan grupp aktörer som är viktig i berättelserna om SIB. Det är aktörerna som har *nya idéer* om sociala problem och som vågar tänka *utanför boxen*. De här aktörerna refereras, i SIB-sammanhang, till som ”samhällsentreprenörer” eller aktörer som arbetar med ”sociala innovationer”. Det är ofta aktörer som befinner sig *utanför* kommunens organisation men som arbetar med olika typer av *lösningar* på samhällsproblem, ofta utifrån en specifik modell eller metod (med fokus på tidiga, eller förebyggande, insatser). I berättelserna om dessa aktörer omnämns de också ofta som eldsjälar. Som aktörstyp är eldsjälerna lite svår att lokalisera till någon specifik organisation. I vårt fall återfinns vi nämligen eldsjälar på flera håll men med skiftande motiv. Nico, som beskrevs ovan som både universitetsanställd, kommunanställd och utredare, betraktar vi som en eldsjäl då hen i flera olika roller arbetat för SIB i kommunerna – inte minst för att här finns ett ”jättebehov av att innovera”, som hen uttryckte det ovan. Representanten från frivilligorganisationen ovan har även ett starkt drag av eldsjäl i hur hen beskriver sitt engagemang för *sin* målgrupp i relation till SIB. Men även investeraren kan betraktas som eldsjäl eftersom den i sitt engagemang inte bara varit en passiv investerare utan lagt ner både energi, tid och pengar på att initiera en SIB. En av investerarna vi pratat med berättar att här finns en potentiellt stor investeringsmarknad, men den är än så länge ganska omogen och de stora investeringsbolagen ”bidar sin tid” i väntan på att den växer till sig. Men utöver ett ekonomiskt intresse uttrycker investeraren också en vilja att ”åstadkomma skillnad som syns och märks och är skalbart och kan bli till varaktig och signifikant samhällsförändring” (Intervju Sasha 2018).

En liknande berättelse förs fram vid ett seminarium med ”Skandinaviens främsta impact-investerare”, organiserat av Mötesplats för social innovation vid Malmö universitet. En av investerarna beskriver eldsjälarna i sin bransch. Hen menar att flera som tidigare arbetat med mer traditionell investering i högteknologiska projekt nu satsar på något mer hållbart och som ger avtryck: ”Det är folk som ofta valt bort en mer

komfortabel livsstil för att i en period försöka att göra ett fotavtryck i något” (Kim). Här är det alltså investerare som i någon mån vill avskärma sig från den traditionella berättelsen om den kalkylerande och vinstdrivande finansären till förmån för en investerare som tar socialt och samhällsmässigt ansvar och som till och med aktivt väljer bort stora vinster för att bidra till beständig samhällsförändring.

Men, även om frivilligorganisationen, de kommunala strategierna och riskkapitalisterna kan enas om problemformuleringar, är det naturligtvis också mycket som skiljer dem åt. Som modell har SIB en särskild funktion som är designad för att överbygga olikheterna och skapa synergier – intermediären. Som vi beskrev inledningsvis, ämnar intermediären fungera som en brygga mellan olika aktörer och knyta ihop behovsägare (kommunen) med den som betalar (investeraren) och utförarorganisationen. Intermediären väver ihop de olika aktörerna till en helhet, en gemensam lösning. I berättelserna om SIB ses intermediären ofta som en lösning på problemen med olika sektors språk och kultur som nämndes ovan. Sasha berättar:

Om jag springer runt, som privat-sektors-mupp liksom, och försöker sälja på [kommunerna] grejer ... det funkar liksom inte utan det krävs ett visst anlag och så och liksom man behöver det mäklandet liksom.

En liknande beskrivning ges i en slutrapport från ett SIB-försök. Här beskrivs intermediären ha ”en enormt viktig roll att spela genom att agera diplomat och översättare för att undvika missförstånd och i stället söka ett för parterna gemensamt språkbruk med hänsyn tagen till viktiga prioriteringar och principer på båda sidor” (ISE 2018 s. 65 f.). Intermediären framstår i dessa berättelser nästan som en redaktör som utifrån språkliga och kulturella olikheter redigerar ihop eller skriver fram en sammanhängande berättelse med början, mitt och slut. Sasha fortsätter:

Det gick faktiskt att göra det! Vi kom faktiskt överens! Där satt en miljardär och en socialdemokrat och kom överens om att det här kan vi göra för att utveckla offentlig sektor! Sen om vi hittade den perfekta strukturen som lett fram till det här, det vet i fasiken, men det gick ju! (Intervju Sasha 2018)

**Sammanfattningsvis** bygger olika aktörer en slags gemensam förståelse för SIB utifrån sina olika organisatoriska sfärer (privat, offentlig, finansiell, frivillig), och berättelsen om SIB rymmer också flera olika typer av eldsjälar. Där frivilligorganisationen drivs av engagemanget för sin målgrupp, drivs kommunstrategen av förhoppningen om en mer förändringsbenägen organisation och investeraren av en möjlig vinst och chansen att göra ett beständigt samhällsavtryck. Även om motiven till att involvera sig i SIB skiljer sig mellan olika aktörer, finner och skapar de gemensamma berättelser som knyter dem samman. En sådan berättelse är tanken om att förebyggande arbete är en investering, där begreppet ”investering i framtiden” i sin tur kan tolkas på flera olika sätt.

### **Berättelse #3 – Om vikten av att veta vad som fungerar: från aktivitet till utfall**

Denna berättelse handlar om ”utfallskultur”. Begreppet används av flera aktörer och återfinns i olika skrifter om SIB. Vi förstår begreppet som ett slags paraplybegrepp som samlar idéer och berättelser om behovet av mer fokus på effekter, eller *impact* i offentlig sektor, om *sociala investeringar*, eller om behovet av att få *veta vad som fungerar, vad olika insatser faktiskt kostar*, men också vad som är *mätbart, utvärderingsbart* eller vilka insatser som är *investerbara*.

Likt de föregående berättelserna har även denna berättelse kopplingar till breda och internationella berättelser. Kanske kan den även ses som en konkretisering av det ökade intresset för samhällsapparatusens *utfallssida* (Hall 2012; Hood 1991). Vi är, enligt denna samhällsdiskurs, inte längre lika intresserade av vad som sätts in i systemen, i termer av kunskap och resurser, utan ägnar mer energi åt utfall, resultat och effekter. Det här knyter i sin tur an till trender i den ökade användningen av granskningar (Jacobsson m.fl. 2019) och utvärderingar (Dahler-Larsen 2012), men också det ökade trycket på dokumentation och administration i offentlig sektor (Forssell & Ivarsson-Westerberg 2014). SIB bygger också, som redan nämnts, på evidensrörelsen eller vad som ibland kallas för *what works*, där något förenklat huvudtanken är att offentlig sektor bör allokera resurser i enlighet med vetenskapliga (eller tillförlitliga) bevis för ”vad som faktiskt fungerar” (Mosley, Marwell & Ybarra 2019).

Genom betoningen på vetenskaplighet blir också vikten av kunskap central i berättelser om SIB. Det här innebär i sin tur att experter eller



kunskapsproducenter är centrala aktörer i den diskurskoalition som växer fram. Vår studie visar att den här kunskapsproduktionen i stor utsträckning är understödd av konsulter men också av universiteten och ”konsultlika akademiker” (Hall 2020 s. 191). I tidningen *Dialog* intervjuas en forskare som varit framträdande i arbetet med sociala investeringar. Där konstaterar hen att ”vi måste sträva efter att få in den utfallskultur som är självklar inom trafiksäkerhet även när det gäller välfärdsinvesteringar”. Hen fortsätter: ”[V]i vet att många kommuner gör sociala satsningar som gör viss nytta. Men eftersom de saknar redskap för att relatera nyttan till kostnaderna så kan vi inte säga om insatserna är ekonomiskt befogade” (*Dialog* 2019 s. 6). Här är kopplingen till *what works*-rörelsen tydlig, men vi ser även en argumentation för behovet i kommunerna av en expertis av mer nationalekonomisk karaktär. I de kommuner som ofta hänvisas till som framgångskommuner i SIB- och sociala investeringssammanhang (Örebro och Norrköping) har man också hörsammat denna argumentation och anställt nationalekonomer och controllers för att beräkna och utvärdera olika sociala insatser – i så mån kan aktörsroller sägas konstrueras och motiveras utifrån och med hjälp av berättelserna.

För den vetenskapliga expertisen bygger också universiteten runt om i landet upp så kallade plattformar. De kan röra social innovation i allmänhet, men de kan också vara centrerade kring utfall, effekter och sökandet efter lösningar *som fungerar* – något som efterfrågas och används av SIB-förespråkare. Genom Vinnovas uppdrag att satsa på sociala innovationer (se [vinnova.se](https://www.vinnova.se)) får dessutom allt fler nätverk möjligheten att söka och erhålla finansiering för projekt med detta syfte. Ett exempel är *Social impact innovation support* där projektledaren, *Örebro universitet enterprise AB*, erhöll Vinnovamedel för att ”hitta en skalbar modell för stödinsatser från idé till uppskalning” (Vinnova 2020), (se <https://www.oru.se/soil>). Ett annat exempel är *Allians för social innovation och förändring* (ASIF) vid Malmö universitet där syftet är att ”arbeta för att stärka marknaden för syftesdrivna företag och sociala innovationer inom välfärden” (<https://asif.mau.se>). Liknande satsningar finns även på andra lärosäten som vid Lunds universitet och Luleå universitet. Här skapas och sprids alltså kunskap om specifika lösningar, *best practices*. Det är modeller för att mäta resultat och, kanske än viktigare för vår analys, en berättelse om akademins och vetenskapens roll i detta arbete.

Kunskapen och *expertisen* som genereras genom de här projekten sprids också på olika sätt och av flera olika aktörer. Ett exempel är via böcker

och rapporter, som exempelvis *Alla pratar om det men få gör det: En handbok i effektmätning* eller *En metodpalett för social innovation*, båda utgivna av Mötesplats social innovation (MSI) vid Malmö universitet. De innehåller texter som är producerade av såväl forskare som *sociala entreprenörer* och *intermediärer*. Så även om avsändaren är ett universitet, är det inte i sin helhet en akademisk eller vetenskaplig text. Men det är inte bara rapporter och böcker som produceras och distribueras genom dessa projekt och plattformar, utan *expertisen* sprids också vid konferenser, workshoppar och webinarier. Vi har, exempelvis, deltagit i en rad (fysiska och digitala) evenemang där samma aktörer ofta återkommer antingen gemensamt eller var för sig. Ett exempel är ett webinarium om effektmätning som hölls av Allians för social innovation och förändring (ASIF) vid Malmö universitet tidig sommar 2020. Webbinariet marknadsfördes och organiserades av ett universitet, men presentationen hölls av Mika, konsult (som också medverkat i handboken för effektmätning ovan). Av inbjudan framgår att

[vi går] igenom grunderna i effektmätning, som till exempel: Vad är en effekt och vad är inte en effekt? Vad är skillnaden på utfall och effekt (impact) och varför är detta viktigt? Vad ska man egentligen mäta och hur väljer man så kallade Utfallsenheter? (Från inbjudan till webinarium om effektmätning 8 juni, epost)

Genom sammanhanget och anknytningen till universitetet förstärks kunskapsanspråken och stärker också konsultens position som expert, med allt vad det innebär i termer av tolkningsföreträde och trovärdighet. Mika är en flitigt anlita konsult av både kommuner, universitet och investerare.

En annan aktör som har stark legitimitet men som också flitigt hänvisat till vetenskaplig kunskap eller forskning är Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Som ett exempel beskriver Noa på SKR hur de åkt till Massachusetts Institute of Technology (MIT) i Boston för att lära sig hur ”man gör praktiska randomiserade studier. Så vi lär oss själva också och tar in internationell expertis och försöker formulera något som fungerar i det konkreta praktiska arbetet.” Att formulera vad som i någon mening fungerar i det praktiska arbetet är något som SKR ägnat sig ganska mycket åt. Det här har resulterat i rapporter som *Checklista för politiker och beslutsfattare* och *Vänta inte! Guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga*. Därutöver har de också i det här sammanhanget, tillsammans med en konsultfirma, utarbetat ett sätt på vilket kommunen kan upphandla

utfall i stället för aktiviteter: Traditionellt upphandlar kommuner aktiviteter, exempelvis tjänster eller åtgärder för unga arbetslösa. Men här ombads kommunerna i stället att upphandla utfall, exempelvis X antal unga personer i arbete. Det där är lite av en ”mental omställning”, säger konsulten Kim, och fortsätter: ”I vanliga fall upphandlar ni, och så betalar ni för tjänsten oavsett om det fungerar eller inte.” Betala bara för det som fungerar – upphandla utfall, inte aktivitet! Om inte de unga får ett arbete – varför ska kommunen då betala för tjänsten? Här ligger en uppmaning om att dels minska på slösandet av offentliga medel, dels att bara betala för det som faktiskt fungerar. Samtidigt finns här också en önskan om att detta upphandlingsförfarande möjliggör för privata investerare att satsa (eller ta den finansiella risken) på sociala insatser.

Utöver de här väldigt handfasta guiderna anordnar SKR seminarier, konferenser och driver nätverk för att uppmuntra arbetet med sociala investeringar och SIB (och vad som fungerar). De är också flitiga besökare vid konferenser, såväl nationellt som internationellt. På detta sätt är SKR en tongivande röst (lokalt, nationellt och internationellt) i berättelserna om SIB.

Utöver de här mer formella kunskapsproducenterna och distributörerna – som universiteten eller SKR – återfinns vi här även andra typer av kunskapsaktörer. Ett exempel är olika typer av nätverk. Här återfinns bland annat ett nordiskt nätverk för SIB, där representanter från viktiga SIB-aktörer i de nordiska länderna är representerade. Från Sverige finner vi, utöver representanter från SKR, Fryshuset och Forum för social innovation, flera lärosäten som är representerade i både styrelser och arbetsgrupper, samtidigt som de ombesörjer publiceringen av rapporter och spridningen av kunskap och berättelser genom webinarier och workshoppar. Ett annat exempel är Institutet för sociala effekter, en ”kunskapsplattform” som skapats av Fryshuset tillsammans med en rad olika aktörer (bland annat DLA Pipter, Danske Bank, Leksell social venture och Norrköpings kommun) ”i syfte att främja social innovation och sociala investeringar riktade till barn och unga” (fryshuset.se 2020). Ett tredje exempel är The Swedish National Advisory Board for Impact Investing (SNABII) i vilken vi hittar representanter från Nordea, SEB, Fryshuset, Vinnova och Malmö universitet samt ovannämnda konsult Mika. Det är uppenbart hur de här olika konstellationerna hänger samman, vilket såklart också underlättar att skapa och sprida gemensamma berättelser och kunskaper. Men i det här nätverket återfinns också en annan typ av berättelser än den ovannämnda

evidensbaserade. Här ligger i stället fokus på att hitta ett nytt sätt att öppna upp offentlig sektor för privata investerare och tjänsteleverantörer. I ett pressmeddelande från SNABBI konstateras att

[a]llt mer kapital kommer att behövas för att säkra morgondagens välfärd och för att lösa de stora samhällsproblemen på såväl lokal som global nivå. Samtidigt söker privata sparare såväl som institutionella investerare möjligheter att placera och investera sitt kapital med högre syfte än enbart finansiell avkastning. Marknaden för s.k. impact-investeringar växer i snabb takt både i Sverige och i världen och uppskattas vara värd över 500 miljarder dollar globalt. (Pressmeddelande 2019-09-17)

Här ligger alltså fokus på investeringsmodellen och på den finansiella delen av SIB. Som framgår av citatet är SIB inte enbart en angelägenhet för svenska kommuner, utan här talas om en potentiell marknad med enorma summor pengar samt investerare som agerar globalt och utifrån ett *högre syfte*. Men även här krävs kunskap, dels om effekter och utfall, dels om de mer finansiella bitarna av *impact-investeringar*. Även här produceras kunskapen i koalitioner mellan flera aktörer. Malmö universitet har till exempel organiserat en konferens där ovanstående aktörer bjudits in för att hålla presentationer för potentiella investerare. Koalitionerna verkar sedan hållas vid liv genom ett ömsesidigt utbyte av tjänster där konsulten senare håller en workshop vid vilket representanter från universiteten får medverka och delge sin expertkunskap och så vidare. Koalitionen fungerar på det sättet som en slags marknad för utbyte av tjänster, idéer och finansiering.

**Sammanfattningsvis** ser vi aktörer samlas kring en berättelse som handlar om en eftersträvansvärd utfallskultur, vilket är en berättelse som omfattar mer än bara SIB (men som har en stark koppling till SIB) och som också öppnar upp för flera typer av tjänster och aktörer. Det är också en berättelse som försöker stärka kopplingen till evidensrörelsen genom att förespråka en viss typ av kunskap och en viss typ av insatser.

## Sammanfattande slutsats och diskussion

Under de år vi har följt arbetet med SIB har vi sett en diskurskoalition växa fram kring sociala investeringar, utfall och vikten av att hitta

lösningar som *faktiskt fungerar* och som också förväntas spridas som *best practices*. Ovan definierade vi diskurskoalition som en grupp aktörer som samlas kring en bestämd social konstruktion av verkligheten. Den här konstruktionen skapas och reproduceras genom olika berättelser, vilka gör det möjligt för aktörerna att i någon mening tala samma språk men också agera tillsammans och för samma sak, trots att de kommer från helt olika sammanhang. I materialet ser vi framväxten av en gemensam terminologi, med begrepp och fraser som *utfallsfokus*, *effektmätning*, *räkna hem satsningar*. Men vi ser också, för offentlig förvaltning, relativt nya aktörer eller roller som *intermediärer*, *investerare* och *utförare* som tillsammans med berättelserna lägger grunden för, eller möjliggör, SIB. Där tidigare policyforskning beskrivit hur enskilda aktörer, som femokrater, insideraktivister eller policyentreprenörer, driver specifika frågor, visar vår analys snarare på hur flera olika förändringsivriga aktörer sluter upp bakom gemensamma berättelser för att åstadkomma förändring. Syftet med eller motivet för att man ansluter sig, eller bidrar till att skapa, en berättelse kan vara vitt skilda – från ekonomisk vinning till ett brinnande socialt intresse för målgruppen – men vissa utsagor och historier förenar sårintressen och möjliggör olika former av praktiker.

En reflektion som vi gör är att de tänkta mottagarna för idéerna och modellerna – kommunerna – ofta lyst med sin frånvaro vid seminarier och konferenser eller möten där deras behov eller problem diskuterats. Fanns de representerade, var det främst i rollen som ett *best practice*. Detta tar oss tillbaka till utgångspunkten för kapitlet – utvecklingen av en marknad för idéer om organisatorisk förnyelse. Diskurskoalitionen runt SIB påminner mindre om ett traditionellt förändringsarbete inom offentlig sektor och mer om framväxten av en marknad där *produkten* SIB (och diverse tilläggsprodukter: utvärdering, effektmätning, upphandling) utvecklas, anpassas och säljs av aktiva aktörer till en relativt passiv mottagare eller kund. Relaterat till detta ser vi också framväxten av en specifik expertis, som är understödd av konsulter men också av universiteten – en expertis som i stor utsträckning handlar om organisering och finansiering (utvärdering, effektmätning, nätverkande, finansierings- och beräkningsmodeller) snarare än själva substansen i det som ska åtgärdas i kommunerna (expertis om målgrupper eller behandlingsmetoder exempelvis).

En diskurskoalition innebär att aktörer möts över tidigare gränser, som i vårt fall från universitet, idéburen sektor och bankväsende. Genom våra observationer ser vi hur det kan skava mellan olika aktörer, till exempel

när någon från en idéburen sektor ifrågasätter om det inte är problematiskt att likställa goda resultat med vad som är mätbart. Men vår analys visar att aktörer ändå möts genom positionen *utanför* den offentliga sektorn. Här finns en gemensam erfarenhet av att i någon mening stå *utanför* och *titta in* på offentlig sektor, och med privilegiet av ett utifrånperspektiv skapas en gemenskap och en upplevd klarsynthet. *Experten* behöver med andra ord inte vara professionell i någon traditionell mening (socioonom, läkare, lärare och så vidare): Snarare visar vår analys på hur en koalition av aktörer (utanför kommunens organisation) kan agera utifrån en diskursiv expertis och på så sätt skapa och understödja berättelser av vad som är problematiskt i offentlig sektor, vilka aktörer som behövs för att åtgärda problemet och vilken typ av organisering och finansiering som bäst lämpar sig för uppgiften.

## Referenser

- Balkfors, Anna, Bokström, Tomas & Salonen, Tapio (2020). *Med framtiden för sig: En ESO-rapport om sociala investeringar*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:1. [https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2020\\_1\\_med\\_framtiden\\_for\\_sig/](https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2020_1_med_framtiden_for_sig/)
- Brown, Andrew. D., Gabriel, Yanis & Gherardi, Silvia (2009). Storytelling and change: An unfolding story. *Organization*, 16(3), 323–333. <https://doi.org/10.1177/1350508409102298>
- Carlsson, Vanja & Mukhtar-Landgren, Dalia (2019). Möjligheter till motstånd och gränser för förändring. *Fronesis*. 62-63, 106-112.
- Chaib, Josef (2018). *Evidence, expertise and "other" knowledge: Governing welfare collaboration*. Lund: Lunds universitet.
- Czarniawska, Barbara (1985). The ugly sister: On relationships between the private and the public sectors in Sweden. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(2), 83–103. [https://doi.org/10.1016/0281-7527\(85\)90001-5](https://doi.org/10.1016/0281-7527(85)90001-5)
- Dahler-Larsen, Peter (2012). *The evaluation society*. Stanford, CA: Stanford Business Books.
- Dialog (2019). *Dialog, en tidning från Kommuninvest*, (4). kommuninvest.se [Hämtad mars 2021].
- Ek-Österberg, Emma & Qvist, Martin (2020). Public sector innovation as governance reform: A comparative analysis of competitive and

- collaborative strategies in the Swedish transport sector. *Administration and Society*, 52(2), 292–318. <https://doi.org/10.1177/0095399718789077>.
- Ettelt, Stefanie & Mays, Nicholas (2019). Policy pilots as public sector projects: Projectification of policy and research. I: Damian Hodgson, Mats Fred, Simon Bailey. Patrik Hall (red.). *The projectification of the public sector*. Abingdon: Routledge.
- Fischer, Frank & Forester, John (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Fred, Mats (2018). *Projectification, the Trojan horse of local government*. Avhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fryshuset (2020). <https://www.fryshuset.se/verksamhet/institutet-for-sociala-effekter/om-ise>.
- Füg, Franz & Ibert, Oliver (2020). Assembling social innovations in emergent professional communities: The case of learning region policies in Germany. *European Planning Studies*, 28(3), 541–562. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1639402>
- Hajer, Maarten (1993). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. I: Frank Fischer & John Forester (red.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*: Durham, N.C.: Duke University Press.
- Hajer, Maarten (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber: Malmö.
- Hall, Patrik (2020). *Mötesplats Sverige: Svensk innovationspolitik under hundra år*. Lund: Studentlitteratur.
- Hemerijck, Anton (red.) (2017). *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hjärpe, Teres (2020). *Mätning och motstånd: Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- ISE (2018). Social impact bond i svensk välfärd. *Institutet för sociala effekter*. Stockholm: Fryshuset.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2019. *Granskningsamhället: offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.

- Larner, Wendy & Laurie, Nina (2010). Travelling technocrats, embodied knowledges: Globalising privatisation in telecoms and water. *Geoforum*, 41(2), 218–226. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.11.005>
- Lavén, Fredrik (2008). *Organizing innovation: How policies are translated into practice*. Göteborg: Handelshögskolan, Göteborgs universitet.
- Lindeberg, Sara (2014). Sociala investeringar. *Socialmedicinsk tidskrift*, 91(3), 207–210.
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno & Palme, Joakim (red.) (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Mosley, Jennifer E., Marwell, P. Nicole & Ybarra, Marci (2019). How the “What works” movement is failing human service organizations, and what social work can do to fix it. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 43(4). <https://doi.org/10.1080/23303131.2019.1672598>
- Mukhtar-Landgren, Dalia (2021). Local autonomy in temporary organizations: The case of smart city pilots. *Administration & Society*, <https://doi.org/10.1177/00953997211009884>
- Nilsson, Ingvar (2012). *Sociala investeringar kring barn och unga*. Skandia Försäkringsaktiebolag. [130301-soc\\_inv\\_1301.pdf](https://www.skanandia.se/130301-soc_inv_1301.pdf) (ideerforlivet.se).
- Nilsson, Ingvar, Wadeskog, Anders, Hök, Lena & Sanadaji, Nima (2014). *Utansförskapets pris: En bok om förebyggande sociala investeringar*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Slutbetänkande av Tillitsdelegationen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Stjernqvist, Lars & Leksell, Laurent (2017). Sociala utfallskontrakt utvecklar välfärden. *Dagens Samhälle*. 26 januari. [Sociala utfallskontrakt utvecklar välfärden - Dagens Samhälle \(dagensamhalle.se\)](https://www.dagensamhalle.se/sociala-utfallskontrakt-utvecklar-vaelfarden).
- Styhre, Alexander (2007). *The innovative bureaucracy: Bureaucracy in an age of fluidity*. Routledge Studies in Innovation, Organization and Technology. London: Routledge.
- Svensson, Petra (2017). *Cross-sector strategists: Dedicated bureaucrats in local government administration*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Söderholm, Kerstin & Wihlborg, Elin (2013). Mediators in action: Organizing sociotechnical system change technology in society. *Technology in Society*, 35(4), 267–275. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2013.09.004>
- Vinnova (2020). [www.vinnova.se/p/social-impact-innovation-support/](https://www.vinnova.se/p/social-impact-innovation-support/)





# 4. Att göra socialt arbete med dokument

TERES HJÄRPE & ELIZABETH MARTINELL BARFOED

*Dokument har en central roll i det sociala arbetets vardag. När ord och siffror skrivs ner och därmed materialiseras går de att hänvisa till, inte bara för sitt innehåll utan också som dokument med en auktoritet i sin egen rätt. Socialarbetaren skapar mening genom att arbetsvardagen regisseras utifrån dokumenten.*

Den här antologin inleds med frågor som: Vilka är aktörerna i det sociala arbetets organisationer? Vad gör de och hur kan vi förstå dem? I detta kapitel figurerar socialarbetare inom socialtjänsten och kriminalvårdens frivård, vilka genom en rad olika handlingar ”gör” socialt arbete i sina vardagliga sysslor. Men även andra betydelsefulla – dock mindre uppmärksammade – spelare ingår i detta görande: De dokument som produceras och konsumeras visar sig ha en central roll i det sociala arbetets vardag och kan också tillskrivas ett slags aktörskap, vilket vi kommer att ge exempel på i kapitlet. Dokument kan i korthet beskrivas som ord, siffror, grafer eller bilder, med den gemensamma nämnaren att dessa finns nedskrivna eller printade på papper eller i digital form. När de är nedskrivna och därmed materialiserade går orden, siffrorna eller bilderna att hänvisa till inte bara för dess innehåll, utan som dokument med en särskild auktoritet. Denna auktoritet återspeglas i vanliga uttryck som ”att sätta på pränt”, ”det är hugget i sten”, eller att något står skrivet ”svart på vitt”. Vi kommer i kapitlet att visa hur det dokumenterade, vilande på denna auktoritet, på olika sätt görs till användbara resurser i socialarbetarens arbete.

När socialsekreterare och chefer utför vardagliga sysslor i socialt arbete, exempelvis utredningar, bedömningar, behandlingsinsatser och andra interventioner, använder de sig av en rad olika kunskaper, kompetenser och resurser. Att tillämpa professionell kunskap beskrivs ofta som en praktik där vetenskapliga resultat och faktakunskaper kombineras med praktiskt kunnande och erfarenheter, inlevelseförmåga och empati (till exempel i Drury-Hudson 1999). I yrkesutövandet behövs också situationsbunden know-how, som kunskap om hur beslut motiveras och

legitimeras framgångsrikt och vilken retorik som fungerar i olika sammanhang. Den här kunskapen innefattar en reflexiv förmåga att föreställa sig och föregripa hur egna ageranden kommer att uppfattas och mottas av andra (Garfinkel 1967). I det yrkespraktiska ”görandet” används också verktyg och hjälpmedel, som datorer, dataprogram, tavlor och andra artefakter samt inte minst olika typer av dokument (Prior 2004). Här följer ett exempel på hur dessa olika resurser kan användas i bedömningsarbete: För att motivera en klient att ta emot en insats behövs ofta en kombination av faktakunskap (vilka behandlingar som finns tillgängliga och fungerar), inlevelseförmåga (av klientens upplevelse och vilja) samt know-how om vilka argument som motiverar den aktuella klienten. Det finns i regel också en journal, ofta digitaliserad, där klientens bakgrund och behov dokumenteras, planeras och struktureras.

Dokumentens och dokumenteringens betydelse i denna flora av kunskapskällor är av stort intresse för att förstå aktörskap, social ordning, realiteter och organisering i dagens människobehandlande organisationer (Jacobsson 2016 s. 156). Anledningen härtill är flerfaldig: För det första har socialt arbete i Sverige utvecklats och konsoliderats i en välfärdsstatlig byråkratisk kontext (Wächter 1998), med en stark koppling till den administrativa arkitektur som alltid präglar byråkratier (Weber 1987). För det andra har moderna förvaltningstrender medfört fler, nya och mer styrande dokument att förhålla sig till och dessutom har dokumenterandet ökat i omfattning (Agevall, Jonnergård & Krantz 2017; Åkerström & Jacobsson 2019). För det tredje är interaktion kring dokument mindre belysta än andra delar av socialt arbete (Høybye-Mortensen 2015; Jacobsson 2016). Organisationsforskarna Rafaeli och Pratt (2006 s. 1) hävdar att artefakter i organisationer generellt sett är ”högst synliga men ofta förbisedda” (*vår översättning*), samtidigt som de behövs för att förstå meningsskapande, tolkande, förhandlande och legitimerande processer inom organisationer. Dokument kan i den meningen betraktas som artefakter väl värda att synliggöras.

I nyligen genomförda projekt har vi undersökt dokumentens olika funktioner och betydelse i socialarbetarens yrkesutövning inom socialtjänsten och i kriminalvårdens frivård. Vi har sett hur dokumenteringsrutiner, sifferstyrning och standardisering sipprar in i vardagen och formar socialarbetarens rutiner, rationaliteter och vad som uppfattas som kunskap. Våra studier visar den komplexitet som omgärdar arbetet utifrån förhandlingar mellan olika professionella värden, för att arbetet ska leva upp till dokumentstyrda kvalitetsmål (Hjärpe 2020), hur

känsloarbete balanseras med pappersarbete (Falkenström & Hjärpe 2017) samt hur bedömningsinstrument ramar in förståelser av alkohol- och drogbruk (Martinell Barfoed 2014; 2018; Jacobsson & Martinell Barfoed 2019).

I den här texten ska vi med hjälp av en etnometodologisk förståelse av arbete (eng. *work*) och den brittiska sociologen Lindsay Priors ansats om dokumentens användning och funktion (2004; 2008), djupdyka i frågor om dokumentens betydelse, status och dignitet i socialarbetarens arbete. Vi ställer in skärpan på hur socialtjänstens aktörer med hjälp av dokument formulerar och utför sitt uppdrag. Vilken mening tillskriver socialarbetarna dokumenten och vilka handlingar leder det till? I vår ansats finns likheter med Høybye-Mortensens (2015) analys av socialsekreterares användning av artefakter – papper, datorer, webbsidor, dokument, loggor och kvalitetssymboler – i interaktion med klienter. I hennes studie belyses de olika fysiska och materiella uttryck som metoder, bedömningsinstrument, standarder och styrdokument kan ta sig, medan vi väljer att fokusera dokument och dokumentering. Det är dokumentens användning och funktion i generell bemärkelse vi intresserar oss för, snarare än specifika dokument.

För att utforska de här frågorna tar vi hjälp av empiri från tre tidigare projekt om socialt arbete – i socialtjänsten och i frivården – där data insamlats genom observationer och intervjuer. I vår analys förekommer olika typer av dokument och dokumenteringsrutiner som deltagarna interagerar kring under våra fältarbeten. Det kan handla om lagtexter och styrdokument, beslutsdokument, checklistor, processkartor, statistik och diagram, utredningar, journaler statistik som producerats genom rapporteringsrutiner, dokumentationssystem, standardiserade bedömningsinstrument och prestations- och ärendetyngdsmätningar. Först följer en tillbakablick om administrationens växande betydelse i offentliga organisationer.

## Dokument och administration i socialt arbete – en kort bakgrund

Ett dokument är en skriftlig källa eller handling som innehåller någon typ av information. Ordböcker och etymologiska lexikon förklarar att

dokumentation, det vill säga aktiviteten att samla information skriftligen, historiskt varit sammanbunden med två framträdande syften. En definition lyder: ”Insamling och sammanställning av fakta i syfte att direkt bevisa något eller lägga grund för vidare forskning ...” (Nordstedts 1997 s. 212). Ett syfte med att dokumentera är alltså att kunna bevisa, styrka eller argumentera för något. I denna betydelse kan ett dokument likställas med en akt, en arkivhandling, ett intyg eller ”något skriftligt som tillhandahåller bevisning ...” (Hellquist 1989 s. 148; jfr Webster 1968 s. 540). Ett annat syfte med att dokumentera är det systematiska insamlandet, ordnandet och tillhandahållandet av kunskap i undervisnings- och vetenskapligt syfte, det nedskrivna används för att kunna lära ut och lägga en grund för vidare forskning (Webster 1968 s. 540; Hellquist 1989 s. 148; Nordstedts 1997 s. 99). Modernt privat- och arbetsliv genomsyras av olika typer av dokument och ovan nämnda syften finns väl representerade bland dagens dokumenteringspraktiker: Betygsdokument, meritlistor, bröllopsbevis, kontoutdrag med mera ger oss både identiteter och möjliggör vårt samhällsdeltagande. Parallellt med den digitala utvecklingen samlas och dokumenteras allt större mängder information för forskning, verksamhetsutveckling med mera.

Det är dokumentens och dokumentationens funktion inom ramen för den moderna statens byråkratiskt inramade kontakt med medborgarna som är av intresse för vår analys. Socialt arbete kan nämligen betraktas som en förändringsinriktad, relationsskapande och medborgarnära praktik som har växt fram i nära anslutning till välfärdsstatens byråkratiska expansion, där socialarbetaren kan sägas fungera som en länk mellan medborgares behov och statens resurser. Genom utbildning och praktik tränas de i att använda sitt handlingsutrymme utifrån professionella och etiska drivkrafter, men som offentliga tjänstemän (Meeuwisse & Swärd 2002). Som tjänstemän måste de följa lagar och regler, arbeta enligt bestämda hierarkier och beslutsordningar, arbetsfördelning och rutiner. De lyder också under formaliserings- och redovisningskrav och ska kunna stå till svars för sitt arbete (Weber 1987 s. 59). Ruth Wächter (1998) betonar paradoxen: Socialarbetaren förväntas bemöta svåra livsvillkor genom arbetsformer som är utvecklade för en administrativ verksamhet i offentliga myndigheters regi. Att socialt arbete alltid haft en fot i en byråkratisk kontext kommer inte minst till uttryck i Michael Lipskys begrepp frontlinjebyråkrat, med vilket avses en person som möter medborgaren vid frontlinjen, men som representant

för en myndighet med lagar, regler och redovisningskrav att förhålla sig till (Lipsky 2010).

Den byråkratiska kontexten har alltså alltid satt ramar för det sociala arbetet, men dokumentens tilltagande betydelse för välfärdsstatens professionella uppmärksammas i dag alltmer (Bornemark 2018). Detta kan ses genom allt fler dokument-, sifferstyrnings- och standardiserings-initiativ, för så gott som alla socialarbetarens dagliga arbetsuppgifter. Genom strävanden att göra offentlig sektor både mer transparent och evidensbaserad förändras densamma; statistik, klassifikationer, dokumentationssystem och registerdata – i dag med draghjälp av digitalisering – får en både förändrad och allt större betydelse (Garrett 2005; Gambrill 2011; Shore & Wright 2015). Dokumenten letar sig in i den vardagliga praktiken exempelvis genom hur barnavårdsutredningar styrs av dokumentationssystemet Barns Behov I Centrum (BBIC), hur missbrukarens behov bedöms med hjälp av frågeformuläret Addiction Severity Index (ASI) och hur handläggning kantas av redovisningsbara tidsgränser och prestationsmätt (Shore & Wright 2015; Hjärpe 2020). Likaså finns en ökad efterfrågan på så kallad hybridkompetens där både människobehandlande och administrativ kunskap kombineras (Kurunmäki & Miller 2006). För det sociala arbetet diskuteras utvecklingen både som kvalitets- och statushöjande – genom evidens och kvalitetssäkring – men också som de-professionaliserande genom att inte minst standardiseringen riskerar att i förlängningen göra socialarbetaren utbytbar (Brante 2014; Ponnert & Svensson 2016).

På frågan varför dokumentering sker i den utsträckning som den gör i välfärdsorganisationer finns flera svar att finna i litteraturen. Förvaltningsforskaren Anders Ivarsson Westerberg (2004 s. 240) identifierar tre skäl: att det skapas nya möjligheter att administrera, att det finns en ökad vilja att göra det och att det samtidigt ställs nya krav som genererar administration. På senare tid har det uppmärksammats att administration inte bara ökar på grund av pålagor uppifrån, utan också genom situationsbaserade behov eller kreativa initiativ underifrån (Hjärpe 2020; Åkerström m.fl. 2021). Uttrycket ”dokumentens *eigendynamik*” (*orig.* Simmel, i Åkerström m.fl. 2021 s. 10 f.) har också använts för att lyfta fram hur dokumentation har blivit ett förgivettaget sätt att lösa organisatoriska problem, dokumenten har kommit att äga legitimitet i sig själva. Det finns alltså både lagbundna, formella och manifesta skäl, liksom de av mer latent och dold natur. Aktiviteten att samla information skriftligen tycks i dag även kunna kopplas till syften bortom de som går att spåra ur begreppens etymologiska ursprung.

## Situerad dokumentering – några utgångspunkter

Teoretiskt vilar analysen på två olika utgångspunkter som redan skymtat i vår introduktion: Ett klassiskt etnometodologiskt synsätt på arbete som ”görande” (Garfinkel 1967) och Lindsay Priors ansats om dokumentens användning och funktion (2004; 2008). Dessa synsätt beskrivs här i korthet, men utvecklas ytterligare under analysens gång.

Vår första utgångspunkt: Etnometodologin erbjuder verktyg för att komma nära de dynamiska och komplexa aktiviteter som utgör socialarbetarens vardag (Garfinkel 1967). Inom denna tradition ställs frågor om hur medlemmar ”gör när de gör det de upplever sig behöva göra för att få arbetet gjort” (Randall & Sharrock 2011 s. 15). Arbete (eng. *work*) ska här förstås inte bara som något vi gör på jobbet, utan i alla vardagslivets situationer. Garfinkel (1967) analyserade exempelvis hur transpersonen Agnes gjorde ”woman work” för att åstadkomma kvinnlighet. En viktig komponent är medlemmarnas aktiva meningstillskrivande till situationer de möter och som ligger till grund för handlingar och förhållningssätt (Samra-Fredericks & Bargiela-Chiappini 2008 s. 657). Oavsett vilken uppgift det rör sig om, eller vilka sammanhang de befinner sig i, använder medlemmarna metoder, kompetenser och strategier för att utföra de uppgifter de har framför sig – i såväl retorik som i praktisk handling. Flera olika hänsyn måste vägas mot varandra varför beslut, handlingar och i förlängningen även den kunskap som produceras ska betraktas som situerad och beroende av den specifika situation (Haraway 1988). I denna kontextbundna know-how har medlemmarna att reflexivt förhålla sig till, motivera och legitimera sina handlingar i förhållande till anspråk som görs både av individen själv och av andra. Olika resurser tas till hjälp i detta görande (Garfinkel 1967). Denna etnometodologiska ansats färgar vår analys genom att deltagarnas aktörskap lyfts fram med fokus på dels vad de gör med dokumenten, dels vilka betydelser deltagarna tillskriver dem. För att uppnå olika syften ger socialarbetaren dokumenten en särskild status i bestämda situationer. Samma dokument visar sig emellertid kunna användas på olika sätt beroende på i vilket sammanhang det används, vilket kan kallas *situerad dokumentering* (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019 s. 91–92).

Vår andra utgångspunkt rör dokument som analytiskt begrepp. Vi har inspirerats av den brittiske sociologen Lindsay Priors (2003; 2004; 2008) ansats som fäster vikt vid hur aktörer läser, tolkar och använder

dokument. Ett dokument kan definieras som ”någoting i pappersform” med tillägget att papperet i dag allt oftare har en digital motsvarighet. Detta inkluderar fotografier, tavlor, ritningar, texter av olika slag (rapporter, instruktioner, checklistor, transkriptioner med mera) samt diagram och tabeller. Prior menar att dokument kan betraktas på olika sätt: både ”som behållare” för sitt innehåll och för sin funktion när de används, det vill säga hur de produceras, konsumeras och används, den betydelse de tillskrivs samt vad som uppnås och åstadkoms med hjälp av dem. Dokument i alla dess former lämnar spår i social interaktion och fyller funktioner som går långt bortom sitt innehåll, menar Prior. När något skrivs ner sker en stabilisering – alternativa tolkningar väljs bort när dokumentet materialiseras. Dokumentation likställs därmed med vad Prior (2008 s. 823) uttrycker som ”the sedimentation of social practices” och själva dokumentet kommer att få en särskild status genom att det kan hänvisas till som en aktör i sin egen rätt. Dokumentens läsare ses vidare som reflekterande och kreativa användare och är därmed medskapare till vad dokumentet ”blir” och hur det fungerar (Prior 2003 s. 17, 20). Prior poängterar att dokumenten genom den tillskrivna auktoriteten kan bli redskap och användas och refereras till som resurser för olika syften (Prior 2003 s. 27). Dokumenten kan till och med ge oavsiktliga effekter och styra handlingar (eng. *act back upon their creator*), genom att de strukturerar vad människor faktiskt gör på ett flertal olika och ibland oväntade sätt (Prior 2008 s. 233). I denna bemärkelse ligger Priors resonemang nära actor network theory, ett perspektiv där aktörer, eller ”aktanter” kan vara i princip allt som har betydelse för en interaktion (Latour 2005). Vi kommer inte att explicit ge oss in i en vetenskapsteoretisk diskussion om dokumentens ontologiska status eller frågan om objekt kan ha aktörskap eller inte. Vi intresserar oss i stället för socialarbetares olika sätt att använda dokument, stundtals som om de hade ett eget aktörskap, och vad det får för konsekvenser för det sociala arbetet.

## Socialt arbete och dokumentens dynamik

I analysen som följer ska vi med hjälp av empiriska exempel från intervjuer och observationer illustrera hur dokument tillskrivs betydelse och mening genom socialarbetares hantering av dem. Socialarbetare i det här sammanhanget kan vara socialsekreterare, chefer inom socialtjänsten



och frivårdsinspektörer i kriminalvården. Dessa yrkeskategorier utgör vårt huvudintresse, även om även andra professioner finns representerade i citat och fältanteckningar. Vi visar hur dokumentens och dokumenteringsrutinernas högst skiftande betydelser blir till eller ”görs” av socialarbetaren i olika arbetssituationer och för olika ändamål. I analysens första del illustreras hur dokument görs till regissörer eller allierade i vardagsarbetet. Socialarbetarna skapar här mening kring sina sysslor tillsammans med dokumenten som om de har samma mål och syften med arbetet. Analysens andra del illustrerar i stället hur dokumenten förstås och används när de för med sig problem och dilemman för socialarbetarna, som ofta har andra hänsyn och ideal att samtidigt förhålla sig till. Här skapas i stället mening kring arbetet genom att ta spjörn eller streta emot dokumentens inflytande. I stället för regissörer blir de till hinder eller omständigheter att ta sig runt.

## **Dokument som det sociala arbetets regissörer**

Ruth Wächter (1998) poängterade, som tidigare nämnts, det sociala arbetets paradox: att socialsekreterare och socialrådgivare förväntas genomföra ett kvalificerat och kreativt socialt arbete samtidigt som de manövrerar administrativa arbetsformer och krav i offentliga myndigheters regi. De måste alltid i någon utsträckning organisera sitt arbete utifrån en administrativ arkitektur. För att bli ett ärende i exempelvis socialtjänsten krävs att en ansökan formuleras samt att behov och önskemål dokumenteras. Utrednings- och bedömningsprocesserna med tillhörande beslut kantas av ett *dokumenteringsarbete*, där både socialarbetaren och klienten aktivt tar del. Studier har emellertid visat en variation i hur nära den professionella följer den administrativa strukturen. För vissa är administrationen ett nödvändigt ont medan den för andra blir själva utgångspunkten, eller meningen i sig (se exempelvis Olofsdotter Stensöta 2013; Tøndel 2014). När vi intresserat oss för dokumentens betydelser har vi sett flera uttryck för hur deltagarna i våra studier gör dokumenten till regissörer av sitt arbete och låter sig styras av skrivrutiner, skrivandet i sig eller det nedskrivna. Socialarbetarna inte bara inordnar sitt arbete i den administrativa struktur som finns, de skapar mening i socialt arbete genom det som kan och inte kan göras med dokument. Arbetet utformas *med utgångspunkt i* skrivrutiner som ska bemästras. Dessutom har vi sett hur arbetsvardagen regisseras utifrån

dokumenterna på oanade och ibland oavsedda sätt – dessa uttryck och hur detta meningstillskrivande går till ska vi nu beskriva närmare.

### *Dokument som stadga och struktur*

Vi inleder med två analytiska poänger om hur den administrativa strukturen och den mening den tillskrivs sätter övergripande ramar för det sociala arbetet. Vår första poäng: Klienter och klienters problem förstås och begripliggörs ofta genom rutiner som bildar utgångspunkt för hur socialarbetaren hämtar och samlar in information om sina klienter (Emerson & Messenger 1977; Holstein 2013). Inte minst syns detta genom möten, mötesrutiner och andra forum där klienter diskuteras – dessa är ofta upphängda kring olika dokument. I följande fältanteckning från ett möte om klienter som ska skrivas ut från sjukhus ser vi hur arbetet byggs upp kring skriftliga kallelser, professionellas bedömningar och vårdplaneringsdokument. Det är ett tidigt morgonmöte i ett vårdplaneringsteam där olika professioner finns representerade (till exempel sjuksköterska, socionom och arbetsterapeut):

Eva, Camilla, Klara, Elin, Inger och forskaren närvarar. Sex dokument, så kallade kallelser, gällande vårdplanering har via fax inkommit från olika sjukhus och ligger mitt på bordet. Dessa kallelser ska hanteras och fördelas för sjukhusbesök och bedömning av vårdbehov. En kallelse till vårdplanering i A-stad står först på agendan. ”Jag har vårdplanerat honom [tidigare]”, säger en personal. Efter en stunds diskussion om klienten, utifrån de inblandades tidigare kännedom om densamma, bokas tid för vårdplanering på sjukhuset samma förmiddag.

(Fältanteckning från socialtjänstens Vård och omsorg)

Dialogen kan ses som ett exempel på hur patientens behov tydliggörs via en rutin där klienter, representerade genom ett dokument – en kallelse, ett fax eller ett planeringsdokument – skickas eller färdas mellan olika professionella sammanhang. Rutinen på det här mötet lyder: 1. Skriftliga kallelser inkommer och blir ärenden. 2. Dokumenten radas upp på bordet. 3. Professionella kommenterar vad som står i kallelsen utifrån sin kännedom om fallet. 4. En åtgärd föreslås och tid bokas in för vårdplanering. Dokumenten, här de sex kallelserna, blir resurser för organiseringen av det konkreta mötet, de regisserar vad som ska göras på mötet, hur många patienter som ska gås igenom och vilka beslut som ska

fattas. De administrativt gångbara formerna (de skriftliga kallelserna) och färdiga behovskategorier (i detta fall en vårdplanering) blir hållpunkterna kring vilka arbetet cirkulerar.

Vår andra poäng: Den administrativa strukturen erbjuder en stadga för socialarbetarna att hålla sig till, utifrån den auktoritet som det dokumenterade får och det som går att göra med det nedskrivna. När handläggare inom socialtjänstens vård- och omsorgssektion arbetar med att bevilja gamla, funktionsvarierade och sjuka insatser för att klara sin livsföring är processen typiskt uppbyggd kring skriftliga ansökningar och dokumenterade bifall och avslag. Karin, som är mellanchef, resonerar nedan om den stadga som det skriftliga avslaget ger henne för att kunna driva ärendet vidare, oavsett om det gäller bifall eller avslag:

Karin: Ett skriftligt avslag är bra att ha i ryggen. Dessa beslut strukturerar arbetet. Rättssäkerheten utgör en trygghet, alltså [rätten] att få beslut överprövade [...] Dokumenten är jätteviktiga. Alla [handläggare] har delegationsrätt att fatta beslut. Domstolen, förvaltningsrätten, kan tolka på ett annat sätt och ny information kan tillkomma. Ett beslut kan överklagas, inkommer en överklagan går den till domstol osv.

(Fältanteckning från socialtjänstens Vård och omsorg)

I Karins förståelse för hur hon ska driva och motivera sitt arbete ger dokumenten tyngd åt handlingen och görs till arbetets centrala utgångspunkt: Det är med ett skriftligt avslag ”i ryggen” som ärendet kan drivas vidare. Det finns parter och motparter i beslutsprocessen som hanteras med hjälp av dessa skrivna dokument: brukaren kan överklaga, handläggaren kan lägga till ny information och så vidare. Även när medborgaren har fått ett avslag är den administrativa gången en trygghet för klienten, menar Karin. Vi ser både hur organisationens insatser på ett mer övergripande plan struktureras utifrån dokument och hur arbetets betydelse skapas i förhållande till den stadga som ges av denna administrativa arkitektur (se också Jacobsson & Martinell Barfoed 2019).

#### *Dokumentering och delegerat beslutsfattande*

I föregående stycke gavs exempel på hur arbetet struktureras med de administrativa momenten som utgångspunkt, men utredningar, beslut eller bedömningar utförs också *genom* själva dokumenterandet. Det bedömningsarbete och beslutsfattande som vi har studerat formas i hög

grad med en fot i skrivrutiner, men dessa kan få olika stort utrymme. I motsats till att exempelvis först samtala med en hjälpsökande, därefter dokumentera och sedan fatta beslut, kan socialarbetaren också genomföra samma process *genom att skriva*. Inom socialt arbete finns en uppsjö dokumentationsverktyg att använda, och på många arbetsplatser är det obligatoriskt att använda standardiserade dokument, exempelvis Addiction Severity Index (ASI) inom missbruksvården (se Martinell Barfoed 2014). Det kan emellertid variera huruvida det är socialarbetaren eller intervjudokumentet som blir huvudpersonen i detta beslutsfattande. Høybye-Mortensen (2015) fann att trots att socialarbetarna poängterade att det krävdes professionell expertis och erfarenhet för att använda och tolka ett bedömningsinstrument, kunde de samtidigt explicit referera till dokumenten som någonting objektivt för att rättfärdiga frågor de skulle ställa, eller för att legitimera beslut och handlingar som klienter ifrågasatte.

I dialogen nedan ska 90-åriga Signes rätt till ett boende bedömas genom en så kallad BAS-intervju (Behov av stöd), en intervju som i detta fall görs vid ett hembesök med familjen närvarande. Släktingarna insisterar under mötet på att Signe ska få ett boende och stämningen är något pressad. Här har först dottern ordet:

Dotter: Vilka kriterier ska man uppfylla för att få det där boendet?

Handläggare: Då ska man ha behovet och det är därför som det är väldigt bra det här dokumentet, för då skriver jag bit för bit, och då successivt efterhand så kristalliserar det ut sig var Signe befinner sig och vad du har sagt och vad du känner för alltihop det här (tittar på Signe). Så, och sedan i slutändan så kommer det fram. Så jag har ingen bild av hur det kommer att se ut [på förhand]. Utan när jag sätter mig och dokumenterar det här, så följer jag den här mallen och det jag har skrivit, så skriver jag in det under de här rubrikerna.

(Fältanteckning från socialtjänstens Vård och omsorg)

Boendehandläggaren hänvisar här till dokumentationsrutinen för att legitimera det beslut som ännu inte har fattats, beslutsfattandet delegeras till en produkt som kommer ur rutinen att ställa och dokumentera förutbestämda frågor, fastän handläggaren själv har den fulla beslutsmakten i detta fall. Det datorgenererade beslutsdokumentet framstår

nästan som om det har en egen professionell bedömningsförmåga (se Prior 2003). Genom att använda dokumentet som resurs ger handläggaren också sig själv lite andrum och förlägger beslutet i framtiden och behöver därigenom inte ha ett färdigt svar och ”stå till svars” inför släktingarna vid sittande (kaffe)bord.

#### *Dokument ges definitionsföretråde*

Lisa Asp-Onsjö (2011) visar i sina studier om elevdokumentation hur det som personalen dokumenterar om eleverna lätt blir till allena rådande sanningar. I både säkra och mer osäkra situationer och långt efteråt används det dokumenterade som bevis på vad som har hänt, exempelvis i en konflikt. Makten över verklighetsbeskrivningen om eleven ligger i personalens händer, inte minst genom dokumentationen. Samtidigt analyserar David Wästerfors (2019) fall där innehållet i personalens dokumentation av våldshändelser på en ungdomsanstalt skiljer sig från vad klienten och anhöriga återberättar om samma händelse. Att i stunden tillmäta det skrivna en högre sanningshalt kan som vi ska se vara en strategi för att ”komma vidare” i arbetet. När det finns konkurrerande verklighetsbeskrivningar kan det skrivna inte utmanas och förhandlas på samma sätt som det muntliga kan. I följande fältanteckning från ett LSS-boende<sup>2</sup> sitter personal med olika funktioner (socialsekreterare, behandlingsassistenter, personal från rättspsykiatri med flera) och 17-åriga Mia runt samma bord. För att beskriva nuläggssituationen väljer en personal från boendet att läsa högt ur en utredning, trots att brukaren sitter vid bordet. Mia är omgiven av tioalet professionella som samlats för diskussion om hennes planering framöver. Det vi vill visa här är hur Mia försöker bryta in och utmana dokumentets verklighetsbeskrivning:

En personal läser högt ur Mias journal [ur en utredning]. Mia avbryter och försöker ta papperen: ”Jag har rätt att läsa den, det handlar om mig!”, protesterar hon. Personalen avvisar milt Mias begäran och försöker hålla linjen i sin redogörelse och läser vidare om hennes diagnoser: Intagen enligt LPT. Fått DBT och KBT. ”Nej, jag har inte fått KBT”, kontrar Mia.<sup>3</sup> Personalen fortsätter [utan att kommentera hennes invändning]: ”Mia har idag ett

---

<sup>2</sup> LSS = lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>3</sup> LPT = lag om psykiatrisk tvångsvård, DBT = dialektisk beteendeterapi och KBT = kognitiv beteendeterapi.

stabil beteende, är välfungerande. Fortfarande skör, det finns kognitiva svårigheter, som kräver fortsatt uppföljning genom vuxenpsykiatriens öppenvård.” En medicinlista skickad av läkaren ges till boendet med en muntlig förklaring. Mia korrigerar en dos som nämns. Hon kräver journalkopior och blir lovad att få dem. ”Jag vill läsa dem själv först”, säger hon. ”Ja, men inte ensam vid köksbordet”, svarar personalen. ”Jag klarar det själv”, säger Mia, lite irriterat. ”OK, men är det OK att någon sitter med?”, säger personalen med mjuk röst. ”Ja”, svarar Mia, men ser missnöjd ut.

(Fältanteckning från LSS-boende)

När Mias aktuella situation redogörs för vid mötets inledning, väljer en personal på LSS-boendet att läsa högt ur dokumentationen i stället för att börja med att låta Mia berätta om sina upplevelser av sitt mående. Mia får i stället höra om sin livssituation i brottstycken genom journalanteckningarna. Dokumentationens tolkningsföretråde framkommer tydligt – liksom Mias irritation över att definieras utifrån densamma. Journalen tillskrivs en mening som verklighetsspegel med hög trovärdighet. Trots att Mia invänder mot det som står skrivet, återgår personalen till att läsa, som om det är denna berättelse som ska råda i första hand. Anledningen till att personalen vill att någon ska sitta med när Mia ska läsa sin journal framgår senare under mötet – risken finns att brukaren (föga förvånande, kan tyckas) blir uppriven av att läsa fakta om sig själv och sitt liv, nedskrivet ”svart-på-vitt”. Dokumentens verklighetsbeskrivning kolliderar i exemplet med Mias egen uppfattning, men dokumentet ges ett tydligt företråde.

Dokumentens företråde när det kommer till verklighetsbeskrivning kan ytterligare illustreras genom fall då motdokument konstrueras för att användas som vapen. I följande exempel är det två chefer i socialtjänsten som kämpar om tolkningsföretråde i en rådande arbetsmiljöfråga. Bakgrunden är personalens egen skattning av risknivån i arbetet i en medarbetarenkät. En mellanchef och en avdelningschef träffas för att diskutera dessa skattningar:

Kalle och Karin sitter med var sin surfplatta framför sig. De blippar, kollar mejl och för anteckningar samtidigt som de diskuterar en riskbedömning vad gäller arbetsmiljön för ett av deras trångbodda team.

Kalle: Sen är det riskbedömningen av eftervårdsteamet. Vad tycker vi som arbetsgivare om risknivån? Att skatta fyror, ligger inte det lite för högt?

Karin nickar och håller med.

Kalle: [dröjande] Ja, om det får stå oemotsagt så kan det bli ett problem. Det kan finnas ett behov av att bemöta dem [personalen i teamet].

Riskbedömningar är problematiska, konstaterar cheferna. Karin berättar att det är två punkter som är kritiska. För det första risken för sjukskrivning och för det andra fysiska besvär. Finns dessa faktorer ger de per definition en hög skattning.

Kalle: [fundersamt] Men det är som om vi ”köper” deras riskbedömning om den får stå oemotsagd.

(Fältanteckning från socialtjänstens Vård och omsorg)

Ett arbetsgivarperspektiv framkommer på detta arbetsmiljöproblem. När teamet har lagt sig på högsta riskbedömningsnivå verkar ett motsvar krävas av cheferna, för att bemöta och korrigera teamets bedömning. Om cheferna *inte* svarar accepterar de personalens bedömning, hävdar Kalle. Betydelsen av det skrivna ordet framgår, eftersom det poängteras att personalens bedömning inte får ”stå oemotsagd”. Även om denna arbetsmiljöfråga inte går till formell förhandling verkar ett svar också vara ett sätt att visa att cheferna tar riskbedömningen på allvar. Att dokument genererar dokument är en etablerad sanning i dokumentationsforskning (Åkerström & Jacobsson 2019). Det verkar nästan vara ett axiom att dokument med en agenda, exempelvis klagomål på arbetsmiljön, kräver svar, som i sin tur genererar motdokument. Dessa dokument ger alltså anledning till hög dokumentationsproduktion: informationsdokument, avvikelserapportering, kontrollaktiviteter med mera. Detta slags dokumentation genererar arbete: Personal med titlar som controller, utvecklingssekreterare eller kvalitetskoordinator för statistisk över handläggarnas in- och output-arbete, rapporterar avvikelser, gör listor på ”missar” i datasystemet som regelbundet läggs på handläggarens skrivbord för åtgärd (Martinell Barfoed 2019; Hjärpe 2020).

### *Allierade dokument*

Dokument kan i än mer konkret bemärkelse åberopas i interaktion med klienter eller kollegor. Prior (2008 s. 927–928) visar hur ett dokument med information om en patients risk att utveckla cancer refereras till som om dokumentet vore ytterligare en av deltagarna – en tredje part i rummet. I Priors studie är dokumenten något som ifrågasätts och blir föremål för motbevis och övertalningsförsök, men oftast något som åberopas för att på olika sätt stödja de professionellas egna argument. Høybye-Mortensen (2015 s. 713) ser något liknande: hur en utskrivna version av en kvalitetsstandard för äldreomsorg hålls upp, pekats på och hänvisas till för att blicka skeptiska anhöriga när en äldre nekas en insats. Ett dokument kan alltså framstå som något mer objektivt och ges större tyngd än socialarbetarens synpunkt. I följande exempel ser vi hur en enhetschef beskriver hur hon använder underlaget från en så kallad ärendetyngdsmätning i samtal med anställda om deras arbetsbelastning. I ett personalsamtal blir detta dokument användbart när socialarbetarens upplevelse av stress kommer på tal:

Avdelningschef: Det kan ju vara så att du [handläggare] upplever att du har alldeles för lite att göra, fast när jag tittar på vad du har för tyngd i ärenden, så borde du kanske ha för mycket att göra. Då kan ju det bli en intressant diskussion liksom: Gör du vad du ska i dina ärenden? Eller också upplever du att du har jättemycket att göra, men när jag tittar på den ärendetypen du har så borde du inte ha det. Då blir det ju i stället en diskussion om hur kan vi hjälpa till så att du får en annan bild av den arbetsbörda du har? Och det tydliggör också väldigt bra för medarbetaren. För många gånger så har medarbetaren en bild av att ”nämen, jag har ju jättemycket att göra”, men ”titta här på flexen, du jobbar ju ingen övertid, du har egentligen rätt antal ärenden. Det kanske är ett ärende som gör att du känner att du har jättemycket att göra hela tiden, och hur kan vi då styra och hjälpa dig för att din upplevelse ska bli annorlunda”.

(Intervju från socialtjänstens Individ- och familjeomsorg)

Dokumentationen blir här en resurs för styrning av en personals upplevelse. Enhetschefen beskriver hur hon i det rekonstruerade exemplet allierar sig med de skrivna och dokumenterade uppgifterna: ärendetyngdsmätningen och den registrerade arbetstiden i ”flexen”. Dessa dokumenterade uppgifter, tolkade som objektiva siffror, sätts i



kontrast eller motsats till den anställdes upplevelser som i stället framställs som vaga och subjektiva. Dokumentets fakticitet, det vill säga de fakta som konstrueras i texten, är överlägsen socialarbetarens känslor om sin arbetsbelastning: Upplevelsen av ärendetyngden underordnas alltså dokumentets ”fakta”.

## **När dokumenten står i vägen**

Det är långt ifrån alltid som dokument och dokumenteringsrutiner lätt och friktionsfritt integreras i de uppgifter som ska göras, eller i uppfattningen om hur de ska göras. En socialarbetare kan också slitas mellan den auktoritet som ett dokumentets instruktioner tillmätts och andra värden de har att förhålla sig till. I den andra delen av analysen ska vi se hur dokumenten tillskrivs andra betydelser i det professionella arbetet än som regissörer av arbetet. Dokument kan i stället bli något att ta spjörn emot eller definiera sig bort ifrån, också som en strategi för att gynna ett professionellt syfte – exempelvis alliansen med brukaren. Vi kommer att visa hur dokumenten används som resurser och hur detta tar sig uttryck, även när de konstrueras som en börda.

### *”Riktigt” och dokumentstyrt klientarbete som kontraster*

Även om dokumentation utgör en stor del av socialarbetarens vardag så är det inte alltid den ses som en del av det ”riktiga sociala arbetet”. I våra material återkommer hur deltagarna definierar sin professionalitet i kontrast till dokumenten och den tvingande administrationen. Dokumentationen är lika ofta någonting som de gör för att de måste – ett nödvändigt ont.

I en studie om hur socialsekreterare balanserar emotionellt arbete med pappersarbete framkommer att dokumentation kan vara något som både hjälper till och försvårar (Falkenström & Hjärpe 2017). Emotionellt arbete beskrivs innefatta inlevelse- och motivationsförmåga och genuinitet i mötet med klienten enligt följande logik: Handläggarna definierar administration som något väsensskilt från det ”riktiga sociala arbetet”, det vill säga klientmöten där emotionella strategier är betydelsefulla i arbetet. En respondent säger exempelvis med sorg i rösten att ”vi försvinner mer och mer från klienten. Vi lyssnar mindre och mindre och skriver mer och mer”, som om att lyssna och skriva utgör kontraster (Falkenström & Hjärpe 2017 s. 17–18). Här ska vi ta ett

exempel där skriftliga rutiner, inte var för sig men som en sammantagen helhet, blir föremål för kritisk reflektion utifrån det sociala arbetets kärnuppdrag. När två enhetschefer i socialtjänsten träffas kommer dokumentens tyngd i vardagen upp, liksom vad detta riskerar att medföra:

Kalle menar att ”det finns en oro för att socialt arbete byråkratiseras. Dels i enskilda ärenden, dels genom kopplingen till avvikelser och kvalitetssäkringar. Varje sak är vällovlig, men vi ska vara lite försiktiga.” Karin suckar: ”Ja, allting ska in i styrdokument. Det gäller att plocka fram socialarbetaren i oss.” Båda skrattar, Karin fortsätter: ”Jag är en vän av rättssäkerhet, att man ska veta var man ska vända sig [vid överklagan], men det kan bli för mycket.” Kalle berättar om en medierapportering, där en kvinna hoppat ut från balkongen och avlidit efter ett negativt beslut om bistånd: ”Vad kunde chefen säga i TV? Vi ska titta över våra skriftliga rutiner.” Kalle himlar med ögonen och tillägger: ”Men allt löses inte genom nya rutiner.”

(Fältanteckning från socialtjänstens Vård och omsorg)

Yttre styrning kontrasteras här mot professionella värderingar; dokument i allmänhet framstår som svårförenliga med både ”socialarbetaren i oss” och med utsatta klienter av kött och blod. Även enhetschefer – med ansvar för att leva upp till organisationens kvalitetsmål – kan alltså uttrycka missnöje över, eller rent av bjuda motstånd mot att dokumenten och tillhörande system tar mer och mer av arbetstiden. Om fördelarna är transparens och kontroll över godtycke och professionellt maktutövande är nackdelarna just det som beskrivs i citatet: Ökad byråkrati, administration och pappersarbete, det vill säga tid som i stället borde spenderas i möte med klienter och konkret servicearbete. Meningen med socialt arbete skapas här genom att ta spjörn emot dokumenten. Citatet kan givetvis också ses som ett sätt att demonstrera professionalitet, att kliva ur en alltmer byråkratiserad roll och visa en medvetenhet om ”idealen” i socialt arbete.

#### *Dokument och professionella dilemman*

Uppdelningen som socialarbetare i våra studier kan göra mellan det dokumentstyrda och det genuina sociala arbetet, likt exemplen i föregående stycke, tycks vara det som i nästa steg ligger till grund för dilemman som upplevs i olika beslutssituationer. Dokumenten bär

antaganden om vem läsaren är och hur de ska tolkas och förstås (Prior 2003) och kan konkurrera med andra professionella värden. Idén om den gode lyssnaren som tar klienten som utgångspunkt i arbetet kan exempelvis krocka med agendan för dokumentstyrda bedömningsinstrument. Så här säger en socialarbetare som just genomfört en intervju med en klient om dennes beroendeproblematik, med hjälp av 180 förutbestämda frågor där svar i huvudsak ges i kryssform (ja, nej, vet ej):

Utredaren: Något jag kan tycka är jättejobbigt med ASI [Addiction Severity Index] är att man generellt måste avbryta dom, om dom pratar mycket. [---] men det måste man ... för man kan inte sitta i fyra timmar.

Forskaren: Nej, jag förstår.

Utredaren: Och det blir inte bra för klienten heller. Och så vill dom så gärna prata om varje sak, kanske. Och så måste man föra tillbaka [till frågorna].

(Intervju från socialtjänstens Individ- och familjeomsorg)

En konflikt mellan att få intervjun genomförd i rimlig tid, men samtidigt lyssna på klienten utan att avbryta framgång tydligt. Det standardiserade intervjuformatet ger inte utrymme för klienten att fördjupa sig i sina problem eller prata mycket om varje område. Av lojalitet till metoden måste klienten avbrytas, men utredaren frustreras av att behöva göra det. I detta exempel uppstår dilemmat utifrån en professionell värdering av klientens behov av samtalsutrymme.

I andra fall är det den egna bedömningsförmågan som utmanas. Även om socialsekreteraren väljer att följa den egna bedömningen, när denna går emot dokumentets instruktion, skapas en osäkerhet om beslutet. I följande fall, som utspelar sig på ett arbetsmöte, förhåller sig en socialsekreterare till en checklista som chefen skapat:

Utredaren: Jag tycker att där det står specificerat antal samtal som man ska ha är lite så ... för det är ju många gånger man känner att det behövs inte mer [...] och det kan man ju i och för sig skriva som en notering, men man kan också hänga upp sig på det och fastna i att ”shit, nu har jag inte haft 3 samtal, fast *det står att jag ska ha 3 samtal*” så att det är ...

(Fältanteckning från socialtjänstens Individ- och familjeomsorg)

En kontrast skapas här mellan att känna något (att fler möten inte behövs) i förhållande till det faktum att ”det står att” (ett visst antal möten behövs). Denna konflikt kring det egna arbetets kvalitet uppstår först när arbetet stäms av mot styrningsdokumentet, något man uppenbarligen kan ”hänga upp sig” på. Här har utredaren följt sin professionella bedömning, men lämnas med en eftersmak av att inte ha fullgjort sitt arbete.

Även på motsatt sätt, exempelvis när dokumentets instruktion prioriteras på bekostnad av den egna bedömningen, uppstår dilemman i förhållande till de egna normerna. På en avdelning för biståndshandläggning som ingått i våra studier hade man nyligen börjat synliggöra varje handläggares ärendestatistik på en gemensam så kallad pulstavla. Detta för att kunna följa och fördela arbetet jämnt bland personalen. Det som mäts på tavlan är genomförda möten och färdigdokumenterade utredningar, vilket också signalerar vilka av biståndshandläggningens uppgifter som bör prioriteras. En handläggare beskriver hur hon får kvalitetsdilemman när hon följer mätningen för slaviskt, i stället för att lita på sin egen bedömning:

Tanja: Jag kan uppleva att pulstavlan kan bli lite att man är så insnöad på att man ska minska sina siffror att det blir nästan viktigare än att skriva bra. För, man sitter och skriver sin utredning, och man börjar kanske bli klar, och man borde egentligen läsa igenom den en gång till, eller ett par. Men man vill minska till en tvåa från en trea på tavlan liksom, att det tar lite fokus, att den siffran ska se bra ut, det tar fokus från vad vi faktiskt ska göra ... mmm ...

Forskaren: Är det i förhållande till sig själv, att man liksom känner att vad skönt att jag har fått ner siffran, eller är det i förhållande till att man får beröm och uppmuntran?

Tanja: Både och. Både för att det känns skönt själv, och för att man vill ju så klart visa upp ett gott resultat för sin chef, det vill man ju! Jag har pratat med en kollega om det, hon sade typ också att det är en sådan tillfredsställelse att gå och byta siffra, och det var vi ju väldigt överens om, men samtidigt så, hur bra skriven blev utredningen?

(Intervju från socialtjänstens Vård och omsorg)

Citatet i helhet och frasen ”hur bra skriven blev utredningen?” uttrycker tydligt att Tanja upplever en belöningskänsla när hon kan bocka av en utredning, men att denna grumlas av tvivel kring utredningens kvalitet. Dokumentet är föremål för både tillfredsställelse och otillfredsställelse, värderingar och känslor av att vara både bra och dålig. På en annan avdelning där liknande tavlor använts, berättade enhetschefen att de fått överge tavlorna, eftersom de känner de skapade påverkade personalen negativt: ”Det blev så jobbigt för vissa att – åh nej, nu ligger jag efter igen ... det var ingen fungerande strategi”, förklarade hon. Här kan man säga att dokumentet styr (eng. *acts back on*) socialarbetaren (Prior 2003) i bemärkelsen att inre konflikter uppstår oavsett om den egna uppfattningen eller dokumentets antaganden följs.

#### *Dokument som gemensam fiende*

I socialarbetarens och klientens interaktion kan ett sätt att lösa dilemmat vara att alliera sig *med* klienten *mot* dokumentets utformning och konstruera detsamma som en gemensam fiende för alliansen. Färdiga frågor ses inte alltid som produktiva för kontakten med klienterna. Strategin att helt enkelt markera distans mot dokumentet genom närhet till klienten kan vara en möjlighet för att behålla allians och förtroende. På ett teammöte där dokumentationsverktyget Barns Behov i Centrum (BBIC) diskuteras förklarar en utredare hur hon ser på saken:

Utredaren: Och planeringsdokumentet, det brukar inte jag ha med mig till det första mötet för det blir styligt tycker jag, men det vet jag att andra har, det är olika. Man kan inte bestämma på förväg hur man ska planera en utredning. Ibland händer det att föräldrarna börjar prata jättemycket och kanske har ångest eller gråter jättemycket. De ger sin bild av det hela där och då. De behöver prata av sig och få stöd. Det är ju väldigt informativt också när de berättar så fritt. Då kan man ju inte komma med sitt dokument och säga att ... vi ska göra en plan här och jag måste hålla mig till min planering ... Man måste ju fånga upp föräldrarna då.

(Fältanteckning från socialtjänstens Individ- och familjeomsorg)

Utredaren framställer dokumentet som något som stör alliansen, något klumpigt och otympligt som hon väljer att bortprioritera för att kunna vara lyhörd inför föräldrarnas behov. Ett ”styligt” dokument är svårt att

använda när det kommer till ångestfyllda, gråtande föräldrar. Det framkommer dessutom att föräldrarnas mer spontana tillstånd kan vara ett tillfälle som ger information av bra kvalitet för utredningen. Enligt denna utredare är det alltså både bra för relationsskapandet och informationsinsamlandet att följa klienten, snarare än dokumenten.

Vi har också kunnat observera hur denna allians med klienten, tillika distans mot dokumentet, konkret kan ta sig uttryck i socialarbetarens interaktion med klienter. Vid flera ASI-intervjuer tycktes socialarbetarna haka upp sig på karaktären av de frågor som ställdes. De kunde exempelvis be om ursäkt för vissa känsliga frågor som behövde ställas: ”Jag är ledsen, men jag måste ställa dessa frågor”, eller genom metakommentarer ”kliva ur” blankettens manus och kritisera frågorna (Martinell Barfoed 2014). Vi befinner oss på en frivårdsexpedition:

Utredare: Har du sjukersättning på grund av någon kroppslig skada eller sjukdom?

Goran: Nej.

Utredaren: Nej. Får du för närvarande hjälp med problem som rör din fysiska hälsa? [formell “enkätrost”].

Goran: Vad? Nej, OK. Min fysiska? Ja, det får jag. Jag får ju dom här tableterna. Och så. Så.

Utredaren: Precis. Alltså det är kluriga frågor, va. Ja, jag börjar undra. Vad är det för frågor? Vi har ju precis konstaterat att du har problem!

Goran: [överlappande prat] Ja, är det psykiskt eller fysiskt?

(Fältanteckning från Kriminalvårdens frivård)

ASI-intervjun strukturerar samtalet genom att frågorna i sig blir uppmärksamhetens centrum. Utredaren och klienten enas här i en kritik av frågornas utformning. Socialarbetarens kommentar off-script kan ses som en *face-saving activity* i goffmansk mening. När klienten får svårt att svara bekräftar socialarbetaren att frågorna inte är enkla att besvara och räddar därigenom ansiktet på klienten (Goffman 1967). Kommentaren kan ses som en resurs för att skapa allians med brukaren, men också för att lyckas genomföra uppgiften.

### *Dokument i förgrunden och bakgrunden*

Något som kan gå lättare med tiden och med ökad erfarenhet är att förpassa dokumentet till bakgrunden och ha det i bakhuvudet vid interaktion med klienten. En van och skicklig socialarbetare kan ta fram och lägga undan blanketten utifrån aktuell situation. På ett hembesök använder boendehandläggaren Eva sin erfarenhet för att bedöma vårdbehovet i stället för att utifrån ett medhavt frågeformulär fråga om brukarens rörelseförmåga och mående: Stämningen är otvungen runt köksbordet. Eva följer varje skiftning i den äldre kvinnans sinnesstämning och rörelseförmåga när kaffekannan hämtas och ställer några frågor efterhand. Hon lägger blanketten åt sidan och låter brukaren prata fritt: ”Jag fick ändå med mig det jag behöver för att lägga in det i datorn”, konstaterar hon efter mötet (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019 s. 67).

Vi återvänder till hembesöket hos Signe, 90 år, som vi mött tidigare. Exemplet visar hur samma boendehandläggare denna gång använder blanketten mer tydligt. Släktingarna runt bordet har uttalad kritik mot tidigare handläggning och starka önskemål om vad Signe behöver:

Boendehandläggaren Eva följer i dag blankettstrukturen aktivt. Frågeformuläret styr interaktionen, men Eva ”bjuder” samtidigt på sig själv för att skapa god stämning runt bordet. Släktingarna är bestämda i uppfattningen att Signe måste flytta till ett särskilt boende. Eva nappar inte omedelbart på släktingarnas förslag utan vänder sig till brukaren: ”Vad vill du, Signe?” Eva släpper med jämna mellanrum blankettens frågestruktur och skriver ner små anteckningar bredvid blankettens rutor. När släktingarna pratar, sneglar boendehandläggaren ibland ner på blanketten, som för att se att hon får med sig det hon behöver.

(Fältanteckning från socialtjänstens Vård och Omsorg)

Att inte bemöta släktingarnas synpunkter skulle vara tondövt utifrån handläggarens perspektiv, därför uppmuntras viss interaktion utöver blankettens frågor, men en mer fri dialog, som i förra exemplet, sker inte. Blanketten används närmast som en medbedömare, eller stöttande kollega, när kritiken under andra delar av mötet blir stark (se förra exemplet). I detta fall visar sig bedömningen vara svårare än i det förra exemplet – det lutar åt ett nej till ett särskilt boende, eftersom Signe trots släktingarnas önskan verkar fungera relativt väl hemma.

## Dokument och socialarbetare i komplex interaktion

I den här texten har vi velat ta med läsaren till socialarbetares dynamiska vardag för att illustrera de olika sätt som dokument blir del i interaktioner och aktiviteter samt i föreställningar om hur det sociala arbetet ska utföras. När organisationer som socialtjänsten och frivården har allt fler administrativa rutiner liksom styrande dokument att förhålla sig till, är det viktigt att inte bara undersöka dessa rutiner och dokument för sitt innehåll, utan även hur de används och åberopas som vore de aktörer i sin egen rätt.

Vi har funnit två huvudspår av dokumentens betydelse där de på olika sätt blir resurser för hur socialarbetare formulerar sitt arbetsuppdrag. För det första görs dokumenten till regissörer för arbetet genom den struktur och stadga de erbjuder att "hänga upp" ärendena på. Dokument ges i denna inramning ett definitionsföreträde och görs till allierade för att genomdriva en agenda. För det andra finns empiriska belegg för att dokumenten också görs till det sociala arbetets motsats, och därmed föranleder dilemman och anpassningsstrategier hos socialarbetaren, exempelvis för att gynna en allians med en klient. Sådana anpassningsstrategier kan handla om att konstruera dokumentet som en gemensam fiende eller i stunden dölja att man är styrd av ett dokument. Dokumenten blir därmed viktiga resurser i meningsskapandet, oavsett om de uppfattas hjälpa eller hindra socialarbetarna i arbetet. De är dock aldrig betydelselösa, utan påverkar agendan på olika sätt.

När vi ger exempel på hur dokument närmast kan agera som beslutsfattare, vara en yrkesverksams allierade eller fiende, eller få definitionsföreträde, behandlas de nästan som subjekt med egna tankar, känslor och omdömesförmåga. Vi har intresserat oss för hur aktörer, det vill säga socialarbetare – ofta i interaktion med klienter – i specifika sammanhang och för specifika syften tillskriver dokument olika betydelse och mening, ibland ett aktörskap där de får en *adderad betydelse* och en särskild auktoritet. Tänk exempelvis på det skriftliga avslaget som får betydelse just för att det finns som text och därmed kan överklagas i rättssäkerhetens namn, eller ärendetyngdsmätningen vars bedömning av arbetsbelastningen trumfadede socialsekreterarens upplevelse. I denna situationsbundna hantering används dokumenten strategiskt och kreativt för att få arbetet gjort i en given situation. Dokument är visserligen döda i sig, men de får liv i det professionella arbetet genom hur de tolkas och används. De är inga passiva behållare av information utan kan, precis



som socialarbetarna själva, betraktas som något som förändrar aktörskartan i det sociala arbetet. Som en följd av ökade krav på redovisningsbarhet blir också dokument alltmer eftertraktade resurser, vilket är ytterligare ett argument för att studera dess betydelse.

Avslutningsvis hävdar vi att dokument är värda att tas på allvar och att de kan ses som en egen aktörskategori inom offentliga organisationer. Vi menar att detta synsätt på dokument är viktigt för att förstå den sociala ordningen, logiken och dynamiken i socialt arbete. Av detta skäl är det påkallat att undersöka hanteringen av dokumenten, de ageranden och interaktioner som dokumenten ingår i, snarare än att enbart fokusera på deras innehåll. Detta för att inte förenkla de andra aktörernas (socialarbetarna, cheferna med flera) förhållningssätt till styrning, eller underspela deras betydelse och handlingsutrymme: Socialarbetare är inte marionetter som styrs av riktlinjer och ledningsstrukturer, men är inte heller helt fria att följa sin egen inre professionella kompass. Det är en empirisk fråga att undersöka socialarbetarens frihetsgrader i ett givet sammanhang. Vi hoppas att vi genom att analysera dokumentens betydelse i det vardagliga arbetet har kastat ljus över dokumentens fascinerande samspel med socialarbetaren.

## Referenser

- Agevall, Lena, Jonnergård, Karin & Krantz, Joakim (2017). *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentstyrning av professioner*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Asp-Onsjö, Lisa (2011). Dokumentation, styrning och kontroll i den svenska skolan. *Educare*, 2, 39–56.
- Bornemark, Jonna (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas herravälde*. Stockholm: Volante.
- Brante, Thomas (2014). *Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Drury-Hudson, Julie (1999). Decision making in child protection: The use of theoretical, empirical and procedural knowledge by novices and experts and implications for fieldwork placement. *The British Journal of Social Work*, 29(1), 147–169.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjsw.a011423>
- Emerson, Robert M. & Messinger, Sheldon L. (1977). The micro-politics of trouble. *Social Problems*, 25(2), 121–134. <https://doi.org/10.2307/800289>

- Falkenström, Hanna & Hjärpe, Teres (2017). Dokumentation och känslor. *Societvetenskaplig tidskrift*, (3)4, 177–199.  
<https://doi.org/10.3384/SVT.2017.24.3-4.2384>
- Gambrill, Eileen (2011). Evidence-based practice and the ethics of discretion. *Journal of Social Work*, 11(1), 26–48.  
<https://doi.org/10.1177/1468017310381306>
- Garfinkel, Harold (1967). *Studies in ethnomethodology*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Garrett, Paul Michael (2005). Social work's "electronic turn": Notes on the deployment of information and communication technologies in social work with children and families. *Critical Social Policy*, 25(4), 529–553.  
<https://doi.org/10.1177%2F0261018305057044>
- Goffman, Erving (1967). *Interaction ritual: Essays on face-to-face behavior*. New York: Pantheon Books.
- Haraway, Donna (1988). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575–599. <https://doi.org/10.2307/3178058>
- Hellquist, Elof (1989). *Svensk etymologisk ordbok*. Stockholm: Liber.
- Hjärpe, Teres (2020). *Mätning och motstånd: Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lunds universitet: Socialhögskolan.
- Holstein, James A. (2013). Att producera människor. I: Katarina Jacobsson & David Wästerfors (red.). *Från klarhet till klarhet: Lysande texter för sociologisk forskning*. Malmö: Égalité.
- Høybye-Mortensen, Matilde (2015). Social work and artefacts: Social workers' use of objects in client relations. *European Journal of Social Work*, (18)5, 703–717. <https://doi.org/10.1080/13691457.2014.930816>
- Ivarsson Westerberg, Anders (2004). *Papperspolisen: Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI).
- Jacobsson, Katarina (2016). Analyzing documents through fieldwork. *Qualitative research* (4 uppl.). London: Sage, s. 155–171.
- Jacobsson, Katarina & Martinell Barfoed, Elizabeth (2019). *Socialt arbete och pappersgöra: Mellan klient och digitala dokument*. Malmö: Gleerups.
- Kurunmäki, Liisa & Miller, Peter (2006). Modernising government: The calculating self, hybridisation and performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 22(1), 87–106.  
<https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00394>
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Lipsky, Michael (2010/1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

- Martinell Barfoed, Elizabeth (2014). Standardiserad interaktion: En utmaning för socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1), 4–23.  
<https://doi.org/10.3384/SVT.2014.21.1.2427>
- Martinell Barfoed, Elizabeth (2018). From stories to standardised interaction: Changing conversational formats in social work. *Nordic Social Work Research*, (8)1, 35–49. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2017.1417154>
- Martinell Barfoed, Elizabeth (2019). Digital clients: People production in social work. *Social Inclusion*, 7(1) 196–206.  
<https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1814>
- Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (2002). *En nordisk modell i socialt arbete och utbildning?* Working-paper-serien 2002:1. Lunds universitet: Socialhögskolan.
- Nordstedts (1997). *Nordstedts plus: Svensk ordbok + uppslagsbok*. Stockholm: Nordstedts förlag.
- Olofsdotter Stensöta, Helena (2013). Gräsrotsbyråkrati i förändring. I: Åsa Casula Vifell & Anders Ivarsson Westerberg (red.) (2013). *Det offentliga tjänst: Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups.
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2016). Standardisation: The end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 18(2–4), 586–599.  
<https://doi.org/10.1080/13691457.2015.1074551>
- Prior, Lindsay (2003). *Using documents in social research*. London: Sage.
- Prior, Lindsay (2004). Doing things with documents. *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, 2. London: Sage.
- Prior, Lindsay (2008). Repositioning documents in social research. *Sociology*, 42(5), 821–836.  
<https://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Rafaëli, Anat Ed & Pratt, Michael G. (red.) (2006). *Artifacts and organizations: Beyond mere symbolism*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Randall, Dave & Sharrock, Wes (2011). The sociologist as movie critic. I: Mark Rouncefield & Peter Tolmie (red.) (2016). *Ethnomethodology at work*. London: Routledge.
- Samra-Fredericks, Dalvir, & Bargiela-Chiappini, Francesca (2008). Introduction to the symposium on the foundations of organizing: the contribution from Garfinkel, Goffman and Sacks. *Organization studies* 29, (5):653-675. <https://doi.org/10.1177/0170840608088763>
- Shore, Cris & Wright, Susan (2015). Audit culture revisited: Rankings, ratings, and the reassembling of society. *Current Anthropology*, 56(3), 431–432.  
<https://doi.org/10.1086/681534>

- Tøndel, Gunhild (2014). *Øyeblikkbildenes autoritet: Om tall som styringsteknologi i de kommunale helse-og sosialtjenestene*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Weber, Max (1987). *Økonomi og samhälle: Förståelsesociologins grunder 3. Politisk sociologi*. Lund: Argos Förlag.
- Webster, Noah (1968). *Webster's twentieth century dictionary of the English language*. (2 uppl.). Cleveland och New York: The World Publishing Company.
- Wächter, Ruth (1998). Utredning. I: Verner Denvall & Tord Jacobson (red.). *Vardagsbegrepp i socialt arbete: Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Wästerfors, David (2019). Things left unwritten: Interview accounts versus institutional texts in a case of detention home violence. *Social Inclusion*, 7(1), 248–258. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1824>
- Åkerström, Malin & Jacobsson, Katarina (2019). "Producing people" in documents and meetings in human service organizations. *Social Inclusion*, 7(1), 180–184. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1993>
- Åkerström, Malin, Jacobsson, Katarina, Andersson Cederholm, Erika & Wästerfors, David (2021). *Hidden attractions of administration: The peculiar appeal of meetings and documents*. London och New York: Routledge.



# 5. Bortom det instrumentella idealet

## *Om kunskapsanvändning i utvärderingssystem*

VERNER DENVALL & KETTLIL NORDESJÖ

*Den klassiska bilden av en utvärderare med ett uppdrag, en rapport och en användning är en seglivad uppfattning. Nutida utvärderingssystem saknar tydliga samband mellan kunskap och förändring. Utvärderingssystem blir i dessa tider närmast en egen aktör och en självreglerande organisation vars effektivitet och konsekvenser behöver problematiseras.*

En socialchef berättar om sin syn på utvärderingssystemet Öppna jämförelser:

Jag tror på detta med öppna jämförelser. Man får en blick av vad har vi och vad har vi inte. Sen får man värdera om man ska ha det man inte har ... det är inget tvång ... det är ju inte ”skall”-krav på alla dom frågorna som kommer i de här öppna jämförelserna, det är det ju inte. Men däremot är det någon slags väckarklocka på vad man har att erbjuda jämfört med andra. På det sättet är det bra. (Socialchef intervjuad 2015)

Öppna jämförelser (ÖJ) är ett system för kontinuerlig löpande utvärdering, som Socialstyrelsen och SKR driver inom socialtjänsten och som Sveriges kommuner och regioner årligen rapporterar in data till. Genom dessa data skapas nationella jämförelser efterhand för såväl kommunen/regionen som Socialstyrelsen. Därigenom förväntas aktörer kunna styra sina verksamheter bättre men samtidigt styrs de själva genom en mängd utvärderingsresultat de behöver ta hänsyn till. Utvärderingssystem har blivit naturliga inslag hos många organisationer, men det är ofta oklart hur de påverkar och formar den egna verksamheten.

I det här kapitlet intresserar vi oss för denna typ av systematiserad och ständigt pågående utvärderingsverksamhet. Vi talar närmare bestämt om utvärderingssystem som ett samlande begrepp för utvärderingsaktiviteter som är permanenta arrangemang med syftet att garantera en ström av

utvärderingsinformation (Leeuw & Furubo 2008). I dag ingår de flesta större och offentligt finansierade organisationer i olika utvärderingssystem. Exempelvis ska socialtjänsten förutom Öppna jämförelser också arbeta med interna kvalitetsledningssystem där verksamhetens kvalitet fortlöpande följs upp. Behovet att kunna redovisa god effektivitet och skapa instrument för verksamhetsutveckling genom kvantifiering har stöttat tillväxten av mätvärden som indikatorer, statistik och rankingsystem.

Karaktäristiskt för utvärderingssystemen är att utvärderingens slutprodukt inte enbart produceras av en utvärderare som en enskild slutrapport. I stället kan flera olika aktörer inrapportera data i en ständigt pågående process vilket presenteras som ögonblicksbilder i Excel-dokument, på internet eller i lägesrapporter (Rist & Stame 2006). Denna utvärderingsinformation kan vara tillgänglig för flera aktörer och återförs till olika användare av utvärdering – en chef, en professionell, en organisation eller en annan aktör i ett utvärderingssystem som på något sätt utnyttjar kunskap producerad genom utvärdering i syfte att kontrollera, förbättra eller ta beslut om en verksamhet. Detta ideal om hur användning går till, som vi benämner det instrumentella idealet, baseras på ett tämligen förenklat synsätt på kunskapsanvändning där utvärderingsaktiviteter planeras utifrån organisationens behov och rutiner och där dess resultat används avsiktligt och rationellt av identifierade aktörer.

Samtidigt har det senaste decenniets forskning om utvärderingssystem problematiserat detta ideal och visat på utvärderingssystemens oförutsedda effekter och att användaren kan förstås på en mängd skilda sätt (Leeuw & Furubo 2008; Rijcke m.fl. 2016). Utvärderingsanvändning har dock fått relativt begränsad uppmärksamhet inom forskningen om utvärderingssystem (Andersen 2020). Alla organisationer och dess medarbetare berörs av utvärderingssystem, ofta utan att kanske ens notera eller ifrågasätta dem. Vi kommer att mera ingående redogöra för utvärderingssystem längre fram men vill gärna introducera några karaktärsdrag för system (Churchman 1968).

Med ett systemperspektiv förstås hur enskilda delar är sammanlänkade med varandra i komplexa enheter (till exempel en kropp, ett universitet). Delar av ett system agerar och reagerar på stimuli som produceras såväl inom som utom systemet. Orsak och verkan är sällan enkelriktade i ett system utan cirkulära, vilket skapar svårigheter att styra system; utfallet är svårt att beräkna i förväg. I den meningen kan vi tala om biologiska

system, samhällssystem, sociala system och som nu, om utvärderings-system. Så snart nya aktörer (organisationer, enskilda medarbetare) involveras skapas nya interaktionsformer som ökar systemets komplexitet och oförutsägbarhet. Utvärderingssystem upptar numera en del av vardagen hos såväl organisationer (till exempel Öppna jämförelser ovan, skolutvärderingssystem, SoU) som för privatpersoner (Trip Advisor, kundnöjdhetsmätningar efter resor, hotellnätter eller besök på bilbesiktningen) och en viktig fråga är hur den information som de producerar används. Kapitlet syftar därför till att undersöka vad forskning om utvärderingssystem säger om användning av kunskap från utvärdering och att tillämpa detta i analys av tre empiriska exempel från vår egen forskning.

Kapitlet är indelat i fyra delar. Vi börjar med att ge en bakgrundsbeskrivning av utvärderingsanvändning. Vi visar att det finns många olika slags användningsformer, men att det instrumentella idealet dominerar: utvärdering förväntas nämligen bidra till ett visst resultat. Sedan övergår vi till vad som kännetecknar ett utvärderingssystem samt hur forskning om utvärderingssystem har kritiserat det instrumentella idealet om användning. Därefter utvecklar vi tre analytiska perspektiv som är baserade på forskning om utvärderingsanvändning inom ramen för utvärderingssystem. Vi illustrerar sedan perspektiven genom tre empiriska fall: EU:s strukturfonder, Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och Öppna jämförelser. Slutligen summerar vi våra resultat och diskuterar dem.

## Utvärderingsanvändning – den klassiska uppfattningen

Utvärdering brukar beskrivas som en tillbakablickande och värderande aktivitet i syfte att skapa underlag för framtida handlande. Det kan då vara en efterhandsbedömning av typen uppnådde vi de tänkta målen, vilka blev effekterna av interventionen? Utvärdering kan även vara en undersökning på förhand för att skapa underlag för beslut. Ett sådant exempel är det svenska utredningsinstrumentet Statens offentliga utredningar (SOU) med dess ambition att såväl utvärdera som vara stöd för förändring av policy. En utvärdering kan dessutom ske samtidigt som



det som utvärderas pågår. Då talar man om processutvärdering (följeforskning, lärande utvärdering) där utvärderingen bidrar till att forma det som utvärderas. Utvärderingsforskningen har identifierat en mängd skilda varianter (modeller) på hur utvärdering genomförs (Stufflebeam 2001; Vedung 2009). Enligt forskning finns det också en spridd föreställning om att utvärderingsresultat ska användas och forskning har även visat att resultat kan användas felaktigt. Felanvändning (*misuse*) har därför varit ett återkommande tema i utvärderingsforskning vid sidan om hur utvärderingsresultat negligeras (*nonuse*). En aktörs uppfattning att en utvärdering är användbar kan en annan betrakta som felanvändning (Alkin & Coyle 1988). Felanvändningen kan ske under samtliga faser av en utvärdering från att när den beställs (oklarheter, makt, taktik), när den genomförs (försening, förändrade uppdrag, manipulation, konflikter om insyn och styrning) och till hur resultat presenteras och används (uppsåtlig feltolkning, negligering, krav på förändring av text).

Michael Quinn Patton, forskare och författare till ett stort antal metod- och utvärderingsböcker, förespråkar *intended use for intended users* ('främja avsedd användning för avsedda användare') (Patton 1986 s. 40). Den praktiska nyttan och användningen av en utvärdering har hög prioritet. Enligt denna klassiska uppfattning produceras en utvärdering av en utvärderare för att användas av identifierbara mottagare. En utvärdering som överlämnas till beslutsfattare och fungerar som underlag för att ta beslut om exempelvis en förändring eller avslut av en insats har setts som den idealiska användningsformen enligt detta instrumentella ideal.

Tankegången är alltså att en aktör behöver kunskap om sin verksamhet för att få underlag för framtida justeringar; ska den förändras eller bibehållas? Den klassiska bilden av att en enskild aktör använder eller inte använder ny kunskap från en utvärdering har kompletterats med hur aktörer använder utvärdering för att styra eller influera andra aktörer samt hur aktörer och andra förhållanden i utvärderingens kontext styrs, influeras och konstitueras genom utvärdering. När det finns flera aktörer som är berörda av verksamheten kan det förekomma varierande kunskapsbehov. Utvärderingar kan exempelvis användas för att legitimera en politisk ståndpunkt, något som vissa forskare uppfattat som förkastligt och som felanvändning (Alkin, Patton & Weiss 1990).

Några forskare har föreslagit att användning av utvärdering kräver att fyra förutsättningar inträffar (Alkin & King 2017). En potentiell användare behöver dels vara intresserad av att använda resultat, dels

interagera med utvärderare som önskar att deras resultat ska användas (exempelvis lärande utvärdering), dels utvärdera metodologiskt korrekt (exempelvis följa vetenskapliga kvalitetskrav). Dessutom krävs sammanhang där en potentiell användare kan agera utifrån resultaten i utvärderingen. För vart och ett av dessa fyra kriterier förekommer det omfattande forskning som både analyserar förutsättningar och som vill främja möjligheterna till användning.

Andra studier har kombinerat idéer om hur utvärdering bör genomföras för att bli använda med empiriska undersökningar om faktisk användning. Ett förslag som fått stort genomslag har varit att en utvärdering analytiskt bör kopplas samman med politik; utvärderingens intressenter kan styra genom både utvärdering, process och genom dess resultat. Carol Weiss, nu bortgången sociolog och ledande utvärderingsforskare, visade att användning sker gradvis och genom upplysning (Weiss 1998). Användningen kan ske långt senare än när resultat från en utvärdering presenteras och utan att en användare kan koppla ny kunskap till en specifik studie. Utvärderingen har då ett visst inflytande men kan vara svårt att uppskatta, särskilt som organisationer använder data från olika källor i iterativa processer där ekonomiska och politiska intressen ska vägas samman med annan kunskap (Kirkhart 2000). En aktör kan vilja använda resultat både rituellt och taktiskt. Det väsentliga är då inte vilka resultat som produceras utan att det sker en utvärdering.

Ett stort antal varianter av utvärderingsanvändning har därför föreslagits av utvärderingsforskningen och de går huvudsakligen ut på att instrumentell användning är att föredra, men att det förekommer oanade avvikelser ur utvärderarens perspektiv och därmed felaktiga. Sådana avvikelser kan emellertid vara både avsedda och lämpliga ur en användares perspektiv. Uppfattningen om korrekt användning baseras vanligen på att beställarens syfte med utvärderingen är att resultat ska utnyttjas instrumentellt och rationellt som beslutsunderlag i en organisation eller i policyprocesser (Vedung 2021). Utvärderingsforskningen har sedan länge problematiserat överdrivna förhoppningar om att direkt kunna använda utvärderingsresultat (Rossi & Lipsey 2004; Shadish, Cook & Campbell 2002). Synen på vad som är acceptabla utvärderingsresultat kopplas ofta till särintressen i organisationer, de negligeras eller ifrågasätts av vissa och upphöjs av andra. Utformningen av program och nya satsningar baseras inte enbart på bästa tillgängliga kunskap utan på vad som är möjligt, lämpligt och konventionellt.

Sammanfattningsvis framhäver utvärderingsforskningen instrumentell användning som ett ideal. Denna klassiska bild av vad som karakteriserar framgångsrik användning har de senaste decennierna kompletterats med annan mera kritisk forskning. Den har visat en uppsjö av andra användningsformer och hur aktörer kan använda utvärdering såväl strategiskt som rituellt och för att legitimera redan fattade beslut eller en viss politik. Den klassiska bilden av en utvärderare, ett uppdrag, en rapport och en användning är ändå en seglivad uppfattning med ett narrativ om hur utvärdering ska betraktas. Detta tema utvecklar vi vidare i nästa avsnitt om utvärderingssystem.

## Utvärderingssystem och kritiken mot det instrumentella idealet

Bilden av att utvärdering resulterar i en rapport av en utvärderare och används vid en enskild tidpunkt av en identifierbar mottagare har problematiserats av forskare, särskilt i och med förekomsten av utvärderingssystem. I en inflytelserik artikel beskriver utvärderingsforskarna Frans Leeuw och Jan-Eric Furubo (2008) vad som kännetecknar ett utvärderingssystem. För det första ska det finnas en överenskommelse mellan aktörer i systemet om dess epistemologiska perspektiv. Hur producerar vi data i utvärderingssystemet, vilken typ av data producerar vi och i vilket syfte gör vi det? Utvärderingssystemets data kan exempelvis handla om uppföljning av en mängd ögonblicksbilder såväl som löpande effektstudier där orsak och verkan kopplas samman. För det andra ska utvärderingsaktiviteter utföras av organisatoriska och institutionella enheter och inte ”bara” av enskilda utvärderare. Det måste dock finnas mer än en organisation (eller del av en organisation) i ett utvärderingssystem, eftersom en annan organisation strävar efter att använda kunskapen. Vem som är aktör och använder kunskap i ett enskilt utvärderingssystem skiljer sig dock från fall till fall. Ett tredje kriterium är att ett utvärderingssystem ska ha en viss beständighet som gör att det är pågående och inte en engångshändelse. Ett sista kriterium, och centralt för det här kapitlet, är att information från ett utvärderingssystem ska vara kopplad till en besluts- och implementeringsprocess. Det ska därför

på förhand vara planerat hur och av vem de data som produceras ska användas.

Leeuw och Furubo beskriver alltså användaren i ett utvärderings-system som en identifierbar, avsiktligt handlande aktör som ska implementeras kunskap i organisationen, i likhet med det instrumentella idealet. Samtidigt lyfter flera forskare fram, Leeuw och Furubo inkluderat, detta ideals svagheter och att det krävs andra sätt att förstå användning på när vi studerar den inom utvärderingssystem. Vi beskriver denna kritik i två delar.

En första kritik handlar om att det instrumentella idealet representerar ett linjärt och rationellt synsätt på hur kunskapsanvändning fungerar. Den svenske statsvetaren och utvärderingsforskaren Anders Hanberger (2011) relaterar idealet till enkelloplärande där användning i utvärderingssystem består i att korrigera ett tillvägagångssätt (snarare än att ändra dess förutsättningar) och att ett sådant ideal bekräftar snarare än ifrågasätter policyer. Den amerikanska utvärderingsforskaren Estelle Raimondo (2018) menar på liknande sätt att idealet ignorerar frågor om institutionella normer, rutiner och trossystem. Det är ett utvärderingscentrerat synsätt som fokuserar på utvärderingarna snarare än de organisationer och dess processer som villkorar användares möjligheter och är dåligt anpassade till organisationer som hanterar komplexa samhällsproblem, exempelvis inom välfärdssektorn.

Gabriele Bammer har identifierat fem karaktärsdrag på komplexa problem: de är svåra att avgränsa och kan ses som öppna system, tolkningar av problemen ifrågasätts av olika aktörer, problemen innehåller en mängd oklarheter (*unknown unknowns*), det är svårt att göra något åt dem och slutligen kan de inte lösas en gång för alla utan i bästa fall hanteras mer eller mindre framgångsrikt (Bammer 2019). Samhällsproblem är alltså inte särskilt väl avgränsade, tydliga eller konstanta och är med ett välkänt citat från 1970-talet snarare ”vilda” än ”tama” (Rittel & Webber 1973). Insatser för komplexa problem blir därför svåra att standardisera och måste vara sociala och adaptiva eftersom de kan kräva ett gemensamt engagemang hos flera involverade aktörer med varierande syn på hur problemen ska lösas och förstås. Att utvärdera sådana insatser kräver vanligtvis en lyhördhet för processer, aktörer och kontexter. Användning av utvärdering är därmed mer oförutsägbar och handlar inte sällan om att som användare vara en del av en utvärderingsprocess.

Den andra kritiken handlar om att det instrumentella idealet bygger på att aktörer använder utvärdering avsiktligt och planerat. Här har en omfattande forskning inom *performance management* (som studerar utvärderingssystem om aktörers prestationer på kort sikt) empiriskt undersökt användning och effekter av utvärderingssystem och uppmärksammat att de i stället ger upphov till en mängd oavsedda konsekvenser. Exempel på sådana konsekvenser är

- motstridiga bevekelsegrunder bland aktörer som undergräver tilltron till de data som används (De Bruijn 2007; Pollitt & Bouckaert 2011)
- synekdoke (en indikator står för hela prestationen)
- tröskeffekter (motivation under målet, de-motivation, prestanda över målet)
- spärreffekter (nästa års mål baseras på förra årets resultat)
- definitionsdrift (avsiktlig felrapportering för att gynna delar av organisationen)
- upptrappning (de aktiviteter som mäts kommer att gynnas och växa)
- prestandaparadox (ju längre en uppsättning indikatorer existerar, desto mer fusk uppstår)
- symbolisk användning (indikatorer som skyltfönster)
- perversa effekter (undergräver moral och beteende hos personalen)
- disciplineffekter på anställda (styrning och korrigerande) (bland andra i Arnaboldi, Lapsley & Steccolini 2015; Pollitt 2013).

Genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter i ett kvalitetsäkringssystem kunde frontpersonal främja såväl sina egna intressen som sina klients (Groth Andersson & Denvall 2017).

Denna forskning om oavsedda konsekvenser beskriver vad som har kallats ett granskningssamhälle med ett ”utvärderingsmonster” där allt ska utvärderas och granskas kontinuerligt (Lindgren 2014; Power 1997). Den danske statsvetaren och utvärderingsforskaren Peter Dahler-Larsen (2012) menar mot denna bakgrund att utvärderingstermer som relaterar till aktörers avsikter – exempelvis felanvändning och oavsedda

konsekvenser – förutsätter att det finns en rätt och fel användning av utvärdering och att det finns en för alla gemensam och legitim avsikt med en utvärdering, indikator eller ett utvärderingssystem. Han ser dessa antaganden som orealistiska och menar att vi bör titta mindre på aktörers formella avsikter och mer på utvärderingens faktiska konsekvenser som kan skilja mellan aktörer. Anders Hanberger (2011) är inne på ett liknande resonemang och menar att antagandet om den avsiktliga användningen begränsar vår förståelse för hur utvärderingssystem fungerar i praktiken.

Det instrumentella idealet om utvärderingsanvändning har alltså problematiserats i litteraturen om utvärderingssystem. Denna litteratur ser mindre till den tilltänkta användarens formella intentioner och till enskilda utvärderingar och mer till utvärderingens konsekvenser i praktiken, vare sig det är för organisationer eller individer på olika nivåer. I nästa avsnitt redogör vi för hur vi använder denna litteratur analytiskt.

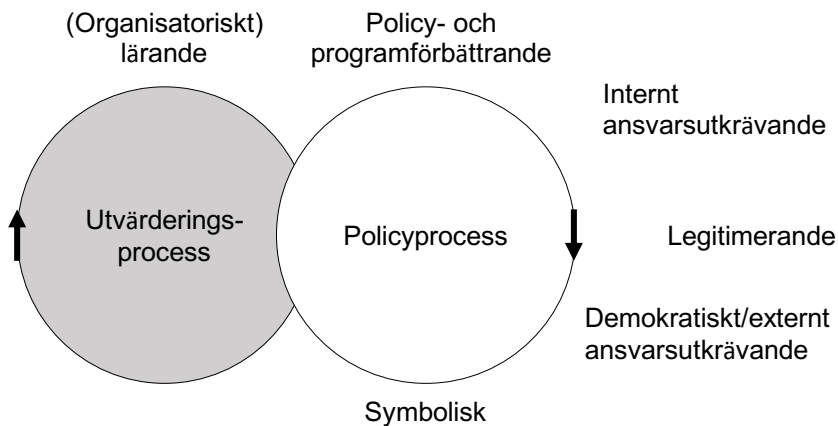
## Tre analytiska perspektiv på utvärderingsanvändning i utvärderingssystem

I det här avsnittet beskriver vi tre övergripande analytiska perspektiv på utvärderingsanvändning i utvärderingssystem: det integrerade, det kontextuella och det konstitutiva perspektivet. Vi har utformat dem utifrån aktuell forskning i sökningar på *evaluation systems* i centrala utvärderingstidskrifter de senaste tio åren. Via artiklarnas referenser hittades ytterligare enstaka artiklar. De 19 artiklar som blev resultatet tematiserades efter den teoretiska ingång, det begrepp eller den ansats de hade för att förstå aktörers användning av utvärdering inom utvärderingssystem. Vart och ett av våra tre perspektiv innehåller därmed flera olika analytiska ingångar från de enskilda artiklarna som grupperats till ett övergripande perspektiv. Vi illustrerar varje övergripande perspektiv med empiriska exempel från vår egen forskning som vi menar visar på perspektivens användbarhet och begränsningar.

## Det integrerade perspektivet

I det första perspektivet finner vi forskning som utgår från det instrumentella idealet men integrerar och kompletterar det med andra användningsformer för att beskriva hur utvärderingssystemen används i praktiken. Forskare utnyttjar i detta perspektiv flera av de användningsformer som beskrevs under avsnittet den klassiska uppfattningen (exempelvis instrumentell, konceptuell, legitimerande).

Ett exempel på hur användning kan förstås i detta perspektiv är Hanbergers (2011) funktioner. Ett utvärderingssystemets funktioner ska inte kopplas till en avsedd och planerad användning utan förstås som en mängd olika utfall som ett utvärderingssystem kan ha för den politiska styrningen och policyprocessen (se figur nedan). Sex funktioner knyts till utvärderings- och policyprocessen. Organisatoriskt lärande, som pågår i utvärderingsprocessen, kan övergå i en instrumentell policy- och programförbättring, varpå andra användningsformer kan infalla: internt ansvarsutkrävande, legitimering, externt och demokratiskt ansvarsutkrävande samt symbolisk användning.



Figur 1. Utvärderingsfunktioner. Källa: Hanberger (2011 s. 332) (översatt från engelska och i ny illustration av författarna).

Ramverket kan utnyttjas för att analysera vilka funktioner ett utvärderingssystem får i praktiken. Oavsett vilka intentioner som finns med utvärderingssystemet och hur aktörer förväntas använda utvärderingskunskap läggs fokus på den slutliga användningen. Exempelvis visar Hanberger att medan utvärderingssystem i biståndsorganisationer inte spelade någon programförbättrande roll, så ansågs de överlag ha en viktig legitimerande funktion. På liknande sätt har han tillsammans med Lena Lindgren undersökt huruvida utvärderingssystem inom den svenska äldreomsorgen bidragit till både ansvarsutkrävande och kvalitet (en form av externt ansvarsutkrävande) (Hanberger & Lindgren 2019).

Ett annat kännetecken i det integrerade perspektivet är hur olika användningsformer relateras till varandra eller infogas i typologier för att ge en mer sammanhållen bild av användning i utvärderingssystem. Höjlund (2014) använder en uppsättning av bland annat instrumentell, konceptuell, legitimerande och symbolisk användning för att undersöka hur aktörer i Europeiska unionens olika utvärderingssystem använder utvärdering. På liknande sätt utformar de litauiska forskarna Martinaitis, Christenko och Kraučūnienė (2018) tre idealtypiska utvärderingssystem och menar att användningen i praktiken (symbolisk, instrumentell eller konceptuell) beror på vilken aktör som styr utvärderingssystemet, vilka frågor denne ställer, vilken metodologi som används samt aktörens syn på evidens. De undersöker sedan hur ett litauiskt utvärderingssystem för EU-fonder används över tid beroende på hur utformningen förändras.

Vi använder oss av en studie av ett utvärderingssystem för EU:s strukturfonder för att illustrera det integrerade perspektivet. Under flera år intervjuades personer på EU-nivå och svensk nationell nivå om hur en ny utvärderingsinsats – lärande utvärdering genom följeforskning – var tänkt att användas.<sup>4</sup> Strukturfonderna, som omfattar hundratals miljarder euro, fördelas i program som drivs av nationella myndigheter, med mål som förverkligas genom tusentals projekt inom exempelvis arbetsmarknad och sysselsättning (främst på kommunal nivå). Under perioden 2007–2013 bestod utvärderingssystemet av två delar. Dels utvärderades svenska program och projekt via lärande utvärdering genom följeforskning, en ansats som syftade till att stödja verksamheter mot måluppfyllelse samtidigt som de genomfördes och på så sätt bidrog till lärande och reflektion över verksamheten. Utvärderaren skulle stötta,

---

<sup>4</sup> Baseras på studier genomförda under ett avhandlingsprojekt 2010–2015 om relationen mellan styrning och utvärdering. Publicerat i Nordesjö (2015; 2019).



återkoppla och kritiskt granska under verksamhetens gång, till skillnad från den mer traditionella rollen som innebar att distanserat följa upp resultat i efterhand. Dels fanns ett kvantitativt uppföljningssystem där projektledare inrapporterade projektvärden på indikatorer som antalet sysselsatta och kostnader som myndigheter sedan kontrollerade. Tillsammans utgjorde uppföljningssystemet och de olika lärande utvärderingarna utvärderingssystemet. Även om den lärande utvärderingen primärt var till för att stötta projektet, var en övergripande idé också att resultat från hela utvärderingssystemet skulle återkopplas uppåt till program och myndighetsnivå (och till och med EU-nivå) och göra strukturfondssystemet till en lärande organisation. Lärande utvärdering genom följeforskning var alltså ett sätt att bygga in lärandemekanismer i ett reglerat och stelt EU-system.

Hur kan vi då använda det integrerade perspektivet – närmare bestämt Hanbergers (2011) funktioner – för att förstå detta utvärderingssystemets användning? Till att börja med kan vi slå fast att myndigheternas intention med utvärderingssystemet var att projekten skulle använda utvärdering som organisatoriskt lärande. I nästa steg fanns flera tänkta användare då projekt, program och myndighet skulle använda de färdiga projektutvärderingarna instrumentellt som policy och programförbättring när resultat återkopplades till olika delar av organisationen (exempelvis som måluppfyllelse). I förlängningen skulle projekt, program och myndighet använda aggregerade resultat för att ge extern legitimitet och ansvarsutkrävande gentemot medborgare genom att visa att fonderna resulterade i lärande och goda resultat. Denna avsedda användningssekvens stötte dock på problem och utvärderingssystemet fick varierande funktioner i praktiken.

Om vi först tittar på den lärande utvärderingen, använde sig projekten av utvärderingarna som organisatoriskt lärande. Projekt, och framför allt projektledare, upplevde den lärande utvärderingen som stöttande för att göra förbättringar under verksamhetens gång. Samtidigt var den inte alltid ansvarsutkrävande utan kunde kritiseras för att vara tandlös och okritisk till följd av utvärderarens närhet till projekten och dess medarbetare. Det kunde också vara svårt för projekten att använda utvärderingen till att förbättra projekt utanför EU-fondernas institutionella och ekonomiska ramar som reglerades i projektplanen. Det gjorde att det organisatoriska lärande som utvärderingarna bidrog till riskerade att vara i form av korrigerande förändringar av arbetssätt (enkelloplärande) snarare än förändringar av projektets utgångspunkter

(dubbellooplärande). Att myndigheter och projekt trots detta ansåg att det var betydelsefullt att utvärdering alls ägde rum uppfattades därför av flera utvärderare som att projekten använde utvärderingarna symboliskt.

Men även om projekten använde den lärande utvärderingen, efterfrågade program och myndigheter den sällan. Dessa aktörer använde sig i stället av egna data till sina programutvärderingar och av uppföljningssystemet. En orsak var att de lärande utvärderingarnas resultat var projektspecifika och svåra att generalisera och aggregera. Som en myndighetsrepresentant beskriver var den lärande utvärderingen inte främst till för att styra programmen:

Om man inte hade sådan här indikatoruppföljning (som i uppföljningssystemet), då skulle det ha varit lite skakigt tycker jag, om man satt som politiker och ansvarade för de här pengarna, för det gör vi ju som myndighet också ... för då skulle man inte veta riktigt var programmet är på väg ... om man bara hade lärande utvärdering. (Utvärderingschef, myndighet)

Det organisatoriska lärande som projekten åstadkommer genom lärande utvärdering stannade därmed på projektnivå och bidrog inte till lärande och förbättring på andra nivåer.

Den legitimitet och det demokratiska ansvarsutkrävandet gentemot EU och medborgare som myndigheterna eftersträvade genom utvärdering grundade myndigheterna i stället på uppföljningssystemet. Denna del av utvärderingssystemet ansågs också av Europeiska kommissionen vara mest relevant eftersom den anser det viktigt att se till att inte pengar spenderas felaktigt. En representant för Europeiska kommissionen svarar angående vikten av kvantitativ uppföljning (översatt från engelska): "Vad finns annars? Formativ [utvärdering]? Vi måste alltid visa vad vi har gjort med pengarna" (bitr. utvärderingschef, Direktoratet för regional utveckling). Lärande under verksamhetens gång är visserligen viktigt i förbättringssyfte, men till sist är det viktigast att bevisa att fonderna ger resultat, menar en annan representant:

Jag tror att idén med policys har förändrats. Det är inte avsikten eller den goda viljan som räknas, utan också ... ge oss någon sorts evidens för att detta var riktigt bra. (Utvärderingschef, Direktoratet för sysselsättning)

Sammanfattningsvis kan vi förstå utvärderingssystemets praktiska funktioner som att projekt använde lärande utvärdering för att nå organisatoriskt lärande och därmed förbättra projekt, även om utvärderingarna ibland användes rent symboliskt. Användare i andra delar av systemet använde uppföljningssystemet för att nå externt ansvarsutkrävande och legitimitet. På detta sätt är det möjligt att använda det integrerade perspektivet för att identifiera användningstyper och jämföra dem med en avsedd användning eller i förhållande till en politisk styrningsprocess med identifierbara aktörer. Vi uppfattar att perspektivet erbjuder ett sammanhållet sätt att analysera användning i praktiken i utvärderingssystem som inte nödvändigtvis kopplas till en enskild utvärdering eller användare. I stället kan användarna ha olika roller, finnas på olika nivåer och relateras till olika funktioner. Samtidigt framstår strukturella orsaker till användning, som exempelvis normer och organisationskultur, som mer undanskymda. Användningstypernas olika teoretiska grund gör också att de har en oklar relation till varandra. Exempelvis bygger den instrumentella policy- och programförbättringen på en föreställning om mål-medelrationalitet medan den symboliska typen har en kulturell och institutionell utgångspunkt. Eftersom det integrerade perspektivet kumulativt bygger vidare på den klassiska användningsforskning som gjorts, framstår den instrumentella användningen fortfarande som ett ideal.

## **Det kontextuella perspektivet**

När vi nu byter perspektiv till det kontextuella perspektivet lyfts institutioner, organisationskulturer och organisationers omgivning fram som ett sätt att förstå vilken roll ett utvärderingssystem har för en aktör. Utvärdering används genom att en användare i utvärderingssystemet tillskriver utvärderingen en roll gentemot andra delar av en organisation eller andra organisationer. Exempelvis studerar Kari Tove Elvbakken och Hanne Foss Hansen (2019) framväxten av evidensproducerande organisationer och system i nordiska länder. Genom att se evidensbaserad praktik som en trend och resande idé i offentlig sektor, visar de hur organisationerna använder utvärderingsresultat i form av ”evidens” som en modern och legitim lösning på problemet att ”säker kunskap” saknas, snarare än som instrumentell kunskap som är effektiv för att lösa

problemet. På liknande sätt menar Raimondo (2018) att utvärderings-system ska ses som inbäddade i organisationer och som att de formar och är formade av organisatoriska normer, processer och beteenden. För att fullt ut förstå utvärderingssystemets roll, måste vi därför studera såväl interna och externa som materiella och kulturella faktorer. Det inkluderar vilken kännedom om lärande- och utfallskultur som finns i en organisation, hur framgång definieras bland konkurrenter och hur utvärderingsresurser, kapacitet och incitamentsstrukturer är utformade. Dessutom tar man hänsyn till vilka formella och informella incitament som stödjer utvärderingssystemens användare att få kunskap om utfall. Utan att koppla samman och ta hänsyn till samspelet mellan sådana faktorer, menar hon, går det inte att undvika lösa kopplingar i utvärderingssystem, alltså en diskrepans mellan ett utvärderingssystemets formella roll och dess roll i praktiken. Två andra författare som diskuterar lösa kopplingar är Stephen Porter och Penny Hawkins (2019), som menar att utvärderingssystem har en större möjlighet att vara hållbara om de utformas utifrån nätverksegenskaper som koordinering, samarbete och samverkan. Användningen av ett sådant ”hållbart utvärderingssystem” ska kunna ifrågasätta organisationens grundläggande antaganden och om den gör vad den säger att den ska göra.

Det kontextuella perspektivet lägger alltså större fokus på hur relationen mellan organisationens externa och interna förhållanden formar ett utvärderingssystemets roll och användning. Rosaria Lumino och Dora Gambardella (2020) menar att användarna kommer i kläm, eftersom de tvingas att hantera spänningar mellan externa krav på utvärdering och interna behov av utvärdering. Exemplet som författarna tar är relationen mellan ansvarsutkrävande och lärande i utvärderingssystem. Det är en relation som ofta beskrivs som ”antingen eller”, där externt ansvarsutkrävande, exempelvis en organisation som kontrollerar en annan organisations måluppfyllelse eller följsamhet till rutiner, sägs lämna litet utrymme för lärande och instrumentell användning hos den aktör som kontrolleras. En kontrollerad aktör upplever i stället att ett ansvarsutkrävande utvärderingssystem hämmar innovation och praktik. Dock menar författarna att ansvarsutkrävande och lärande har en komplex relation och inte per definition behöver stå i ett motsatsförhållande. Också ett ansvarsutkrävande utvärderingssystem kan ge utrymme för lärande, dock med förutsättningen att det som ska läras och användas i utvärderingssystemet överensstämmer med individens och organisationens normer och värderingar. Beroende på bland annat

denna överensstämmelse, finns fyra typiska strategier som användare, både som individer och organisationer, kan använda när de utsätts för tryck från ansvarsutkrävande utvärderingssystem:

1. Anslutning (eng. *full adhesion*, vår översättning) är att fullt ut godkänna de värden och normer som implementeras genom utvärderingssystemet och justera verksamhetens praktiker därefter.
2. Efterlevnad (*compliance*) är en överensstämmelse mellan utvärderingssystemets värden och normer och verksamhetens praktiker.
3. Kritisk agens (*critical agency*) är att respektera systemets huvudprinciper men samtidigt kritiskt analysera och omformulera sätten de uppfylls på.
4. Vägran (*refusal*) är slutligen flyktstrategier för att undgå utvärderingssystemet.

Inom varje position finns individuella och organisatoriska strategier. Exempelvis innebär positionen anslutning att individer är lojala och att organisationer anpassar sig till värden och normer.

Vi går nu över till att illustrera hur det kontextuella perspektivet kan utnyttjas för att analysera kunskapsanvändning i utvärderingssystem. Vi tar hjälp av ett utvärderingssystem som baseras på Socialstyrelsens föreskrift 2011:9 om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Föreskriften kom ursprungligen till i slutet av 1990-talet för att ge kommuner möjligheter att löpande styra och utvärdera hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socialstyrelsen 2011). Enligt föreskriften ska alla kommuners socialtjänster strukturera sina verksamheter i processer och rutiner som kan följas upp och utvärderas av såväl externa utvärderare som kommunen och verksamheterna själva, för att sedan vara underlag för interna kontinuerliga förbättringar. Processer och rutiner ska beröra verksamhetens alla delar och aktörer (förenklat chefer, kvalitets-specialister, medarbetare). Medarbetare kan med fördel vara delaktiga i utformningen av processer och rutiner genom processkartläggningar och processråd där verksamhetens processer och rutiner definieras, formaliseras och revideras. Eftersom en mängd utvärderingsaktiviteter kan pågå i ledningssystemet och ligga till grund för förbättringar, ser vi det som en form av utvärderingssystem. Utvärdering kan initieras och användas av organisationsledning och medarbetare genom att följa upp

om rutiner och processer följs och vilka resultat de har gett. Den kan också efterfrågas och användas externt av Socialstyrelsen, forskare, journalister och medborgare genom nationellt insamlade data om kvalitet som sammanställs i Socialstyrelsens Öppna jämförelser. Det finns därmed flera möjliga användare, även om vi fortsättningsvis fokuserar på en socialförvaltnings chefer och medarbetare samt Socialstyrelsen.

I en studie av hur föreskriften implementeras i en svensk socialförvaltning intervjuades chefer och medarbetare om hur de förstod och använde kunskap från ledningssystemet.<sup>5</sup> Dessutom granskades dokumentation från Socialstyrelsen och socialförvaltningen. Utöver socialförvaltningens formella ledningssystem drar studien slutsatsen att det finns ett informellt ledningssystem i socialförvaltningen. Det formella ledningssystemet liknar Socialstyrelsens föreskrift och finns beskrivet i socialförvaltningens styrdokument. Detta kommuniceras externt av chefer och kvalitetsspecialister. Det mer informella ledningssystemet finns på enhetsnivå där socialsekreterare inom försörjningsstöd tillsammans med en organisationsutvecklare (socialsekreterare med utvecklingsuppgifter) har utformat rutiner och processer som upplevs användbara av medarbetare och chefer på enheten men har en oklar koppling till det formella ledningssystemet. Implementeringen av föreskriften har alltså resulterat i lösa kopplingar mellan det som organisationen formellt förmedlar och det som den finner användbart i praktiken. I det kontextuella perspektivet kan denna typ av lösa kopplingar förstås som resultatet av spänningar mellan organisationers externa och interna krav på utvärdering och uppföljning. Genom Lumino och Gambardellas (2020) begrepp för hur aktörer hanterar dessa spänningar – anslutning, efterlevnad, kritisk agens och vägran – kan vi undersöka den lösa kopplingen.

I fråga om det formella ledningssystemet agerar Socialstyrelsen extern kontrollant genom att med juridiska medel styra kommuner till att inrätta lokala utvärderingssystem. I den undersökta kommunen beskrev socialchefen och kvalitetsutvecklaren att det var viktigt att visa upp för Socialstyrelsen och omgivningen att ledningssystemet fanns och att man inte släpade efter. ”Alla har det!”, menade kvalitetsutvecklaren, även om andra kommuners ledningssystem snarare visade sig vara listor av

---

<sup>5</sup> Bygger på en studie genomförd 2017–2019 om implementeringen av ett kvalitetsledningssystem i svensk socialtjänst. Publicerat i Nordesjö (2020).

dokument som sa lite om hur kvalitetsarbete skulle gå till. En socialchef lyfter samtidigt fram hur ledningssystemet kan hjälpa verksamheten:

Vi ska ju omsätta de här målen i handling. Då är det viktigt för mig att veta hur vi ska göra det, hur vi ska veta att vi gör det och att de vi är till för, de tjänster vi ska ge här, har kvalitet, att de har tillgodosetts så långt det är möjligt. Så försöker jag se att ett sådant här system hjälper oss. (Socialchef)

Verksamhetens ledning agerar därmed anslutande enligt tvingande och normativ isomorfism: den använder utvärderingssystemet för att anpassa sig efter ett externt tryck från Socialstyrelsen, men också för att justera sin ledningspraktik på ett sätt som anses rätt och riktigt och inte annorlunda.

Samtidigt finns ett informellt ledningssystem i verksamheten. På enhetsnivå har processkartläggningar genomförts för att strukturera enhetens arbete. Här upplever flera aktörer att systemet kan användas. Å ena sidan beskriver biträdande enhetschefer och socialsekreterare arbetet som användbart och lärande. Det uppfattas ge möjligheter till uppföljning och en tydlighet till det vardagliga arbetet: ”Svaret på alla frågor du någonsin kommer att ha finns [systematiserat]!” (Biträdande enhetschef). Å andra sidan menar en organisationsutvecklare att processkartläggningarna inte stödjer en professionell praktik fullt ut. Det ökade antalet rutiner som ska utformas och följas upp i systemet tenderar att göra socialsekreterarna ängsliga och alltför fokuserade på säkerhet och följsamhet.

Det finns också en tendens att över tid ... att man mindre och mindre vågar ha saker lite löst. Så fort nåt är otydligt så efterfrågar alla en rutin genast ... man vågar inte ha det luddigt ... då ska man ha en tydlig rutin där man steg för steg förklarar genom en checklista ... det här har jag gjort, nu kommer nästa steg. Det blir ett säkerhetsknarkande. (Organisationsutvecklare, socialtjänsten)

Beroendet av rutiner visar sig på ett processråd, ett återkommande möte med enhetens ledning samt medarbetarrepresentanter som syftar till att diskutera och revidera processer och rutiner. En socialsekreterare lyfter att en viss rutin inte används eller uppdateras. Å andra sidan tvekar hen och andra medarbetare att ta bort den, eftersom den eventuellt skulle kunna användas i framtiden och det därmed känns säkrare att behålla den.

Även om enheten har hittat sätt att implementera ledningssystemet på som framstår som användbart för dem – vilket tyder på en form av kritisk agens, där enheten försöker respektera de förväntade kraven samtidigt som de anpassar dem till sin praktik – visar citaten att det finns en spänning mellan normer och värden som Socialstyrelsens ledningssystem för med sig och de som ska stödja det sociala arbetets praktik. Utifrån Lumino och Gambardellas (2020) resonemang kan den lösa kopplingen därmed förstås som att en ambivalent enhetsnivå inte fullt ut har accepterat utvärderingssystemets normer och värderingar om hur utvärderingssystemet ska användas.

På detta sätt belyser det kontextuella perspektivets betoning av normer, värderingar och omgivning utvärderingssystemets roll i en organisation eller ett större organisatoriskt sammanhang. Perspektivet bidrar med förståelse för eventuella konfliktytor och förhandlingspositioner och därmed för oklarheter som kan skapa friktioner och varierande bedömningar av de kunskapsbidrag som ett utvärderingssystem genererar. Det instrumentella idealet är frånvarande och utvärderingsanvändning handlar om vilken roll som individer och organisationer tillskriver ett utvärderingssystem. Genom att studera vilken den rollen är för olika aktörer, kan vi få syn på lösa kopplingar som bottnar i spänningar mellan organisationens inre och yttre förutsättningar. I denna mening betonar perspektivet både strukturella förutsättningar och aktörers handlande.

## **Det konstitutiva perspektivet**

Utgångspunkten för det tredje perspektivet, det konstitutiva, är att idén om att avsedd och planerad utvärderingsanvändning begränsar vår förståelse av att ett utvärderingssystem kan ha betydelse och användning för olika aktörer på olika sätt. Vi noterade tidigare att utvärderingsforskningen uppmärksammat att utvärdering kan ske både taktiskt och rituellt. En organisation behöver agera inför (kanske hot om) att bli utvärderad, den förbereder sig för att utvärderas och granskas vilket påverkar dess kärnverksamhet och dess medarbetare. Om den berörs av något utvärderingssystem blir effekterna mera diffusa. Utvärderingsresultat kommer inte nödvändigtvis till direkt användning (som i de övriga perspektiven) utan utvärderingssamhället skapar utvärderade och utvärderande organisationer som kontrollerar resultat och processer.



Organisationer måste kunna mäta sina aktiviteter, något som genererar interna strukturer (utvärderingsenheter) och efterfrågan på experter (controllere, utvärderare). Dessa utvärderingssystem kräver kontinuerlig analys av nya data om målet är att förbättra och optimera resultaten. Ju mer komplex verksamhet, desto svårare är det att producera tillförlitliga data (Høybye-Mortensen 2015). Omfattande investeringar kan därför behövas för att tillgodose behovet av tillförlitlig prestandamätning.

Vems intentioner har betydelse, när har de betydelse och måste de vara konstanta för att en intention ska vara avsedd? frågar sig Peter Dahler-Larsen (2012). Att benämna effekter av utvärdering som oavsedda eller perversa implicerar enligt detta synsätt att det finns en enskild korrekt användning av utvärdering som inte har uppfyllts. Alternativet är att lyfta fram konstitutiva effekter som kan gå långt bortom en aktörs formella intentioner. Ett utvärderingssystemens indikatorer är inte neutrala representationer av en social verklighet, utan dess kriterier, kategorier och distinktioner skapas genom språk och social interaktion. Mätning och testning genom utvärderingssystem konstituerar och formar sedan olika delar av verkligheten. I denna mening har indikatorer och kvantitativa mått en performativ funktion, de agerar och gör saker med det som de är avsatta att mäta och representera (Dahler-Larsen 2014). I fråga om utvärderingsanvändning innebär det att inte uppfatta kunskap essentiellt och avgränsbart som att passivt ta emot en utvärdering, utan som något som ett subjekt formulerar och presterar egen kunskap om i en social situation.

Dahler-Larsen har föreslagit att ett utvärderingssystemens konstitutiva effekter bör studeras i relation till fyra aspekter (Dahler-Larsen 2007; 2012; 2014): utvärderingssystemets indikatorer kan styra verksamhetens innehåll och aktiviteter, de kan skapa tidsperspektiv inom vilka vissa resultat förväntas, de kan påverka sociala relationer och identiteter mellan aktörer inom en organisation eller på ett fält samt rama in och ge en viss bild av verkligheten. Vi använder dessa aspekter när vi redogör för det svenska exemplet Öppna jämförelser nedan.<sup>6</sup>

Konstitutiva effekter har utforskats empiriskt genom skolprov i ett provsystem för nyanlända i Danmark. Provsystemet representerade en viss världsbild av vad som var användbar kunskap och professionalism

---

<sup>6</sup> Intervjuer genomfördes under 2014–2016 i en studie om våld i nära relationer finansierad av Brottsförmyndigheten. Resultat om ÖJ finns publicerade i Agevall Gross m.fl.(2015) och Denvall m.fl. (2019).

hos lärare och påverkade hur lärare undervisade (*teaching to the test*). Det skapade också ett ”strategiskt landskap” där lärare är ”institutionellt inlåsta” i provsystemet och pragmatiskt måste hantera spänningar som uppstår till följd av systemet (Dahler-Larsen 2012). Ett annat empiriskt exempel rör hur ett evidensbaserat utvärderingssystem på den danska arbetsmarknaden formar policyprocessen för vad som anses vara relevant kunskap och tidshorisonter, liksom vilken expertis som är legitim (Andersen 2020). Slutligen finns exempel på där konstitutiva effekter är en användningstyp bland andra. I en studie av ett utvärderingssystem i den svenska äldreomsorgen är konstitutiva effekter olika uppfattningar om vad som anses vara kvalitet, vilka formar och förstärker aktörers roller, ansvar och normer (Hanberger & Lindgren 2019).

Genom att fokusera på hur kvantitativa mått formar verkligheten, knyter det konstitutiva perspektivet an till litteratur om standardisering (Timmermans & Epstein 2010), kvantifieringens sociologi (Espeland & Stevens 2008) och *performance management* (Rijcke m.fl. 2016). Aktörer är visserligen utsatta för utvärderingssystemens kvantifierande och standardiserande tryck, men är samtidigt medskapare till samma strukturer. För att förstå utvärderingsanvändning i det konstitutiva perspektivet, blir det därför viktigt att undersöka vilken påverkan som utvärderingssystem har på olika domäner och vilka aktörer som har förmåga att förändra förutsättningarna för dessa domäner. Frågan om vad som är rätt och fel utvärderingsanvändning måste därför ställas i förhållande till en enskild aktör i dess kontext.

De konstitutiva konsekvenserna av en tilltagande utvärdering är alltså betydande. Peter Dahler-Larsen (2011) liknar moderna utvärderingssystem vid ett slags maskineri som är komplext, överskådligt och självgenererande, närmast omöjligt att stoppa och styra. Hans karakteristik passar väl in på Öppna jämförelser (ÖJ), ett utvärderingssystem som fått stor nationell utbredning och som används inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. Socialstyrelsen och SKR har tagit fram indikatorer med vars hjälp det ska vara möjligt att jämföra kvalitet över hela landet och följa upp, analysera och utveckla verksamheter ([www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), [www.skr.se](http://www.skr.se)). Underlaget baseras på omfattande enkäter till kommuner och regioner om deras verksamheter. Resultaten publiceras årligen och är tillgängliga på nätet. Genom att resultaten presenteras i tre grupper (rött, de sämsta 25 procent, gult, medel 50 procent och grönt, de bästa 25 procent) kan kommuner jämföra sig med varandra och stimuleras till utveckling; ingen

vill väl framstå som sämst i klassen (Denvall m.fl. 2019; Lindgren, Ottosson & Salas 2012). ÖJ är numera starkt inbäddat i den offentliga sektorn, det är väl förankrat och institutionaliserat och ÖJ ger underlag uppåt i organisationer till ledning och politik (Johansson & Liljegrén 2020).

Med stöd av Dahler-Larsens analysram ovan skulle ÖJ:s indikatorer kunna styra verksamheter och ha inflytande över när insatser förväntas ske liksom påverka relationer mellan aktörer samt skapa en viss bild av och inramning av verkligheten. Om ÖJ visar att ”vi har för låg kvalitet i äldreomsorgen” är rimligtvis förhoppningen att detta ska leda till ökade resurser och bättre kvalitet. Men, som Lena Lindgren med kolleger visat i en studie om äldreomsorg, kan jämförelser även medföra att högrepresterande kommuner (de med grönt) ifrågasätter varför just de ska lägga så mycket resurser när andra kommuner inte gör det (Lindgren m.fl. 2012).

ÖJ utnyttjas som ett oblygt styrmedel av statliga myndigheter som genom ÖJ efterfrågar vissa arbetssätt i de nationella enkäterna, arbetssätt som därmed framstår som viktigare än andra. Det som inte mäts blir mindre viktigt. Denna kvantifiering gynnar nationella resultatmål som då kan baseras på data från myndigheter, ofta statistik, och som presenteras som resultatindikatorer (Balle Hansen 2016). Donald T. Campbell, som brukar tillskrivas rollen som effektutvärderingens grand old man, lär ha uttalat att ju mer en indikator används, desto större risk för att den blir korrumpierad och opålitlig. De indikatorer som tagits fram av Socialstyrelsen kopplas till uppfattningar om vikten av viss kvalitet och att kommunerna behöver ha särskilda rutiner och metoder på plats. Det kan exempelvis vara metoder som rekommenderas i nationella riktlinjer. Men – som en intervjuad verksamhetschef inom socialtjänsten berättade – de fick svara nekande på frågan eftersom de hade infört en metod som inte ingick bland de efterfrågade i ÖJ men som de var nöjda med. Då hamnade de på rött.

Utvärdering genom ÖJ skapar särskilda tidsramar genom att indikatorer mäts på årsbasis och uppdateras varje år. En kommun kan därmed gå upp och ner i ranking inom ett visst årsintervall. Samma verksamhetschef berättar:

Men att använda det för en egen jämförelse från år till år, där kan man ju definitivt använda öppna jämförelser eftersom, så länge man är samma person som liksom fyller i uppgifterna så kan man

ju faktiskt se, för det är lätt att glömma, minnet är kort liksom, oj, hade vi inte det, men det hade vi ju där. (Verksamhetschef, socialtjänst)

Det har visat sig vara stora utmaningar att organisera arbetet med ÖJ lokalt eftersom det är tidsödande, kräver kontinuitet och god sakkunskap bland medarbetare som ska fylla i enkäterna. Enkäterna medför behov av undersökande aktiviteter, av nya möten och skapar uppgifter för administratörer, controllers och chefer. Att avstå är inget vidare alternativ eftersom omgivningen förväntar sig presentationer. Lokalt vet man dock att inrapporterade data inte alltid är pålitliga, se synpunkterna nedan från en handläggare på länsstyrelsen:

Dom här siffrorna dom tar fram [Socialstyrelsen] säger ju egentligen ingenting i den här frågan för det var helt katastrof. Det beror på vem man skickar det till. Vart hamnar de här ÖJ? Så dom första [resultaten från ÖJ] där när vi blev så upprörda, det var ju att dom kommuner som jobbar absolut minst med frågan dom hade ju skyhögt bäst resultat, och dom som verkligen jobbar med frågan hade riktigt dåliga resultat i ÖJ. (Handläggare, lst.)

ÖJ är ett omfattande, nationellt utvärderingssystem som berör landets kommuner och regioner. Det medför organisering för att besvara enkäter, organisationerna blir föremål för offentlig rankning genom att resultaten publiceras online och de utsätts för tydlig extern styrning som syftar till att de ska implementera rutiner och arbetsmetoder som SKR och Socialstyrelsen vill främja. Vårt exempel illustrerar poängen med att betrakta utvärderingssystem med "konstitutiva glasögon". ÖJ:s effekter går bortom de rent kunskapsmässiga (förse några aktörer med information och underlag för beslutsfattande). Detta utvärderingssystem skapar även nya praktiker och uppdrag och kräver anpassning hos aktörer som behöver mata systemet med erforderliga data och agera när bearbetade data kommer i retur. Det konstitutiva perspektivet synliggör att beroende på vilken utvärdering som genomförs så formas olika uppfattningar av verkligheten varför användningen varierar. Aktörer är därmed både begränsade genom att utvärdering formar organisatoriskt liv och kan tillskrivas ett ansvar för att kritiskt granska och problematisera den utvärdering som sker.

## Nya tider kräver nya begrepp

Vi har i det här kapitlet presenterat ett flertal nya perspektiv på utvärderingsanvändning i utvärderingssystem. Vi har visat att det knappast längre är fruktbart att tänka enbart i termer av det instrumentella idealet i utvärdering. I dagens komplexa samhälle med en uppsjö aktörer och nivåer, ofta sammankopplade i svåröverskådliga system, finns ett flertal potentiella användare. Forskningen om utvärdering har sedan lång tid tillbaka gett oss insiktsfulla bidrag på användning – men nya tider kräver nya begrepp. Ökande krav på samverkan och koordinering i en tid av institutionell osäkerhet förklarar behovet av utvärderingssystem som förväntas bidra till överblick och samtidigt kunna fungera som styrmedel. Utvärderingens resultat används bortom beställning av utvärdering och utvärderares arbete. Det tidsmässiga och rumsliga flyttas till andra scener och områden än de avsiktliga. Forskarsamhället har som alternativ föreslagit ett integrerat, ett kontextuellt och ett konstitutivt perspektiv som snarare betonar hur utvärderingssystemen villkorar utvärderingens roll och användning i organisationer.

Vi avslutar med tre reflektioner. För det första berör utvärdering numera ofta komplexa samhällsproblem. Sådana problem kan inte längre definieras av en enskild aktör. Utvärderingsanvändning har därmed breddats – från enskilda användare till ett flertal aktörer på flera nivåer som kan vara både avsiktliga och oavsiktliga användare. Vi kan se en utveckling från användning som linjär kunskapsproduktion till inslag i komplexa system. I dessa system återfinns ett flertal legitima kunskapsanvändare, men i våra empiriska exempel saknas tydliga samband mellan kunskap och förändring. Systemen innehåller svårfångade relationer mellan intressenter där resultat kan applåderas på en nivå men motarbetas på en annan. Utvärderingars användningsformer bör snarare, i likhet med Hanbergers (2011) förslag, beskrivas i termer av deras varierande funktionalitet.

För det andra är den instrumentella utgångspunkten ifrågasatt. I stället tas enskilda aktörers perspektiv oftare som utgångspunkt där ett utvärderingssystem spelar en viss roll för en aktör och kan konstituera roller och identiteter. Användning liknar därmed inflytande och påverkan. Samtidigt är utvärderingar i viss mening även ofullständiga. Trots ambitiösa upplägg och stora resurser (jämför med metaforerna

monster och maskiner) har de enbart partiell förklaringsförmåga. Vi kan inte se att detta kan kopplas till utvärderingens metodik i första hand (ÖJ vilar på ofullständiga data) utan till de beställar- och användarintressen som bygger upp utvärderingssystemen. Flera av de användare av utvärderingssystem som vi har kommit i kontakt med under våra undersökningar uttrycker skepsis och bristande tilltro till dem. Men de är även beroende av dessa system och kan sägas vara fångade i en malström av aldrig sinande krav från övergripande institutioner som efterfrågar ständiga resultat- och prestationsmått.

För det tredje intar användaren skilda roller i de olika perspektiv som vi lyft fram. Från det integrerade perspektivets varierade och policyknutna roll och det kontextuella perspektivets mer undanskymda och reaktiva roll, till det konstitutiva perspektivets performativa och medskapande roll. Gemensamt är ett ökat intresse för aktörernas utvärderingsanvändning i praktiken samt att de ofta förstås som utsatta för granskningssamhällets forande effekter och strukturer. Där ter sig utvärderaren själv alltmer osynlig, och frågan är närmast om det inte är systemet självt som ska förstås som ”utvärderaren”. Utvärderingssystemet blir i dessa tider närmast en egen aktör och en självreglerande organisation vars effektivitet och konsekvenser behöver problematiseras. Huruvida det är möjligt för användare av utvärdering att göra motstånd mot kvävande externa utvärderingssystem utan synbara användningsmöjligheter är en stor fråga som vi bara snuddat vid i kapitlet. Den måste enligt våra tidigare resonemang ställas till den aktör och användare som är i fokus eftersom de har olika maktbefogenheter och användningsintressen i ett enskilt utvärderingssystem. Men förenklat borde en sådan diskussion utgå från vilken roll ett utvärderingssystem har och borde ha för organisation och samhälle.

Vår genomgång av tidigare forskning om utvärderingsanvändning i en ny tid har därmed nått sitt slut. Vi vill med kapitlet betona vikten av att lyfta fram aktörers behov och intressen och hur de formar de utvärderingssystem som blivit så naturliga inslag på våra arbetsplatser och i våra vardagsliv. En tilltagande komplexitet med nya aktörer och nivåer förklarar tillkomsten av utvärderingssystem. Dessa kan och behöver granskas utifrån en kritisk förståelse av aktörers avsikter med systemen. Eller som någon lär ha sagt: Inga lösningar utan nya problem ...

## Referenser

- Agevall Gross, Lotta, Denvall, Verner, Kjellgren, Cecilia & Skillmark, Mikael (2015). Brottsoffer i indikatorland: Öppna jämförelser inom socialtjänstens brottsofferstödjande arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22(3–4), 341–358. <https://doi.org/10.3384/SVT.2015.22.3-4.2345>
- Alkin, Marvin C. & Coyle, Karin. (1988). Thoughts on evaluation utilization, misutilization and non-utilization. *Studies in Educational Evaluation*, 14(3), 331–340. [https://doi.org/10.1016/0191-491X\(88\)90027-2](https://doi.org/10.1016/0191-491X(88)90027-2)
- Alkin, Marvin C. & King, Jean A. (2017). Definitions of evaluation use and misuse, evaluation influence, and factors affecting use. *American Journal of Evaluation*, 38(3), 434–450. <https://doi.org/10.1177/1098214017717015>
- Alkin, Marvin, Patton, Michael Quinn & Weiss, Carol H. (1990). *Debates on evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Andersen, Niklas Andreas (2020). The constitutive effects of evaluation systems: Lessons from the policymaking process of Danish active labour market policies. *Evaluation*, 26(3), 257–274. <https://doi.org/10.1177/1098214019876661>
- Arnaboldi, Michela, Lapsley, Irvine & Steccolini, Ileana. (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1–22. <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Balle Hansen, Morten (2016). Performance management og evaluering. I: Thomas Bredgard (red.). *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 115–143). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bammer, Gabriele (2019). Key issues in co-creation with stakeholders when research-problems are complex. *Evidence & Policy*, 15(3), 423–435. 10.1332/174426419X15532579188099.
- Churchman, Charles West (1968). *The systems approach*. New York: Delta.
- Dahler-Larsen, Peter (2007). Constitutive effects of performance indicator systems. I: Saville Kushner & Norris Nigel (red.). *Dilemmas of engagement: Evaluation and the new public management*, 10, (s 17–35). Amsterdam: JAI Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2011). *The evaluation society*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2012). Constitutive effects as a social accomplishment: A qualitative study of the political in testing. *Education Inquiry*, 3(2). <https://doi.org/10.3402/edui.v3i2.22026>

- Dahler-Larsen, Peter (2014). Constitutive effects of performance indicators: Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, 16(7), 969–986. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.770058>
- De Bruijn, Hans (2007). *Managing performance in the public sector*. New York: Routledge.
- Denvall, Verner, Agevall Gross, Lotta, Kjellgren, Cecilia & Skillmark, Mikael (2019). Lost in comparison: A program theory analysis of performance measurement in social work. *Nordic Social Work Research*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2019.1690559>
- Elvbakken, Kari Tove & Hansen, Hanne Foss (2019). Evidence producing organizations: Organizational translation of travelling evaluation ideas. *Evaluation*, 25(3), 261–276. <https://doi.org/10.1177%2F1356389018803965>
- Espeland, Wendy Nelson & Stevens, Mitchell L. (2008). A sociology of quantification. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 49(3), 401–436. <https://doi.org/10.1017/S0003975609000150>
- Groth Andersson, Signe & Denvall, Verner (2017). Data recording in performance management – trouble with the logics. *American Journal of Evaluation*, 38(2), 190–204. <https://doi.org/10.1177/1098214016681510>
- Hanberger, Anders (2001). Policy and program evaluation, civil society, and democracy. *American Journal of Evaluation*, 22(2), 211–228. [https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(01\)00128-X](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(01)00128-X)
- Hanberger, Anders (2011). The real functions of evaluation and response systems. *Evaluation*, 17(4), 327–349. <https://doi.org/10.1177%2F1356389011421697>
- Hanberger, Anders & Lindgren, Lena (2019). Evaluation systems in local eldercare governance. *Journal of Social Work*, 19(2), 233–252. <https://doi.org/10.1177%2F1468017318760788>
- Høybye-Mortensen, Matilde (2015). Decision-making tools and their influence on caseworkers' room for discretion. *British Journal of Social Work*, 45, 600–615. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bct144>
- Højlund, Steven (2014). Evaluation use in evaluation systems: The case of the European Commission. *Evaluation*, 20(4), 428–446. <https://doi.org/10.1177/1356389014550562>.
- Johansson, Staffan & Liljegren, Anders (2020). Social service as glasshouses? On the use and consequences of the Open Comparison system in Swedish social services. *Financial Accountability and Management*, 1–21. <https://doi.org/10.1111/faam.12277>
- Kirkhart, Karen E. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*, Winter (88), 5–23. <https://doi.org/10.1002/ev.1188>



- Leeuw, Frans L. & Furubo, Jan-Eric (2008). Evaluation systems: What are they and why study them? *Evaluation*, 14(2), 157–169.  
<https://doi.org/10.1177%2F1356389007087537>
- Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Lena, Ottosson, Maria & Salas, Osvaldo (2012). *Öppna jämförelser: Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?"* Göteborg: FoU i Väst.
- Lumino, Rosaria & Gambardella, Dora (2020). Re-framing accountability and learning through evaluation: Insights from the Italian higher education evaluation system. *Evaluation*, 26(2), 147–165.  
<https://doi.org/10.1177/1356389019901304>
- Martinaitis, Žilvinas, Christenko, Aleksandr & Kraučiušienė, Lina (2018). Evaluation systems: How do they frame, generate and use evidence? *Evaluation*, 25(1), 46–61. <https://doi.org/10.1177/1356389018802135>
- Nordesjö, Kjetil (2015). *Relationen styrning och utvärdering: Hur en europeisk utvärderingsidé översätts i Sverige*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Nordesjö, Kjetil (2019). Made in Sweden: The translation of a European evaluation approach. *Evaluation*, 25(2), 189–206.  
<https://doi.org/10.1177/1356389018803220>
- Nordesjö, Kjetil (2020). Framing standardization: Implementing a quality management system in relation to social work professionalism in the social services. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 44(3), 229–243.  
<https://doi.org/10.1080/23303131.2020.1734132>
- Patton, Michael Quinn (1986). *Utilization-focused evaluation*. (2 uppl.). Beverly Hills: Sage.
- Pollitt, Christopher (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346–363. <https://doi.org/10.1177%2F1356389013505040>
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public management reform: A comparative analysis – new public management, governance and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, Stephen & Hawkins, Penny (2019). Achieving sustainability through sustainable organizational evaluation systems. *New Directions for Evaluation*, Summer (162), 87–101. <https://doi.org/10.1002/ev.20360>
- Power, Michael (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Raimondo, Estelle (2018). The power and dysfunctions of evaluation systems in international organizations. *Evaluation*, 24(1), 26–41.  
<https://doi.org/10.1177/1356389017749068>

- Rijcke, Sarah de, Wouters, Paul F., Rushforth, Alex D., Franssen, Thomas P. & Hammarfelt, Björn (2016). Evaluation practices and effects of indicator use: A literature review. *Research Evaluation*, 25(2), 161–169.  
<https://doi.org/10.1093/reseval/rvv038>
- Rist, Ray C. & Stame, Nicoletta (2006). *From studies to streams: Managing evaluative systems*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Rittel, Horst W.J. & Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155–169.  
<https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rossi, Peter H. & Lipsey, Mark W. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Shadish, William R., Cook, Thomas D. & Campbell, Donald T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin.
- Socialstyrelsen (2011). *Utredning av konsekvenser av förslag till föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet*. Dnr 00-7272/2009. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stufflebeam, Daniel (2001). Evaluation models. *New Directions for Evaluation*, (89), 7–98. <https://doi.org/10.1002/ev.3>
- Timmermans, Stefan & Epstein, Steven (2010). A world of standards but not a standard world: Toward a sociology of standards and standardization. *Annual Review of Sociology*, 36, 69–89.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102629>
- Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, Evert (2021). Twelve uses of evaluation. *Zeitschrift für Evaluation*, 20(1), 101–130. <https://doi.org/10.31244/zfe.2021.01.05>
- Weiss, Carol (1998). *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.



## 6. Strävan efter självständighet

### *Inre och yttre krav på en idéburen välfärdsaktör*

STIG LINDE & MALIN ARVIDSON

*En ideal bild av en aktör visar på självständighet och kontroll. För organisationer i det civila samhället är frågorna om beroende och oberoende ständigt brännande. Ett nytt krav på en ”effektrapport” väcker mycken tankemöda. Ska den idéburna verksamheten börja ”mäta en massa saker” i stället för att ”jobba, jobba!”?*

I dagens välfärdssverige finner vi en rad olika organisationstyper som utför socialt arbete. Med typer menar vi här offentliga sektorns organisationer, privata profitdrivande organisationer och idéburna organisationer. Den senare kategorin hör till det som ibland kallas ideell sektor eller det civila samhället, där organisationerna, per definition, ska vara självstyrande, särskilda från staten, med inslag av idealitet i form av bidrag eller volontära insatser samt inte dela ut vinst till ägare.

De idéburna verksamheternas självständighet står i ett konstant spänningsförhållande till det faktum att organisationerna är beroende av resurser från det omkringliggande samhället. Normer och regler påverkar idéburna organisationer att anamma praktiker som förändrar organisationen, i riktning mot en anpassning till det myndighetsbaserade sociala arbetet eller till andra externa krav. Detta gäller särskilt de ideella organisationer som är engagerade i socialt arbete och är verksamma i fält som präglas av den konkurrens som upphandling eller sökandet av annan finansiering innebär. Här påvisas i forskningen hur ett självständigt aktörskap omformas eller begränsas av regelverk och uppdragsdirektiv (Helmersson 2017; Johansson m.fl. 2019). Rollen som röstbärare, att företräda klienters och medlemmars intressen och utgöra en kritisk röst i samhällsdebatten, är en roll där självständigheten kan ställas på sin spets. Att anpassa sig till finansierares krav både vad gäller verksamhetsmål och former för rapportering kan påverka de idéburna organisationernas kärnvärden och därmed autonomi (Jonsson 1998; Christensen & Ebrahim 2006).

Hur agerar då en idéburen verksamhet för att utveckla och upprätthålla sin position som självständig aktör? Den här fallstudien

undersöker på vilka sätt utifrån kommande krav balanseras i relation till en inre dynamik där organisationens identitet och självständighet står i fokus. Genom att följa en organisation i fem år kan vi åskådliggöra vilka resonemang, bedömningar och hänsynstaganden som görs när organisationen ställs inför svåra avväganden. Med studien vill vi bidra till en nyanserad bild av den idéburna organisationens aktörskap i en kontext fylld av krav på ansvarstagande och bevis på prestationer.

## Organisation och aktörskap – teori och metod

Aktörskap handlar om en aktörs möjlighet och förmåga att påverka världen. Denna kapacitet begränsas alltid, men i varierande mån, av strukturer såsom regelverk och de institutionella omgivningarnas normer och föreställningar. I litteraturen talas om inbäddade aktörskap (*embedded agency*, Battilana & D'Aunno 2009). Detta fenomen förstås där som något paradoxalt i dualiteten mellan låsning till omgivningarnas krav och aktörens autonomi. Här befinner sig aktören i en process av tolkning där tillvarons skeenden återkommande ställer organisationens företrädare inför valmöjligheter som ska förstås, utvärderas och förhandlas. Med andra ord: mellan kontext och respons står den tolkande aktören (Scott 2001 s. 76).

Aktörer är inte bara organisationer utan också stater och individer kan förstås som aktörer. Med ”aktör” avses en enhet med tydlig identitet och självständighet som kan styra sig själv mot egna mål, med kontroll över sina gränser, resurser och aktioner. Organisationsforskarna Nils Brunsson och Kerstin Sahlin-Andersson (1998) beskriver denna konstruktion av ”aktörer” med tre variabler: identitet, hierarki och rationalitet (s. 76). Aktörer kan ha utvecklat dessa kriterier i olika grad, vilket har bäring i aktörernas autonomi.

Självständighet i organisationsteoretiska sammanhang bygger på ett grundantagande om skillnaden mellan organisation och omgivning. En *identitet* kan förstås som ett förhållande till andra och något som kan urskiljas i relation till sina omgivningar. Det handlar inte bara om namn och logotype utan också att kunna presentera sina resurser och handlingar, det vill säga att

... definiera, precisera och vidmakthålla en gräns mellan organisation och omgivning; att definiera vilka kostnader, aktiviteter eller resultat som är interna och vilka som är externa. (Brunsson & Sahlin-Andersson 1998 s. 65)

Förmåga till samordnad handling är en betydelsefull poäng med organisering. För denna samordning av beslut och kontroll byggs hierarkier. Det är genom *hierarkin* som verksamhetens särskilda identitet ska förverkligas. Med andra ord ska verksamhetsledningen arbeta för att angivna mål uppfylls, omgivningens krav bemöts, resurser anförskaffas med mera.

Detta, att mål och handling kopplas samman på ett systematiskt sätt, kan benämnas *rationalitet*, ”en process med vars hjälp organisationens identitet omvandlas till handling” (Brunsson & Sahlin-Andersson 1998 s. 73). Moderna verksamheter förutsätts uppvisa en hög grad av rationalitet. Av en rationell organisation kan olika intressenter kräva redovisning av resursanvändning och resultat, något som också gör det möjligt att jämföra verksamheter. Därför har det vuxit fram en lång rad granskningsmodeller och utvärderingssystem (se Denvall & Nordesjö 2021).

Sådana resonemang förutsätter att målen är relativt enkla att definiera och komma överens om. Forskningen om organisationer identifierar inte sällan formella strategier och dokument som uttryck för organisationens aktörskap. Aktörskapet riskerar i en sådan beskrivning att få en statisk karaktär, som uttrycker samstämmighet och rationalitet. Men aktörskap, menar vi, innehåller fler dimensioner än en sådan ensartad logik.

När krav ställs kan en organisation agera på flera sätt. Somliga aktörer motsätter sig institutionella krav, vilket kan ta sig olika uttryck. Organisationsforskaren Christine Oliver har beskrivit ett flertal strategier för hur organisationer bemöter institutioners påverkan. De kan samtycka eller kompromissa, alternativt gå under radarn genom att gömma undan det som den externa påverkan handlar om. Organisationer kan också ignorera externa propåer eller ta strid och försöka ta kontroll över situationen genom exempelvis manipulation (Oliver 1991). En strategi är att särkoppla, det vill säga att säga en sak men göra en annan (*loosely coupled systems*, Weick 1976), eller annorlunda uttryckt, visa upp en formell fasad anpassad till yttre förväntningar men låta den viktiga kärnverksamheten löpa på i sitt eget spår (Arvidson & Lyon 2013; Boxenbaum & Jonsson 2017).

Genom att anta att aktörskap också uttrycks i en kontinuerlig reflektion över nya praktiker och dess olika konsekvenser för den komplexa organisationens verksamheter, vill vi öppna för nya synsätt där en organisation kan förstås som samtidigt enhetlig och splittrad, som stabil och sökande och som självständig och beroende.

Vår förståelse för vad en organisations aktörskap är kan också ses som en metodologisk fråga: Om vi, som i detta fall, antar att aktörskap innebär reflektioner, förhandlingar och ibland motstridiga handlingar, måste vi använda en metod som tillåter att just dessa aspekter kan göras synliga. Genom återkommande intervjuer med nyckelpersoner i den organisation vi studerat från 2014 till den sista datainsamlingen 2019 samt genom observationer och dokumentstudier, har vi fått ta del av ett antal processer relaterade till en ny redovisningsprocedur, en så kallad effektrapport.<sup>7</sup> Genom denna fleråriga forskningsansats har vi kunnat följa introduktionen och utvecklingen av ett arbete som vi bedömer vara typiskt för dagens granskningssamhälle.<sup>8</sup> Effektrapportens implementering kan bildligt talat beskrivas som ett titthål in i en organisations ”inre liv”.

Men innan vi går vidare, vill vi som bakgrund ge en glimt av det ”granskningssamhälle” (*audit society*, Power 1997) som kännetecknas av en växande utvärderings- och redovisningspraktik inom i stort sett alla samhällssektorer.

---

<sup>7</sup> Undersökningsmaterialet för den här delen av forskningsprojektet består av intervjuer med fyra enhetschefer, fyra intervjuer 2014–2018 med organisationens socialchef, under samma period sex intervjuer med de sociala verksamheternas processledare, två intervjuer med verksamhetsstrateg på ledningsnivå och en intervju med den öppna verksamhetens verksamhetsutvecklare. Observationer har genomförts vid de sociala verksamheternas ledningsgrupp, personalmöte inom hemlöshetsverksamheten, ett möte med processkartläggning och samma grups möte med konsulter. Deltagande observation har också ägt rum vid processledarens möte med revisor samt vid organisationens öppna seminarium med anledning av den årliga internationella fattigdomsdagen 17 oktober. Dokumentation som är relevant för studien består dels av publicerat material som effektrapporter, årsredovisningar, måldokument, debatt- och andra artiklar från lokal press, dels av internt material, som planerings- och måldokument, behovsanalyser, statistikblad, enkätsammanställningar, fallbeskrivningar, presentationer från konsulter, kartläggningar. Öppenheten för forskningsprojektets frågor har varit stor och bemötandet positivt, vilket här tacksamt erkännes.

<sup>8</sup> Den här benämnda effektrapporten ingår i Giva Sveriges kvalitetskod. Det är en form för samspelet med närliggande aktörer (Moxham 2014). Sådana kollektiva självregleringar tar vanligtvis form inom ett visst organisatoriskt fält, som exempelvis internationell bistånd. De kan anta formen av uppförandekoder, med riktlinjer för internkontroll, åtaganden om att inrätta system för klagomålshantering och rapporteringspolicyer.

## Krav på granskning och redovisad kvalitet

Utveckling av kraven på granskning och utvärdering, kvalitetsarbete och återkoppling till berörda intressenter är en generell trend (Nordesjö & Denvall 2021). Den omfattar även det civila samhällets verksamheter.

Många ideella organisationer, som den aktuella i studien, har visioner och mål av humanitär karaktär: att bekämpa fattigdom, motverka hemlöshet och på andra sätt bistå människor i utsatta situationer. I organisationernas värdegrund kan ord som rättvisa, jämlikhet, mänskliga rättigheter, empowerment och solidaritet återfinnas. Dessutom hänvisar dessa organisationer till utopiska eller svårnådda mål. Svårigheter att följa upp sådana ambitioner är väldokumenterade (Ebrahim 2005; O'Dwyer & Unerman 2008).

Kraven på att uppvisa ansvarighet genom granskning och utvärdering har en grund i den marknadsorientering som i många fall omvandlar en bidragsrelation till en köp- och sälj-överenskommelse. Det innebär dels att ett uppdrag preciseras för att kunna återkopplas i någon form av resultatmätning, dels att kriterier som effektivitet, kvalitet och kundnöjdhet konkurrerar med den idéburna organisationens egna visioner och mål (Milbourne 2013). Här – på marknaden – avkrävs ofta redovisningar i standardiserade former, så att ”kunden” ska kunna jämföra utförare. Andra orsaker till kraven på redovisning anges vara en bristande tilltro till de idéburna organisationerna, i vissa fall till deras hantering av gåvomedel, i andra fall till deras resultat och effektivitet.

Men drivkrafterna för att mäta prestationer och effekter kommer inte bara utifrån. Organisationen *Giva Sverige* (tidigare Frivilligorganisationernas insamlingsråd) har runt 150 ”insamlingsorganisationer” som medlemmar, som *Sverige för UNHCR* som samlar in 300–400 miljoner kronor årligen men också en rad mindre organisationer (Giva Sverige 2020a). Ett annat exempel på aktör för effektmätning är det nätverk av intressenter som 2019 bildade en förening med namnet *Effektfullt* (Effektfullt 2020). Syftet är kunskapsspridning under devisen ”Mät, öka och visa er samhällsnytta”. Medlemmarna beskrivs bestå av i storleksordningen en tredjedel från vardera ideell, privat och offentlig sektor. Nätverket har fått stöd från Vinnova och Tillväxtverket.

Normer och reglering som berör utvärdering och återkoppling mellan den idéburna organisationen och omvärlden skapar enligt Powers (1997)



kanske mest kända tes ett tryck att verksamheten ska göras granskningsbar (*auditable*). Det är ett exempel på hur ett aktörskap kan bli kringskuret av dels offentlig sektors och privata finansierares krav på mätbarhet, transparens, evidensbaserade interventioner, prestationsredovisningar och användning av kvalitetssystem, dels av principer som framhäver effektivitet och monetära aspekter av insats och resultat. Hotet är att den idéburna organisationen, som socialchefen uttryckt det, skulle börja ”mäta en massa saker” i stället för att ”jobba, jobba!”

## Fallstudie av en organiserad mångfald

Den idéburna organisation vi här studerar är en väletablerad stiftelse med flera verksamhetsområden. En historiskt betingad kärnverksamhet för människors problem med hemlöshet och missbruk har med åren utökats med fler målgrupper och verksamhetsformer utifrån behoven i samhället. Exempelvis har flera insatser de senaste åren utformats för människor som är asylsökande. Det har bland annat skett i form av samverkan med andra idéburna organisationer och med kommunen i form av Idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Ett av den studerade organisationens verksamhetsområden bedrivs i bolagsform. Här bedrivs äldreomsorg, arbetsträning, missbruksvård och boenden på uppdrag som tillkommit genom upphandlingar. Ett annat område utgörs av verksamheter som finansieras genom gåvor och insamlingar, testamenten och sponsring. Det är dessa sociala verksamheter med ett fokus på hemlöshet och utsatta familjer som är i fokus i detta kapitel. Som insamlade gåvor från enskilda, företag och organisationer redovisas i årsredovisningen 2018 drygt 40 miljoner kronor.

Därför är organisationen medlem i Giva Sverige. En medlemsorganisation åtar sig att följa en kvalitetskod. Syftet med denna branschreglering för insamlingsorganisationer beskrivs vara att skapa ett ramverk för etisk, transparent och professionell insamling av gåvor och bidrag (Giva Sverige 2020b) Det innebär, bland annat, riktlinjer för intern kontroll och styrning, insamlingspolicy och uppförandekod som bygger på den insamlade organisationens värdegrund och mål. Medlemsorganisationernas rapportering avser enligt riktlinjerna att främja ett långsiktigt förtroende för insamlade organisationer i Sverige.

Som medlem i Giva Sverige ska en organisation årligen upprätta en effektrapport i enlighet med en mall, bestyrkt av revisor. Dessa dokument ska publiceras på respektive organisations webbplats.

Den studerade organisationen rymmer medarbetare från olika yrkeskåror och med olika bakgrund, från vård till arbetsträning, med en socialchef med bakgrund i ledande position inom en stor kommun samt med volontärer med skiftande erfarenheter.

Verksamhetsomfånget, finansieringsvägarna och olikheten bland medarbetarna visar på vad vi vill kalla en organiserad mångfald. Just på grund av de olika verksamhetsgrenarna står organisationen inför varierade krav på att synliggöra sina processer och resultat. I upphandlingsunderlag och kontrakt definieras krav på återkoppling. I relation till gåvogivare har formerna för redovisning inte varit lika preciserade. Det är inte så att gåvogivarna inte tidigare erbjudits information, nyhetsbrev och annan information. Tvärtom finns rutiner för information. Därutöver har organisationens egen tidning beskrivit de gåvofinansierade verksamheterna. Men effektrapporten som Giva Sverige kräver innebar en nyhet härvidlag. Organisationen ställs här inför uppgiften att som granskare av sig själv rapportera till intressenter både utanför och inom organisationen. Utan denna redovisning riskeras möjligheten att samla in pengar till verksamheterna.

Utifrån vårt intresse att förstå aktörskap, presenterar vi i det följande hur organisationen hanterar denna utmaning. Till hjälp att strukturera berättelsen följer vi de tre begrepp vi presenterat ovan: identitet – hierarki – rationalitet.

## **Identitet**

En enhetschef beskriver hur medarbetarna utmanas av arbetet med mål och uppföljning och att det finns en rädsla att en frivilligorganisation ska tona ner det individuella unika mötet till förmån för resultat och effektivitet. Detta återspeglas i en intervju med socialchefen om att lägga upp pedagogiken med mål- och effektrapportarbete ”så att det inte bara ska bli ett motstånd”. Ett synsätt inom organisationen beskrivs som att ”vi ska ju jobba, jobba!”

... i stället för att mäta en massa saker! Och vi får inte bli en mätande organisation heller, vi får aldrig landa i det här att vi blir ett gäng administratörer [som] administrerar och mäter pinnar.

Socialchefen resonerar vid flera tillfällen om organisationens akuta insatser i relation till effektrapporten och vilka effekter som bör fokuseras.

Vi ska inte gå i fällan att allt ska ha effekt i långa loppet. Mycket av det vi ska göra är av akut karaktär. Kläder, mat, bröd – punkt!

Detta relaterar socialchefen till organisationens identitet. ”Vi ska ge akut hjälp.” Som ett viktigt ”grunduppdrag” beskrivs att jobba med akut hjälp till en människa som inte kan få sitt behov tillgodosett på något annat sätt. Organisationen ”har alltid gjort det”. Det är så socialchefen tror att medarbetarna också ser det. ”Gåvogivarna tänker absolut det, tror jag.”

Men, där är min fråga, när vi då har serverat den här maten, för du är hungrig, är vår effekt uppnådd då, när du mätt går därifrån? För det är ett uppdrag vi har, vi ska kunna jobba akut i det fallet. Ja, tänker jag, i mitt huvud, ja, så är det! Så är det. Se'n kanske man får hoppas också att vi ställer en fråga, ”Är det något mer?”

Identitetsfrågan kan förstås som flerdimensionell, dels i förhållande till vad organisationen är och vill vara i relation till sina målgrupper, dels en argumentation som nämnts ovan, i linje med Giva Sverige och avsikten med deras kvalitetskod, att gåvogivarna ska känna förtroende för insamlingsorganisationerna. ”... vi måste kunna ha ordning på våra siffror”, menar den intervjuade socialchefen som manifesterar en moralisk ståndpunkt. Gåvogivarna har rätt att veta, ”Vart tar mina pengar vägen?” För att upprätthålla gåvogivarnas förtroende finns en vision att den som vill veta mer om vart gåvorna går ska kunna klicka sig in på hemsidan för att finna aktuella uppgifter.

En viktig effekt för dem måste ju vara det att vi gör det mest optimala för deras pengar, liksom inte bara att vi genomför utan också till *rätt* grupp eller rätt behov, så vi inte gör saker som det offentliga egentligen borde göra.

Citatet visar hur effektredovisningen kopplas till organisationens gränser och identitet, vad som utgör det offentliga ansvar respektive den idéburna verksamhetens mission.

## Hierarki

När organisationens identitet ska omvandlas till handling ställs det krav på hierarkin, det vill säga verksamhetsledningen. Uppgiften att arbeta fram den effektrapport som medlemskapet i Giva Sverige innebär presenterades av socialchefen som ett åliggande, som vid en personalsamling i februari 2015 för hemlöshetsverksamheten: ”Gör vi inte den här rapporten kommer man att dra in rätten att samla in pengar.” Det är dock tydligt att det inte bara handlar om en lydnadsreflex som reaktion på ett externt påbud. Socialchefen menar i vår inledande forskningsintervju att det finns två syften för ambitionen att utveckla ett internt arbete med mätning. Det ena är att ”vi måste leverera så att Giva Sverige blir nöjda”. Det andra skälet beskrivs vara att kunna

... öka servicen till dem vi är till för, så att vi snabbare kan hitta behov, och som vi också kan vara en röst för.

Ett exempel på hur insamling av data kan användas är berättelsen om ungdomsmottagningen som genom systematisk dokumentation registrerade att samtalen i allt högre grad kom att beröra sexuella övergrepp. Tillsammans med andra aktörer uppmärksammades då problemet och en insats utformades. Intervjuerna återspeglar en uttalad ambition att upptäcka behov för att kunna formera åtgärder snabbt. Datainsamling och omvärldsbevakning kan då sammanfalla.

Socialchefen återkommer till frågan om motiven i senare intervjuer. Syftet med att fråga dem som söker kontakt med organisationen – ”Är det här rätt, det vi gör? Och blir du bemött på ett bra sätt?” – uttrycker han genom att citera organisationens direktor: ”att inte hamna i självgodhetens trask”.

För det finns en fara i, tänker jag, att vi hela tiden tänker att vi ligger så rätt, att vi gör så bra eller att vi gör så rätta saker. Och så kanske vi inte alltid gör det.

Införandet av effektrapporten i organisationens rutiner kopplas samman med ett grundläggande problem för ledningen, nämligen att underlag saknats för den översikt som ledningen behöver för att kunna leda och styra verksamheterna.

Behovet av data – besöksantal, sängplatser, måltider, klädrekvisitioner – motiveras även av möjligheten att kunna svara upp mot medias och

andra externa aktörers frågor. Journalister ringer, i synnerhet i december. Socialchefen citerar vad de frågar efter: ”Hur är det med julen, har ni ökat tryck, eller?” Ambitionen finns att kunna svara, och inte bara vid jul, på frågor om utsatta situationer i staden. Denna strävan är inte bara reaktiv. ”Vi behöver höras och synas! Och så genom att göra det, också utmana.” Men för att prata med media, politiker och tjänstemän – ”då måste vi ha på fötterna”.

Ytterligare ett perspektiv som är särskilt viktigt för de insamlingsfinansierade verksamheterna är gåvogivarnas. Socialchefen menar som nämnts att en viktig effekt för dessa bör vara att organisationen gör det mest optimala för deras pengar. Vad är då det? Socialchefens tolkning är att det innebär att rikta organisationens insatser till rätt grupp och rätt behov och inte göra det som det offentliga har som sitt uppdrag.

Det är också en, verkligen en effekt, tänker jag. Och det är ju en effekt utav någon vettig styrning och ledning också.

Medvetenheten om att kunna mäta rätt, och uthålligt, återspeglas i intervjumaterialet. ”Ska vi göra det här, måste det vara viktigt för oss, för våra medarbetare”, oavsett om de ska ”sätta pinnar” eller på andra sätt bidra. Processledaren talar om en ökad medvetenhet om vad det är man följer upp. Och varför man gör det.

En annan uppföljande ansats som går i linje med verksamhetsutveckling har varit att identifiera antalet ”case”, det bistånd man ger enskilda individer för att hitta vägar till en bättre boendesituation, och då inte bara det särskilda personliga ombudets ärenden utan hela personalgruppens insatser. Här var mätandet en del i en strategi att all personal inom hemlöshetsverksamheten skulle ”jobba mer åt det hållet”, det vill säga uppföljning av individers situation. Mätning – i bred bemärkelse – syns även här sammankopplad med verksamhetsledningens (hierarkins) styrande och samordnande uppdrag.

## **Rationalitet**

Organisationens socialchef beskrev vid vår första intervju sin upplevelse av verksamheternas uppföljning några år tidigare: ”När jag kom, så mätte vi ingenting! Inte nå’t!” Konsekvensen, utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv, beskrev hen som att sitta på sin pinne och inte se något, kort

sagt vara ”blind”. Vissa sammanställningar har sedan dess gjorts för att besvara frågan ”vad gör vi, i alla fall?” Här markerade socialchefen en kritisk hållning: ”att försöka mäta dom *rätta* sakerna, inte bara saker som ska visa att jag har mycket att göra”. I detta skede kom kravet från Giva Sverige att medlemmarna ska avge en effektrapport.

”Nu jädrar får alla hugga i och vara med!” Socialchefen hade samlat sin ledningsgrupp en novembermorgon 2014. På agendan stod effektrapporten för 2014 och planeringen för 2015 års version. Vad ska den innehålla? En av de tre enhetscheferna kommer sent till mötet, upptagen med en debattartikel med hemlösas röster som håller på att skrivas fram. Under socialchefens ledning kopplas frågorna om att mäta effekt till utarbetandet av verksamhetsplaner med mål. Här har de tre gåvofinansierade verksamhetsgrenarna kommit olika långt. *Mottagnings- och familjeverksamhetens* chef har med sig en Powerpointpresentation med tre års mål. Den *Öppna verksamheten*, som både erbjuder brödutdelning, rum för självhjälpsgrupper och teaterverksamhet, har inga sådana. *Hemlöshetsarbetet* med härbärge och rådgivning för EU-migranter ligger dock i startgroparna.

Kravet, och åtagandet, att redovisa en effektrapport landar bland andra organiseringsprocedurer. Vi ser det som uttryck för att utveckla rationalitet. Ett mål- och strategiarbete pågår. Detta synliggörs i att man tar fram så kallade enhetsplaner där mål och strategier för olika insatser beskrivs i ett treårsperspektiv. I mottagnings- och familjeenheten pågår också ett arbete med att identifiera utfall eller effekt *på kort sikt*. Här framgår att beskrivning av *effekter på lång sikt* kräver att man vänder sig till forskningen.

Inom hemlöshetsarbetet har enhetschefen påbörjat ett kartläggningsarbete: Vilka är de besökare som sover på härbärgets? I vilken mån har de kontakt med socialtjänsten? Här prövas också en brukarenkät. Det initiativet var då inte sammankopplat med effektrapportens införande utan syftet beskrevs vara att få ”någotsånär hum om vi gör rätt saker”.

Ett initiativ att genomföra processkartläggningar under ledning av den särskilda processledaren som biträder socialchefen kopplas till arbetet med effektrapporten. Syftet beskrivs vara att förstå verksamheternas processer och att hitta mätetal och effekttal.

Genom kartläggningar och arbetet med att ta fram enhetsplaner med mål och strategier synliggörs också oklarheter i vad verksamheterna syftar till, frågor som har bäring på vad som kan förstås som resultat och effekter. En arbetsprocess rörande hemlöshetsarbetet genomfördes med

hjälp av en konsultfirma som bistår organisationen med sina tjänster utan ersättning (så kallad Pro Bono). Socialchefen beskriver hur ”de har visat oss på någon form av systematik” i arbete med verksamhetsplaner och strategier och genom att titta på

... hur många mål kan man ha då? Hur många långsiktiga mål kan man ha? Att banta ner det: Vad är realistiskt? Vad klarar ni av? och Hur följer ni upp att det här blir gjort? Så att, det är många utav de här sakerna så som vi håller fortfarande på att lära oss.

En av de frågor som behandlades var hemlöshetsarbetets innehåll. Konsulten beskrev sig vara oförberedd ”på bredden av erbjudanden”. Verksamhetens erbjudanden kategoriserades som *basbehov* (bespisning, sovplats/vila, hygien/tvätt, samtal, klädbyte, hjälp att lotsa vidare) samt *förändringsbehov*. Med det avsågs hjälp med myndighetskontakter och aktiviteter. En ytterligare kategori av erbjudanden handlade om *normaliseringsbehov*, som frisör, fotvård, tekniska redskap. Tolv olika brukargrupper identifierades (hemlösa, psykisk ohälsa, de utan svenskt medborgarskap, unga vuxna etc.) Kartläggningen visade att medarbetarna hade olika uppfattningar när det kom till vilka brukargrupper dessa erbjudanden är riktade.

Målrationalitet som idealisk organiseringsprincip utmanas när målen är många och möjliga mätpunkter än fler. Som ett steg i att utveckla verksamheten formulerades därför ett förslag att rikta och konkretisera organisationens erbjudanden till en mer specifik målgrupp. Att formulera syftet menade konsulterna också vara betydelsefullt för gåvogivarna. Medarbetarna och deras chef uppmanades, eller snarare ålades, att jobba med att tydliggöra de presenterade otydligheterna: ”Ni måste komma överens om vad ni ska göra.”

Även på andra håll i organisationen visade sig enheterna formulera olika primära mål. En chef med ansvar för insamling såg behov av att förenkla budskapen och erbjöd gåvogivarna att hjälpa genom att ge pengar till sängar för hemlösa. Chefen för hemlöshetsarbetet såg däremot behovet att arbeta med allmänhetens syn på vad som är hemlöshet och sträva bort från ”plåster-på-såren”-insatser, eftersom akutplatser inte löser några problem. ”Det strider mot allt vad jag lärt mig om socialt arbete.”

Å ena sidan ser vi här en konflikt i hur syftet med verksamheten definieras. Å andra sidan ger de olika aktörerna uttryck för en särkoppling

mellan vad organisationen signalerar utåt och kärnverksamhetens intentioner. Genom särkoppling skyddar man organisationen från interna konflikter och lämnar också möjlighet för att följa olika, i viss mån motsägelsefulla, strategier beroende på vem organisationen riktar sig till.

I en annan del av organisationen påbörjade ledningsgruppen för stiftelsen (som omfattar både gåvofinansierade verksamheter och upphandlade uppdrag) ett arbete med SIQ, Institutet för kvalitetsutveckling. Motiven angavs vara flera. Den intervjuade utvecklingsstrategen berättar att ett syfte är att ”få någon sorts överblick av situationen inom organisationen och vad vi ska prioritera framåt”. Det är också så att det i upphandlingar ställs krav på kvalitetsarbete, och då anses SIQ vara en känd modell att välja. Efter en frågegenomgång (”Ledningens analys”) hösten 2015 enligt SIQ-modellen under punkten *Resultat-kundtillfredsställelse* noterades: ”Effektrapport, brukarenkäter – vi måste bli bättre!” En gemensam enkät för de gåvofinansierade sociala verksamheterna kom att utarbetas under 2016.

Vår studie av organisationen har nu synliggjort olika insatser för att utveckla rationalitet: strategiskt målarbete med fleråriga verksamhetsplaner, deskriptiva insatser som processkartläggningar, kvalitetsutvecklingsarbete i ledningsgruppen och utvärderande insatser genom brukarundersökningar.

Men frågorna som arbetet för med sig är komplicerade. Vad är effekt när man jobbar med människor? Socialchefen med lång bakgrund inom socialt arbete menar sig bara ha hört att ”det går inte att mäta”. Men ur ett lednings- och styrningsperspektiv beskriver socialchefen det som ”spännande att börja titta på det här”.

Frågan problematiseras i ledningsgruppens diskussioner. Hur ska data tolkas? Färre besök kan bero på att man träffat helt rätt med insatsen, alternativt vara resultatet av ett dåligt bemötande. Har behoven minskat, eller känner man att dit kan man inte gå? Är antal överklaganden av myndighetsbeslut som personalen bistått gästerna att göra ett relevant mått? ”Men”, resonerar enhetschefen, ”det är fortfarande bara en output av vårt arbete, det blir ju inte ett resultat. Vad ledde det till?”

I arbetet med att ta fram den gemensamma enkätundersökningen diskuterades tänkbara enkätfrågor med de olika verksamheterna. Hur skulle en påståendeformulering för resultat som ”Jag har fått ett större kontaktnät” fungera? Ungdomsmottagningen pekade då på att det inte var ett mål för alla ungdomar, snarare kan vissa ungdomar behöva dra ner sitt kontaktnät.



Resonemangen visar på svårigheterna att hantera målrationalitet inom organisationens verksamhetsfält.

Relativt enkelt är att mäta deltagare och besökare. ”Men”, frågar sig socialchefen, ”om det kommer in tvåhundra personer genom dörrarna, eller om det är tolv sovande gäster och fullbelagt på härbärgat, är det bra i sig?”

Vid den andra intervjun med socialchefen 2015 beskriver han tankearbetet med att definiera insatser och effekter som att ”skala lök”.

... det var många fredagar som jag gick hem och tänkte: Ja! Nu har vi fångat det! Och så kom jag på månda'n ... Nä! Nä, nä, det är en aktivitet [och inte en effekt]. Ja, det här, skala löken liksom. Man borrar och borrar. Men det innebär ju också att vi har ju stökat, börjat stöka jättemycket med vår verksamhetsplan.

Våra observationer och intervjuer med personerna i de sociala verksamheternas ledningsfunktioner speglar ett tankearbete och, bildligt talat, en brottnig med frågor som effektrapporten inte ensam för in, men aktualiserar och skärper.

För att strukturera vår berättelse om organisationens aktörskap har vi nyttjat de tre begreppen identitet, hierarki och rationalitet. Här finner vi uttalanden om vad man är och vad man gör; om behov att kunna leda organisationen och svara för den; liksom rapporter om kartläggningar, målformuleringar och mätningar. Allt detta kan förstås som inslag i en strävan efter självständighet, med andra ord en provkarta på sådana enskilda men sammanflätade ambitioner och procedurer som konstruerar en idéburen verksamhets autonomi.

Till kriterierna för en självständig aktör hör, som vi beskrev inledningsvis, att ha kontroll på sina gränser och att kunna definiera vilka aktiviteter och resultat som är interna och vilka som är externa. Dessa kriterier utmanas inom den öppna verksamheten.

## **Den öppna verksamhetens särskilda karaktär**

Den aktör som organiserar en öppen verksamhet som den här studerade har att hantera flera utmaningar. Verksamheten är till sin karaktär svårämbar. Enklast är att mäta brödkön: det dagliga antalet nummerlappar. Antalet inslag i kaféets kassaapparat är en annan datakälla. Antal besökare är svårare att mäta, uppskattningar får göras. Även om en

person står och har en klickmätare vid julfirandet, så blir det ingen exakt siffra: ”Man insåg då att det var för mycket rökare... [som gick ut och in].”

I den öppna verksamheten berättar verksamhetsutvecklaren om erfarenheten att många besökare inte har bilden av sig själva att vara hjälpsökande. Så när personal då ställer frågan ”Tycker du det har blivit bättre när du...?” kan svaret bli ”Jag behöver väl ingen hjälp!”

Men där handlar det ju nå'nstans också om mötet med människor som kommer. Och att låta dom få vara människor när dom kommer till brödkön, och inte liksom nödställda.

I den öppna verksamheten råder som det verkar inte självklart konsensus om rollerna, vem som definierar sig som hjälpsökande och vad som gör att personer sökt sig dit. Detta syns också vara avsikten. Den Öppna verksamheten beskrivs av socialchefen som att den ”ska ha en stor dörr som står öppen för alla som vill komma in”.

Och du ska kunna komma in och kunna hämta bröd och bara gå ut, ta en kopp kaffe, *men* du ska också kunna vara med på nå'n förändrad livsresa om du vill det. Och allting däremellan. Och mycket bygger på någon egen deltagandetanke.

Därmed ”äger” organisationen inte en given kategorisering av målgruppen, inte heller behovsdefinitioner eller kunskap om resultat. Från den öppna verksamheten beskriver verksamhetsutvecklaren att det händer att personer kommer tillbaka och berättar, till och med lång tid efter.

Och då kommer man ju oftast för att berätta att ”det har gått bra för mig”. Så att vi får ju aldrig veta där det har gått mindre bra...

I den öppna verksamheten träffas AA-grupper. ”Var ligger effekten här?” frågar socialchefen. ”När du går in i gruppen eller när du går ur?” En ytterligare bedömningsfråga är från vilket perspektiv resultat och effekter ska bedömas – vem ges röst i den frågan? ”*Jag* kanske tänker så här”, resonerar socialchefen: ”Hel och ren och arbete – då har vi lyckats! Och *du* kanske tänker så här: 'Jag behöver ett ID-kort'.” Effektfrågan kan problematiseras: ”Att *vi* ser framsteg hos brukaren, *eller* att *brukaren* kanske känner att hon inte blir lyssnad på.”

Socialchefen är medveten om svårigheterna i strävan efter att få till ”något modelltänk med lite ordning och reda”.

...jamen, hur gör vi då med en verksamhet som vi kallar öppen social verksamhet, som är hemskt öppen, hur får man någon ordning i detta utan att sätta liksom band på nå'nting? För det finns ju någon magi där uppe, det bara funkar ju fast vi inte har så mycket planer eller nå'nting så'nt...

Det innebär inte att man inte försöker fånga någon ”ordning”. Med stöd av en ny funktion benämnd verksamhetsutvecklare har personalen getts handledning. Personalgruppen inom den öppna verksamheten, som beskrivs som brokig utan gemensam utbildningsbakgrund, har formulerat sig om ”Vad är det vi gör?” I en tungt belastad arbetssituation var intentionen att synliggöra arbetets innehåll. Här har de arbetat fram vad man kallar en arbetspassdokumentation. I den registreras inte besökarna, men väl vad besökarna efterfrågar. Verksamhetsutvecklaren berättar att denna datainsamling först väckte motstånd, men att den efter omformning accepterats. Så har medarbetarna, kallade stödassistenter, bland annat börjat notera hur många barn som rör sig i den öppna verksamheten – fastän det inte är en miljö till vilken man uppmuntrar att ta med barn. ”Men jag ser ju barn här, här är ju barn.” Och när så barns närvaro börjat dokumenteras så synliggörs det att det är barn i den öppna verksamheten varje dag. Likaså noteras hur många som sover i bänkarna på dagarna.

Med stora ryggsäckar under bänken. Så var det en man som satt där, trasiga strumpor, långt skägg, avmagrad och jag tänkte liksom att, just de här bilderna jag kan få från uteliggare, USA liksom, och du vet; det ser jag nu här...

Socialchefen noterar även ett annat mått på utsatthet som synliggörs i verksamheten.

Förra året tror jag vi räknade att vi gjorde fyra eller fem LPT-bedömningar [i den öppna verksamheten].<sup>9</sup> Det har vi aldrig gjort förut, inte någon. Det har aldrig [tidigare] varit någon som har varit så knallsjuk så vi har behövt ringa efter en läkare.

---

<sup>9</sup> LPT = lag om psykiatrisk tvångsvård.

Frågan om effekt har att relatera till vilka kvaliteter organisationen vill erbjuda. I den öppna verksamheten berättar verksamhetsutvecklaren att stödassistenternas datainsamling visar att det finns många äldre män som söker samtal. En del är kända, ”stammisar”, som varit där länge och som gärna berättar.

Men, men många gånger vet vi inte så himla mycket om hur folk har det. Det är ju lätt att tänka att man kommer dit, att det kanske är det mötet man har för dagen. Och att då liksom bli mött och sedd och bekräftad och få prata om nå'nting, om det så är väder eller om det är barnbarn eller vad, alltså. Det spelar verkligen ingen roll. Men det är den gången under dagen som du blir sedd av nå'n annan. Det här tänker jag; man blir till i mötet med den andre, på nå't sätt. Det är ju nå't magiskt i det.

Men vägen dit kan ha varit lång. Stödassistenterna i den öppna verksamheten beskriver processen när de möter någon ny och för dem okänd besökare:

... stödassistenten säger ”hej”, men får inget ”hej” tillbaka. Och hur många gånger man säger ”hej” till samma person, innan det plötsligt en dag kommer ett ”hej” tillbaka.

Långsiktighet syns vara ett inslag i metodiken och i den Öppna verksamhetens kultur.

Beskrivningen av ett aktörskap – om det definieras i termer av målbestämda insatser, resultat och effektrapportering – visar sig här behöva nyanseras. Det kan uttryckas så att hierarkin, verksamhetsledningen, förvisso har uppsikt över organisationens gränser, men genom att bildligt och bokstavligt öppna dörrarna släpper man en del av gränskontrollen. Därmed blir det, som resonemangen från organisationens företrädare visar, komplicerat att entydigt definiera resultat och effekter.

## **Effektrapporten tar form**

I Giva Sveriges mall för en effektrapport anges fem frågor som organisationen ska besvara: Vad vill er organisation uppnå? I vilket organisatoriskt sammanhang verkar er organisation? Vilka strategier har ni för att uppnå era mål? Hur vet ni om er organisation gör framsteg? Vad har ni åstadkommit så här långt?

På den sista frågan om vad organisationen åstadkommit, blir svaren i effektrapporten mer omfattande för varje år. Den konstruerade gemensamma enkäten från 2016 för de sociala verksamheterna har gett svarsstatistik och inte minst frisvar att redovisa. Rubriken Opinionsbildning har under de senare årens rapporter fått ökad uppmärksamhet. Nedanstående figur visar hur effektrapportens byggts på innehållsmässigt, år efter år.

**Tabell 1. Innehåll under rubriken Vad har ni åstadkommit så här långt? i effektrapporterna åren 2013–2017.**

<b>2013</b>	Två artiklar och en rapport om EU-migranter har publicerats. Årlig sammanfattning av de sociala verksamheterna utskickad till politiker, tjänstemän och media. Statistik över antal klienter, deltagare, prestationer som sängplatser, frukostar.
<b>2014</b>	Tabell över urval av prestationer genom akuta insatser (t.ex. portioner mat) respektive långsiktiga insatser (antal kuratorssamtal och sommarlägerdeltagare).
<b>2015</b>	Brukarenkät i hemlöshetsarbetet anger bl.a. att 87 procent av gästerna är nöjda med bemötandet.  Sju citat från besökare/deltagare i olika verksamheter återges. Tabell över urval av prestationer (akuta/långsiktiga insatser), bl.a. antal övernattnings, besök i öppen förskola, uppdrag hos personligt ombud.
<b>2016</b>	Under rubriken Opinionsbildning och påverkansarbete redogörs för publicerade debattartiklar, deltagande i paneldebatt samt ett ökande antal följare på sociala medier. Följeforskar rapport, teaterföreställning och påverkansarbete om rätt till sfi beskrivs.  Tabell med urval av prestationsmått för akuta och långsiktiga insatser, t.ex. antal klädrekvisitioner.  Deltagarenkät – "den första stora enkätundersökningen" – genomförd under två veckor (278 svar) redovisas. "Sammanställningen visar att över 80 procent svarat positivt på påståendena." Frisvars citat – en halv sida – återges under teman som "Meningsfullt stöd", "Bättre mående", "Att bli stärkt", "Att känna sig mindre ensam".
<b>2017</b>	Under rubriken Opinionsbildning beskrivs var texter av eller om organisationen publicerats och att dess direktor utnämns av kvällspress till en av stadens mäktigaste personer. Ökat följjarantal på sociala medier omnämns.  Tabell över urval av prestationer (akuta/långsiktiga insatser), t.ex. vägledning för hemlösa (antal ärenden).  Deltagarenkät (208 svaranden) redovisas i stapeldiagram: hur många som instämmer i påståenden såsom "Det stöd jag får i verksamheten gör skillnad för mig"; "Personalen bemöter mig utifrån den jag är och mina behov" och sju andra påståenden.  Frisvars citat denna gång är grupperade från de olika verksamheterna – drygt en halv sida.

Effektrapporten, liksom andra policydokument, går att ladda ner från organisationens webbplats. Men vägen dit är flera ”klick” långa. Rapporten återfinns inte under förstasidesrubriken ”Detta gör vi” utan under rubriken ”Om oss”, som inte är synlig förrän man klickat på markeringen ”Mer”.

## **Implementering med förhinder**

De fem årens arbete med effektrapporten beskrevs inledningsvis som ”spännande”, men de har också visat sig vara mödosamma och svåra. Omvärldsförändringar, exempelvis akuta behov av härbärgen för asylsökanden och neddragning av externa bidrag, utgör störningar för återkommande procedurer såsom mätningar av insatser och resultat.

Under en intervju 2017 återkom socialchefen till effektrapportens betydelse för att gåvogivaren ska kunna få svar på sina frågor: ”Vart tar mina pengar vägen? Vill jag lägga mina pengar här?”

Samtidigt utmanar [vi] oss, vi som alltid har sagt: ”Det går inte att mäta socialt arbete.” Nu så måste vi försöka göra det på något sätt.

Det leder till, menar socialchefen, att effektrapporten blir ett ämne under ledningsgruppens diskussioner.

Så den börjar att bli ett mer levande dokument, men...vi är ju inte där liksom. Vi levererar inte den effektrapport som jag vill göra.

Arbete pågår, uppenbart. Våra återkommande intervjuer från 2014–2018 visar hur tankar och ambitioner prövas, förkastas och utvecklas. Men effektrapporten, med socialchefens ord, ”ligger och singlar bredvid”, som något som ska fyllas på: ”Åh, nu kommer det också...åh, vad ska vi stoppa in där?” Likväl anses effektrapporten som ett viktigt dokument, ”för det finns någonting i den som jag tror skulle kunna bli hemskt bra”. Men på frågan om socialchefen fått någon reaktion på den någon gång blir svaret nekande: ”aldrig någonsin”. På frågan om utifrån kommande förväntningar på återkoppling blir svaret från den centralt placerade verksamhetsstrategen: ”Jag tror inte jag möter några förväntningar alls faktiskt.” Processledaren, som tidigare arbetat inom industrin, konstaterar att den ideella organisationen inte har någon ”extern aktieägare som går in och tittar på våra resultat varje månad”.

Nedanstående figur visar på samtalet och samspelet inom organisationen över tid. Figurens fleråriga tidsperspektiv gör det synligt att processen att implementera arbetet med effektrapporten inte haft en entydig och lättframkomlig väg.

**Tabell 2. Implementering av mätpraktiker i relation till åtagandet att redovisa en årlig effektrapport.**

	Resonemang inom ledningen	Verksamheternas praktik
2014	"I den första effektrapporten kunde vi säga vad vi gör, men inte effekterna." (Socialchef)	"Förra året höftade jag. Jag kan höfta ett år till, eller ta bort en del och i stället lyfta fram det vi vill göra mer." (Öppna verksamheten)  "Vi har haft en brukarenkät efter varje avslutad samtalsserie. Det är en stor utmaning att hitta variabler för familjelägrets effekt." (Mottagnings- och familjeverksamheten)  Processkartläggningar påbörjade. (Insamlingsenheten och hemlöshetsverksamheten)
2015	Vi måste veta vad det är vi ska göra, för att det är det vi ska mäta emot." (Socialchef)  "Om vi pratar om det, om vi för diskussioner, dialoger om det, om vi har det på prânt så har vi kommit en bit gentemot där vi är idag." (Utvecklingsstrateg)	"...antal bröd har vi räknat ut". (Öppna verksamheten)  "Vi har ju börjat dokumentera. Borde också dokumentera om någon har fått något boende – inte bara den som fått en natt här." (Hemlöshetsverksamheten)  Brukarenkät inom hemlöshetsverksamheten.  Framtagande av enhetsvisa verksamhetsplaner.
2016	"Jag tänker att det är väl inte nödvändigt med en processkartläggning för att göra en effektrapport eller för att hitta effektmåtten, men däremot, jag tänker att processkartläggningen mer går hand i hand med utvecklings- och förbättringsarbete på en enhet. Och så dessutom fångar man bättre och tydligare effektmått med det." (Processledare)	Planering av enkät till alla verksamheter, mer inriktad på brukarnas nöjdhet än utvärdering av insatser. Genomförs under två veckor.  Som långsiktiga mål formuleras: "ökad egenmakt, hälsa och känsla av sammanhang".

2017	<p>"Jag tänker att hittills har vi inte styrt någonting utifrån statistiken." (Processledare)</p> <p>"Jag tror att det blir rätt väg att göra den stora enkäten och se'n börja gå neråt på de ställen där vi verkligen tror att man ska kunna göra egna utvärderingar." (Socialchef)</p>	<p>Gemensam enkät för de sociala verksamheterna.</p> <p>Uppföljning av verksamhetsplaner i ledningsgruppen.</p> <p>Processledaren uttrycker att det är svårt att hinna med:"Se'n kommer det in tjugo andra grejor under året som sätts fokus på."</p>
2018	<p>"För mig är det fortfarande väldigt otydligt vad det egentligen är vi ska mäta." (Verksamhetsutvecklare)</p> <p>"[Effektrapporten] bär ingenting, den bara publiceras någonstans." (Socialchef)</p>	<p>"... deltagarenkäten, där jobbar ju medarbetarna på jättebra för att få ut till besökarna." (Öppen verksamhet)</p> <p>"Ibland har vi skrivit lite case, för att visa på effekt på det sättet eller lyfta fram citat." (Hemlöshetsverksamhet)</p> <p>Nationell samverkansorganisation tar beslut att påbörja en förstudie om effektmätning.</p>

Det finns ytterligare en fråga som inte ställs, men som vi tangerar i intervjuerna: Vem äger effektrapporten?

I en intervju 2018 gör socialchefen en jämförelse mellan effektrapporten och en annan redovisning, en så kallad *fattigdomsrapport* som presenteras varje år på internationella fattigdomsdagen den 17 oktober. Fattigdomsrapporten beskriver några av de grupper av hjälpbehövande som organisationen, tillsammans med sina systerorganisationer, bistår. Här identifieras hjälpinsatser till fyra kategorier (EU-migranter, papperslösa, de med långvarigt försörjningsstöd samt de så kallade ohjälpta medborgarna). Fattigdomsrapporten har utvecklats av systerorganisationerna själva med stöd från forskare. Den kan beskrivas som ett sätt att koppla de direkta hjälpinsatserna till organisationens socialpolitiska mission. Detta blir tydligt demonstrerat under fattigdomsdagen 17 oktober 2017 då fattigdomsrapporten utgör grunden för ett offentligt samtal i organisationens lokaler med kommunstyrelsens ordförande och en forskare i socialt arbete. Sådana presentationer och arrangemang återspeglas också i lokala media.

För fattigdomsrapporten beskriver socialchefen en annan utveckling än för effektrapporten och konstaterar att den "har [vi] ägt själva".



...så den är lite annorlunda på det sättet att den är verklighetsliksom *vår* och jag tänker, den relationen har jag inte till effektrapporten, på det sättet. Vilket kanske är himla synd...

Båda rapporterna innehåller statistik över hjälpinsatser och speglar därmed organisationens mål och identitet. Men Giva Sveriges effektrapport är en standardiserad form för insamlingsorganisationer i Sverige. Till skillnad från denna syns Fattighedsrapporten ha funnit – eller givits – ett format som mer specifikt speglar just organisationens identitet och därmed blir användbar för att proaktivt meddela organisationens ärende till omvärlden.

## Att balansera autonomi och kontroll

Det är dags att summera vår undersökning. Inledningsvis ställde vi frågan hur en idéburen verksamhet utvecklar och upprätthåller sin position som självständig men resursberoende aktör i en kontext fylld av krav på ansvarighet och bevis på prestationer.

Balansakten mellan hänsyn till utifrån kommande krav på kontroll och till den egna självständigheten synliggörs tydligt i redovisningsrelaterade aktiviteter. Under de år vi har studerat organisationen har vi fått se en noterbart stor mängd arbetsinsatser relaterade till kraven på granskning. Genom att följa handhavandet av effektrapporten genom tid och rum har vi mött en rad aktiviteter: utformning och genomförande av enkätundersökningar, processkartläggningar, konsultinsatser om verksamheternas målarbete, målgrupper och informationsstrategi, implementering av verksamhetsuppföljning med mera.

Diskussionen om effektmätandets problem och det som driver det tämligen digra arbetet med mät- och effektprocedurerna syns inte minst vara internt genererad trots de utifrån kommande propåerna. Den bakomliggande intentionen, som uttrycks genom medlemskapet i Giva Sverige, är att främja förtroendet för insamlingsorganisationen hos nuvarande och potentiella gåvo- och bidragsgivare.

Vår redovisning visar att arbetet inte har varit problemfritt. Det har kostat möda och många arbetstimmar. Det ligger nu flera årgångar av effektrapporter i arkiv och den senaste på organisationens webbplats. Hur kan vi förstå detta arbete?

Den implementering av en ”effektrapport” som beskrivs i kapitlet kan tolkas som en taktisk anpassning till granskningsamhällets ideal för en ”modern” organisation med kontroll över sina resurser och gränser, något som en insamlingsorganisation ”ska göra” för att upprätthålla legitimitet och förtroende. Det vi sett under vårt drygt femåriga umgänge med organisationen är att man inte reservationslöst anammar ett pålagt redovisningsideal, inte heller visar ett bestridande motstånd, eller ett undflyende beteende (Oliver 1991), utan att man ihållande arbetar med att tolka externa krav i relation till organisationens behov.

## Det komplexa aktörskapet

Vår långvariga relation till organisationen hjälper oss att se att aktörskap inrymmer mer än det som sammanfattas i en formell strategi eller införandet av en ny redovisningsmodell. Vi återvänder nu till den teoretiska modell som vi beskrev i inledningen för att studera aktörer. En ”aktör” avses då vara en enhet med tydlig identitet, med självständighet att styra mot egendefinierade mål samt med kontroll över sina gränser, resurser och aktioner.

De tre variablerna (identitet, hierarki och rationalitet) för att definiera detta aktörskap och som fått ledsaga framställningen är naturligtvis inte tre separata storheter. De ska snarare förstås som uttryck för hur invälda olika modeller, procedurer och tankesätt är i varandra. Vi kan med Brunsson och Sahlin-Andersson tala om att ”många av organisationens element är inbördes beroende” (1998 s. 83). Fallstudien visar hur de tre kriterierna är användbara men att uppmärksamhet och utrymme behöver ges för kriteriernas fallspecifika uttryck.

*Identitet* manifesteras bland annat i organisationens mål och utgör ett sätt att uttrycka dess ärende i världen. Jämförelsen mellan Giva Sveriges effektrapport och den organisationsspecifika Fattigdomsrapporten visar att även redovisningsformer har betydelse för identitetens gestaltning. Effektrapporten å sin sida redovisar, genom åren alltmer utförligt, vad organisationen åstadkommit. Fattigdomsrapporten visar sig ha ytterligare en dimension. Genom dess analys av kategorier som får stöd från organisationen, nyttjas den för att problematisera samhällssituationer och ställa krav på myndigheter. Fattigdomsrapporten kan därför sägas

bekräfta organisationen, inte bara i sin funktion som utförare utan även i rollen som röstbärare. Här syns inte effektrapporten bidra på samma sätt.

När identiteten ska bli handling har *hierarkin* en nyckelroll. Att arbetet med effektrapporten i både intervjuerna och den observerade praktiken så intimt knutits samman med behovet av ökad styrbarhet och att även omvärldsbevakning nämns i sammanhanget påvisar relationen till hierarkin.

Internt har hierarkin en samordnande uppgift. Hierarkin träder fram genom de olika initiativen att skapa samsyn av till synes löst kopplade element, såsom översynen av hemlöshetsverksamhetens olika ”erbjudanden” till en rad målgrupper.

Hierarkins samordnande roll gäller även idéburna organisationers redovisningspraktiker i bred bemärkelse (Ebrahim 2003). Detta synliggörs bland annat i de många intressenter som förekommer i verksamhetsledningens resonemang om effektrapporten. Här nämns Giva Sverige, verksamheternas målgrupper, de enskilda brukarna/gästerna, andra aktörer på fältet som ungdomsmottagningar, journalister och media, gåvo- och bidragsgivare och de egna medarbetarna. Ett exempel på utåtriktade uttryck för denna roll är arbetet för att utmana stereotypa bilder av hemlösa människor. Samordning krävs även för uppföljning av mål och resultat.

Det görs genom att utveckla *rationalitet*, bland annat genom att implementera en ny redovisningsprocedur. Arbetet med effektrapporten kan därför tolkas som ett sätt – ett led i en strävan – att stärka organisationens hierarki. Det påvisar dels ett moraliskt ansvar för gåvogivares skänkta medel, dels ett behov av en organisatorisk kontroll över resurser och resultat. Både ansvaret för samordningen och resultatet tillskrivs ledningen (hierarkin), av vilken ansvar utkrävs.

Det här är inte minst viktigt i den marknadspräglade omgivning som organisationen har att agera (och överleva) i. På en marknad förväntas självständiga aktörer handla utifrån sina intentioner och intressen. Därför är det viktigt att gränserna är tydliga: Vilka resurser ägs av vem? Vilka resultat kan tillskrivas vem? Fallstudien visar dock på behovet att nyansera bilden av ett sådant aktörskap. Självständighet har (bland annat) karaktäriserats av kontroll över gränser och resultat. Vi ser här – i den öppna verksamheten – ett exempel på hur ett självständigt aktörskap kan släppa gränskontrollen för att öppna för andra värden som inte alltid definierats i förväg.

Avslutningsvis: Vem är då aktören i detta fall? Vi har mött en *socialchef* med kollegor och medarbetare som arbetar för att *organisationen* ska kunna agera i sitt specifika sammanhang, bland annat genom att vara medlem i en *branschorganisation* som strävar efter att främja förtroendet för *kategorin idéburna verksamheter*. Man kan här tala om aktioner på olika nivåer. Annorlunda uttryckt: en aktör utgör en annan aktörs kontext. Aktörskap skulle därför kunna liknas vid en babusjka, den delbara ryska trädockan med allt mindre dockor inuti. Med andra ord visar fallstudien på ett aktörskap som, om än i strävan efter autonomi, bör förstås som inbäddat i andra aktörskap. Det fenomen som i litteraturen kallas *embedded agency* förstås där som en motsättning mellan aktörens autonomi och omgivningarnas krav. Den här fallstudien lyfter fram komplexiteten i ett självständigt aktörskap, i beaktande av den balansakt som avkrävs organisationen mellan yttre institutionella krav, inre styrbarhet och hänsynstagande till dem som organisationen enligt sina stadgar och sin mission ska vara till för.

## Referenser

- Arvidson, Malin & Lyon, Fergus (2013). Social Impact Measurement and Non-profit Organisations: Compliance, Resistance, and Promotion. *Voluntas* 25:869–886. DOI 10.1007/s11266-013-9373-6.
- Battilana, Julie & D’Aunno, Thomas (2009). Institutional work and the paradox of embedded agency. I: Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby & Bernard Leca (red.). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Boxenbaum, Eva & Jonsson, Stefan (2017). Isomorphism, diffusion and decoupling: Concept evolution and theoretical challenges. I: R. Greenwood, C. Oliver, T.B. Lawrence & R.E. Meyer (red.). *The Sage handbook of organizational institutionalism* (2 uppl.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, s. 77–101.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin (1998). Att skapa organisationer. I: Ahrne, Göran (red.). *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Christensen, Rachel A. & Ebrahim, Alnoor (2006). How does accountability affect mission? The case of nonprofit serving immigrants and refugees. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(2), 195–209.  
<https://doi.org/10.1002/nml.143>
- Denvall, Verner & Nordesjö Kettel (2021) Bortom det instrumentella idealet – om kunskapsanvändning i utvärderingssystem. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.
- Ebrahim, Alnoor (2003). Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*, 31(5), 813–829.  
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00014-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00014-7)
- Ebrahim, Alnoor (2005). Accountability myopia: Losing sight of organizational learning. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), 56–87.  
<https://doi.org/10.1177/0899764004269430>
- Effektfullt. <https://effektfullt.se> [Hämtad 2020-09-03].
- Frivilligorganisationernas insamlingsråds kvalitetskod, numera:  
[www.givasverige.se/kvalitet-styrning](http://www.givasverige.se/kvalitet-styrning)
- Giva Sverige a. [www.givasverige.se](http://www.givasverige.se) [Hämtad 2020-09-03].
- Giva Sverige b. <https://www.givasverige.se/kvalitet-styrning/> [Hämtad 2020-09-03].
- Helmersson, Sara (2017). *Mellan systemskap och behandling: Omförhandlingar inom ett förändrat stödfält för våldsutsatta kvinnor*. Lund: Lunds universitet.

- Johansson, Håkan, Arvidson, Malin, Johansson, Staffan & Nordfeldt, Marie (2019). *Mellan röst och service: Ideella organisationer i lokala välfärdssamhällen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson, Eskil (1998). *Narrow management: The quest for unity in diversity: A study of resource dependence and institutionalisation in nonprofit organisations: The case of the Ethiopian Evangelical Church Mekane Yesus*. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Milbourne, Linda (2013). *Voluntary sector in transition*. Bristol: Policy Press.
- Moxham, Claire (2014). Understanding third sector performance measurement system design: A literature review. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(6), 704–726. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-08-2013-0143>
- O'Dwyer, Brendan & Unerman, Jeffrey (2008). The paradox of greater accountability: A case study of Amnesty Ireland. *Accounting, Organizations and Society*, (33), 801–824. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.002>
- Oliver, Christine (1991). Strategic responses to institutional pressure. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <https://doi.org/10.2307/258610>
- Power, Michael (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and organizations*. (2 uppl.). Thousand Oakes: Sage Publications.
- Weick, Karl (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1–19. <https://doi.org/10.2307/2391875>



# 7. Vanans makt

## *Att förstå och hantera risker i människans institutioner*

KRISTINA CARLSSON STYLIANIDES

*Genomförandet av vanemässiga handlingar kan innebära risker i arbetet med människor. Upprepade beteenden i stabila kontexter kan innebära att handlandet utförs med minsta möjliga reflektion snarare än medvetet övervägt. Vanans makt tar över, en risk i situationer som avkräver just medvetna överväganden och beslut.*

Hur kan vi förstå fenomen som institutionalisering? Vilka verktyg erbjuder forskningen för att förstå och förklara individers handlande i institutioner? Med utgångspunkt i såväl sociologisk som kognitiv och socialpsykologisk teori kommer jag i det här kapitlet att undersöka och problematisera institutionalisering och beskriva hur vanor skapas och vad detta kan få för konsekvenser. Jag kommer också att presentera *vanans makt* som en tröghetsmekanism vid institutionell förändring.

Vanor och rutiner kan ses som nödvändiga för den enskildes trygghet och utveckling. Till exempel Giddens (1991) beskriver hur vanor och rutiner spelar en fundamental roll i barnets utveckling av en grundläggande trygghet som följer genom den enskildes liv. Men vanor är många gånger problematiska. I vanebegreppet finns ett inbyggt vidmakthållande – en etablerad vana gör det möjligt att upprätthålla till exempel daglig motion utan att den enskilde behöver reflektera särskilt mycket över det, en promenad varje förmiddag vid en viss tidpunkt genomförs mer eller mindre per automatik när vanan väl etablerats. Å andra sidan fungerar detta inbyggda vidmakthållande även när oönskade vanor etablerats. I en sådan situation försvårar det för den enskilde att bryta eller avveckla sitt vanemässiga beteende. Vad har vanor och vanemässigt beteende med institutioner att göra? Kunskapsociologerna Berger och Luckmann (1991) beskriver hur beteenden övergår till institutioner med hjälp av den så kallade habitueringsprocessen. Enligt författarna är habituering själva grunden eller ursprunget till institutionalisering och en mekanism som inte uppstår i det sociala utan är en förutsättning, ett villkor i den enskilda människans väsen. Författarna menar att handlingsalternativen blir färre när en handling



habitualiserats och att handlingen därför kan genomföras mer effektivt, alltså utan att den enskilde behöver bearbeta oändligt många handlingsalternativ innan denne kan skrida till handling. Genom habitueringsprocessen har handlingsalternativen blivit färre och individen behöver mindre tid och energi för att agera. Berger och Luckmann kallar detta för *psykologisk lättnad* (ibid.). De menar att denna psykologiska lättnad i vissa situationer gör det möjligt att lägga energi på reflektion i andra situationer som avkräver just reflektion. Senare forskning om vanor och vanebildning har dock visat på den komplexitet som vanebildning och vanor innebär och har snarare problematiserat den förenklande kraften som är inbyggd i vanor och dess påverkan på den enskilde (Nilsen m.fl. 2012; Verplanken 2018). Att den enskilde i ett givet sammanhang skulle ha förmåga att medvetet välja vilka handlingar som avkräver medveten reflektion och vilka handlingar som kan utföras automatiskt, är minst sagt ifrågasatt inom kognitiv- och socialpsykologisk forskning. Inte heller finns det något som pekar på att de mekanismer som tros vara avgörande för vanebildning och vanor som ”satt sig”, skulle påverkas av etiska överväganden. Undantaget skulle vara om vanans makt i den givna situationen identifieras och medvetandegörs och individen formar intentionen att göra just medvetna överväganden i denna situation. Under dessa förutsättningar är det faktiskt möjligt för individen att ta tillbaka den kontroll som en gång gått förlorad i det automatiska handlandet.

I habitueringsprocessen verkar en annan mekanism som är av vikt för att förstå grunden för institutioner. Den är social, det vill säga uppstår i samspel mellan flera människor. Denna mekanism benämner författarna som *typifiering* (Berger & Luckmann 1991). Institutionalisering uppstår, enligt författarna, när det sker en ömsesidig typifiering av såväl individer som habituerade beteenden. Typifiering är alltså en gemensam klassificering av handlingar och (handlande) individer. När dessa två mekanismer samspelar, alltså när flera individer, individuellt eller i samspel, skapar vanor som utesluter handlingsalternativ och på så sätt effektiviserar handlande, samtidigt som samma individer i samspel typifierar sina handlingar och varandra, uppstår en institution.

Genom att skapa vanor och rutiner som vi själva önskar, utnyttjar vi vanors inbyggda vidmakthållande för att nå och upprätthålla ett önskat leverne till minsta möjliga kognitiva och emotionella kostnad. Att bryta en vana kostar desto mer, både kognitivt och emotionellt. Eftersom vi hela tiden riskerar att utveckla icke-önskvärda vanor som så snart de ”satt

sig” understöds av vanornas inbyggda vidmakthållande, innebär vanor också risker för oss människor.

När man studerar de mekanismer som vidmakthåller vanor framstår fenomenet som än mer problematiskt. Särskilt påtagligt är detta i situationer som avkräver medvetna överväganden och beslut, men som präglas av rutiner i en stabil miljö. Som vi ska se längre fram i texten så påverkar vanor som ”satt sig” *hur* vi tar beslut och skrider till handling. Vanors inbyggda vidmakthållande påverkar själva vår beslutsprocess och vårt handlande. I resten av texten kommer jag referera till detta som *vanans makt*.

Berger och Luckmann (1991) har beskrivit hur ett upprepat beteende över tid övergår från att vara enbart ett (upprepat) beteende till att bli en institution, vad de benämner som habitualisering. Läsaren kanske frågar sig vad skillnaden egentligen är mellan habitualisering och vanans makt som jag introducerar i den här texten. Jag ser habitualisering som en del i vanans makt – skillnaden ligger i att jag i genomlysningen av vanans makt kommer att lyfta in forskning om mekanismer på mikronivå och söka beskriva själva den process som Berger och Luckmann (1991) benämner habitualisering. Genom detta angreppssätt erbjuds läsaren en mer nyanserad förståelse för vilken typ av påverkan vanans makt har på vårt förhållningssätt till givna situationer. Jag kommer att diskutera vanans makt som en mekanism bakom institutionell tröghet och ställa denna diskussion mot institutionella logiker och dess förändrande potential. Dessutom bereder kapitlet början till en förståelse för hur vanans makt eller det som ”sitter i väggarna” kan motas eller avvecklas.

Kapitlet kommer att gå igenom vanans makt utifrån ett socialt och ett individuellt perspektiv. Inledningsvis presenteras vanors mikromekanismer utifrån ett individuellt perspektiv och med utgångspunkt i socialpsykologin och andra närbesläktade discipliner. Därefter presenteras ett socialt perspektiv, som särskilt kommer att positionera vanans makt i förhållande till institutionella logiker. För att tydliggöra institutionella logiker kommer jag att arbeta med två exempel från det sociala arbetets praktik, nämligen Bostad först (BF) och IPS (Individual placement and support). Bostad först är en boendeinsats som fokuserar på att ordna en permanent bostad till en hemlös individ utan kvalificeringskrav (Knutagård & Kristiansen 2013). IPS är en insats som riktar sig till människor med psykisk ohälsa som vill ha ett avlönat arbete på den reguljära arbetsmarknaden (Hasson m.fl. 2011; Bejerholm m.fl. 2015). Båda dessa insatser syftar till att lösa det praktiska problemet först

(det vill säga avsaknaden av boende eller avlönat arbete) för att sedan, när individen har boende eller avlönat arbete, stödja individen att behålla dem.

## Vanor och vanans makt

### **Automatisk och reflekterad kognition**

Inom psykologin och relaterade discipliner finns teoretiska modeller som söker förklara vanemässiga beteenden. Flera framgångsrika modeller går under benämningen två-system-hypotesen (eng. *dual-processing theory*), gemensamt för dessa modeller är att de menar att det finns två olika kognitiva vägar för mänskligt processande av information: en mer långsam och reflekterande och en snabb, automatisk och förenklande. Vilka egenskaper eller vilken sorts information som tillhör vilket av de olika systemen är omtvistat, och många förespråkare för två-system-hypotesen pratar här förbi varandra (Evans & Stankovic 2013). De allra flesta är dock överens om att människor har olika sätt att bearbeta information, och de sätt som har identifierats är just ett långsamt och reflekterande system kontra ett snabbt, oreflekterat och automatiskt system (Evans & Stankovic 2013; Kahneman 2014). Dessa två system kan med fördel ses som ytterpunkter på ett kontinuum.

### **Automatisk kognition**

Vanor betraktas som en del av människors automatiska kognition. Kännetecknande för automatisk kognition i förhållande till vanor är att processerna inte påverkas av (utan till och med kan utföras i direkt motsättning till) individens intentioner. Dessutom är processerna omedvetna (då syftar jag alltså på vad som triggar en vana samt hur den psykologiska mekanismen fungerar), effektiva (de kräver inte uppmärksamhet eller medveten reflektion) och stimulusdrivna (Mazar & Wood 2018). Att de är stimulusdrivna innebär att vanemässiga handlingar kan triggas direkt genom stimuli i omgivningen som ett resultat av tidigare samvariation mellan just ett omgivningsstimuli och ett beteende (Wood

& Neal 2007). Sådana stimuli benämns som *cues* på engelska, härfter kommer jag enbart att referera till dem genom att använda *stimuli* som begrepp. Men jag avser inte vilka stimuli som helst utan just sådana som finns i den materiella eller sociala miljön och som triggar individer till rutinmässigt handlande. Automatism kan förstås som en kognitiv genväg där individen inte identifierar och/eller väger eventuella utfall mot varandra utan i stället snabbt och tanklöst tar beslut eller förhåller sig på ett visst sätt i en given situation (Nilsen m.fl. 2012). I dessa situationer är socialarbetarens förhållningssätt outsourcat till miljön genom att till exempel vissa karaktäristika hos brukare fungerar som trigger till en stereotyp och på så vis aktiverar ett automatiserat handlande. Det egna och delade tänkandet, sprunget ur social inläring, lägger sig som ett raster mellan vad som finns i miljön (till exempel en brukare) och socialarbetaren själv (dennes eget tänkande) och blir på så vis en del i och produkt av den sociala miljön. Begreppet outsourcing används av bland annat Nilsen med flera (2012) för att beskriva just hur vanemässiga beteenden ofta styrs av stimuli i miljön snarare än individens egna tänkande, men det bör tilläggas att den miljö individen upplever alltid (minst) är ett samspel mellan en tänkande människa och en värld.

Utän att vilja eller ens förstå varför kan delar av vår miljö trigga ett visst beteende på så vis att miljön styr individens handlande. Själva det vanemässiga handlandet kommer alltså inte som ett svar på individens vilja utan som en automatisk respons på något stimuli i miljön. Wood och Neal (2007) beskriver att det är just kontrollen över det egna beteendet som outsourcas. Med ett social- och kulturvetenskapligt raster kan stereotyper förstås och benämnas som symboler – alltså en (omedveten) tolkning av något i vår miljö som vi förhåller oss till som meningsfullt och eller värdeladdat.

Automatisk kognition ställs ofta i kontrast till långsammare och reflekterande kognitiva processer som i högre grad påverkas av människors inre kontroll på så vis att intentioner, värderingar och attityder spelar större roll för individens val eller förhållningssätt i olika situationer.

## **Reflekerad kognition**

Reflekerad kognition ställs ofta i bjärt kontrast till automatisk reflektion och kännetecknas av relativt långsamma och medvetna tankeprocesser som väger olika handlingsalternativ och dess utfall mot varandra (Kahneman 2014). En socialarbetare som dels ställer olika handlingsalternativ mot varandra, dels försöker identifiera olika utfall för brukaren beroende på socialarbetarens eget handlande använder sig av sin reflekterande kognition. Genom att tillämpa ett reflekterande förhållningssätt kan socialarbetaren undgå att stereotypisera brukaren utifrån till exempel ras, kön och/eller klass och därmed undvika att stimuli i miljön triggar sådana stereotypiseringar varpå ett associativt, oreflekterat handlande följer. En socialarbetare som begagnar sig av reflekterande kognition kan identifiera fler handlingsalternativ och arbeta mer kreativt med de alternativ som hen lyckas identifiera i jämförelse med den socialarbetare som agerar rutinmässigt, styrd av vanans makt. När socialarbetaren begagnar sig av en reflekterande kognition har hen större möjlighet att formulera och agera på egna intentioner samt lyfta in och ta hänsyn till värderingar, etik och eventuella etiska dilemman.

## **Vanornas anatomi**

I två dagboksstudier, som genomförts av Wood, Quinn och Kashy (2002), fick studenter återkommande skriva ner sina beteenden (per timme) och det visade sig att mellan en tredjedel och hälften av studenternas beteenden kunde betraktas som vanor (Verplanken 2018). Nilsen med flera (2012) hävdar att större delen av det arbete som hälso- och sjukvårdsanställda dagligen utför görs genom vanor. Detta innebär att hälso- och sjukvårdspersonalens förhållningssätt till sitt arbete under större delen av arbetsdagen struktureras av villkor för människors kognition som marginaliserar den enskildes värderingar, attityder och egna överväganden. De institutionella logiker som opererar på arbetsplatsen borde alltså vara strukturerade av de villkor som vanans makt utgör för människors kognitioner. När genomförandet av en logik blivit vanemässigt är det vanemässiga beteendet per definition svårt att avveckla. Allra bäst förutsättningar för att avveckla gamla vanor och utveckla nya, tycks vara att byta sammanhang, till exempel genom att flytta (Nilsen m.fl. 2012). Vanor är starkt kontextberoende och

vanemässigt beteende har beskrivits som att individers inre kontroll (genom påverkan av värderingar och attityder) i stället outsourcas till kontexten som direkt och automatiskt aktiverar vanemässiga beteenden. Då samhällets institutioner upprätthålls av människors vardagliga handlande är det viktigt att erkänna och belysa den inneboende konservativa kraft som ett beteende som blivit vanemässigt innebär.

Ett beteende som blivit en vana kännetecknas av ett alltmer automatiserat och oreflekterat förhållningssätt där individers värderingar och attityder marginaliseras från själva handlingen (Nilsen m.fl. 2012). Inom socialt arbete där medveten reflektion och etiska överväganden ofta är centralt kan det ha subversiva effekter på så vis att det vanemässiga handlandet i sig innebär en högre grad av automatism där ett givet handlingsalternativ associativt triggas (på bekostnad av andra handlingsalternativ som efter medveten reflektion kanske hade ansetts mer lämpliga).

## **Vad är en vana?**

Inom psykologisk teoribildning kan vanebegreppet sägas bestå av två grenar som belyser närbesläktade men olika aspekter av vanor. Den äldsta grenen av vanebegreppet kan förstås som en, genom erfarenhet av kroppen (inklusive kognitionen) i världen, förvärvad benägenhet i syfte att anpassa individen till världen (Verplanken 2018). Här beskrivs vanebegreppet som en slags minnesbank som samtidigt utgör individens benägenhet att tolka och agera på särskilda sätt i särskilda situationer. Detta synsätt är äldre men inte inaktuellt, däremot har ytterligare en gren utvecklats som enkelt uttryckt definierar en vana som ett beteende som har upprepats över tid och i en stabil miljö (Verplanken 2018). Det är dock alltför förenklande att sätta likhetstecken mellan vanor och erfarenheter av tidigare upprepade beteenden. En vana som den beskrivs inom den senare traditionen förutsätter en mental representation av en association, som byggs upp genom beteendepreparering i en stabil miljö (Verplanken 2018).

Viktigt att notera är att vanebegreppet omfattar såväl beteendemönster som tankemönster (Verplanken 2018). Med tankemönster menar jag inte vad individen tänker på utan snarare *hur* individen tänker, i dess ytterligheter reflekterande eller associativt. När en vana har formats identifieras den som en del av individens implicita kognition, som antas

ha en direkt påverkan på beteendet samtidigt som beteendet i sin tur, genom betingning (se nedan för mer ingående förklaring), anses bidra till att forma vanor (Verplanken 2018).

Nilsen med flera (2012) definierar vanor som beteenden som har upprepats tillräckligt många gånger för att automatiseras. Vanor kan manifesteras på olika sätt och olika typer av vanor kan vara mer eller mindre etablerade och därmed mer eller mindre svåra att bryta (Danner m.fl. 2011). Wood och Neal (2007), som undersökt fenomenet djupare, uttrycker att vanor per definition är resultatet av en långsamt stegrande automatism som betingar en association mellan (en) komponent(er) i miljön och (ett) handlande eller tänkande som respons på (den) komponenten(erna) i miljön. Det sker på så vis att komponenten i miljön associativt kan väcka ett särskilt handlande eller tänkande utan att vägledas av (den ursprungliga) målsättningen (om det fanns någon sådan). Wood och Neal (2007) undersöker, med utgångspunkt i empiri, hur individers målsättning och forandet av vanor kan återverka. Grovt sett identifierar författarna tre olika mönster för återverkan:

1. målsättning kan styra utvecklandet av vanor eller vanans makt
2. vanor eller vanans makt kan forma målen
3. vanor och målsättning står i växelverkan.

Alltså kan tänkandet under vissa omständigheter styra vårt handlande, emedan handlandet under andra omständigheter kan styra vårt tänkande och under ytterligare andra omständigheter står vårt tänkande och handlande i växelverkan. Att använda ordet *omständigheter* ska här förstås ungefär som situationer; de är direkt miljöbundna och förutsätter en tänkande och handlande individ, en kropp i rummet.

## **Hur upprätthålls en vana?**

När vi blickar mot en av de mekanismer som upprätthåller en vana, nämligen kontextuella stimuli som aktiverar beteenden, så kan den kontextuella beteendeaktiveringen ske direkt, utan medling genom till exempel mål eller intentioner. Flera studier har visat att intention kan användas som prediktor för (framtida) beteende generellt, men att den fungerar mindre väl när ett beteende blivit en vana (Nilsen 2012). När individen väl utvecklat en vana, verkar den på, i och genom individen,

ofta oberoende av individens målsättningar. Goda indikatorer på att ett handlande är vanemässigt är att det existerar i frånvaro av målsättningar och intentioner, att det utförs oberoende av förväntade utfall och att handlandet är känsligt för kontextuella förändringar (Mazar & Wood 2018). När beteendet blivit en vana har det gradvis och parallellt med upprepad praktik över tid förskjutits från relativt hög grad av inre kognitiv kontroll (det vill säga påverkan av individens värderingar och attityder) till att bli alltmeroreflekterat, att jämföra med begreppet outsourcing, alltså att outsourca kontrollen över beteendet, som vissa forskare använder (Wood & Neal 2007; Gardner & Lally 2018, Nilsen 2012). När beteenden upprepat över tid utförs i relativt stabila kontexter, utmanas individens egen kontroll av bland annat värderingar och attityder till att bli mer beroende av kontexten och kontextuella och situationsbundna stimuli, något i miljön associeras med en särskild respons (handling) (Nilsen m.fl. 2012). Bildligt förklarar kan en vana, med betingning som mekanism, ses som ett mynt: stimuli i miljön utgör en sida av myntet och hur man handlar utgör andra sidan (miljö–association–respons = situation–handling eller tänkande–handling), när ena sidan triggas eller aktiveras, triggas också den andra till att aktiveras. Dessa stimuli kan utgöras av något i vår materiella miljö såväl som i individers ackumulerade erfarenheter, som kan beskrivas som mentala representationer och kan bestå av egentligen vad som helst som triggas en association till ett beteende. Särskilt intressant är den roll som kontextuella stimuli spelar när en vana satt sig.

En svårighet är att individer sällan är medvetna om dessa stimuli och deras påföljande effekter (Mazar & Wood 2018). Generellt uppfattar individer sitt beteende som intentionsstyrt, i betydelsen valt beteende (vilket visats genom bland annat uttalade preferenser efter manipulerad feedback, Johansson m.fl. 2014; Hall m.fl. 2010; 2013). Vanebildning har beskrivits som att beteendet outsourcas till sammanhanget och situationen genom kontextuella stimuli (Nilsen m.fl. 2012; Wood & Neal 2007). Vanebildning har föreslagits vara en mekanism för att vidmakthålla beteenden och har alltså stora potentialer att behålla önskade beteenden samtidigt som oönskade vanor ter sig särskilt problematiska då individers beteende har outsourcats till miljön och är beroende av kontextuella stimuli (Gardner & Lally 2018). När en vana väl formats kännetecknas processen av att kontextuella stimuli triggas ett visst handlande. Det är i sig en inlärd respons på just de kontextuella stimuli som individen utsätts för (Gardner & Lally 2018).



Alltså framstår arbetsplatser som inkluderar en relativt stabil kontext inklusive liknande arbetsuppgifter över tid inte enbart som förutsättningar för att utveckla arbetsrelaterade förmågor (skills) utan även till att medföra en automatisering av handlandet som inbegriper förlust av kontroll av bland annat värderingar och attityder. Att medvetna överväganden, värderingar och attityder marginaliseras över tid på arbetsplatser med en stabil materiell eller ickemateriell miljö (tänk stabila roller, hierarkier och så vidare) framstår som högst problematiskt för yrken där värderingar och attityder är en central del av arbetet, som yrken i socialt arbete.

Individer som utvecklat ett automatiserat, vanemässigt beteende är mindre benägna att ta till sig och agera på ny information, är mindre benägna att förändra sitt beteende och tenderar att förbise andra handlingsalternativ (Nilsen m.fl. 2012) och riskerar därmed att agera i enlighet med vanans makt snarare än att vara öppna för brukarens situation och behov.

Upprepade beteenden i liknande sammanhang betyder dock inte att dessa beteenden med nödvändighet utvecklas till vanor. En drivande mekanism i processen tycks inte vara själva upprepningen utan automatismen, det vill säga resultatet av att ha hanterat upprepade beteenden genom förenklande tanke-känsla-handlings-raster. Automatism kan alltså förstås som ett slags förenklande raster, en kognitiv genväg där individen inte identifierar och eller väger eventuella utfall mot varandra utan i stället snabbt och tanklöst tar beslut/förhåller sig på ett visst sätt i en given situation (Nilsen m.fl. 2012). När en vana väl skapats, krävs det desto mer för att avveckla den. Trots nya målsättningar eller planering som ämnar möjliggöra andra vanor, tycks den en gång inlärd vana bestå (Wood & Neal 2007). När vanor väl "satt sig", är (ny) målsättning i sig självt ofta otillräckligt för att häva vana eller vanans makt. För att bryta vanans makt krävs samtidiga förändringar i de stimuli som triggar dessa vanor (Wood & Neal 2007; Wood, Quinn & Kashy 2002), alternativt större och mer krävande ansträngningar för att förhindra själva handlandet (görandet av vana) samtidigt som individen önskar ersätta en äldre vana med en ny i enlighet med en ny målsättning (jämför att sluta röka). Danner med flera (2011) pekar på vikten av att formulera medvetna mål för att skydda sitt handlande från vanemässighet. Författarna visar hur vanor är mer tillgängliga för oss om vi inte har formulerat medvetna mål men också hur medvetna intentioner att *inte* handla vanemässigt kan motverka vanebildningen (Danner m.fl. 2011). För socialarbetaren skulle

detta innebära att formulera en intention om medveten reflektion och etiska överväganden inför varje ärende, påminna sig själv om att våga vara öppen inför vad brukaren säger och gör, önskar och föredrar. Att skapa en direkt association till något i miljön som fungerar triggnande för ett beteende framstår som avgörande för att vanebildning ska uppstå vid beteendeprepareringar. Det räcker alltså inte med beteendepreparering i sig utan vanebildning förutsätter en relativt stabil miljö i vilken beteendeprepareringen sker. Det är under den processen som beteendet går från att vara en medveten process till att gradvis aktiveras och genomföras alltmer oreflekterat och omedvetet och kan triggas i gång av stimuli i miljön.

## Habitualisering, institutioner och institutionella logiker

Strävan efter att identifiera och begripliggöra institutioner har djupa rötter inom socialvetenskaperna. Redan Émile Durkheim föreslog studiet av institutioner som en grundbult för sociologin och intresserade sig då framför allt för hur institutioner uppkommer och vilka funktioner de fyller. Organisationssociologerna DiMaggio och Powell (1991), vänder sig till socialantropologen Mary Douglas (1986) för att förklara vad en institution ”är”. Douglas (1986) menar att institutioner når acceptans genom att förkroppsliga ”naturaliserande analogier” (s. 24, DiMaggio & Powell 1991). Vad menar då Douglas med naturaliserande analogier? En analogi innebär ett slags jämförande av någonting med något annat med fokus på likheter. Genom att använda analogier kan vi brygga ett förhållningssätt från ett sammanhang till ett annat sammanhang. Analogier fungerar således som naturaliserande då de drar legitimitet från ett sammanhang in till ett nytt och på så vis kan ett nytt förhållningssätt uppfattas som naturligt och givet, som om det inte kunde vara på något annat sätt. Det bör påpekas att Douglas utgår ifrån att det som anses vara naturligt, det som analogierna legitimeras gentemot, är socialt skapat. Vidare bör påpekas att även om analogier lätt får en att tänka på enbart språk, såsom ord och meningar – talat och skrivet, så tänjer Douglas på detta begrepp och betraktar såväl ord och meningar och olika materialiteter som meningsbärande symboler – som språk som

strukturerar människans upplevelse av och förhållningssätt i världen. När individers tänkande och handlande sammansmälter med och upprätthåller givna (naturalisera(n)de) sociala hierarkier uppstår en institution, enligt Douglas (1986). Det är själva naturaliseringen som brygger den enskildes tänkande och handlande med kollektivet. Thornton med flera (2012) beskriver analogier som en del i den process genom vilken institutionella logiker naturaliseras, det vill säga, tas förgivna och därmed osynliggörs för kritisk granskning (Louge, Clegg & Gray 2016). Det är genom analogier som mening och praktiker smälter samman, enligt Douglas (Louge, Clegg & Gray 2016). Analogier betraktas enligt Douglas som en slags meningsbärande brygga för att förflytta ett förhållningssätt till ett nytt sammanhang (Douglas 1986; Louge, Clegg & Gray 2016). Om vi accepterar att analogier utgör ett centralt element i institutionella logiker så är det också ett element som kan förklara förändring inom institutionella logiker. Douglas problematiserar hur analogiers tvetydighet, eller öppenhet för tolkning, möjliggör förändring (Louge, Clegg och Gray 2016).

Friedland och Alford (1991) beskriver institutionella logiker som ett fält som kan delas in i tre nivåer; samhället, organisationen, och individen. På dessa nivåer identifierar författarna makt, intressen, identiteter och kognitioner som avgörande för individens handlande. Individen kan således med fördel betraktas som en skärningspunkt genom vilken dessa nivåer samspelar och här söker jag beskriva ett par av de förutsättningar som finns inbyggda i denna skärningspunkt, med utgångspunkt i generella mekanismer för mänsklig kognition. Friedland och Alford (1991) är generellt erkända för att ha introducerat begreppet institutionella logiker, även om, som vi nu sett, institutionella logiker som begrepp och analytiskt verktyg verkar ha sina rötter i antropologen Mary Douglas arbeten (Louge, Clegg & Gray 2016)

Institutionella logiker får fäste och generellt erkännande på forskningsfältet i samband med Friedland och Alfords (1991) publicering av texten *Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions* i Powell och DiMaggios (red.) välkända antologi *The new institutionalism. An organizational analysis*. Friedland och Alford menar, i enlighet med Shibutani (1986), att institutioner kan betraktas som ”mönster som organiserar socialt liv och som bottnar i gemensamma normer” (s. 15). I kapitlet ger författarna exempel på institutionella ordningar som typiskt förekommer i det västerländska samhället (kapitalismen, familjen, den byråkratiska staten, demokratin och kristendomen) och hävdar att

bakom dessa ordningar finns logiker som kärnfullast kan beskrivas som organiseringsprinciper, så kallade *institutionella logiker* (Berg m.fl. 2015). Dessutom *vägleder* institutionella logiker institutioner, tidigare även benämnda institutionella ordningar. Berg med flera (2015) beskriver att ”bakom” varje institution finns en central organiseringsprincip, alltså själva förutsättningen för institutionens utformning. Det är denna organiseringsprincip, eller logik, som också vägleder det vardagliga handlandet för människorna som befinner sig i institutionen (Friedland & Alford 1991; Berg m.fl. 2015).

Inom institutionell teori kan relationen mellan institutioner och institutionella logiker beskrivas som att varje institution upprätthålls och reifieras (förtingligas) genom människors praktiska handlande som reflekterar och tillgängliggörs genom institutionella logiker. Utgångspunkten är alltså att institutioner upprätthålls och reifieras eller ifrågasätts genom faktiskt handlande (där även vårt tal ses som handlande). Institutionella logiker ses som sammanflätade i organisationer och institutioner och påbjuder individen en handlingsmiljö av uppfattade möjligheter och begränsningar (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012).

Institutionell teori, inom vilken institutionella logiker oftast placerats, kan betraktas som en uppsättning analytiska verktyg för att beskriva och förstå organisationer och organisering inom och mellan (samhällets) institutioner (Johansson 2009). Fokus ligger på hur och i vilken utsträckning organisationer och individer anpassar sig till och står i växelverkan med (samhällets) institutioner samt hur institutionell stabilitet och förändring kan begripliggöras (Scott 2014; Powell & DiMaggio 1991). Nyinstitutionell teori, en gren inom institutionell teori, studerar bland annat mänsklig kognition som analytisk utgångspunkt i betraktelsen av institutioner (Powell & DiMaggio 1991).

Som nämndes inledningsvis presenterade Berger och Luckmann redan 1966 begreppet habitualisering. Habitualisering innebär att upprepat beteende över tid övergår från att vara enbart ett (upprepat) beteende till att bli en institution (Eriksson-Zetterquist 2009). I den processen, menar författarna, kommer vissa handlingar gradvis att otillgängliggöras (gradvis ses som otillgängliga, alternativt som tillgängliga men avvikande) medan andra kommer att lyftas fram och tillgängliggöras (Eriksson-Zetterqvist 2009). Ett annat sätt att beskriva habitualiseringsprocessen är att det över tid sker en slags avsmalning av handlingsalternativ, individens betraktelse- och handlingshorisont kringskärs. Detta kan liknas vid att som individ blicka ut över en horisont (av handlingsalternativ) till att

plötsligt befinna sig i en tunnel (av handlingsalternativ). Fördelen, menar Berger och Luckmann (1991), är psykologisk lättnad. Habitualisering leder till en möjlighet att typifiera (Eriksson-Zetterquist 2009). Eriksson-Zetterquist skriver: "När flera personer klassificerar habitualiserade handlingar och aktörer på gemensamma sätt som är tillgängliga för alla medlemmar i en viss grupp uppstår institutionalisering" (s. 17). Institutioner belyses ur detta perspektiv som en slags gemensam referensram av möjliga handlingsalternativ som omöjliggör eller försvårar för individer att handla på annat sätt än i enlighet med de alternativ som institutionerna bereder. Detta synsätt förutsätter också habitualiserade handlingar och en gemensam indelning eller klassificering av dessa handlingar och de aktörer som utför dem, vad Berger och Luckmann (1991) benämner som typifiering. På detta sätt förklaras uppkomsten av (och förutsättningarna för) en institution. I linje med de här teoretiska utgångspunkterna föreslår Greenwood med flera (2008) en relevant definition av institutioner:

Mer eller mindre förgivettagna upprepade sociala beteenden som understöds av normativa system och kognitiva förståelser som bereder mening i det sociala utbytet och möjliggör en självreproducerande social ordning. (s. 4–5, i översättning)

Nyinstitutionell teori har traditionellt präglats av två särskiljande synsätt på förhållandet mellan individer och institutionella logiker: ett synsätt med utgångspunkt i individers möjligheter i institutionella miljöer och ett med utgångspunkt i individers begränsningar i institutionella miljöer (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012; Friedland & Alford 1991). Med institutionella logiker som analytiskt verktyg överbryggas en sådan uppdelning. Med hjälp av institutionella logiker som analytiskt verktyg fokuseras själva "görandet", alltså operationaliseringen av institutionella miljöer, en realisering och ett upprätthållande av institutionen.

Genom att betrakta individers förhållningssätt, deras beteenden inom organisationen (till exempel en arbetsplats), och genom att försöka förstå personalens synsätt och meningsskapande i relation till detta förhållningssätt på arbetsplatsen, kan vi studera de institutionella logiker som personalen relaterar till. Olika arbetsmetoder kan också bygga på och reflektera olika logiker, men dessa logiker kan också misslyckas med att få fäste när nya metoder införs och metoden kan betraktas som svagt implementerad eller bedömas ha låg programtrohet.

Genom att studera hur individer förhåller sig till en bakomliggande organiseringsprincip (som Berg med flera 2015 lyfter fram), eller bakomliggande rotmetaforer (som Louge, Clegg & Gray 2016 diskuterar) framträder institutionens logiker. Olika arbetsmetoder kan i sin utformning reflektera olika logiker (huruvida dessa sedan införlivas i en organisation eller inte handlar om programtrohet, hur väl implementerad metoden är). Institutionella logiker inom metoder som Bostad först och IPS (Individual placement and support) innebär, när de är väl implementerade, att den enskildes rättigheter, perspektiv och preferenser organiserar arbetet (arbetet organiseras alltså utifrån ett brukarsubjekt, i motsats till kring ett *objekt* för diverse interventioner som socialkontoret kan erbjuda brukare i vissa situationer). Det kan till exempel vara när en socionom i kommunens Bostad först-team lyssnar på och arbetar tillsammans med brukaren utifrån vad denne beskriver som viktigt. Eller när en arbetsspecialist i kommunens IPS-verksamhet frågar brukaren vad denne behöver för att kunna behålla sitt (nyförvärvade) arbete och lyssnar för att kunna förstå och anpassa stödet utifrån brukarens vilja och upplevda behov. Båda dessa metoder är olika i sina faktiska uttryck, de riktar sig exempelvis mot brukare som söker hjälp för helt olika saker. De reflekterar en central organiseringsprincip, som kan förstås genom att läsa om metoderna, men i sin praktik måste förstås genom att närma sig hur utförarna, det vill säga (social)arbetarna, realiserar denna organiseringsprincip genom sitt vardagliga handlande. Enligt synsättet är institutionella logiker påtagligt levande och det är i själva förhållningssättet som den professionella upprätthåller logiken, alltså *hur* handlandet genomförs. Institutionella logiker bör inte betraktas enbart som utsagor eller enkelt avgränsade handlingar som enbart stämmer överens med (och alltså upprätthåller) en viss typ av metod eller institution (som Bostad först eller IPS) utan som institutionella logiker genom socialarbetarens hela *förhållningssätt*, kroppen i rummet i metoden eller institutionen. Det är genom kroppen och kroppar som institutionella logiker utspelas. Själva utspelandet kan handla om alltifrån att genomföra handläggningar rutinmässigt till något så subtilt som en blick (vad gäller de två exemplen som ges då organiseringsprincipen handlar om människosyn). Båda dessa extremer (handläggningsrutiner och blickar) är en del av socialarbetarens förhållningssätt i exemplen och kan på så vis säga reflektera institutionella logiker. I Bostad först och IPS är själva kärnan i logiken värdegrunden, synen på den enskilde och dennes rättigheter (inklusive rätt till självbestämmande) och förmågor. Det är en värdegrund som positionerar den

enskilde brukaren i centrum och som operationaliseras och upprätthålls genom dessa metoder. Arbetet kräver en förmåga att lyssna in den enskilde och gemensamt beslutsfattande. Realiseringen av dessa logiker sker genom närvaro och flexibilitet, vilket senare kommer att diskuteras som utgångspunkter för att hindra att institutionella logiker reifieras genom vanans makt. Dessa två metoder står i bjärt kontrast till den typen av socialt arbete som ”växt fram” på fältet och som hamnat under kritisk belysning under 1990-talet och framåt, så kallade boende- eller (arbets)rehabiliteringstrappor (Sahlin 1996; 2005; Knutagård 2009). Dessa bestod av en hierarki av boende- eller (arbets)rehabiliteringsinsatser. Längst upp i hierarkin fanns eget boende eller eget arbete, den enskilde började på vad som avsågs vara lämpligt trappsteg och fick sedan kvalificera sig till nästa trappsteg upp i hierarkin. Genom sådant och liknande socialt arbete realiseras och reifieras i stället en kontrolllogik som gör den enskilde till objekt för diverse tillgängliga insatser. Oavsett om man arbetar utifrån grundantaganden om att brukaren är en kompetent person med givna rättigheter eller att brukaren behöver uppfostras och kontrolleras och anpassas efter tillgängliga interventionsalternativ, så är det genom det praktiska handlandet som dessa logiker reproduceras eller ifrågasätts.

Institutionella logiker har inom institutionell teori ofta använts som ett verktyg för att studera förändring inom institutioner. Argumentet har varit att institutioner består av ett flertal, ibland motstridiga, institutionella logiker. Det kanske till exempel finns fragment kvar från tidigare organiseringsprinciper, eller så kommer det nya medarbetare med invanda beteenden som reflekterar andra organiseringsprinciper än den givna institutionen. Detta anses ofta vara bakgrunden till institutionell förändring. Själva ”görandet” av institutionen kan alltså förändra den ”bakomliggande” organiseringsprincipen, för att använda Bergs med fleras (2015) terminologi. Men här finns en tröghet. Det är denna tröghet som jag har försökt att undersöka genom att belysa vanans mikroprocesser och vanans makt.

## Marionetten eller den fria viljan?

Mot vilken bakgrund kan vanans makt diskuteras som en central del i uppkomsten och vidmakthållandet av en institution? Varför är det

relevant att diskutera vanans makt i relation till institutionella logiker? Vad innebär vanans makt för institutioners förändringsbenägenhet och tröghet? På vilket sätt utgör vanans makt en risk i yrken där närvaro och medveten reflektion är en central del i yrkesutövningen (som yrken i socialt arbete)? Frågorna utgör huvudpunkter i kapitlet och jag kommer nedan att kortfattat besvara och diskutera dem.

I kapitlet har jag diskuterat vanebildningens mikromekanismer i ljuset av etableringen av institutioner som beskrivs av Berger och Luckmann (1991). Jag föreslår att habitualiseringens mikro-mekanismer *är* vanebildningens mekanismer. Jag har även fokuserat på hur institutioner upprätthålls genom människors vardagliga handlande, som vägleds av *institutionella logiker*, och belyst förändringsmöjligheter, i ljuset av vanans makt som en tröghetens mekanism. Om analogier kan betraktas som en central del i institutionella logiker, vilket Louge, Clegg och Gray (2016) hävdar, påminner antropologen Mary Douglas om något viktigt; det förändringsutrymme som finns i analogiers inneboende tvetydighet. Ur detta perspektiv ter det sig viktigt att förstå och eventuellt kunna förändra den inneboende betydelse vissa grundläggande analogier, ibland kallade rot-metaforer, utgör, för att manövrera institutionell förändring. Men visst kan det vara så att dessa grundläggande betydelser förskjuts och förändras i takt med att personal agerar annorlunda. Processen bör kanske betraktas som att tänkande, tolkande och görande står i kontinuerlig växelverkan till vartannat och till de institutionella ramar som ett sammanhang (såsom en arbetsplats) erbjuder.

Vanans makt, både i betydelsen en enskilds vanor och som i betydelsen delade och typifierade vanor inom en institution, utgör i sig en risk för olika yrkesverksamma inom exempelvis socialt arbete på så vis att kognitiva stimuli eller stimuli i miljön har en avgörande påverkan på den enskildes handlande så att den inre kontrollen (att välja sitt beteende) förskjuts till miljön, ofta förklarad med begreppet outsourcing. Det är alltså individens inre kontroll över sitt beteende som outsourcas till miljön när en vana "satt sig". Det är också genom den process som benämns vanebildning, eller habitualisering enligt det perspektiv som framförs här, som den inre kontrollen över det egna beteendet gradvis förskjuts från den enskildes intentioner och överväganden till associativt triggande stimuli i miljön. När en vana satt sig utförs den enskildes vanemässiga handlande med minsta möjliga reflektion och är associativt triggat snarare än medvetet övervägt. Miljön har en avgörande inverkan på individers handlande *när en vana väl satt sig*.



Att organisera det sociala arbetet i en stabil materiell och kulturell miljö där själva realiseringen av arbetet präglas av upprepningar kan betraktas som en risk för att otillgängliggöra socialarbetarens medvetna överväganden och förmåga att hantera komplexitet utan snäv förenkling. Mot bakgrund av den associativa mekanism som understödjer vanans makt och som innebär att beteenden i takt med att en vana utvecklas rör sig från att vara medvetna och reflekterade, till att associativt triggas av miljöburna stimuli och genomförs med minsta möjliga reflektion, kan vi på ett djupare plan förstå hur vanemässiga handlingar innebär förödande risker i situationer som avkräver medvetna överväganden och etisk reflektion.

I litteraturen lyfts både den stabila miljön och upprepning av uppgifter fram som triggnande risker för att vanans makt ska ta över och förskjuta den enskildes intentioner och medvetna överväganden till periferin. Denna kartläggning ger oss även vissa ledtrådar till vad som krävs för att avveckla beteenden som upprätthålls genom vanans makt, det vill säga vad som krävs för att bryta etablerade vanor. Kollektivt kan detta ske genom meningsförskjutningar i grundläggande analogier eller rot-metaforer som sannolikt omstrukturerar den typifiering som Berger och Luckmann (1991) diskuterar.

För att motverka ett vanemässigt handlande kan individen inför ett möte eller liknande formulera intentioner om att handla medvetet och reflexivt. Detta kan ha skyddande effekter mot att vanans makt tar över (Danner m.fl. 2011).

För den enskilde kan en medvetenhet om mekanismerna som understödjer vanans makt och en reflexivitet i arbetet möjliggöra ett skydd mot att medvetna överväganden och etisk reflektion fördunklas genom vanemässigt handlande. *Medvetna intentioner*, att till exempel lyssna in och ha ett öppet sinne, innan en går in på ett möte kan vara avgörande för att undvika förhastade slutsatser och snäva förenklingar som ofta gör vanemässigt agerande följe.

## Referenser

- Bejerholm, Ulrika, Areberg, Cecilia, Hofgren, Caisa, Sandlund, Mikael & Rinaldi, Miles (2015). Individual placement and support in Sweden. *Nordic Journal of Psychiatry*, 69(1), 57–66.  
<https://doi.org/10.3109/08039488.2014.929739>
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1991). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin.
- Berg Johansen, Christina, & Boch Waldorff, Susanne (2015). What are institutional logics – and where is the perspective taking us? I: Krücken, George, Massa, Carmelo, Meyer, Renate & Walgenbach, Peter. *New themes in institutional analysis: Topics and issues from European research*. Cheltenham, UK och Northampton, MA, USA: Edward Elgar, s 51-76.
- Danner, Unna N., Aarts, Henk, Papiés, Esther K., & De Vries, Nanne, (2011). Paving the path for habit change: Cognitive shielding of intentions against habit intrusion. *British Journal of Health Psychology*, 16, 189–200.  
<https://doi.org/10.1348/2044-8287.002005>
- Douglas, Mary, (1986). *How institutions think*, Syracuse University Press
- Eriksson-Zetterquist, Ulla, (2009). *Institutionell teori: Idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Evans, Jonathan St. B.T., & Stanovich, Keith E., (2013). Dual-process theories of higher cognition: Advancing the debate. *Perspectives on Psychological Science*, 8(3), 223–241. <https://doi.org/10.1177/1745691612460685>
- Friedland, Roger, & Alford, Robert R., (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. I: Walter W Powell & Paul, J. Di Maggio (red.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 232–267.
- Gardner, Benjamin, & Lally, Philippa, (2018). Habit formation and its determinants, I: Bas Verplanken (red.). *The psychology of habit theory, mechanisms, change and context*. Cham: Springer, s. 207–225.
- Giddens, Anthony, (1991) *Modernitet och självidentitet*. Göteborg: Daidalos.
- Greenwood, Royston, Oliver, Christine, Suddaby, Roy, Sahlin Andersson, Kerstin (red.) (2008). Introduction. I: *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, 1–35.
- Hall, Lars, Johansson, Petter, Tärning, Betty, Sikström, Sverker, & Deutgen, Therese, (2010). Magic at the marketplace: Choice blindness for the taste of jam and the smell of tea. *Cognition*, 117. (1), 54–61.  
<https://doi.org/10.1016/j.cognition.2010.06.010>
- Hall, Lars, Strandberg, Thomas, Pärnamets, Philip, Lind, Andreas, Tärning, Betty, & Johansson, Petter, (2013). How the polls can be both spot on and

- dead wrong: Using choice blindness to shift political attitudes and voter intentions. *PloS one*, 8(4). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0060554>
- Hasson, Henna, Andersson, Mats, & Bejerholm, Ulrika, (2011). Barriers in implementation of evidence-based practice: Supported employment in Swedish context. *Journal of Health Organization and Management*, 5(3), 332–345. <https://doi.org/10.1108/14777261111143563>
- Johansson, Petter, Hall, Lars, Tärning, Betty, Sikström, Sverker, & Chater, Nick, (2014). Choice blindness and preference change: You will like this paper better if you (believe you) chose to read it! *Journal of Behaviour and Decision Making*, 27, 281–289. <https://doi.org/10.1002/bdm.1807>
- Johansson, Roine, (2009). Vid den institutionella analysens gränser: Institutionell organisationsteori i Sverige. *Nordiske Organisationsstudier*, 11(3), 5-22.
- Kahneman, Daniel, (2014.) *Tänka snabbt och långsamt*. Stockholm: Volante.
- Knutagård, Marcus (2009). *Skälens fångar: Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.
- Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2013). Not by the book: The emergence and translation of housing first in Sweden. *European Journal of Homelessness*, 7(1), 93–115.
- Louge, Danielle M., Clegg, Stewart, & Gray, John, (2016). Social organization, classificatory analogies and institutional logics: Institutional theory revisits Mary Douglas, *Human Relations*. 2016;69(7):1587-1609. <https://doi.org/10.1177/0018726715614637>
- Mazar, Asaf & Wood, Wendy (2018). Defining habit in psychology. I: Bas Verplanken (red.). *The psychology of habit theory, mechanisms, change and context*. Cham: Springer, s. 13–25.
- Nilsen Per, Roback, Kerstin, Broström, Anders & Ellström, Per-Eri, (2012). Creatures of habit: Accounting for the role of habit in implementation research on clinical behavior change. *Implementation Science*, 9 (7), 53. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-7-53>
- Powell, Walter W, & Di Maggio Paul. J. (1991). Introduction. I: Walter W. Powell, & Paul J. Di Maggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. s. 1–41.
- Sahlin, Ingrid, (1996). *På gränsen till bostad: Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv Förlag.
- Sahlin, Ingrid, (2005). The staircase of transition. *The European Journal of Social Science Research*, 18(2), 115–136. <https://doi.org/10.1080/13511610500096400>
- Scott, Richard, W. (2014). *Institutions and organizations*. London: Sage.

- Thornton, Patricia H., Ocasio, William, & Lounsbury, Michael, (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to structure, culture and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Verplanken, Bas, (2018). Introduction. I: Bas Verplanken (red.). *The psychology of habit theory, mechanisms, change and context*. Cham: Springer, s. 1–9.
- Wood, Wendy, & Neal, David, (2007). A new look at habits and the habit-goal interface. *Psychological Review*, 114 (4), 843–863.  
<https://doi.org/10.1037/0033-295X.114.4.84>
- Wood, Wendy, Quinn, Jeffrey M., & Kashy, Deborah A., (2002). Habits in everyday life: Thought, emotion, and action. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(6), 1281–1297. <https://doi.apa.org/doi/10.1037/0022-3514.83.6.1281>

Kapitlet har skrivits inom forskningsprojektet Take Away - avveckling av etablerade arbetsmetoder vid införande av nya psykosociala insatser för hemlösa och personer med psykisk ohälsa. Projektet är finansierat av FORTE (2017-00790).



# 8. Handlingsutrymme i en professionell kontext

ANDERS JÖNSSON

*Begreppet handlingsutrymme bör inte reduceras till en enkel uppsättning handlingsalternativ; handlingsutrymme är en aktivitet där socialsekreteraren är en aktiv part i användningen av sitt omdöme. Annars hade det inte krävts en utbildad socionom som fattar beslut enligt socialtjänstlagen, för även en robot eller algoritm kan instrueras till att följa regler.*

## Om flottymunken som metafor

Socialsekreterare beskrivs ofta ha någon form av handlingsutrymme. Det beskrivs som att en del av deras professionella arbete är att fatta beslut utifrån sin professionella kompetens (Freidson 2001), sin organisatoriska kontext (Evans 2013) samt utifrån rådande lagar och regler (Dworkin 1978). Flera forskare menar att ett kännetecken för professioner är att de har någon form av autonomi (Freidson 2001) eller handlingsutrymme (Evetts 2011) i sin yrkesutövning. Tidigare studier om handlingsutrymme har visat att socialsekreterare fattar vitt skilda beslut i liknande ärenden (se exempelvis Gustafsson, Hydén & Salonen 1993). Det tyder på att bistånd till stöd eller uppfyllande av medborgerliga rättigheter kan bero på hur socialsekreterarna använder detta handlingsutrymme (Goodin 1988).

Men hur kan vi förstå det handlingsutrymme som socialsekreterare har? Rättsfilosofen Ronald Dworkin menar att handlingsutrymme går att likna vid en flottymunk:

Handlingsutrymme, likt hålet i munken, existerar aldrig förutom som en yta som lämnas öppen genom att den omringas av restriktioner. Det är därigenom ett relativt koncept. (Dworkin 1978 s. 31, min översättning)

Vi kan ta med oss från denna liknelse eller metafor att handlingsutrymmet ständigt är beroende av någon form av restriktioner eller begränsningar för att existera. Precis som ett fysiskt utrymme, definieras handlingsutrymmet av sina gränser. Restriktionerna eller begränsningarna är för juridiska forskare, som Dworkin, ofta lagar, men behöver utifrån metaforen inte begränsas till detta.

Munkmetaforen ger begreppet handlingsutrymme åtminstone två skilda men interagerande beståndsdelar att förhålla sig till: dels har vi *brödet* som utgör de begränsningar som påverkar handlandet, dels har vi *hålet* som lämnar några (enstaka eller inga) möjliga handlingsalternativ. Jag använder ordet *begränsningar* för att syfta på de lagar, regler eller annat som utgör brödet; med detta menar jag inte att socialsekreteraren per automatik är begränsad i sitt handlande, utan snarare att det finns gränser som brödet utgör som socialsekreteraren måste förhålla sig till.

På engelska används oftast *discretion*, ett begrepp som betyder 'en frihet att agera utifrån ens omdöme'. Det finns i äldre svenska texter, då stavat *diskretion*, men betecknas nu som "ålderdomligt" (Svenska Akademien 2009). Professionsforskaren Anders Molander (2011) använder sig av begreppet *skön*, som betyder 'ungefärlig bedömning (i avsaknad av säkra data)' (Svenska Akademien 2009). *Discretion* och *skön* ringar in att det inte rör sig om en frihet att fatta *vilket beslut som helst* bland de möjliga, utan att det sker en bedömning av möjliga handlingsalternativ för att komma fram till vilket som är det "bästa" beslutet i någon mån. Alla handlingsalternativ som begränsningarna lämnar öppna är inte nödvändigtvis lika goda och leder inte till lika önskvärda resultat. I kapitlet använder jag begreppet *handlingsutrymme*, men menar inte med det att konceptet går att reducera till en lättförståelig uppsättning handlingsalternativ, utan snarare att det är en form av *discretion* eller *skön*. Handlingsutrymme är en aktivitet (kognitiv såväl som produktiv) där socialsekreteraren är en aktiv part i användningen av sitt omdöme.

## Beslut om ekonomiskt bistånd

I kapitlet använder jag det sociala arbetet med att fatta beslut om ekonomiskt bistånd som exempel, och genom detta belyser jag olika aspekter av hur vi kan förstå handlingsutrymme. Samtidigt menar jag att

det perspektiv på handlingsutrymme som presenteras här går att använda för långt fler yrkesutövare inom flera discipliner.

En anledning till att just ekonomiskt bistånd är intressant att studera är att dessa socialsekreterare ofta har en relativt stor ärendemängd där de flesta klienter förväntar sig månatliga beslut om ekonomiskt bistånd. Det är beslut som oftast är utifrån socialtjänstlagen (SoL) 4 kap. 1 § och ska garantera den sökande en ”skälig levnadsnivå” (SFS 2001:453). Med detta menar jag absolut inte att vi kan reducera socialsekreterarna till att ”endast” vara handläggare, utan poängterar snarare att handläggning är en viktig del av deras arbete. Även inom ekonomiskt bistånd finns många beslut vid sidan om de formella besluten om bifall eller avslag, exempelvis om att inleda en utredning (SoL 11 kap. 1 §), om en klient ska ingå i arbetsförberedande insatser (se exempelvis Thorén 2008) eller vilket team inom ekonomiskt bistånd en klient ska tillhöra. Jag kommer dock i kapitlet att fokusera på de mer formella besluten om bifall eller avslag av ekonomiskt bistånd, de som meddelas genom en beslutstext och som kan överklagas (SoL 16 kap. 3 §). Att fatta de här besluten brukar även kallas myndighetsutövning.

De formella besluten om ekonomiskt bistånd, som socialsekreteraren fattar, måste för det mesta vara explicit motiverade, framför allt vid avslag (FL 32 §, SFS 2017:900). Detta medför att socialsekreteraren behöver skriva en beslutstext som motiverar varför beslutet fattas och på vilken grund det vilar. Beslutstexten är sedan den motivering som klienten läser och den som förvaltningsdomstol förhåller sig till vid ett överklagande. Beslutstexten finns sedan kvar inom organisationen, antingen i digital form eller som fysiskt dokument, och kollegor såväl som överordnade kan ta del av den om den upplevs som relevant för deras arbete.

## Definitionen av handlingsutrymme

Dworkin (1963 s. 627 f.; 1978 s. 69 f.) har flera definitioner av när en person kan anses ha handlingsutrymme, varav åtminstone två är av stor betydelse för socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd. Jag kommer här att redogöra för dem i tur och ordning.

Den första typen av handlingsutrymme som Dworkin tar upp rör när en situation är regelstyrd, men det är upp till den som fattar beslut att välja hur dessa regler tolkas eftersom de är vaga eller på andra sätt går att



tolka på flera sätt. Vi kan med andra ord säga att tolkningsutrymmet utgör en del av handlingsutrymmet (se även Wallander & Molander 2014). Detta exemplifierar Dworkin med att en sergeant ska välja ut sina fem mest erfarna soldater. Sergeanten får då handlingsutrymme eftersom erfarenhet kan mätas på många sätt och det är upp till hen att välja vilket sätt som passar bäst i situationen.

Anders Molander (2016 s. 26 f.) har ett liknande resonemang och använder sig av Toulmins argumentationsmodell för att redogöra för när en person kan sägas ha handlingsutrymme. Förenklat kan vi beskriva det som att Molander (2016; 2011) menar att en slutledning av vad som bör göras ständigt styrs av *garanter*, som är en form av ”slutledningsregel, som rättfärdigar steget från premisser till en slutsats” (Molander 2011 s. 323). Om garanten är stark, exempelvis vid regeln att ”hemmavarande barns inkomster av eget arbete” inte *ska* räknas med vid bedömning av bistånd (SoL 4 kap. 1a §), minskar handlingsutrymmet eftersom det inte finns mycket att tolka för socialsekreteraren. Om garanten är svag, exempelvis ”Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det” (SoL 4 kap. 2 §), finns det mer tolkningsutrymme och därmed mer handlingsutrymme för personen som ska implementera regeln i den praktiska verksamheten. Dworkin (1963 s. 627) tar upp hur ord som *nödvändig*, *rimlig* och *betydelsefull* medför tolkningsutrymme när en lag ska prövas, något som gör att även om den som fattar beslutet och den som berörs av det kan vara eniga om hur situationen ser ut, kan de ändå vara oeniga om vilket beslut som bör fattas. För socialsekreteraren vars klient har hemmavarande arbetande barn, tycks det inte finnas mycket handlingsutrymme, hen *ska* helt enkelt bortse från deras inkomster. För socialsekreteraren som funderar över extra bistånd till en klient, tycks det finnas mer handlingsutrymme eftersom det går att diskutera vad som är ”skäligt” och eftersom socialnämnden *får* men inte *måste* ge detta bistånd.

Den andra typen av handlingsutrymme som Dworkin (1978) tar upp ligger närmare beskrivningen av *discretion* eller *skön*. Det handlar om en persons beslut är slutgiltigt och inte kan omvändas av någon annan, och Dworkin ger exemplet med en linjedomare i baseboll vars beslut om huruvida en boll är utanför linjen inte kan omvändas av huvuddomaren. På samma sätt kan vi säga att en socialsekreterare har handlingsutrymme att fatta gynnande beslut till alla klienter eftersom de inte kan överklagas eller ändras till avslag av någon annan. Dock kan vi nog inte fänga in socialsekreterarnas handlingsutrymme på detta förenklade sätt, något som jag återkommer till.

## Vad är brödet?

Om vi återgår till munkmetaforen, kan vi börja med att fokusera på *brödet*, de begränsningar som avgränsar handlingsutrymmet. Vad som utgör brödet i munkmetaforen beror i viss mån på vem du frågar. Forskare inom det juridiska fältet likställer oftast handlingsutrymmets begränsningar med lagar och regler (se exempelvis Dworkin 1978; Peczenik 2009); där dessa ofta uppfattas som absoluta och riktiga, men tolkningsutrymme kan finnas om regeln är vagt formulerad. Dworkin (1978 s. 27) för ett resonemang om att regler är så pass absoluta att två regler inte kan vara i konflikt med varandra, om så händer måste en av reglerna vara ogiltig.<sup>10</sup> Motsatsen till det här resonemanget möter vi hos Tony Evans och John Harris (2004 s. 883), professorer i socialt arbete, som menar att fler regler paradoxalt nog medför mer handlingsutrymme eftersom personen som ska följa dem i sitt yrkesutövande måste välja vilken regel som får förtur om de står i kontrast till varandra (se även LaFrance 2011; Wörlén 2010). Ett sådant resonemang motsätter sig de mer juridiskt inriktade forskarna och Aleksander Peczenik (2009 s. 183, 343), professor i rättslära, hänvisar bland annat till att när två regler öppnar upp för handlingsutrymme eller tolkningsutrymme på detta sätt, bör vi gå tillbaka till den regel som har varit giltig längst (*grundnorm*) eller till den regel som har starkast ställning (exempelvis *grundlag*). Peter Mascini (2020 s. 211), policysociolog, kallar denna syn för ”det legala paradigmet” och menar att handlingsutrymme från juridiskt håll ofta ses som något icke önskvärt och något som tekniskt sett går att bygga bort (se även Goodin 1988 s. 185 f. för en diskussion om handlingsutrymme som hinder för sociala rättigheter).

Hittills har vi låtit brödet vara mer eller mindre synonymt med regler och lagar, vilket inte behöver vara fallet för all form av handlingsutrymme, och synnerligen inte för att fatta beslut inom ekonomiskt bistånd. Vid sidan om dessa, mer formella, begränsningar finns även andra aspekter som sätter gränserna för vilka beslut som går att fatta eller

---

<sup>10</sup> Viktigt i sammanhanget är dock att Dworkin inte menar att alla lagar nödvändigtvis är ”regler” utan att vissa kan fungera som ”principer”. Dworkin (1963 s. 627) har dock i en tidigare text föreslagit att två regler kan vara motsägelsefulla, vilket ger upphov till handlingsutrymme: ”Ibland uppfylls villkoren för två regler, och domaren måste välja mellan dem” (min översättning), ett resonemang som liknar det som Evans och Harris (2004) för.

som utgör restriktioner som socialsekreteraren måste argumentera gentemot när hen fattar beslut. Det kan exempelvis röra sig om sociala eller organisatoriska aspekter. Vad en socialsekreterare kan bevilja är tätt knutet till vad socialtjänsten i den aktuella kommunen har att erbjuda, om en klient önskar en specifik form av behandling och tycks vara berättigad till denna enligt lag är det svårt att motivera en sådan behandling om den inte finns tillgänglig. Det här skiljer sig från andra exempel av myndighetsutövning där en part kan fatta ett beslut och en annan part har ansvar att implementera det i praktiskt arbete, till exempel har domstolsväsendet som dömer en person till fängelse inte ansvaret att sköta fängelsevistelsen. I min modell av handlingsutrymme, som presenteras i slutet av kapitlet, kommer jag att exemplifiera med den organisatoriska kontexten samt de professionella och kollegiala faktorerna som exempel på extralegala begränsningar för socialsekreterare.

## Vad är hålet?

Termen *handlingsutrymme* kan ge bilden av att professionellt beslutsfattande innefattar att *godtyckligt välja* ett handlingsalternativ bland dem som är möjliga utifrån lagar och regler (se Goodin 1988; Mascini 2020 s. 125); att vissa handlingsalternativ är möjliga och det är egalt för den som beslutar vilket alternativ som tas, eller att det huvudsakligen är utifrån privata intressen eller fördomar som valet görs. Men förutom begränsningarna finns även andra aspekter eller processer som styr och guidar handlandet. Dworkin (1978 s. 25) talar exempelvis om *principer* som är mindre absoluta än regler och Peczenik (2009) talar om *värden* som är mer inneboende till sin natur<sup>11</sup> och står vid sidan om reglerna. Dessa värden eller principer kan i sin tur vara kopplade till regler eller lagar. Exempelvis kan vi argumentera för att en formulering som att ”främja förutsättningar för goda levnadsförhållanden” (SoL 3 kap. 1 §) i sig inte begränsar vilka handlingsalternativ som lämnas öppna, men att lagen kan guida i valet av möjliga handlingsalternativ.

Vi kan därmed inte avsluta en diskussion eller utläggning om vad handlingsutrymme inom socialt arbete är genom att endast redogöra för

---

<sup>11</sup> Det finns med andra ord ett egenvärde i dessa värden, till skillnad från lagar och regler som endast har ett instrumentellt värde.

att det finns begränsningar som påverkar det sociala arbetet med beslutsfattande. Hade vi godtagit en sådan enkel bild av handlingsutrymme, hade vi samtidigt sagt att det inte krävs en utbildad socionom som fattar denna typ av beslut; även en dator, robot eller algoritm kan instrueras att känna igen regler och fatta beslut enligt dessa (Lipsky 2010 s 161, Zouridis, van Eck & Bovens 2020 s 321).

Handlingsutrymme är mer än att bara fatta beslut utifrån begränsningar och det går att argumentera för att det krävs ett professionellt förhållningssätt eller en ”empatisk förmåga” (se exempelvis socionomexamen i Högskoleförordningen SFS 1993:100) för att fatta beslut inom det sociala arbetet.

## **Resonemang om olika handlingsalternativ**

Molander (2016) poängterar att handlingsutrymme bör förstås från två olika håll, dels utifrån sina *strukturella aspekter* och dels utifrån sina *epistemiska aspekter*. De strukturella aspekterna handlar om det hål i munken som begränsningarna lämnar efter sig, det vill säga den mer passiva förståelsen av handlingsutrymme som just ett *utrymme*. De epistemiska aspekterna handlar om den kognitiva aktiviteten att resonera om vad som bör göras utifrån möjliga handlingsalternativ. Eftersom regler lämnar ett utrymme för tolkning kan de i sig inte guida socialsekreteraren i sitt val av handlingsalternativ eller rättfärdiga ett visst alternativ framför de andra. Genom de vagare reglerna (eller ”svagare garanterna”) måste socialsekreteraren luta sig mot något vid sidan om dessa för att fatta det beslut som hen anser vara mest riktigt. Socialsekreteraren kan i detta fall luta sig mot principer (Dworkin 1978) eller värderingar (Peczenik 2009) som hen anser har ett egenvärde, exempelvis om socialsekreteraren anser att ett visst beslut får bättre konsekvenser för klienten i det långa loppet eller att ett visst beslut ger uttryck åt alla parter lika värde. I dessa fall resonerar socialsekreteraren om beslut som har en laglig grund men även utifrån från vad som beskrivs som önskvärt enligt lag eller som det finns en samhällelig konsensus om att det är önskvärt (Peczenik 2009 s. 154) eller som beslutsfattaren uppfattar speglar samhällets värderingar (Dworkin 1963 s. 636).

Till skillnad från de beslut där socialsekreteraren använder sitt handlingsutrymme till att fatta beslut genom sitt omdöme, går det också att se sådana där socialsekreteraren inte tänker igenom beslutet eller

förlitar sig på *heuristik* (Molander 2016 s. 41), det vill säga förenklade tankemodeller där logiska felslut kan ingå. Kristina Carlsson Stylianidis (2021) redogör för hur beslut ofta kan baseras på våra vanor snarare än en gedigen utforskning av handlingsalternativ, delvis för att vanorna ger oss en trygghet eller psykologisk lättnad. En socialsekreterare kan exempelvis fatta ett visst beslut eftersom ”så gör vi alltid här” eller för att hen har fördomar som påverkar hur hen uppfattar klienten eller situationen (*rasistisk bias*, Hasenfeld, Ghose & Larson 2004 s. 316).

Likaså kan en socialsekreterare på grund av sin ärendemängd behöva fatta beslut i sådan takt att det inte finns tid att utforska handlingsalternativ eller resonera om vilket av dem som torde ha bäst utfall. Lipsky (2010 s. 99) menar att gräsrotsbyråkrater, som socialsekreteraren kan beskrivas som i detta fall, ofta kan ha ett flexibelt förhållningssätt till ett fåtal klienter och att de då får mer av hens tid. Detta är något som sker eftersom det inte finns tid att lägga ner så mycket arbete som gräsrotsbyråkraten önskar i varje ärende och att om ”allt får prioritet, så ges inget prioritet” (Lipsky 2010 s. 19, min översättning). Det medför att socialsekreteraren kan välja ut vissa ärenden som ges tid till resonerande och utforskande av handlingsalternativ, medan andra ärenden faller offer för en rutinisering eller standardisering som sker för att snabbt kunna fatta beslut (Lens 2008 s. 211; Svensson & Åström 2013). Här kan vi tala om två *nivåer* av handlingsutrymme eftersom socialsekreteraren kan ha ett handlingsutrymme i att välja ärenden som hen väljer att lägga tid på att utforska sitt handlingsutrymme i. Evelyn Brodtkin (2020 s. 71) menar att socialsekreterare ibland skattar klienters ”moraliska värde” för att se vilka som upplevs värda en frikostig tolkning av reglerna och vilka som de anser bör få en mer strikt eller ordagrann tolkning av reglerna.

När vi ser till beslut om ekonomiskt bistånd är det viktigt att inte dra likhetstecken mellan den explicita motiveringen, det vill säga beslutstexterna, och Molanders (2016) *epistemiska* aspekt av handlingsutrymmet, det vill säga tankeprocessen bakom beslutsfattandet. Visserligen ska beslutstexterna motivera varför ett visst beslut är fattat, men det betyder inte att den tankeprocess som socialsekreterarna hade när de fattade beslutet per automatik blir nedtecknat. Socialsekreteraren måste förlita sig på argument som hen upplever har en resonans hos de som granskar beslutet, snare än förklara sin egen kognitiva process. Däremot kan beslutstexterna fungera som ett *fönster* in i den epistemiska aspekten.

## Hur fungerar det i socialekreterarnas arbete?

När vi har skapat oss en bild av hur vi kan förstå handlingsutrymme utifrån munkmetaforen, ser vi att det finns begränsningar för beslut inom socialt arbete samtidigt som de öppnar upp för handlingsalternativ. Hur kan vi då använda denna metafor för att få en ökad förståelse för vad handlingsutrymme är i det sociala arbetet?

Marie Wörlén (2010 s. 30) påpekar att socialtjänstlagen, som reglerar mycket av socialekreterares arbete, är en ramlag och därigenom lämnar mycket tolkningsutrymme för såväl socialekreterarna som för kommunen. Lagen lämnar utrymme åt socialekreteraren att fatta ett beslut utifrån sitt omdöme samtidigt som den ger kommunen utrymme att organisera arbetet så som de anser att det bör göras. Det går inte att bortse från den organisatoriska och sociala (och professionella) kontext som socialekreteraren fattar detta beslut inom när vi ska försöka förstå det handlingsutrymme som hen har. Vi kan inte heller se dessa organisationer som monoliter, utan de kan i sin tur ha flera avdelningar, exempelvis ”försörjning och ekonomi” eller ”stöd i hemmet”, som i sin tur påverkar hur socialekreterarna inom dem uppfattar sitt handlingsutrymme.

Eftersom socialtjänstlagen går att tolka på flera sätt öppnar den upp för ett tolknings- och handlingsutrymme. Samtidigt är lagen inte det enda som formar socialekreterarnas handlingsutrymme. Wörlén (2010 s. 34 f.) redogör för att även om socialekreterare generellt ser ”lagstiftning” som den mest betydelsefulla faktorn i sitt beslutsfattande, finns det även andra faktorer, som ”den professionella uppfattningen” och ”brukarnas synpunkter”, som lyfts fram av socialekreterarna som betydande. Socialekreterarna ser med andra ord inte sitt arbete som *endast* styrt av lagstiftning, utan även av andra, ibland mer kontextbundna, faktorer. Dessa faktorer, liksom lagarna, kan även de utgöra *brödet*, det vill säga begränsningarna, i munken som vi använder som metafor för handlingsutrymme.

### **Socialtjänsten som organisatorisk kontext**

Det sociala arbetet bedrivs inte i ett kontextlöst vakuum där socialekreteraren fattar beslut helt själv, utan hen är en del av någon form av organisation med professionella och sociala band som hen är

beroende av för att bedriva socialt arbete. Yeheskel Hasenfeld (2010) poängterar att personer i människobehandlande verksamheter alltid är beroende av verksamheten för att bedriva sitt arbete men ständigt begränsas av den i hur de vill bedriva arbetet. Även professionssociologen Eliot Freidson (2001 s. 213 f.) poängterar att en professionell aldrig har en makt i sig utan ständigt är beroende av det offentliga för att utöva arbetet.

Molander (2016) tar upp hur handlingsutrymme är något en person är *anförtrodd* med och därmed måste visa att hen gör arbetet på ett, gentemot uppdragsgivaren, ansvarsfullt sätt (se även Wallander & Molander 2014). Inom socialtjänsten går det relativt enkelt att översätta detta förtroende med huruvida en person har delegation. Har en socialsekreterare delegation får hen fatta beslut å myndighetens vägnar. Handlingsutrymme innefattar därmed att socialsekreteraren använder sitt omdöme för att fatta beslut inom vissa ramar, men även att visa att hen tar ansvar för de beslut som fattas inom ramarna. Det finns därigenom en spänning mellan att fatta beslut som socialsekreteraren upplever är riktiga, korrekta och professionella; samtidigt som hen måste visa ansvar gentemot kommunen som gett delegationen. Denna spänning kan skapa olika arbetssätt inom kommuner. Tony Evans (2013 s. 748 f.) ser exempelvis i en studie av brittiska socialarbetares arbete hur vissa lägger vikten vid att besluten blir riktiga utifrån de organisatoriska riktlinjerna, medan andra socialsekreterare lägger vikten vid att besluten får positiva konsekvenser för klienterna. Båda grupperna poängterade dock att deras arbete var enligt lagen, trots denna variation.

I en studie av beslut om ekonomiskt bistånd för hyresskulder ser Pia Kjellbom (2015) att det finns praxis i form av riktlinjer och arbetsnormer som styr socialsekreterarnas beslut. En chef i studien uttrycker att en socialsekreterare som inte följer kommunens praxis skulle bli avskedad. Det finns med andra ord aspekter som hindrar socialsekreterarna att fatta beslut *helt och hållet* utifrån sitt eget omdöme och profession. Samtidigt poängterar Molander (2016) att det anförtrodda handlingsutrymmet inte medför att det blir omöjligt att gå emot de som anförtrot socialsekreteraren. Rickard Ulmestig (2018 s. 151 f.) nämner exempelvis att lagen kan ge en socialsekreterare handlingsutrymme att gå emot kommunala riktlinjer.

Som ovanstående exempel visar finns det alltid någon form av ögon på socialsekreterarens arbete. Arbetet som socialsekreterare utför granskas av flera parter både inom organisationen och utifrån (för studie inom

Försäkringskassan, se Hollertz, Jacobsson & Seing 2017). Inom organisationen sker granskning socialsekreterarna sinsemellan (horisontell) när de träffas på teammöten eller liknande för att diskutera ärenden samt mellan socialsekreterare och överordnade (vertikal) då chefer eller politiker läser beslut. Förutom dessa former av *interna* granskningar kan även *externa* granskningar ske. För socialsekreterarna som fattar beslut om ekonomiskt bistånd är detta mest framträdande vid överklaganden då förvaltningsdomstolarna (förvaltningsrätten, kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen) granskar beslutet utifrån lagen.

Den horisontella granskningen sker inte endast i teammöten utan kan också ske i mindre formella samtal, eller för den delen i efterhand när en kollega täcker en tjänst då socialsekreteraren är sjuk eller då ett ärende byter team. Den vertikala granskningen sker bland annat för att organisationen som har anförtrott socialsekreteraren handlingsutrymmet ska kunna undersöka huruvida hen tar ansvar för de beslut som hen fattar (Molander 2016). Molander ser denna form av granskning som en *epistemisk ansvarsmekanism*. En socialsekreterare kan varnas, bli av med sin delegation eller till och med sin tjänst (Kjellbom 2015) om hen inte upplevs ta ansvar för det förtroende som organisationen har delgett. Även den horisontella granskningen kan ses som en ansvarsmekanism eftersom beslutsfattandet förankras i en större grupp med liknande (om inte samma) utbildningsbakgrund.

Det är dock viktigt att poängtera att även om både mötena socialsekreterarna sinsemellan och chefernas granskning kan ses som ansvarsmekanismer, betyder inte detta att de nödvändigtvis är samstämmiga. Det kan finnas situationer där kollegor och överordnade anser att olika beslut bör fattas och det kan finnas situationer där beslut som socialsekreteraren uppmanas fatta av kollegor eller chef inte tas emot varmt av förvaltningsrätten. Huruvida dessa granskare bör ses som något som minskar eller ökar socialsekreterarens handlingsutrymme går det att se på två olika sätt. Vi kan se det som att socialsekreterarens handlingsutrymme minskar eftersom hen har fler faktorer att förhålla sig till – lagen, organisationen och professionen i form av kollegorna. Samtidigt kan vi se det som att socialsekreterarens handlingsutrymme ökar då hen kan fatta ett beslut om vilken av dessa som bör följas eller prioriteras (liknande Evans & Harris [2004] resonemang om att fler regler skapar mer handlingsutrymme).

Jean-Paul Sartre (2007/1946 s. 30 f.) tar upp ett exempel där en student under brinnande krig frågar honom om det är mer rätt att gå ut



i strid än att stanna hemma och ta hand om sin mor. I argumentationen som Sartre för om detta dilemma tar han upp att det är upp till studenten att fatta beslut, men att det också är upp till hen att avgöra med *vem* hen anser är riktigt att rådgöra med. Studenten väljer att rådgöra med Sartre som filosof för att hen tänker att han kommer att ge det råd som studenten redan har beslutat. På samma sätt går det att se socialsekreteraren som rådfrågar kollegor eller chefer (eller för den delen stadsjurister och prejudikat), att vilka socialsekreteraren väljer att fråga speglar på sätt och vis det beslut som socialsekreteraren vill fatta. Vill socialsekreteraren avslå en klients ansökan, kan socialsekreteraren troligen rådfråga en striktare överordnad eller kollega, medan om socialsekreteraren vill bevilja kan hen troligen rådfråga en mer ”givmild” eller förlåtande överordnad eller kollega.

## **Socialtjänsten som professionell kontext**

Om vi ser på den interna granskningen går det att dra paralleller mellan den horisontella respektive den vertikala granskningen och olika typer av professionalism. Julia Evetts (2009) skapar en dikotomi mellan två olika styrningar av arbetet inom välfärdsorganisationer, *yrkesprofessionalism* och *organisationsprofessionalism*, där den första bygger på en kollegial kontroll och professionell kunskap medan den andra bygger på en byråkratisk kontroll av arbetet och hierarkisk styrning (se även Liljegren & Parding 2010 för en svensk kontext). Vi kan här tydligt se att den horisontella granskningen sker kollegialt där de som granskar har liknande utbildning och erfarenheter och därmed inte behöver verbalisera sina kunskaper på samma sätt som om granskningen sker av en utomstående, i enighet med *yrkesprofessionalismen*. Denna professionella kunskap är emellertid inte oproblematisk. Om den är implicit eller inte kan verbaliseras lämnas ingen insyn i beslutsfattandet, klienten såväl som andra lämnas med en form av ”black box” där de inte förstår skälen till det fattade beslutet. Den typen av kunskap beskriver Abbott (1991 s. 27) som en *esoterisk* kunskap, det vill säga att det endast är de ”invalida”, i detta fall socionomer eller socialsekreterare, som har tillgång till den eller förstår den. Detta gör att socionomerna har lättare att värna om sin profession (Freidson 2001) samtidigt som det kan orsaka demokratiska problem med bristande insyn (Goodin 1988). Den bristande insynen kan exempelvis medföra att en klient inte förstår resonemangen bakom det beslut som hen får (Ulmestig

& Marston 2015). Samtidigt kan vi också se denna tysta kunskap som en ansvarsmekanism (Molander 2016), eftersom den gemensamma utbildningen och samtalen sinsemellan gör att socialsekreterare fattar mer underbyggda beslut där det finns någon form av gemensam grund, socialsekreterarna sinsemellan.

Den vertikala granskningen, å andra sidan, bygger på aspekter som måste verbaliseras och dokumenteras. Överordnade ska kunna granska besluten och hålla socialsekreterarna ansvariga ifall de fattar beslut som upplevs som felaktiga. Detta ligger i linje med *organisationsprofessionalismen*. Ken Moffatt (1999) beskriver socialkontoret som ett *panoptikon* där chefen sitter i en sådan fysisk position att hen kan se över hela verksamheten, men eftersom överordnade och politiker digitalt kan granska slumpvis valda beslut utan socialsekreterarnas kännedom (se även Hollertz, Jacobsson & Seing 2017 s. 251), kan denna liknelse sträcka sig ännu längre. Eftersom socialsekreteraren förblir omedveten om hens beslut kommer att granskas, måste hen anta att varje beslut som fattas *kan* komma att granskas. Vid sidan om den rumsliga aspekten av *panoptikon*, blir det därmed en digital aspekt (Rosengren & Ottoson 2016). Trots att andra har begränsad insyn i socialsekreterarens ärende, *kan* varje ärende granskas och därmed måste socialsekreteraren tänka att varje ärende kan komma att granskas.

## **Standardisering och rutinisering**

En annan faktor som påverkar beslutsfattande inom socialtjänsten är manualbaserade metoder eller andra typer av standardisering (Skillmark 2018). För ekonomiskt bistånd finns exempelvis FIA (Förutsättningar inför arbete) (Socialstyrelsen 2017a), inom missbruksvård finns ASI (Addiction severity index) (Socialstyrelsen 2017b) och inom många fält inom socialtjänstens verksamhetsområde har MI (motivational interviewing) fått genomslag (Denvall, Nordesjö & Ulmestig 2020). De manualbaserade metodernas syfte är att fatta ett bättre beslut för klienten och därigenom eliminera handlingsalternativ som uppfattas som felaktiga eller mindre önskvärda (av någon). Deras användning medför dock att handlingsutrymmet kan minska om handlingsalternativ som socialsekreteraren ser som önskvärda inte tillåts enligt metoden. Dock kan vi exempelvis se utifrån Teres Hjärpe och Elizabeth Martinell Barfoed (2021) hur en manual kan ses som något som socialsekreteraren förhåller

sig till och använder som ”gemensam fiende” i samtalet med klienten, det vill säga inte något som hen blint följer utan reflektion.

Anna Olaison, Sandra Torres och Emilia Forsell (2018) poängterar att handlingsutrymme ständigt är följt av en viss grad av osäkerhet; en socialsekreterare som endast ser att *ett* alternativ är möjligt saknar handlingsutrymme, men är å andra sidan väldigt säker i sitt beslut. Det kan därigenom finnas en säkerhet i att förlita sig på givna handlingsnormer eller standardiserade metoder för att undvika att få skuld för ett beslut (Hood 2020); något som kan användas för att förklara varför socialsekreterare kan omfamna standardiserade metoder trots att de kan stympa deras handlingsutrymme. Likaså kan den standardiserade metoden omfamnas för att socialsekreteraren uppfattar att den standardiserade bedömningen är bättre än den egna. Detta gäller framför allt om metoden är något som socialsekreterarna själva har valt att använda sig av snarare än något som påtvingas ovanifrån (Skillmark m.fl. 2019). Vi kan också tänka oss att socialsekreteraren bättre upplever att hen kan motivera sitt beslut genom en standardiserad metod, att hen upplever att metodens förslag på beslut väger tyngre än den egna professionella bedömningen i någon annans ögon.

Handlingsutrymmet är i någon mån ett tveeggat svärd eftersom det ger socialsekreteraren makt att fatta ett beslut utifrån sitt omdöme, men samtidigt är hen ansvarig för att beslutet blir tillräckligt bra i förhållande till uppsatta mål – ett krav som inom gräsrotsbyråkratin sällan, om någonsin, faktiskt kan uppfyllas (Lipsky 2010).

## **Handlingsutrymmet som objektivt eller subjektivt**

Som jag har redogjort för tidigare kan det vara svårt att på ett enkelt sätt beskriva vad som egentligen reglerar beslut i det sociala arbetet, vad som är *brödet* i munken. Det går att lägga till ytterligare en nivå i resonemanget genom att fråga sig huruvida vi bör se dessa begränsningar, vare sig det är lagar, riktlinjer eller professionella handlingsnormer, som något objektivt som gäller för samtliga socialarbetare eller om det är något subjektivt som är beroende av socialsekreterarnas kännedom om dem. Vi kan förhålla oss till att regler, lagar och riktlinjer har ett visst drag av objektivitet i den mån att de är nedtecknade och allmänt accepterade. Samtidigt kan det vara mer produktivt att se handlingsutrymmet ur ett subjektivt perspektiv. Blichner och Molander (2008) tar exempelvis upp

hur *prejudikat* medför att handlingsutrymmet minskar då en förvaltningsdomstol har uttalat sig kring hur en vag lagformulering ska tolkas. Om en socialsekreterare efterforskar vilket handlingsutrymme som finns, kan det upplevda handlingsutrymmet minska eftersom hen får reda på att en förvaltningsdomstol har dömt eller resonerat på ett visst sätt. Men det går samtidigt att argumentera för att det ”faktiska” handlingsutrymmet inte påverkas eftersom den här domen hela tiden fanns, vare sig socialsekreteraren var medveten om detta eller inte.

Olaison, Torres och Forsell (2018) redogör för att socialsekreterare med mer erfarenhet uppfattar sitt handlingsutrymme som större och använder sig mer av sitt handlingsutrymme i beslutsfattandet, något som tyder på att handlingsutrymmets begränsningar inte är helt absoluta utan mer något som går att laborera kring. En intervjuad i Kjellboms (2015) studie menar att hen genom erfarenhet vet hur en argumentation ska läggas fram för att det ska gå vägen. Genom erfarenheten får socialarbetaren därmed ett större handlingsutrymme än en nyexaminerad torde ha. Nya inom organisationer tenderar även att anta ett ”regelbaserat perspektiv” i sitt arbete (Oberfield 2020 s. 184) vilket också begränsar deras handlingsutrymme. Erfarenhet är av intresse när det gäller ekonomiskt bistånd eftersom det är vanligt för socionomer att börja sin karriär inom detta fält för att sedan gå över till andra arbetsområden, bland annat på grund av en önskan om ökad autonomi och ökat handlingsutrymme (Bengtsson 2020 s. 29, 60). Med andra ord torde socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd ha mindre erfarenhet av socialt arbete än socionomer inom många andra områden och därigenom inte uppfatta vidden av sitt handlingsutrymme på samma sätt som mer erfarna socialsekreterare.

Hur socialsekreterare fattar beslut beror därmed på både vetenskap om begränsningar och erfarenhet av hur de kan användas eller tolkas i det praktiska arbetet.

## Modell

Som jag har tagit upp tidigare kan begreppen *brödet* och *hållet* förstås på flera sätt; något som gör att Dworkins (1978) munkmetafor, om än fortfarande användbar, kan utvecklas. Samtidigt bör det betonas att dessa typer av metaforer, eller modeller, kan användas för att skapa en

förståelse för fenomenet men bör inte användas för att säga vad fenomenet faktiskt är.

Mitt förslag till att utveckla munkmetaforen är att inte se det som endast *en* uppsättning begränsningar som socialsekreteraren måste förhålla sig till utan att det är flera uppsättningar. I denna modell exemplifierar jag med tre uppsättningar:

1. lagar och andra legala aspekter
2. organisatorisk kontext
3. professionella och kollegiala faktorer.

I arbetet med att fatta beslut om ekonomiskt bistånd måste socialsekreteraren förhålla sig till samtliga tre. De är dock väldigt olika till sin natur, både vilka begränsningar de skapar för socialsekreteraren och vilka sanktioner de skapar ifall socialsekreteraren överträder begränsningarna. Det går att dra paralleller mellan de tre uppsättningarna begränsningar och de tre typerna av granskningar jag tagit upp tidigare: extern, horisontell respektive vertikal. Det bör dock poängteras att de tre begränsningarna är idealtyper som i sin tur kan delas upp i ytterligare kategorier.

Om vi börjar med lagar och andra legala aspekter, måste socialsekreteraren främst förhålla sig till socialtjänstlagen, men samtliga lagar som kan vara relevanta för arbetet kan utgöra begränsningar för hens handlingsutrymme. Likaså kan förarbete till lagarna, domar och officiella handböcker, som *Ekonomiskt bistånd: Handbok för socialtjänsten* (Socialstyrelsen 2013a), utgöra brödet i munken.<sup>12</sup> När det sker en granskning för att avgöra huruvida ett beslut är lagenligt är det främst förvaltningsdomstolarna som genomför den. Det sker därmed en *extern granskning* av beslutsmotiveringen. Sedan är naturligtvis inte socialsekreterarna eller organisationen helt likgiltiga till huruvida beslutet är lagenligt, men det är förvaltningsdomstolarna som har makten att avgöra ifall så är fallet när beslutet överklagas. Den sanktion som domstolen har, om de upplever att ett beslut inte är riktigt, är att ändra beslutet, eller i alla fall att beordra socialtjänsten att ändra beslutet.

---

<sup>12</sup> Thorén (2008 s. 37, 152) menar att den ”politisk-institutionella kontexten” formar handlingsutrymmet och inkluderas i denna lag och nationella riktlinjer, men även nationella mål och preferenser.

Socialtjänstlagen är som sagt en ramlag som lämnar ett tolkningsutrymme (Kjellbom 2015; Wörlén 2010) och den är snarare målorienterad än legalrationell (Svensson & Åström 2013). I stället för att vara styrd av klart definierade *regler* är arbetet styrt efter mer teleologiska *principer* (se Wallander & Molander 2014), det vill säga att lagarna och reglerna snarare syftar till *vad* arbetet ska åstadkomma än *hur* det ska åstadkommas (se exempelvis SoL 1 kap. 1 §). Detta lämnar ett tydligt handlingsutrymme för socialsekreteraren, som då har friare händer att välja hur arbetet ska ske. Så även om vi kan säga att lagen är absolut, i den meningen att den gäller för alla socialsekreterare och ärenden, lämnar den utrymme för individuella eller lokala tolkningar.

Den andra uppsättningen begränsningar utgörs av den organisatoriska kontext som socialsekreteraren fattar beslutet inom, vilken inkluderar de kommunala riktlinjerna. Vi bör dock inte se denna kontext som något helt och hållet homogent, det är exempelvis möjligt att en socialsekreterares chef motsätter sig de politiska beslut som fattas i kommunen. Både chefen och det politiska beslutet utgör delar av den organisatoriska kontexten, men har olika perspektiv på vad som är rätt. Socialsekreteraren har delgivits rätten att fatta beslut å kommunens vägnar och det medför att hen måste redogöra för att hen tar ansvar för den makt som är delgiven och anförtrodd. Så sker bland annat genom att visa att besluten är utifrån de riktlinjer som kommunen satt upp. Ibland är beslutsgången så att beslut rent faktiskt går igenom nämnder med politiker för att granskas och ibland kan socialsekreteraren fatta beslut utan att gå igenom några andra instanser.

De sanktioner som organisationen har är att de kan frånta socialsekreteraren sin delegation eller avskeda hen ifall de upplever att hen har brutit mot regler i större utsträckning. Socialsekreterare har behörighet att fatta gynnande beslut utan att någon kan omvända dem, men om så alltid görs kommer socialsekreteraren snart att fråntas sin rätt att fatta de här besluten. Vi bör med andra ord vara försiktiga med att endast se handlingsutrymme utifrån varje enskilt beslut utan även se att ett beslut kan ha verkan för socialsekreterarens möjlighet att fatta framtida beslut.

Till den här kategorin begränsningar kan vi också lägga manualbaserade eller automatiserade metoder i de fall det är något som blir påtvingat socialsekreteraren från organisationen. Dessa metoder kan föreslå ett visst beslut för en viss klient och en automatiserad process kan fatta ett visst beslut. Emellertid bör det poängteras att manualen kan vara något som socialsekreteraren förhåller sig till snarare än någon som följs

blint (Hjärpe & Martinell Barfoed 2021) och att det inom ekonomiskt bistånd är betydligt vanligare med automatiserat beslutsstöd än automatiserat beslutsfattande (Svensson 2019 s. 31).

Den tredje uppsättningen begränsningar, professionella och kollegiala faktorer, är lite mer svårångade än lagar och riktlinjer. Det beror delvis på att dessa begränsningar inte är lika tydligt formulerade som lagar eller riktlinjer, de kan ofta vara outtalade (Freidson 2001 s. 31) eller esoteriska (Abbott 1991 s. 27). Likaså är sanktionerna, om dessa bryts, mindre tydliga, ett omvänt beslut eller en indragen delegation är tydliga och formella medan utfrysning från gruppen eller en känsla av att ens arbete inte är uppskattat är betydligt vagare. Med detta sagt betyder det inte att den kollegiala pressen att fatta ett visst beslut inte kan vara av vikt. Kerstin Svensson (2021) tar upp att socialsekreterarna som arbetar med ekonomiskt bistånd vid våld i nära relationer ofta kan gå till sina kollegor för att rådfråga vad som bör göras vid upplevt stort handlingsutrymme. De tar därigenom del av deras erfarenhet och ges möjlighet att agera i likhet med en outtalad praxis. Det kan vara svårt att särskilja vad som skapar handlingsnormer som kan anses begränsa socialsekreterarens arbete och vad som endast blir en friare diskussion om beslutet. Att en socialsekreterare frågar sina kollegor vad de har för erfarenheter av konsekvenserna av ett visst beslut torde vara svårtolkat som en begränsning av socialsekreterarens arbete, samtidigt kan de tips som ges bli handlingsnormer som socialsekreteraren förhåller sig till.

Vi ska inte heller missta dessa möten kollegor sinsemellan som att deras syfte *alltid* är att främja det professionella perspektivet. Jacobsson och Hollertz (2021) visar exempelvis på hur de interna teammötena används för att främja organisationens perspektiv snarare än det professionella perspektivet. Likaså visar Laurie Goldman och Erica Gabrielle Foldy (2015 s. 183), välfärds- och policyforskare, att kollegiala möten både kan användas för att anpassa klientens situation utifrån organisationens regelverk samt för att skapa en nyanserad professionell bedömning. Vi kan därmed se detta forum som en *möjlighet* för att främja det professionella perspektivet, det är det forum där besluten *kan* granskas utifrån huruvida de är enligt det professionella sociala arbetets normer.

De professionella och kollegiala begränsningarna kan även välkomnas av socialsekreteraren eftersom hen vill fatta ett beslut som är så pass professionellt som möjligt. I de fall manualbaserade metoder kan ses som en del av den professionella kunskapen, torde vi kunna se dem som en del

av denna munk, framför allt om dess användning är något som socialsekreteraren själv beslutar om. Om socialsekreteraren uppfattar att metoden kommer fram till ett mer riktigt beslut än vad hen skulle göra utan metoden, kan vi se det som en del av den professionella kunskapen, även om det medför att socialsekreterarens handlingsutrymme minskar. Med andra ord kan vi inte utgå från att socialsekreterare nödvändigtvis vill ha ett stort handlingsutrymme i alla situationer utan kan önska olika restriktioner och begränsningar i sitt arbete (se exempelvis *habitualisering som psykologisk lättnad*, Carlsson Stylianidis 2021).

Freidson (2001) lägger stor vikt vid att professionalism är att agera relativt autonomt och med en vilja att göra arbetet för allmänhetens bästa; samtidigt poängterar han att detta är en idealtyp, inte en fullt utvecklad realitet för professionsutövare. Vi kan dock uppfatta det som att professionalismen i sig även är något som socialsekreteraren har att förhålla sig till när hen fattar beslut och därigenom något som sätter begränsningar för handlingsutrymmet (Evetts 2003 s. 399).

De här tre munkarna kan sägas utgöra (en betydande del av) de begränsningar som ramar in den *strukturella* aspekten av handlingsutrymmet (se Molander 2016) i den mån att de sätter begränsningar för beslutsfattandet som socialsekreterarna måste förhålla sig till.

## **Tremunksmodellen**

I min modell över socialsekreterares handlingsutrymme utgår jag från tre olika uppsättningar begränsningar, som jag har redogjort för ovan. Om vi sammanfogar de tre begränsningarna till en modell, kan vi skapa en bild av tre överlappande flottyrmunkar som representerar begränsningar som socialsekreteraren måste förhålla sig till. Jag kallar modellen för ”tremunksmodellen”:





**Figur 1:** Tremunksmodellen

Modellen läses som ett Venndiagram med tre munkar ovanpå varandra. I modellen väljer jag att tala om de tre uppsättningarna som skilda från varandra, tre distinkta munkar. Det gör jag för att synliggöra deras särskiljande drag gentemot varandra, men menar inte att de är tre uppsättningar begränsningar som är totalt *separata*. I flera fall kan det vara så att de regler som utgör begränsningarna är samma hos flera munkar. De tre munkarnas bröd kan med andra ord delas i vissa avseenden, och skilja sig från varandra i andra.

Vissa positioner i modellen kan uppfattas som riktiga utifrån alla tre uppsättningarna begränsningar medan andra positioner endast ses som riktiga från en eller två uppsättningar. Vissa handlingsalternativ kommer att falla inom alla tre munkars hål medan andra handlingsalternativ endast kommer att falla inom ett eller två av hålen. Hur mycket de olika munkarna överlappar varandra beror på typ av ärende och vilken kontext beslutet fattas inom, exempelvis rör en specifik kommuns riktlinjer endast besluten fattade i den kommunen. Likaså är de tre munkarna föränderliga över tid på olika sätt: nya lagar tillkommer och existerande får nya tolkningar, kommuner får nya riktlinjer och vad som anses utgöra

det sociala arbetets profession är i förändring. Inte minst är arbetslag ofta relativt föränderliga, framför allt när det gäller ekonomiskt bistånd eftersom det är en form av socialt arbete som många nyexaminerade börjar inom för att sedan röra sig mot andra typer av socialt arbete (Bengtsson 2020 s. 29).

Munkarna kommer med andra ord att överlappa varandra olika mycket i olika situationer, det kan till och med vara så att det i vissa situationer inte finns något handlingsalternativ som ryms inom *alla tre* uppsättningarna begränsningar, beslutet kommer då att falla utanför åtminstone ett av hålen. I en sådan situation måste socialsekreteraren bestämma sig för vilken uppsättning begränsningar som ges företräde gentemot de andra. Vi borde då inte se de tre uppsättningarna begränsningar som något som omintetgör handlingsutrymme, utan snarare tvärtom, att det öppnar upp för socialsekreteraren att se vilka handlingsalternativ som finns; om socialsekreteraren kan ta striden och argumentera gentemot några av begränsningarna eller restriktionerna. Jag menar att vi här kan tala om ett *givet* handlingsutrymme, det vill säga ett som faller inom alla tre begränsningarna, och ett *stridbart* handlingsutrymme, det vill säga ett som faller utanför (åtminstone) en av munkarnas hål.

## **Givet handlingsutrymme**

Det *givna* handlingsutrymmet är det som socialsekreteraren *får* när hen ska fatta ett beslut om ekonomiskt bistånd. Det utgörs av de handlingsalternativ som ingen av de tre uppsättningarna begränsningar kommer att motsätta sig. Det är dock en form av idealtyp eftersom socialsekreteraren aldrig kan vara helt säker på vilka beslut som kommer att kunna få motstånd.

Många av rutinärendena torde handla om handlingsalternativ inom detta utrymme, handlingsalternativ som snabbt går att välja bland och där socialsekreteraren vet att hen kan fatta beslut relativt snabbt med vetskapen (eller tron) om att de inte kommer stöta på motstånd. Om beslutet överklagas är socialsekreteraren rätt säker på att förvaltningsdomstolen kommer att se det som rättsenligt, om kollegor läser beslutet är socialsekreteraren rätt säker på att de håller med om det beslut som fattats och om överordnade eller politiker granskar beslutet är socialsekreteraren rätt säker på att de inte kommer att motsätta sig

socialsekreterarens användning av sin delegation. Detta medför dock inte att beslutet är det som har bäst konsekvenser för klienten eller som är bäst utifrån andra etiska måttstockar, det blir dock ett beslut som är tidseffektivt och eftersom ärendemängden är hög, kan det bli ett sätt att fatta beslut i ett högt tempo.

## **Det stridbara handlingsutrymmet**

De handlingsalternativ som inte faller inom det givna handlingsutrymmet, utan faller utanför (åtminstone) ett av hålen, har jag valt att kalla det *stridbara* handlingsutrymmet. Med detta menar jag inte att själva handlingsutrymmet i sig är stridsdugligt, utan snarare att utrymmet visar handlingsalternativ vars riktighet någon kommer att ifrågasätta. Den som väljer dessa handlingsalternativ måste i någon mån strida för dem och motivera dem gentemot bestridande parter. En socialsekreterare som väljer ett handlingsalternativ inom det stridbara handlingsutrymmet riskerar i högre grad att beslutet inte upplevs som riktigt och rätt av kollegor, överordnade eller förvaltningsdomstol. Att fatta ett beslut som innebär att ett handlingsalternativ inom detta stridbara handlingsutrymme väljs, medför att socialsekreteraren måste motivera, med hjälp av de andra begränsningarna och med hjälp av värden och principer, varför det är skäligt att gå emot de begränsningar som är satta. Den vanligaste formen för detta torde vara att en socialsekreterare argumenterar för varför hen väljer att inte följa de kommunala riktlinjerna, med hjälp av exempelvis lagtext eller professionell kunskap. Men det går även att tänka sig situationer där en socialsekreterare väljer att ta kommunens parti gentemot sina kollegor, exempelvis av rädsla att bli avskedad, eller att socialsekreteraren väljer att bortse från handbokens rekommendationer för att fatta ett beslut som hen uppfattar som mer i linje med det sociala arbetets profession.

I modellen kan vi inte se de olika uppsättningarna av begränsningar, munkarna, som homogena entiteter som sätter upp en likadan begränsning för socialsekreteraren att förhålla sig till och argumentera gentemot. Liksom de olika munkarna har olika typer av begränsningar, finns det olika typer av begränsningar, eller olika starka begränsningar, inom samma munk. Att skriva ett beslut där socialsekreteraren argumenterar gentemot en viss formulering i handboken för ekonomiskt bistånd torde vara mer möjligt än att argumentera för att ett beslut om

ekonomiskt bistånd ska strida mot socialtjänstlagen eller, ännu värre, en grundlag. Likaså torde det vara enklare för socialsekreteraren att argumentera gentemot en vagt formulerad målsättning i kommunen eller en tillfällig kollegial tendens till skillnad från en direktriaktad kommunpolicy respektive det sociala arbetets kärnvärden.

Eftersom socialsekreteraren behöver motivera varför en form av begränsningar får företräde framför en annan, eller varför en form av begränsningar motiverar överträdelser gentemot andra begränsningar, medför användningen av detta handlingsutrymme att det blir mindre tids- och kostnadseffektivt att fatta beslut. Både tidsmässigt och energimässigt kan det vara kostsamt, vilket gör att denna typ av handlingsutrymme inte kommer att användas i majoriteten av ärenden. Socialsekreterare har troligen inte tiden eller energin att hänge sig i den utsträckningen i varje ärenden. Likaså kan det vara så att socialsekreteraren inte anser att det är nödvändigt att använda dessa handlingsalternativ. Hen kan anse att den standardlösning som sker vid rutinärenden är riktig och att den extra tid och energi som kan läggas för att besluta annat inte är till gagn för organisationen eller klienten (Lipsky 2010 s. 99).

Den här typen av användning av handlingsutrymmet beror också på socialsekreterarens färdigheter. Dessa färdigheter inkluderar bland annat kunskap om de olika munkarna och de begränsningar som de sätter samt hur det går att motivera varför ett beslut är riktigt trots att det går emot någon form av begränsning. Kännedom om lagen och den organisatoriska kontexten kan vi se som professionella färdigheter. Att lära sig vilka argument som håller och hur dessa går att lägga fram, kan vi både se som något som socialsekreteraren lär sig under utbildningen och även under arbetet, som vid mer kontextbundna faktorer som vad som fungerar för just den här chefen eller nämnden (Kjellbom 2015). En socialsekreterare kan anse att ett handlingsalternativ inom det *stridbara handlingsutrymmet* är mer rätt, men att hen bedömer sig sakna färdigheten att övertyga vilket medför att hen väljer ett handlingsalternativ inom det *givna handlingsutrymmet*. Vi torde därmed se att erfarenheten är en viktig komponent för att förstå, och möjlighet att använda sig av, sitt handlingsutrymme (Olaison, Torres & Forsell 2008).

Slutligen går det att tänka sig att en socialsekreterare som använder denna typ av handlingsutrymme hoppas att beslutet inte granskas av dem som kan tänkas motsätta sig det. Socialsekreteraren kan hoppas att överordnade, politiker eller kollegor inte läser beslutet, eller att beslutet

inte överklagas. Som jag skrev tidigare, är det inte alla beslut som granskas, majoriteten av dem kan till och med gå igenom utan att någon förutom socialsekreteraren och klienten läser beslutsmotiveringen. Men varje beslut kan *potentiellt* granskas, något som socialsekreteraren är omedveten om att så sker, vilket medför att hen kan behöva agera som att varje beslut kommer att granskas (*panoptikon*, Foucault 1981).

## **Hur värden och principer blir en viktig del av modellen**

Den här modellen kan användas för att reda ut vilket handlingsutrymme som kan sägas finnas, men den kan inte användas för att säga varför ett visst handlingsalternativ väljs eller bör väljas. Modellen kan visa vilka handlingsalternativ som ges socialsekreteraren, *givna*, och vilka hen måste strida för att ta, *stridbara*, men kan inte säga varför ett visst handlingsalternativ tas. För att förstå detta, måste vi vända oss till begrepp som syftar på annat än den rent strukturella aspekten av handlingsutrymmet (Molander 2016), exempelvis principer (Dworkin 1978) eller värden (Peczenik 2009). Dessa principer eller värden, som exempelvis kan vara vad som kan tänkas ge bäst konsekvenser för klienten eller gynna alla parter demokratiska rättigheter, kan guida socialsekreteraren till de handlingsalternativ som ges, eller när någon form av begränsningar kan överträdas. Många av dessa principer och värden kan komma från samma källor som det som utgör munkarna, som exemplet med att ”främja förutsättningar för goda levnadsförhållanden” (SoL kap. 3 1 §), eller människovärdesprincipen, som kan sägas ha en stark ställning inom socialt arbete (SSR 2011).

## **Andra begränsningar och modellens brister**

Förutom dessa tre uppsättningar kan det naturligtvis finnas flera andra och det kan även vara så att en socialsekreterare har flera individuella aspekter att förhålla sig till, exempelvis religiösa regler eller ideologiska förhållningssätt, när hen fattar beslut. Dessa är dock bundna till de enskilda socialsekreterarna och inte till professionen, kollegiet eller organisationen; därför har jag valt att inte inkludera dem i min modell. En socialsekreterares drift eller moraliska kompass kan också vara

aspekter som kan spela en betydande roll för hens beslutsfattande, men även dessa är individuella.

Anledningen till att jag har valt de här tre är att dessa munkar torde vara gemensamma för allt beslutsfattande inom socialt arbete, även om innehållet i brödet skiljer sig beroende på arbetsuppgifter eller kommun. En socialsekreterare som fattar beslut om insatser kommer alltid att förhålla sig till lagen, kommer alltid att vara del av någon form av organisatorisk kontext samt kommer alltid att vara del av en profession och troligen ha kollegor som arbetar med liknande beslut.

Jag menar att de tre uppsättningarna begränsningar är idealtyper som kategoriserar det socialsekreterare inom socialtjänsten behöver förhålla sig till på ett begripligt sätt, men att det samtidigt går att bryta ner varje enskild uppsättning i flera olika kategorier. Casey T. LaFrance (2011) förhåller sig exempelvis till nio olika uppsättningar begränsningar i sin utveckling av Dworkings munkmetafor, ”måltavlemodellen” [eng. *the target model*] som utgår från polisens prioriteringar i arbetet. Katarina H. Thorén (2008) skapar en modell där den ”politiskt institutionella” och ”organisatoriska kontexten” samt ”normativa antaganden” formar de praktiska strategierna som socialarbetare antar, liknande Lipskys (2010) tanke om att gräsrotsbyråkrater skapar policy i det praktiska arbetet. Det Thorén och Lipsky här ser som en produkt, ser jag samtidigt som en faktor som formar besluten, det är något som skapas i det sociala arbetet men som samtidigt blir något för framtida socialsekreterare att förhålla sig till; det som Kjellbom (2015) kallar för en arbetsnorm.

En aspekt som denna modell inte tar hänsyn till är klienten som aktiv part i beslutsfattandet, något som klienter i många fall kan vara. Visserligen skulle vi kunna säga att det ingår i det professionella arbetet att lyssna på klientens önskemål och därigenom inkludera dem i den professionella och kollegiala munken; en socialsekreterare som ständigt ignorerar sina klienters önskemål kan ses som mindre professionell av sina kollegor. Likaså kan vi säga att klienten som aktiv part kan urskiljas i kommunala riktlinjer eller i lagtext (se exempelvis Socialstyrelsen 2013b s. 39 f.).

Även om denna modell kan öppna upp för hur vi kan förhålla oss till de regler och lagar som beslutsfattande omfattas av, får vi inte se modellen som någon som visar vad beslutsfattande faktiskt *är*, utan endast som något som hjälper oss att förstå beslutsfattande. Modellen kan hjälpa oss att bena ur vilka handlingsalternativ som en socialsekreterare står inför vid ett beslut samt vad som hindrar eller möjliggör dessa val.

## Handlingsutrymmets komplexitet

Det jag har försökt poängtera med kapitlet är att handlingsutrymmet aldrig är så statiskt som metaforen ”utrymme” vill få det att verka som. För socialsekreteraren är handlingsutrymmet alltid något som existerar utifrån flera uppsättningar begränsningar vilka hen måste förhålla sig till och prioritera mellan. De olika uppsättningarna sinsemellan skapar en komplex regelstyrd verksamhet där socialsekreteraren måste fatta beslut utifrån sina egna såväl som andra uppsättningar värderingar samt motivera dem utifrån samhällliga värderingar och kontextuella organisatoriska värderingar.

Modellen i sig kan tyckas lämna socialsekreteraren med väldigt mycket handlingsutrymme så länge hen är i stånd och villig att strida om det. Det blir därigenom ett dubbelt handlingsutrymme, att se vilka ärenden som anses kräva extra tid och sedan se handlingsalternativen i dem. De som poängterar faror med ett stort handlingsutrymme skulle säga att detta medför att medborgarens rättigheter försvagas och regeltolkning öppnas upp så att fördomar och privat agenda kan styra (se exempelvis Goodin 1988). Samtidigt vill jag lyfta fram hur detta handlingsutrymme också möjliggör ett socialt arbete som baserar sig på värderingar, som exempelvis klientens lika värde som människa eller ett arbete som strävar efter att uppnå socialtjänstlagens andemening, det vill säga en motvikt till organisationsprofessionalismen eller regelorienterat perspektiv (Oberfield 2020 s. 184) där reglerna hanteras som något med ett egenvärde.

Det kan vara produktivt att se socialsekreterarna som *människor* med känslor (Svensson 2021) och tankar (Carlsson Stylianidis 2021) som styr hur de agerar snarare än som rationella aktörer vilkas beteende vi enkelt kan kartlägga. En annan syn på ”känslor” som har en verkan på min modell och som snarare visar hur socialsekreteraren kan använda sig av sitt handlingsutrymme är Humes (1789/1739 s. 414 f.) tes om att ”förnuftet är känslornas slav”. Regler, riktlinjer och normer kan sägas utgöra det ”förnuft” som socialsekreteraren agerar inom, men det är endast känslan eller passionen som kan få hen att faktiskt agera. Socialsekreteraren kan med andra ord inte förlita sig på att lagar, regler, normer eller andra typer av begränsningar fattar beslutet; detta beslut är det endast socialsekreteraren själv som kan fatta.

## Referenser

- Abbott, Andrew (1991). The future of professions: Occupation and expertise in the age of organization. I: Pamela Tolbert & Stephen R. Barley (red.) *Research in the Sociology of Organizations*, Greenwich, CT: JAI Press, s. 17–42.
- Bengtsson, Mikael (2020). *Karriär och profession: Om positioner, statushierarki och mobilitet inom sociomyrket*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Blichner, Lars Christian & Molander, Anders (2008). Mapping juridification. *European Law Journal*, 14(1), 36–54. <https://doi.org/10.1111/1468-0386.2007.00405>
- Brodkin, Evelyn (2020). Discretion in the welfare state. I: Tony Evans & Peter Hupe, (red.). *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature, s. 63–78.
- Carlsson Stylianidis, Kristina (2021). Vanans makt – att förstå och hantera risker i människans institutioner. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.
- Denvall, Verner, Nordesjö, Kettel & Ulmestig, Rickard (2020). Dunderhonung för socialt arbete? En studie av MI:s användbarhet inom försörjningsstöd. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(3–4), 227–248. <https://doi.org/10.3384/SVT.2020.27.3-4.3663> .
- Dworkin, Roland (1963). Juridical discretion. *The Journal of Philosophy*, 60(21), 624–638 <https://doi.org/10.2307/2023557>
- Dworkin, Ronald (1978). *Taking rights seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Evans, Tony (2013). Organisational rules and discretion in adult social work. *British Journal of Social Work*, 43(4), 739–758 <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs008>
- Evans, Tony & Harris, John (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- Evetts, Julia (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International Sociology*, 18(2), 395–415. <https://doi.org/10.1177/0268580903018002005>
- Evetts, Julia (2009). New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247–266. <https://doi.org/10.1163/156913309X421655>



- Evetts, Julia (2011). Sociological analysis of professionalism: Past, present and future. *Comparative Sociology*, 10(1), 1–37  
<https://doi.org/10.1163/156913310X522633>
- Foucault, Michel (1981). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York: Vintage books.
- Freidson, Eliot (2001.) *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Goldman, Laurie S. & Foldy, Erica Gabrielle (2015). The space before action: The role of peer discussion groups in frontline service provision. *Social Service Review*, 89(1), 166–202. <https://doi.org/10.1086/680319>
- Goodin, Robert E. (1988). *Reasons for welfare: The political theory of the welfare state*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gustafsson, Björn, Hydén, Lars-Christer & Salonen, Tapio (1993). Decision-making on social assistance in major cities in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2(2), 197–203. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.1993.tb00039.x>
- Hasenfeld, Yeheskel (2010). *Human services as complex organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hasenfeld, Yeheskel, Ghose, Toorjo & Larson, Kandyce (2004). The logic of sanctioning welfare recipients: An empirical assessment. *Social Service Review*, 78(2), 304–319. <https://doi.org/10.1086/382771>
- Hjärpe, Teres & Martinell Barfoed, Elizabeth (2021). Att göra socialt arbete med dokument. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.
- Hollertz, Katarina, Jacobsson, Kerstin & Seing, Ida (2017). Den transparenta organisationen: Handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3/4), 239–260  
<https://doi.org/10.3384/SVT.2017.24.3-4.2387>
- Hood, Christopher (2020). Discretion and blame avoidance. I: Tony Evans & Peter Hupe (red.). *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature, s. 23-40.
- Hume, David (1789/1739). *A treatise in human nature*. Oxford: Clarendon Press.
- Jacobsson, Kerstin & Hollertz, Katarina (2021) Normativ impregnering som informell styrning – exemplet Försäkringskassan. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.
- Kjellbom, Pia (2015). Ekonomiskt bistånd vid hyresskulder. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22(2), 153–174. <https://doi.org/10.3384/SVT.2015.22.2.2349>
- LaFrance, Casey T. (2011). Targeting discretion: An exploration of organizational communication between rank levels in a medium-sized

- Southern US police department. *International Journal of Police Science & Management*, 13(2), 158–171. <https://doi.org/10.1350/ijps.2011.13.2.227>
- Lens, Vicki (2008). Welfare and work sanctions: Examining discretion on the front lines. *Social Service Review*, 82(2), 197–222. <https://doi.org/10.1086/589706>
- Liljegren, Andreas & Parding, Karolina (2010). Ändrad styrning av välfärdsprofessioner: Exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3–4), 270–288 <https://doi.org/10.3384/SVT.2010.17.3-4.2474>
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mascini, Peter (2020). Discretion from a legal perspective. I: Tony Evans & Peter Hupe (red.). *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature, s. 121-141.
- Moffatt, Ken (1999). Surveillance and the government of the welfare recipient. I: Adrienne S. Chabon, Allan Irvin & Laura Epstein (red.). *Reading Foucault for social work*. New York: Columbia University Press, s. 219-246.
- Molander, Anders (2011). Efter eget skön: Om beslutsfattande i professionellt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(4), 320–335 <https://doi.org/10.3384/SVT.2011.18.4.2460>
- Molander, Anders (2016). *Discretion in the welfare state: Social rights and professional judgement*. Oxford: Routledge.
- Oberfield, Zachary (2020). Discretion from a sociological perspective. I: Tony Evans & Peter Hupe (red.). *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature, s. 177-191.
- Olaison, Anna, Torres, Sandra & Forsell, Emilia (2018). Professional discretion and length of work experience: What findings from focus groups with care managers in elder care suggests. *Journal of Social Work Practice*, 32(2), 153–167. <https://doi.org/10.1080/02650533.2018.1438995>
- Peczenik, Alexander (2009). *On law and reason*. Berlin: Springer Science.
- Rosengren, Calle & Ottoson, Mikael (2016). Employee monitoring in a digital context. I: Jessie Daniels, Karen Gregory & Tressie McMillan Cottom (red.). *Digital sociologies*. Bristol, UK: Policy Press, s. 181-194.
- Sartre, Jean-Paul (2007/1946). *Existentialism is a humanism*. New Haven: Yale University Press
- SFS 1993:100 Högskoleförordning
- SFS 2001:453 Socialtjänstlag
- SFS 2017:900 Förvaltningslag

- Skillmark, Mikael (2018). *Uppdrag standardisering: Införande och användande av manualbaserade utrednings- och bedömningsverktyg i socialtjänsten*. Växjö: Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.
- Skillmark, Mikael, Agevall Gross, Lotta, Kjellgren, Cecilia & Denvall, Verner (2019). The pursuit of standardization in domestic violence social work: A multiple case study of how the idea of using risk assessment tools is manifested and processed in the Swedish social services. *Qualitative Social Work*, 18(3), 458–474. <https://doi.org/10.1177/147332501773946>
- Socialstyrelsen (2013a). *Ekonomiskt bistånd: Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013b). *Att ge ordet och lämna plats: Vägledning om brukarinflytande inom socialtjänst, psykiatri och missbruks- och beroendevård*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017a). *FIA – Förutsättningar inför arbete: Manual till bedömningsmetoden*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017b). *ASI-manualen: Anvisningar till ASI Grund och ASI Uppföljning: Reviderad version 2017*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SSR (2011). *Etik i socialt arbete: Etisk kod för socialarbetare*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.
- Svenska Akademien (2009). *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien*. Stockholm: Svenska Akademien.
- Svensson, Kerstin (2021) Emotioner, professioner och organisationer. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.
- Svensson, Kerstin & Åström, Karsten (2013). The field of social regulation: How the state creates a profession. *Profession & Professionalism*, 3(2). <https://doi.org/10.7577/pp.557>
- Svensson, Lupita (2019). ”Tekniken är den enkla biten”: Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd. Research Reports in Social Work. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Thorén, Katarina H. (2008). ”Activation policy in action”: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state. Växjö: Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.
- Ulmestig, Rickard (2018). Slutdiskussion. I: Rickard Ulmestig & Marie Eriksson (red.). *Att handlägga försörjningsstöd vid våld i nära relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Ulmestig, Rickard & Marston, Greg (2015). Street-level perceptions of procedural rights for young unemployed people: A comparative study between Sweden and Australia. *Social Policy & Administration*, 49(3), 394–411. <https://doi.org/10.1111/spol.12085>

- Wallander, Lisa & Molander, Anders (2014). Disentangling professional discretion: A conceptual and methodological approach. *Professions & Professionalism*, 4(3). <https://doi.org/10.7577/s.808>
- Wörlén, Marie (2010). Att prioritera i socialtjänsten: Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(1), 28–45. <https://doi.org/10.3384/SVT.2010.17.1.2486>
- Zouridis, Stavros; van Eck, Marlies & Bovens, Mark (2020). Automated discretion. I: Tony Evans & Peter Hupe (red.) *Discretion and the quest for controlled freedom*. Cham: Springer Nature, s. 313-329.



# 9. Emotioner, professioner och organisationer

KERSTIN SVENSSON

*Människor känner emotionella laddningar i samspelet med andra människor och det gäller också professionella i organisationer. I deras arbete i välfärdsorganisationer hanterar de motstridiga perspektiv och intressen. De väger samman många olika aspekter som de ställs inför, som professionella, som organisationsrepresentanter, men också som människor. Vilken roll har emotionerna i det?*

Aktörer i organisationer är vanligen människor som har en viss utbildning och kunskap och betraktas som professionella. I studier av organisationer är utgångspunkten ofta att de som upprätthåller olika roller och positioner i organisationen förväntas agera på vissa sätt och studier av professioner tenderar att handla om deras expertis. I det här kapitlet är det människan i rollen som professionell praktiker i en människo-behandlande organisation som är i fokus. Likt organisationssociologen Sharon Boltons (2005) arbete är utgångspunkten här att organisationer har känslor, eller i alla fall att det finns emotionella aspekter i organisationers verksamhet. Hon påtalar att det inom ramen för organisationer finns kärlek, hat och passion. Hon visar också, likt sociologen Arlie R. Hochschild (2012), att känslouttryck kommer att kommersialiseras och ses som en resurs för ledningen att utveckla och påverka. Organisationers inre liv beskrivs vanligen på två diametralt motsatta sätt, båda endimensionella. Antingen framställs aktörerna som objekt som agerar och reagerar enligt bestämda mönster, eller så fokuseras människorna som agerar i organisationerna och deras personliga och privata upplevelser (Bolton 2005 s. 2 f.). Eftersom dessa båda dimensioner interagerar i de organiserade praktikerna finns all anledning att fördjupa sig i hur det sker och hur det inverkar på praktiken.

Det här kapitlet syftar till att fördjupa förståelsen för de emotionella aspekterna i aktörers handlingsutrymme och vilken betydelse de har för aktören, professionen och organisationen. Det inleds med en beskrivning av hur emotionella aspekter i arbetet kan förstås i relation till organisationer, professionalitet och arbetsallianser. Därefter exemplifieras det

som presenterats med två exempel på handlingsutrymme i praktiken. Det ena exemplet handlar om hur en arbetsgrupp formar ett sammanhållet kollektivt handlingsutrymme inom slutna ungdomsvård. Det andra exemplet rör handläggare i socialtjänsten och hur den som har ett individuellt handlingsutrymme vid beslutsfattande agerar när möjligheterna till alternativa lösningar är stora. Exempelen belyser hur emotionerna inverkar i aktörernas handlingsutrymme. Kapitlet avslutas med en samlad diskussion om värdet av att beakta de emotionella aspekterna, såväl i förståelse av organisatoriska processer som i förståelse av professionalitet och professionellt förhållningssätt. Något man också kan uttrycka som att förstå människorna i de roller de upprätthåller som professionella i välfärdens organisationer.

## Känslorbetet och emotionell energi

Som människor vet vi alla att våra känslor har betydelse för hur vi tänker och agerar i livet. Vi handlar på ett sätt när vi är arga och irriterade och på ett annat sätt när vi är glada och lyckliga. Vi engagerar oss i olika frågor och aktiviteter beroende på sinnesstämning. När människors agerande på jobbet, i sina yrkesroller och sin professionalitet förstås utifrån att de är representanter för en organisation eller en profession finns ofta en förväntan om rationalitet och objektivitet. På senare tid har de mänskliga och emotionella dimensionerna uppmärksammats allt mer också inom organisationsforskning. För människor är ju inte så rationella och objektiva som de kan förväntas vara ur ett renodlat organisationsperspektiv. Även om det är ansett som "professionellt" att inte vara emotionell, åtminstone inte att vara personligt emotionell, är det en viktig dimension i hur människor agerar i organisationer. Det finns också yrkesroller där emotionella aspekter är viktiga delar i arbetet och det finns organisationer som verkar för att deras anställda ska upprätthålla vissa emotionella uttryck, inte minst inom serviceyrken.

Archie R. Hochschild (2012) har studerat hur människor i serviceyrken visar känslor och även hur de tränas i att uppvisa vissa känslouttryck i vissa sammanhang. Hon analyserar deras arbete med stöd i sociologen Erving Goffmans arbeten, men relaterar frågan om att hantera personliga och mänskliga känslor på jobbet till Albert Cohens begrepp *clinical attitude*. Detta är ett begrepp som ligger nära begreppet *professionellt förhållningssätt*,

eftersom det handlar om de förväntningar som omgivningen har på personer i sin yrkesroll. Som en minsta gemensamma nämnare i hur begreppet att *vara professionell* uppfattas, oavsett yrke och verksamhet, ligger en vardaglig förståelse av att bete sig korrekt, inte personligt och inte känslomässigt. Det betyder inte att vara kall eller neutral. Hochschild (2012) menar att vara på jobbet är att klä sig i en viss roll och i den rollen finns förväntningar på ett visst känslomönster. Det är också i detta sammanhang som hon talar om att emotioner kommersialiseras, eftersom företag har policyer om hur anställda ska agera och reagera. En servitris förväntas vara vänlig och glad, lite lättisad, det skapar en trevlig stämning som är bra för försäljningen. En polis däremot förväntas vara korrekt och trevlig, vid behov också barsk, men inte aggressiv.

I yrkesrollen förväntas alltså vissa känslouttryck visas, men det betyder inte att personen också behöver känna dem. Detta är ett ytligt förhållande till känslor och Hochschild (2012) betecknar det som *surface acting*, som hon också exemplifierar genom till exempel flygvärdinnans leende mot passagerarna. Att visa känsla, men inte känna den. När personen också känner det som förväntats i yrkesrollen, då är det djupare förankrat, så kallad *deep acting*. Då har inlevelsen i yrkesrollen utvecklats till att inte bara visa, utan också känna det som ligger bakom den uppvisade emotionella yttringen, till exempel att inte bara le mot passagerarna utan också vara uppriktigt förstående för deras situation. I båda fallen är det sammanhanget och inlevelsen i yrkesrollen som framkallar känslan, den emotionella dimensionen ligger då i organisationen och den professionella praktiken – inte hos personen. Hochschild (2012) talar om känslöarbete, *emotional labor*, som ett begrepp som täcker spänningen mellan den privata sfären (att vara människa) och att utföra det förväntade på jobbet. ”Det är precis i mötet mellan en verklig, men ogillad, känsla å ena sidan och en idealiserad känsla, å andra sidan, som det är möjligt för oss att bli medvetna om känslomässigt arbete” (Hochschild 2012 s. xi, egen översättning). Medvetenhet om de emotionella dimensionerna innebär också, enligt Hochschild, att emotioner i arbetet är något som kan framkallas, regleras och styras, vilket hon kallar *emotion management*, känsloreglering.

Sociologen Randall Collins (2004) anlägger ett annat perspektiv på emotioner, även om också han utgår från Goffmans arbeten. Collins talar om att situationer skapar emotionell energi. Han förklarar emotioner som inte bara de dramatiska, som rädsla, skräck, ilska, skam, glädje, utan också de odramatiska, långvariga som mer skapar underliggande



känslolögen och genomsyrar det sociala samspelet. Det är de här mer varaktiga emotionerna som han menar är den emotionella energin som har utvecklats i mänskligt samspel. När grupper, som till exempel en arbetsgrupp, kontinuerligt samverkar utvecklas en gemensam rytm där alla deltagare blir del i det som sker; Collins (2004 s. 108) kallar det *the swing of things*. Den emotionella energin utvecklas när personer har gemensamt fokus och är involverade i något tillsammans. Då formas också gemensamma uppfattningar av rätt och fel och deltagarna påverkar varandras känslor. Den emotionella energi som bildas finns som olika typer av känslor; Collins talar om ett kontinuum från förtroende, entusiasm och god självkänsla i ena änden till depression, initiativlöshet och dålig självkänsla i andra änden. Känslor som utvecklas och som påverkar stämningen, men som inte har något syfte, mål eller mening i sig. Enligt Collins perspektiv är alltså den emotionella dimensionen något som blir till i människors samspel, inte något som formas aktivt och målmedvetet.

Collins emotionella perspektiv betonar det varaktiga, den emotionella laddning som utvecklas ur situationer och blir del i hur människor uppfattar det som sker. Hochschilds perspektiv har mer betoning på hur känslor kan användas för att styra situationer. Båda sätten att betrakta emotioner i organisationer kan bidra till förståelse, men deras olika fokus behöver beaktas.

I det här kapitlet används begreppen emotion och känsla delvis överlappande, men i huvudsak relaterar känsla till det mer tillfälliga tillståndet och emotioner till det mer bestående. Emotionssociologin och dess interaktionistiska ansats täcker ofta båda områdena, medan de psykologiska affektteorierna utgår från människan som biologisk varelse och påtalar grundläggande, medfödda känslor (Nathansson 1996). De olika perspektiven förenas dock i idén att vi genom livet lagrar erfarenheter som gör att vi skapar referenssystem där vissa företeelser uppfattas positivt och andra negativt.

Det är de mer bestående, odramatiska emotionerna som är i fokus i kapitlet, det vill säga de inre referenssystem som mer skapar en underliggande stämning än är affektiva och expressiva. Det är de som Collins fokuserar i den emotionella energin, men det är också de som Hochschild lyfter fram när hon beskriver hur den vänlighet flygvärdinnan tränats till att visa skapar god stämning bland passagerarna. Om nu den emotionella dimensionen alltid är närvarande, och den emotionella stämningen har betydelse för arbetets utförande, då har den ju också

inverkan på hur handlingsutrymmet utformas och används. Det har betydelse för hur organisationen fungerar genom arbetsgruppers kollektiva ageranden, men också för hur en individuell yrkesutövare agerar i ett givet handlingsutrymme.

## Emotioner i organisationer

I studier av arbete i organiserade praktiker har emotioner ofta förbisetts, underordnats eller betraktats som något som ska kontrolleras. Under de senaste decennierna har ändå allt fler studier genomförts med fokus på emotioner i organisationer och sedan 1997 finns ett internationellt forskarnätverk och årliga konferenser om emotioner i organisationer (Emonet 2021).

Louise O'Connor (2020) har i en översikt av forskning om emotioner i socialt arbete beskrivit att det finns relativt få studier på det området. De som finns rör framför allt fyra teman: emotioner som dynamisk relationell resurs, emotioner som osäkerhet, emotioners betydelse för yrkesrollen och det dominerande temat om hur emotioner hanteras i organisationer och de aktörsroller som där erbjuds. Det som framför allt saknas, enligt O'Connor, är studier av hur socialarbetare själva förstår, konstruerar och använder sina emotioner i praktiken. På det området har organisationsforskarna Cecilie Moesby-Jensen och Helle Schjellerup Nielsen (2015) gett ett bidrag när de i en studie tar avstamp i att mötet mellan socialarbetare och klient i sig är emotionellt och sedan visar tre sätt att hantera emotioner i yrkesrollen: att stänga av känslorna, skjuta upp dem eller gå in i ett engagemang som påverkar både i och utanför arbetet. Moesby-Jensen och Schjellerup Nielsen menar att de emotionella dimensionerna i socialt arbete utmanar professionaliteten och syftar då på balansen mellan det privata, det personliga och det professionella. Men är det givet att emotionalitet står i motsats till professionalitet? Den frågan kommer att vidareutvecklas lite längre fram, men först ska kopplingen mellan organisationer och emotioner utvecklas.

Organisationsforskaren Sharon Bolton (2005) tar, likt Hochschild och Collins, avstamp i Goffmans arbeten och anlägger ett konstruktivistiskt perspektiv med interaktionistisk utgångspunkt i sin organisationsanalys. Hon lyfter i sin forskning fram exempel på studier av hur man skapar god stämning och får jobbet gjort, men också hur sexualitet, våld, kärlek och

humor påverkar arbetet och samspelet mellan aktörer. Bolton och Boyd (2003) lyfter fram fyra perspektiv på emotioner i organisationer: ekonomiskt (*pecuniary*), normativt (*prescriptive*), uppvisande (*presentational*) och filantropiskt (*philanthropic*). Bolton (2005) menar att det är liten skillnad mellan det ekonomiska och normativa perspektivet i den privata sektorn, medan det normativa perspektivet är mer komplext i offentlig verksamhet. Där innefattar det normativa perspektivet också tydligare dimensioner av professionalitet och aktiv medvetenhet om dilemman. I den offentliga sektorn finns också mycket så kallat *dirty work*, sådant som behöver göras, men som alla egentligen vill slippa. Det handlar till exempel om att hantera död och döende, meddela dödsbud och andra situationer som innebär uppenbart negativa reaktioner från närstående. Under de senaste decennierna har dock även de ekonomiska perspektiven på emotioner blivit märkbara i offentlig sektor, i takt med att det organisatoriska fältet för till exempel vård och omsorg förskjutits mot den privata sektorns ideologiska grunder. Än kvarstår dock att den offentliga sektorns organisationer är mer komplexa och också har att hantera uppgifter som ingen egentligen vill ha.

Bolton (2005) menar att perspektiven om emotioner som uppvisande och filantropiska mer relaterar till ideella sektorns organisationer. Där ges utrymme för organisationernas aktörer att anta mer varierande positioner i förhållande till sina klienter. Bolton menar att de, jämfört med privata och offentliga organisationer, ger aktörerna större utrymme att ta roller som nära vän, tillfällig bekant, kollega, motståndare, faders- eller modersfigur, skämtare, mobbare eller auktoritet (Bolton 2005 s. 134). Ideella organisationer ger också utrymme för ett gåvoutbyte, där stöd ges och bemöts med tacksamhet, en filantropisk aspekt. Vidare erbjuder ideella organisationer också en möjlighet för aktörer att anta en identitet i organisationens namn, som ett sätt att visa upp sig själv när man företräder och talar för organisationen. På så sätt bidrar organisationen med laddning av emotionell energi och ger personen en tillhörighet som aktör. Detta gäller naturligtvis för alla organisationer, men den idéburna verksamheten med valda uppgifter ger ett tydligare definierat sammanhang än vad till exempel de komplexa offentliga organisationerna gör. De kan inte lika tydligt välja och definiera vilka frågor de vill arbeta med.

Det kan vara lättare att skapa en positiv emotionell laddning i medverkan i en organisation med fokus på att göra gott för medmänniskor, än i organisationer som har till uppgift att förmedla

resurser till medborgarna på ett politiskt föreskrivet vis. De offentliga, breda organisationerna ställs inför förväntningar, inte bara från professionella och klienter utan även från politiken, lagstiftarna och allmänheten, som skattebetalare.

## Emotioner, professionalitet, sär- och sammankoppling

Innan frågan om emotioner och professionalitet fördjupas behöver några begrepp förtydligas. Att uppträda professionellt används i vardagligt tal ungefär som att bete sig så som det förväntas i yrkesrollen. I det ligger bland annat att inte vara alltför personlig och att inte visa känslor, i alla fall inte sådana som gör att man framträder mer som person än yrkesroll. När professionsforskare talar om professionella menar de snarast dem som kan anses tillhöra det som sociologen Thomas Brante (2014) betecknat ”det professionella skiktet”. De har akademisk utbildning och arbeten som baseras på vetenskaplig kunskap. De som motsvarar den beskrivningen och arbetar i välfärdsorganisationer ingår också i det som kallas för välfärdsprofessioner. Några av de stora yrkesgrupperna här är lärare, sjuksköterskor och socionomer. För att inte gå alltför djupt i professionsforskningens vindlingar stannar jag här vid att nämna att ”de professionella” som nämns i kapitlet vanligen är representanter för välfärdsprofessioner om inte annat särskilt nämns. De har den högsta vetenskapliga kunskapen inom det område de verkar. De professionella har alltså långa akademiska utbildningar och arbetar utifrån sin vetenskapsbaserade expertis.

Det mer vardagliga begreppet *professionellt förhållningssätt* ska däremot inte bara knytas till just dessa grupper utan förstås som att agera så som förväntas i yrkesrollen, oavsett om aktören kan skrivas in i en specifik profession eller helt enkelt bara är en person som utför ett arbete i en organiserad praktik. *Professionalitet*, det vill säga att vara professionell, täcker in att både ha en viss profession och upprätthålla det sätt att agera som förväntas av en sådan yrkesroll. Det får helt enkelt lite olika betydelse i olika sammanhang. Oavsett graden av vetenskaplig expertis finns det grundläggande sätt vi alla kan visa professionalitet på, som till exempel att bemöta människor korrekt. Det handlar om att agera utifrån en

yrkesroll och inte till exempel låta personliga ärenden ta utrymme från arbetet. Det finns specifika sätt som specifika professioner kan visa sin professionalitet på, som att en socionom kan tolka individens situation i det sociala sammanhanget, läraren kan hantera situationer i klassrum eller att sjuksköterskan kan bedöma patienters behov av vård. Det är olika expertis för olika professioner i välfärdens organisationer.

Statsvetaren Michael Lipsky (2010) har tagit upp emotioner som ett problem i välfärdsorganisationerna och pekat på att de kan medverka till godtycklighet. Begreppet *godtycklighet* har en negativ klang och betonar ovissheten i utfallet av bedömningar. Om man i stället betonar möjligheten att variera beslut utifrån en nyansrik uppsättning av kunskap och information kan ovissheten i utfallet av bedömningar ses som en styrka – en möjlighet att anpassa bedömningar till specifika situationer. Det handlar om att genom medmänskligt agerande, utifrån yrkesmässig kunskap, upprätthålla och legitimera de formella processer som sker i organisationerna. Ur det perspektivet är emotionerna en viktig dimension i professionaliteten.

Flera senare studier har visat att det finns en emotionell dimension, där emotionerna inte är personliga utan utvecklas i samspel med yrkesutövarens yrkesspecifika kunskap. Emotionssociologerna Stina Bergman Blix och Åsa Wettergren (2018) har studerat emotioner i rättsväsendet. De beskriver att jurister uppfattar sig som sakliga och objektiva i sitt arbete, men när de pratar om arbetet framträder ändå emotionella aspekter. Detta förstår Bergman Blix och Wettergren som att juristerna inte har verktyg för självreflektion eller för att hantera de emotioner som ändå finns i deras arbete.

I en jämförelse av hur emotioner hanteras av skådespelare (som i sin yrkesroll har att gestalta känslor) och domare (som förväntas vara objektiva och rationella) diskuterar Bergman Blix (2019) hur de hanterar empati. Hennes utgångspunkt är att empati handlar om att emotionellt gå in i ett samspel med den andre och ta dennes perspektiv. Skådespelarna använder sina egna erfarenheter för att gå in i rollerna och ladda dem emotionellt. Domarna däremot har en mer ambivalent hållning till emotioner. De har utbildats för att bedöma sakuppgifter mot lagens kriterier och blir ofta i början av sin karriär tagna av de dramatiska och emotionella berättelser de får del av i rätten. Bergman Blix beskriver till exempel hur de kan ha sakligt värderat alla detaljer i målet i relation till lagens rekvisit i sina förberedelser, men hur en annan dimension framträder och påverkar dem emotionellt när de i rättssalen hör de

anhörigas reaktioner på samma information. Domarna utvecklar sätt att skilja mellan det juridiska bedömningsarbetet och framträdandet i domstolen. Bergman Blix resultat kan tolkas som att förmågan att kombinera det strikt juridiska och det empatiska förhållningssättet i rättsalen är en dimension i domarens professionalitet. Ett professionellt förhållningssätt för att hantera de emotioner som människan i yrkesrollen erfar.

Den sociala barnavården hanterar också emotionellt laddade situationer inom ramen för myndighetsarbete. Inger Kristin Heggdalsvik, Per Arne Rød och Kåre Heggen (2018) har beskrivit hur emotioner inverkar i beslutsfattande i den sociala barnavården där handläggare ofta resonerar om sina bedömningar i termer av ”jag får en känsla av att ...”. Denna form av känsla kommer från det inre referenssystemet där det finns emotionella laddningar, men också kunskaper och erfarenheter av andra slag ryms där och blir till en samlad bedömning. Den dimensionen passar sällan in i de föreskrivna manualerna som ska användas, ändå är det ofta de känslorna som tillsammans med handläggarens professionella kunskap ligger till grund för det slutliga ställningstagandet (Munro 2008). Manualerna och rutinerna är formade för att göra handläggning och beslut objektiva, medan de människor som hanterar dessa processer är professionella och emotionella. Heggdalsvik, Rød och Heggen (2018) ser emotionerna som en del i förmågan att förstå människorna som bedöms, vilket på så sätt blir ett led i att göra bättre bedömningar och fatta bättre beslut. Det betyder dock inte att emotionella aspekter avspeglas direkt i de formella dokumenten. Där är det (vanligen) en idé om objektivitet och sakliga rekvisit som styr vad som noteras.

De båda nämnda exemplen relaterar till sammanhang där juridiken har stor betydelse, där det finns krav på att handla rättsligt korrekt, men ändå möta människor i svåra situationer på ett humant vis. Här särkopplas två dimensioner av arbetet från varandra, det formella arbetet och de medmänskliga dimensionerna. Det som dokumenteras, beslutas och slås fast, och som därmed blir organisationens berättelse om hur ärendet hanterats, är formellt korrekt. Parallellt löper mötet och utbytet med de människor det gäller, där emotioner och empati kan ta plats. Genom att kombinera ett medmänskligt bemötande med den formella hanteringen legitimeras myndighetens eller domstolens hantering av den aktuella frågan. Genom att yrkesutövarna agerar professionellt i så mening att de integrerar ett gott bemötande i sitt agerande bidrar de också till att upprätthålla organisationens rationalitet.

Meyer och Rowan (1977) menar att organisationers behov av att bevara sin legitimitet gör att de särkopplar skeenden från varandra. Organisationers praktik bärs upp av *script*, sätt på vilka praktiken genomförs. I alla praktiker utvecklas olika former av ceremonier där uppgifter utförs enligt vissa rutiner. Rättsliga prövningar i domstol är tydliga exempel på detta eftersom en beskriven situation där prövas mot lagens kriterier enligt en strikt ordning. I ceremonin ingår då att visa formellt säkerställda uppgifter som prövas innan de leder till beslut. Det goda bemötandet bidrar till att ceremonin kan genomföras. Det finns här en form av regisserad emotionalitet där till exempel det ledsna brottsoffret (som i sammanhanget har rollen som målsägande) möts med vänlighet och förståelse. Det ger en positiv emotionell energi, som i sin tur ökar sannolikheten för att offret ska kunna ge sin berättelse i rätten. Samtidigt kan de närvarande professionerna känna irritation och frustration över att berättelsen inte är som de förväntat eller önskat. Det kan också hända att offrets berättelse är väldigt tydlig så att den snarare når rättens aktörer som människor än i deras professionella roller. Där blir särkopplingen mellan det sakliga och det emotionella viktig. Det blir helt enkelt en del i professionaliteten att hantera de emotioner som uppstår i situationer i arbetet. Det handlar alltså både om en känsloreglering som innebär att visa de känslor som förväntas och att undvika att visa känslor som upplevs, men som inte ingår i scriptet.

Ett ytterligare exempel kan tas från medicinens fält, där språkvetaren Agnieszka Sowińska (2017) har visat hur allmänläkare i sina resonemang kopplar de emotionella aspekterna i arbetet till sitt professionella etos. De beskriver hur läkararbetet organiseras utifrån diagnoser med en biomedicinsk definition med fokus på kroppen, medan patienten i läkarens professionella förståelse är en människa i ett sammanhang, vilket kräver en mer komplex biopsykosocial förståelse. Läkarens kunskap och professionella etos gör det möjligt att kombinera formaliteter i de av organisationen föreskrivna processerna med att också agera utanför rutinerna. Detta beskriver Sowińska som ett sätt att både lätta de egna känslorna av frustration i en strikt reglerad praktik och bättre möta patientens behov. Genom att följa emotionerna på det här sättet använder läkaren sin professionella kunskap. Den emotionella dimensionen i arbetet reglerar när det är rimligt, ur professionellt perspektiv, att följa rutiner och när det är dags att göra avsteg. Ytterst kan detta förstås också som ett sätt att som människa i mötet med andra människor

hantera laddade situationer, samtidigt som det givna uppdraget i organisationen består.

Den emotionella dimensionen kan med stöd i dessa studier ses som en viktig komponent i professionaliteten – en komponent som innebär en förmåga att hantera känslor, visa dem i rätt sammanhang och koppla bort dem i andra. Det handlar till lika delar om att kunna integrera emotionerna i arbetet som att hålla sakuppgifter och emotionella dimensioner åtskilda. Allt utifrån vad som är relevant i varje situation. Det handlar också om det egna välbefinnandet. Genom att kombinera kunskaper, erfarenhet och emotioner utvecklas den professionella rollen så att personen själv mår väl i yrkesrollen, eller som vi till vardags säger, trivs på jobbet.

## Emotioner, relationer och arbetsallianser

Eftersom välfärdsorganisationer verkar genom att människor möter människor relaterar emotioner i det sammanhanget till många allmänna företeelser. Ofta talar de som arbetar i dessa organisationer om att det är viktigt att ha en bra relation till de personer de möter i arbetet och det hänvisas till att relationen har avgörande betydelse för utfallet.

I privatlivet kan ”en god relation” betyda att ha en nära och ömsesidig vänskap. I arbetslivet är det vanligare att det handlar om så kallad arbetsallians. Psykoterapiforskaren Edvard Bordin (1979) lanserade begreppet *arbetsallians* och betonade att den består av tre centrala komponenter: uppgift, mål och anknytning. Det är inte en ömsesidig relation och den är inte heller på andra sätt att jämföra med relationer i privatlivet. Arbetsalliansen är en uppgiftsrelaterad relation mellan roller. Det behövs en anknytning och den har visat sig viktig i både psykoterapi och andra verksamheter med återkommande möten mellan människor. Arbetsalliansen bär också på en form av distans som inte ses på samma sätt i privata relationer. Distansen är en del i att upprätthålla de för sammanhanget specifika rollerna och fokusera uppgiften. Ett sätt att överskrida yrkesrollen, och därmed gå bortom både arbetsalliansen och det som betraktas som professionellt bemötande, är att bli privat tillsammans med en klient. Kanske till och med bli ömsesidigt förälskade i varandra, en emotionell situation där relationen kan vara väldigt god och nära, men där arbetsalliansen har gått förlorad eftersom rollerna för



uppgiften och målet inte upprätthålls. Arbetsalliansen fyller en funktion i att upprätthålla den formella ordningen där varje sak har sin tid och varje person sin roll. Genom arbetsalliansen begränsas också den repertoar av emotioner som är möjliga i mötet.

Relationer som motsvarar arbetsalliansen finns också mellan kollegor i en arbetsgrupp. De har anknytning sinsemellan, de delar uppgifter och mål. Därför finns också dem emellan det som Hochschild (2012) kallar *känsloregler*, sätt på vilka det är rätt och rimligt att reagera och var, när och hur känslor kan uttryckas. De skapar de normer och värden som råder i arbetsgruppen. Värdena kan också utmanas, som när situationer uppstår där de mellanmännsliga (och kanske också de professionella) värdena ställs emot de organisatoriska uppdragen. Sådana exempel kan hämtas från arbeten med asylsökande, en ofta laddad situation där frågor om vem som ska ha rätt att vara i landet och under vilka förhållanden det är rimligt att leva ständigt är närvarande. De allra flesta som möter asylsökande som personer i deras vardag har inte inflytande över beslutet om asyl och uppehållstillstånd. Ändå är de representanter för sin organisation och ytterst för Sverige i relation till de asylsökande. Jonas Ideström och Stig Linde (2017) beskriver situationer då värden utmanas genom en kommunal enhetschef som medverkar i processen kring ett utvisningsbeslut som inte är i linje med hans egen uppfattning.

Där kan jag känna en dubbelhet. Att man kan känna något som tjänsteman när det går emot en. När besluten i politiken går rakt emot ens grundvärderingar och det uppdrag vi tyckte att vi utförde. (Ideström & Linde 2017 s. 58)

I beskrivningen framgår vidare hur denna chefs yrkesroll innebär att ”han är den som har fått se dem i ögonen när besluten verkställs”:

... det är jag som har kört dem och det är jag som har kramat om dem och de har sett att det har varit vatten i mina ögon, att det rinner en tår och att jag har varit tvungen att torka, ja! (Ideström & Linde 2017 s. 58)

Alliansen med den enskilde asylsökande skapar en närhet som förknippas med både personligt och emotionellt engagemang. Yrkesrollen har i och för sig ett handlingsutrymme, men det är strikt avgränsat av de formella reglerna och i dessa ingår att ange vem som har rätt att fatta vissa beslut och vem som ska verkställa dem. Alliansen och ett gott bemötande kan

fortfarande ge ett gott intryck och en fungerande kommunikation, men den kan inte i sig leda vidare till vilket mål som helst. De formella regelverken dominerar i tolkningen av vad som är möjligt och därmed också vilka relationer och allianser som tillåts i sammanhanget.

Collins (2004) förståelse av emotionell energi ger oss begrepp för att förstå hur en sådan situation kan tära på den professionelle och påverka dennes engagemang för sitt arbete. Emotionell energi uppstår i interaktion med andra och situationer laddas med energi. Om den energin är negativ, som den blir genom att personen i sitt yrke ska utföra eller meddela saker som strider mot den egna övertygelsen, blir situationen emotionellt negativt laddad. Den laddningen för personen med sig till andra liknande situationer och spänningen mellan det positiva i relationen till den andra människan och det negativa i arbetsuppgiften som ska utföras får inverkan både på den professionellas syn på sitt arbete i allmänhet och på arbetsalliansen med den specifika personen. Om den professionella känner en negativ laddning av uppgiften eller målet med samspelet med den andra finns ingen grund för anknytning och därmed inga förutsättningar för en fungerande arbetsallians. För att en fungerande arbetsallians ska komma till stånd krävs en positiv emotionell energi, för alla ingående parter. Även klienter kan naturligtvis uppleva den emotionella laddningen på olika sätt och söka sig till vissa personer och situationer som ger positiv emotionell energi. Därför behöver man ta hänsyn till den emotionella energin både i arbetsgruppen och i det löpande samspelet med klienter om den ska kunna förstås.

Arbetsgrupper alstrar emotionell energi, de utvecklar ett gemensamt referenssystem inom gruppen, med känsloregler av olika slag. Det är möjligt att, i situationerna som den ovan beskrivna, utveckla känsloregler som i sin ena ytterlighet innebär känslökyla i relation till de asylsökande och i den andra ytterligheten aktivistiska handlingar baserade på ett starkt emotionellt engagemang (Moesby-Jensen och Schjellerup Nielsen 2015). Oavsett vilken typ av regler som utvecklas behöver gruppen få någon form av belöning för de regler som utvecklas. Jacobsson, Wallinder och Seing (2020) har visat att källan till de emotionella belöningarna i arbetet kan variera. I en studie av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan fann de att arbetsförmedlarna fick emotionell belöning av klienterna, medan Försäkringskassans handläggare, som i sitt arbete skulle sträva efter så lite klientkontakt som möjligt, fick de emotionella belöningarna från arbetsledare och kollegor.

Det är inte möjligt att generellt uttala vilka känsleregler som utvecklas i en specifik organisation eller arbetsgrupp, men de som etableras blir del av det kollektiva handlingsutrymmet för gruppen. En arbetsgrupp i en organisation kan utveckla en positiv energi inom gruppen av kollegor genom en formell och strikt hållning i relation till klienter. De särkopplar då klienternas situationer och liv från organisationens uppgift och verksamhet. En annan arbetsgrupp kan betona vikten av goda arbetsallianser med klienterna och sträva efter att sammankoppla klienternas behov och organisationens resurser på kreativa vis. För att förstå de emotionella dimensionerna i organisationer behöver man därför beakta både det interna samspelet mellan kollegor och samspelet med organisationens klienter.

## Emotioner i praktiken

Två exempel från välfärdsorganisationer ska nu belysa det som jag tagit upp i kapitlet. I det ena fallet är det fråga om arbete i en låst miljö där klienterna är ungdomar som är placerade där mot sin vilja och personalen har en svag gemensam professionalitet. I det andra fallet är sammanhanget ett socialkontor där professionella socionomer handlägger ekonomiskt bistånd. De båda sammanhangen skiljer sig åt i så mening att handlingsutrymmet är kollektivt i det ena fallet och individuellt i det andra. Skillnaden i att ha ett kollektivt eller individuellt handlingsutrymme ligger främst i vilken utsträckning aktören gör självständiga, professionella ställningstaganden eller agerar som en i en personalgrupp.

Materialet till de två exemplen kommer från empiriska studier. Det kollektiva handlingsutrymmet exemplifieras genom material från en studie av arbetet på slutna ungdomsvårdsinstitutioner (Ponnert, Johansson & Svensson 2020; Svensson & Ponnert 2021)<sup>13</sup>. Det individuella handlingsutrymmet exemplifieras genom material från en studie av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd för kvinnor som brutit upp från en våldsam partner (Svensson 2018; Ulmestig 2020)<sup>14</sup>. I

---

<sup>13</sup> Detta var en omfattande empirisk studie, men endast material från sex grupper med totalt sexton behandlingspersonal återges här. De citat som återges är tidigare publicerade i nämnda källor.

<sup>14</sup> Även detta var en studie med omfattande material, av vilket det här endast är intervjuer med tio socialsekreterare som använts. Material som citeras anges i första

båda studierna har frågor ställts om handlingsutrymme och samtliga intervjuade har varit informerade om att deras utsagor skulle användas för att förstå handlingsutrymme.

## **Handlingsutrymme**

Innan exemplen kommer in ska en liten stund ägnas åt begreppet *handlingsutrymme*. Det är ett begrepp som i sin vardagliga förståelse antyder någon form av frihet och som också har positiva konnotationer för den som säger sig ha handlingsutrymme. För den som möter en organisationsrepresentant med stort handlingsutrymme och inte får det beslut eller bemötande man önskat ses handlingsutrymmet kanske som godtycke och inte alls positivt. Anders Jönsson (2021) presenterar ingående begreppet, varför presentationen här blir mer översiktlig och särskilt lyfter fram distinktionen mellan individuellt och kollektivt handlingsutrymme.

Begreppet handlingsutrymme är mer än bara handlingsfrihet, det relaterar till diskretion som också är det begrepp som används på engelska, *discretion*. Diskretion betyder takt och finkänsla, men också fri disposition, förfoganderätt och att undvika att väcka olämplig uppmärksamhet. I äldre svenska finner man uttryck som ”att gifva sig i någons discretion”, vilket betyder att lämna över sig till någon annan, som i meningen ”Stade har måst gie sig i fiendens discretion” från tidigt 1700-tal (SAOB). Därtill kan diskretion betyda urskillningsförmåga, förstånd, vänlighet, humanitet, eftertänksamhet, varsamhet, försiktighet vid behandlingen av mer eller mindre ömtåliga frågor; grannlagenhet, taktfullhet och försynthet. De många synonymerna hjälper oss att ringa in begreppet. Vi har alltså att göra med ett begrepp som inte bara betyder rätt att agera, utan också bär på förutsättningarna för agerandet. Det handlar om att också förstå vad man gör och varför, liksom att ha förståelse för andra och ta hänsyn till deras intressen.

Ofta refereras till Lipsky (2010) när begreppet handlingsutrymme nämns. Lipsky har ett perspektiv som ligger nära de juridiska och politiska, men som också kommit att användas mycket av sociologer och

---

hand till de källor där studierna publicerats. Dock förekommer några citat från grundmaterialet och de refereras då med det nummer intervjun har i det avidentifierade materialet från studien.

andra samhällsvetare. Lipsky utgår ifrån diskretionen som ett handlingsutrymme, alltså det utrymme som är givet av lag och regleringar. Inom detta område agerar aktörerna som professionella, de är beroende av omgivningens legitimitet och i sin praktik omsätter de policy till handling. Den förståelsen har kritiserats av bland annat forskare i socialt arbete, som Evans och Harris (2014) som menar att med det perspektivet framstår diskretion som något som antingen finns eller inte. Evans (2013) har däremot visat att professionella aktörer uppfattar diskretion mer pragmatiskt och att vi därför behöver gå till specifika situationer för att förstå hur de relaterar till organisationens krav på dem som aktörer (se också Evans & Hupe 2020). I denna pragmatism spelar också emotionella aspekter in, eftersom pragmatismen utvecklas i tolkningar som människor gör av situationer i arbetet.

Nothdurfter & Hermans (2018) har gjort en översikt av studier om diskretion i studier av offentlig förvaltning, socialpolitik och socialt arbete. De menar att studierna ofta handlar om beslutsfattande och det formella agerandet i handläggning av ärenden. Många studier handlar också om det inflytande new public management haft på praktiken, framför allt genom att begränsa möjligheterna till alternativa ställningstaganden. Nothdurfter och Hermans menar att studierna ofta separerar diskretion och professionalitet, och att det är ovanligt att författarna ger någon egentlig förklaring till hur de två samspelar.

Handlingsutrymme kan vara både individuellt och kollektivt eftersom människor arbetar tillsammans i organisationer. I studier av beslutsfattande och handläggande arbete är ofta den enskilda handläggaren i fokus och därmed det individuella handlingsutrymmet, men i andra situationer, som till exempel i vård på institution av olika slag, arbetar arbetslag tillsammans med samma uppgifter. Rutz och De Bont (2020) har lyft fram kollektivt handlingsutrymme i relation till arbetsgruppers ställningstagande och visat hur kollegor tillsammans skapar normer för vilka sätt som är rimliga att utföra arbetet på. I praktiken fungerar det som en form av kollegial granskning där resonemangen inom arbetsgruppen formar normerna för hur det av organisationen givna utrymmet ska hanteras. Det innebär att det kollektiva handlingsutrymmet kan formas utifrån vad som gruppen anser vara lämpligt att göra, snarare än vad som är rätt att göra i mer formell mening. Kanske är det mer pragmatiska lösningar som formas i det kollektiva handlingsutrymmet.

På kollektiv nivå sker förhandlingar om tolkningar och ställningstaganden i arbetsgruppen, på individuell nivå sker samma förhandlingar

hos den enskilde personen, eventuellt i dialog med kollegor. Och i båda fallen är förhandlingarna mer eller mindre explicita, inte sällan sker de ”per automatik”, det vill säga att de är en del i de kontinuerliga ställningstaganden som görs i arbetet. Men hur kommer då de emotionella aspekterna in i detta sammanhang?

## **Emotioner i kollektivt handlingsutrymme**

I sammanhang där människor vårdas och behandlas på institutioner av olika slag arbetar personalen vanligen i team eller arbetslag. Även om en enskild person under behandling har en utsedd kontaktperson eller liknande är det ändå gruppen av personal som de möter i den löpande vardagliga praktiken. Och personalen möter inte bara sin egen klient utan alla som bor på institutionen. Det exempel som nu ges om hur aktörer resonerar om sitt kollektiva handlingsutrymme hämtas från en studie av slutenvård vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (Ponnert, Johansson & Svensson 2020; Svensson & Ponnert 2021).

Statens Institutionsstyrelses ungdomshem är avsedda för ungdomar som omhändertagits enligt lagen om vård av unga (LVU). Årligen placeras 1 000 barn och unga på dessa institutioner. De är i huvudsak tonåringar, cirka hälften är 16–17 år, en fjärdedel är under 15 år och en fjärdedel 18–21 år. Orsakerna till placeringen är vanligen drogproblem, kriminalitet eller andra former av destruktivt beteende. Tonåringarna bor på ungdomshemmet i genomsnitt cirka sex månader och efter utskrivning fortsätter cirka två tredjedelar till annan vård eller behandling, medan resten flyttar hem (Statens institutionsstyrelse 2019). Behandlingspersonalen på avdelningarna, de som är i direktkontakt med tonåringarna, har ingen gemensam utbildning eller kunskapsbas och kan inte ses som representanter för en viss profession. De har ofta någon kortare eftergymnasial utbildning inriktad på det social- och beteendevetenskapliga området, men de kan också ha till exempel vårdutbildning eller utbildning inriktad mot pedagogik och fritid. Det kan handla om kortare höskoleutbildningar, men också om utbildning på till exempel folkhögskola. Det går alltså inte att tala om denna grupp som ”en profession”, men de har som alla andra yrkesutövare förväntningar på sig att agera ”professionellt” på arbetet.

Behandlingspersonalens roll är att både stödja och kontrollera de unga under deras tid på avdelningarna. Avdelningarna är ofta låsta och

personalen har också rätt att använda olika former av tvångsmedel, som isolering eller att kräva urinprov för droganalys. Det innebär att det är ett sammanhang där tonåringarna inte valt att vara och där personalen har rätt att utöva tvång i olika former. Det är inget fängelse och tonåringarna är inte dömda. Ändå har dessa ungdomshem många komponenter som gör dem ”fängelselika”, vilket också skapar specifika förutsättningar för samspelet mellan personalen och tonåringarna. Personalen beskriver därför att de agerar med omsorgsfull distans och flexibel fyrkantighet (Ponnert, Johansson, & Svensson 2020).

Den omsorgsfulla distansen, eller distanserade omsorgen, yttrar sig i att personalen agerar utifrån det som Hochschild (2012) kallat *display work*, att visa utan att känna, ett yligt engagemang där man agerar som man säger ”personligt, men inte privat”. Personalen visar engagemang för tonåringarna, de bryr sig om dem, värnar om dem i de situationer som uppstår och strävar efter att skapa en arbetsallians byggd på en gemensam uppgift, ett gemensamt mål och en anknytning för att verka i samma riktning. Men de håller samtidigt ett avstånd och aktar sig från att bli personliga, det är en arbetsallians och inte en personlig relation som ska etableras. När personalen talar om tonåringarna beskriver de deras skörhet och att de faktiskt är barn, men också att de kan vara farliga, att de kan vara kraftigt drogpåverkade när de kommer in och att de lever i mycket hårda miljöer i sin vardag. Omsorgen om dem yttrar sig i uttalanden som ”... om vi ser en som är ledsen, det är klart som fasen att vi tar med henne, antingen in på sitt rum eller ut på intaget och pratar en stund naturligtvis” (Ponnert, Johansson & Svensson 2020 s. 68). Omsorgen är ett led i att bygga en positivt laddad arbetsallians, eller som de säger, relation, som kan få betydelse i andra sammanhang också, som i beskrivningen nedan:

Vi kan ju ha hysteriska pojkar som hotar med att de ska slå sönder rutor, har du då en relation kanske det räcker att du går fram och lägger armen om honom, så det räcker, då lugnar han sig. Och har man ingen relation, ja, då kanske den där stolen åker i rutan så är det färdigt. (Ponnert, Johansson & Svensson 2020 s. 70)

Personalen är alltså ömsom stödjande, ömsom kontrollerande för att upprätthålla lugnet på avdelningen. Tonåringarna är ju mycket kort tid på avdelningen, och där ersätts de snart av nya, som personalen i stället ska relatera till. Personalen vet sällan hur det går för en enskild tonåring efter vistelsen på avdelningen. Det, tillsammans med risken för hot och

otrygghet, gör att distansen är viktig för att personalen ska kunna upprätthålla sina roller och undvika bli personligt och emotionellt fästa vid enskilda tonåringar.

Den flexibla fyrkantigheten handlar om att följa de regler som finns, men också justera dem vid behov. Allt för att lösa varje situation så att ordningen och lugnet upprätthålls på avdelningen. En enskild behandlingsassistent kan inte agera i någon större omfattning på egen hand, de arbetar i arbetsgrupper och behöver gemensamt verka för att få dagen att fungera. Personal med olika ståndpunkter kan ge upphov till otrygghet både på lång och kort sikt, såväl för personal som för tonåringar. Den emotionella energin på avdelningen utvecklas i samspelet mellan alla involverade aktörer.

Det kollektiva professionella förhållningssättet handlar om att skapa ett sammanhang där interaktionen både i personalgruppen och bland de unga skapar förutsättningar för positiv emotionell energi. Därför utvecklar arbetsgrupperna känsloregler, sätt att reglera känslorna genom att tillåta vissa i samspelet med tonåringarna och finna sammanhang att ventilerar känslor som hotar ordningen, som frustration och ilska, men också alltför positiva känslouttryck. Genom att personalen håller samman som kollektiv sätter de upp gemensamma ramar för känslohantering, men också för hur det handlingsutrymme de har och de mikrobeslut de tar i vardagen ska användas. De hittar sitt sätt att hantera balansen mellan stöd och kontroll i enskilda situationer, liksom former för hur, när och var diskussioner ska föras om bästa sätt att agera. Det är så ett kollektivt handlingsutrymme fungerar (Rutz & De Bont 2020 s. 289).

I det kollektiva handlingsutrymmet är aktörerna uppenbart utbytbara. Det finns personal på institutionen dygnet runt, alla dagar, alla nätter. Men det är olika personer som är där. Därför behöver personalgruppen utveckla ett kollektivt förhållningssätt som organisationens aktörer, inte vara enskilda professionsrepresentanter eller experter. De är alla utbytbara och byts kontinuerligt också ut genom att de har sina begränsade arbetstider och sina lediga dagar. Ändå är de långvarigt aktiva som aktörer i denna organisation. De stannar kvar på jobbet under flera år. Tonåringarna som behandlas på ungdomshemmet är tvärtom stabilt på plats dygnet runt, under den tid de är där. Men deras tid på institutionen är i genomsnitt sex månader, de byts kontinuerligt ut mot andra ungdomar, medan personalgruppen i stort är mera varaktig. Därför blir personalgruppen den som alstrar den emotionella energin för personalen. Den inre emotionella referensramen byggs upp i utbytet med



dem som personerna har långvariga relationer med, och det är personalen, inte tonåringarna. I Collins (2004) sätt att resonera om emotionell energi ingår att personer söker sig till sammanhang där de kan laddas med positiva emotioner. På så sätt har tillhörigheten till en fungerande grupp betydelse. Det kan betraktas som ett gruppträck i arbetsgruppen, men det mest väsentliga är att relationerna inom personalen består över längre tid och därför är stämningen i personalgruppen central. För personalen handlar det om att agera i linje med hur kollegorna resonerar och gör för att upprätthålla en god stämning i arbetsgruppen samtidigt som lugnet på avdelningen bevaras. Det är ett sätt att hantera såväl de emotionella aspekterna av arbetet som det handlingsutrymme personalgruppen har – ett sätt som bidrar till att upprätthålla institutionen, men som inte är direkt relaterat till att bidra till att lösa klienternas, tonåringarnas, problematiska livssituationer. Sammanhållningen i personalgruppen och upprätthållandet av institutionen blir därmed särkopplad från arbetet med ungdomarna. De blir till objekt för institutionens verksamhet, inte subjekt i sin egen livssituation.

## **Emotioner i individuellt handlingsutrymme**

Beslutsfattande socialsekreterare har en annan roll i sin organisation och en annan typ av professionalitet. De har en högre utbildning och en specifik kunskap. Socialtjänsten domineras av socionomer, men det betyder inte att det är socionomernas utbildning och kunskap som dominerar praktiken. Det finns också strikta regler, riktlinjer och rutiner, särskilt när socionomerna arbetar på enheter för ekonomiskt bistånd. Det exempel som jag nu ger om hur aktörer resonerar om sitt individuella handlingsutrymme hämtas från en studie av bedömning av ekonomiskt stöd från socialtjänsten till kvinnor som brutit upp från en våldsam partner (Svensson 2018).

Socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd, så kallat försörjningsstöd, är omringat av omfattande reglering. Socialtjänstlagen (SoL) är en ramlag och anger endast att "[d]en som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt" (SoL 4 kap. 1 §). Socialstyrelsen ger ut riktlinjer för hur ärenden ska bedömas och det finns också en "riksnorm" där det anges vad som ska anses vara skäligt. Därutöver kan kommuner ha ytterligare

specifikationer över hur bedömningar ska göras och det finns delegationsordningar som reglerar vem som har rätten att fatta beslut. Det formella handlingsutrymmet är alltså tydligt definierat, den bedömning som återstår är att placera in det specifika ärendet i tolkningsramen. Den diskretionära praktiken i handläggning av ekonomiskt bistånd handlar alltså om att tolka information om människors förhållanden i relation till regelverket.

För personer som är utsatta för våld eller andra övergrepp ges undantag från de givna reglerna. Socialstyrelsen (2013) påpekar i sina riktlinjer att det kan vara aktuellt med oplanerade och brådskande utgifter eller att personer kan behöva akut bistånd upprepade gånger. ”Socialtjänsten måste bedöma hur de ska hantera det från fall till fall” (Socialstyrelsen 2013 s.26). Inte heller på lokal, kommunal nivå finns vanligen några riktlinjer för hur detta ska hanteras (Ulmestig 2020). De varierande former av bemötande och de olika beslut som kvinnorna mötte skapade också frustration hos dem. Det var inte ovanligt att kvinnorna återupplevde våldsutsattheten när socialsekreterarna granskade deras sätt att hantera sin ekonomi, eftersom det hade likhet med den granskning och det ifrågasättande de mött från sin partner (Ulmestig & Eriksson 2017).

Socialsekreterarna resonerar utifrån två olika emotionella sammanhang, dels i förhållande till kvinnans utsatta situation och stora, akuta behov, dels till kollegorna, organisationen och ambitionen att inte göra fel i bedömning och beslut. Denna ambivalenta emotionella laddning i handläggningen framträder i uttalanden som:

De är ju ganska svårjobbade. Och nu vill jag inte säga, nu vill jag inte säga det i någon negativ riktning, men de är ju oftast väldigt ... eller ... man vet ju inte riktigt var man har dem. Men det handlar ju inte om att de är oärliga mot systemet på något vis, utan det handlar ju om relationen med den här mannen då som det oftast är. Att de är opålitliga på så vis att man vet ju aldrig hur ... hur ... alltså är det ett definitivt uppbrott, eller är man på väg tillbaka? Många går ju tyvärr tillbaka. (Svensson 2018 s. 96)

Socialsekreteraren ovan säger detta i ett sammanhang då hon beskriver sin oro för att det är svårt att definiera de här kvinnorna som klienter. Uppbrottet är kanske inte varaktigt, kvinnorna går kanske tillbaka – och då har de fått mer pengar än de skulle ha haft, men de har också fått socialsekreteraren att engagera och anstränga sig för något som sedan inte

fungerade. ”Sen finns det ju också de som bryter upp och går tillbaka upprepade gånger och om de då kommer tredje, fjärde, femte gången och säger ’denna gång är det på riktigt!’” (Intervju 7). Socialsekreterarna beskriver återkommande en känsla av osäkerhet och frustration, av att insatsen de gör kanske inte leder till något och av att kanske bli lurad. En säger:

Man själv vill så gärna hjälpa dem bort från det, men de själva kanske då, ja, men just det här mönstret, att de lätt går tillbaka. Att det är, när det har hänt två-tre gånger, så, ja, man kan bli väldigt frustrerad, det kan man. (Intervju 4)

Samtidigt som lagen, reglerna och riktlinjerna gör det möjligt för socialsekreterarna att i dessa ärenden fatta beslut utan några på förväg definierade lösningar väljer de ofta att lägga sig så nära regelverket som möjligt. De argumenterar i relation till regler, till att inte bli lurad och så vidare. De lyfter fram en förståelse för kvinnans utsatthet, men också med en undran ”men om hon går tillbaka då?”. Genomgående beskriver de att de resonerar med kollegor och chefer för att hitta lämpligaste sätt, men de argumenterar snarare för att få situationen att stämma med regelverket än hur de ska kunna vara kreativa för att bistå denna kvinna med det stöd hon behöver.

... sen så pratar vi mycket som sagt internt och med vår första socialsekreterare och ser att vi har gjort rätt bedömning och så [- - -] vi pratar ofta ihop oss så ... och ser så man inte har missat någonting. [- - -] Så där kan man ju i så fall hjälpa till att bromsa varandra också. När man inte har varit med vid besöket så har man lättare för att hålla en viss distans och kan se klarare på det kanske. (Intervju 8)

Denna situation, när socialsekreteraren har möjlighet att göra ett individuellt ställningstagande för en klient i en exceptionell situation, är speciell. Det finns inget standardförfarande att luta sig mot trots att det hela utspelas i ett sammanhang som i övrigt är strikt reglerat. Det som händer är då att socialsekreteraren resonerar med kollegor och chefer som kan bistå med sätt att hålla emotionell distans ”och se saken klarare”.

I de resonemang som socialsekreterarna för återkommer betydelsen av kollegor och av att agera på ett sätt som de andra också skulle ha gjort.

Handlingsutrymmet, bedömningen och beslutet är i och för sig individuellt, men socialsekreterarna tenderar att sträva efter en kollektiv bestämning av hur de ska förhålla sig. Utifrån Collins (2004) sätt att resonera om hur emotionell energi utvecklas, går det att visa att socialsekreterarna "laddas" i mötet med kollegorna. Det finns en emotionell laddning också i kontakten med den våldsutsatta kvinnan, men relationen dem emellan är tillfällig. Relationen till kollegorna är varaktig och återkommande och därigenom viktigare som "emotionell laddningsstation". Kollegorna arbetar kontinuerligt med tolkningar av regelverket, det är det som håller dem samman. En socialsekreterare uttrycker det som att de är ...

... sammansvetsade för man jobbar ofta med sådana saker som gör att man blir ... och lär känna varandra väldigt bra eftersom alla saker man är med om reagerar man ju själv på. Så man visar ju ganska mycket av sig själv för dem. (Intervju 6)

Konsekvensen av detta blir att när möjligheten till undantag uppstår söker gruppen återskapa det normala. De upprätthåller på så sätt ordningen och välbefinnandet i att veta att "så gör vi här", en trygghet i yrkesrollen. Att följa det som arbetsgruppen finner lämpligt ger ett emotionellt stöd till personen i yrkesrollen, som därmed kan känna sig som en i gruppen.

I båda exemplen, oavsett om handlingsutrymmet formellt är kollektivt eller individuellt och oavsett om aktören är att ses som representant för en profession eller inte, får vi exempel på hur organisationernas aktörer verkar för att upprätthålla en rådande ordning i vitt skilda sammanhang. Det är de emotionella aspekterna som styr att detta händer. I resonemangen i båda exemplen återkommer vikten av kollegialitet och sammanhållning på arbetsplatsen, att man känner varandra väl och vill fungera tillsammans. Det är högst mänskliga aspekter, som bidrar till en god stämning i personalgruppen, men som också bidrar till att klienternas behov underordnas organisationens och arbetsgruppens behov av att upprätthålla och bevara strukturerna. Den emotionella energin bidrar till att bevara organisationen, och även den professionella identiteten, genom att kollektivt resonera om ställningstaganden som skulle kunnat bryta mot gängse normer.

## Värdet av att beakta emotioner

Under de senare decennierna har åtskilliga texter presenterats om hur alltför strikta regelverk och manualer hindrar professionellas användning av sitt handlingsutrymme. Det är tveklöst så att en alltför stor ”fyrkantighet” har en negativ inverkan på individanpassade bedömningar. I den typen av diskussioner kan vikten av att ”låta proffsen vara proffs” hävdas och att ha tillit till de bedömningar som görs av dem som har den högsta kunskapen på området. I den motsatta diskussionen, den som har fungerat som drivkraft i etableringen av alltmer reglerade och manualbaserade praktiker, har godtycket tjänat som hotbild. Frågan om handlingsutrymme i välfärdsorganisationer kan därför sägas stå mellan den objektiva byråkratin av Weberiansk idealtyp och det professionsbaserade idealet där experter gör välgrundade ställningstaganden i varje enskilt fall. Ingen av dessa positioner tar hänsyn till aktören i organisationen, den som utför arbetet och dess förutsättningar och prioriteringar som människa.

Människan är inte (bara) objektiv eller kunskapsbaserad. Människan har också en emotionell bas som styr hur hon agerar. Vi människor undviker det som är obehagligt och strävar efter välbefinnande. Obehag och välbefinnande kan ta sig olika uttryck och vara såväl fysiska som sociala. Vi kan utsätta oss för en del smärta i medicinska undersökningar och behandlingar i syfte att i längden öka vårt välbefinnande. På samma sätt kan vi göra sociala handlingar som är obehäva i stunden, i syfte att upprätthålla ett socialt sammanhang som ger oss välbefinnande. Så fungerar det på den individuella nivån i den vardagliga praktiken. Och individer är också aktörer i organisationer, ibland så som representanter för professioner. Vad händer med vår förståelse av välfärdsorganisationer och professionell yrkesutövning om vi lyfter in den emotionella dimensionen?

Kapitlet har visat att den emotionella dimensionen inte är något extraordinärt, emotionerna är ständigt närvarande eftersom det är människor som utför organisationernas handlingar. Professionalitet kan innehålla både att bedriva ett känslorarbete, där känslor uttrycks medvetet och förväntat, och att hantera de känslor som uppstår eller som förväntas i arbetet. Det kan handla om allt från att ställningstaganden görs av rädsla, för att undvika konflikt, till att de görs av omtanke och kärlek, för att stödja och belöna någon involverad part. Det är inte godtycke, det är

möjlig en tidigare uppmärksammas del av organiserade praktiker. Men det är en del som bidrar till att få organisationer att fungera, som sammanför det mänskliga och det formella på ett sätt som kan ge organisationen legitimitet. Och detta kan vara det som är att vara professionell, inte att trycka tillbaka eller bortse från känslor och emotioner, utan att använda dem produktivt och medvetet i sitt sammanhang. Samtidigt bidrar den emotionella dimensionen till särkoppling av skeenden i organisationer, vilket bidrar till att organisationen i och för sig kan fungera mycket väl, men dess klienter får inte sina behov tillgodosedda. När den emotionella laddning som är möjlig i en viss organisation i relation till vissa specifika uppgifter uppfattas som negativ av den människa som är den förväntade aktören, då sker särkopplingen i stället mellan organisationen och människan /aktören. I de lägena får människan svårt att fortsätta sitt arbete för den organisationen, det uppstår en emotionell och normativ konflikt.

I forskning om organisationer och professioner är handlingsutrymme och diskretion vanliga teman. För att fördjupa förståelsen av både organisationer och professioner behöver vi gå djupare i studier av hur olika dimensioner i handlingsutrymmet samverkar, hur det personliga, det professionella och det organisatoriska samspelar i att göra praktiken till det den blir. Relationer, arbetsallianser behöver studeras som emotionella delar av organisatoriska processer, inte bara som interpersonella fenomen. Forskningen behöver också uppmärksamma att människor i organisationer tar ställning, inte bara rationellt utifrån viss information och visst uppdrag, utan också på emotionella grunder. Emotionerna är en också viktig del i professionaliteten, de används för att länka samman kunskaper, regler och riktlinjer med vad som är praktiskt möjligt och relevant i varje situation. Det innebär att den emotionella dimensionen i professionaliteten bidrar både till att upprätthålla organisationens legitimitet och till att göra handlingar meningsfulla. Kanske vore det därför också önskvärt med en väl underbyggd debatt om var gränserna går för professioners upprätthållande av organisationers legitimitet?

## Referenser

- Bergman Blix, Stina (2019). Different roads to empathy: Stage actors and judges as polar cases. *Emotions and Society*, 1(2), 163–180. <https://doi.org/10.1332/263168919X15653390808962>
- Bergman Blix, Stina & Wettergren, Åsa (2018). *Professional emotions in court: A sociological perspective*. London: Routledge.
- Bolton, Sharon C. (2005). *Emotion management in the workplace*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bolton, Sharon C. & Boyd, Carol (2003). Trolley dolly or skilled emotion manager? Moving on from Hochschild's Managed Heart. *Work, Employment and Society*, 17(2), 289–308. <https://doi.org/10.1177/0950017003017002004>
- Bordin, Edvard (1979). The generalizability of the psychoanalytic concept of the working alliance. *Psychotherapy: Theory, Research and Practice*, 16(3), 252–260. <https://doi.org/10.1037/H0085885>
- Brante, Thomas (2014). *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber
- Collins, Randall (2004). *Interaction ritual chains*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Emonet (2021). Emotions network. Webb sida. <http://www.emotionsnet.org/>
- Evans, Tony (2013). Organisational rules and discretion in adult social work. *British Journal of Social Work*, 43(4), 739–758. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs008>
- Evans, Tony & Harris, John (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–96. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- Evans, Tony & Hupe, Peter L. (red.). (2020). *Discretion and the quest for controlled freedom*. London: Palgrave Macmillan.
- Heggdalsvik, Inger Kristin, Rød, Per Arne & Heggen, Kåre (2018). Decision-making in child welfare services: Professional discretion versus standardized templates. *Child & Family Social Work*, 23, 522–529. <https://doi.org/10.1111/cfs.12444>
- Hochschild, Arlie Russell (2012). *The managed heart: Commercialization of human feeling*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ideström, Jonas & Linde, Stig (2017). *Det här är någonting vi måste göra: Ett teologiskt aktionsforskningsprojekt med Svenska kyrkan i Mölndal*. Uppsala: Svenska kyrkan.
- Jacobsson, Kerstin, Wallinder, Ylva & Seing, Ida (2020). *Journal of professions and organizations*. (0), 1–18. <https://doi.org/10.1093/jpo/joa015>

- Jönsson, Anders (2021) Handlingsutrymme i en professionell kontext. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <http://www.jstor.org/stable/2778293>
- Moesby-Jensen, Cecilie K. & Schjellerup Nielsen, Helle (2015). Emotional labor in social workers' practice. *European Journal of Social Work*, 18(5), 690–702. <https://doi.org/10.1080/13691457.2014.981148>
- Munro, Eileen (2008). *Effective child protection*. UK: Sage.
- Nathanson, Donald L. (red.). (1996). *Knowing feeling: Affect, script & psychotherapy*. W. W. Norton & Company.
- Nothdurfter, Urban & Hermans, Koen (2018). Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal of Social Welfare*, 26(3), 294–304. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>
- O'Connor, Louise (2020). How social workers understand and use their emotions in practice: A thematic synthesis literature review. *Qualitative Social Work*, 19(4), 645–662. <https://doi.org/10.1177/1473325019843991>
- Ponnert, Lina, Johansson, Susanna & Svensson, Kerstin (2020). *Akutavdelningar på särskilda ungdomshem: En studie av akutpraktiken ur personalens, socialtjänstens och de ungas perspektiv*. Stockholm: Statens Institutionsstyrelse. [1-2020-sis-rapport-akutavdelningar-pa-sarskilda-ungdomshem.pdf \(stat-inst.se\)](https://www.sis-rapport-akutavdelningar-pa-sarskilda-ungdomshem.pdf)
- Rutz, Suzanne & De Bont, Antoinette (2020). Organized discretion. I: Tony Evans & Peter L. Hupe (red.). *Discretion and the quest for controlled freedom*. London: Palgrave Macmillan.
- Sowińska, Agnieszka (2017). "Even if there were procedures, we will be acting at our own discretion..." General practitioners' struggle about identity. I: Dorien Van De Mierop, & Stephanie Schnurr (red.). *Identity struggles: Evidence from workplaces around the world*. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/dapsac.69.15sow>
- SAOB, *Svenska Akademiens ordbok*. Webbresurs. [www.saob.se](http://www.saob.se)
- Socialstyrelsen (2013). *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*. SOSFS 2013:1 Socialstyrelsen: Stockholm.
- Socialtjänstlagen (2001:453).
- Statens Institutionsstyrelse (2019). *SiS i korthet 2018*. Stockholm: Statens Institutionsstyrelse.



- Svensson, Kerstin (2018). Handlingsutrymme och emotioner i handläggning av försörjningsstöd. I: Richard Ulmestig & Marie Eriksson (red.). *Att handlägga försörjningsstöd vid våld i nära relationer*. Lund: Studentlitteratur, s 87-110.
- Svensson, Kerstin & Ponnert, Lina (2021). Flexible rigidity and caring distance: How discretion works in compulsory care. *British Journal of Social Work*. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcab076>
- Ulmestig, Rickard (2020). Two sides of the coin: Domestic violence survivors' expectations of financial support and social workers' expectations of survivors within the social assistance system. *Nordic Social Work Research*, 10(2), 144–157. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2018.1531779>
- Ulmestig, Rickard & Eriksson, Marie (2017). Financial consequences of leaving violent men: Women survivors of domestic violence and the social assistance system in Sweden. *European Journal of Social Work*, 20(4), 560–571. <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1188778>

# 10. Hybridprofessionalism i välfärdsorganisationer

HARALD GEGNER

*Kräver allt yrkesutövande i dagens välfärdsorganisationer någon slags hybridisering? Utvecklingsledarna började som socionomer i socialtjänsten, men har fortsatt till en övergripande strategisk nivå. Färdigheten att kunna integrera olika logiker och förmågan att skifla yrkesidentitet och lojalitet beroende på sammanhang och syfte har förmodligen varit en viktig förutsättning för att kunna ta sig an ett statligt styruppdrag.*

## Exemplet regionala utvecklingsledare i den sociala barn- och ungdomsvården

Under 2010-talet hade det nationella nätverket av regionala utvecklingsledare ett statligt styruppdrag att evidensbasera socialtjänstens arbete inom barn- och ungdomsvården. Till uppdraget hörde att stödja kommunerna i att införa en evidensbaserad praktik, EBP. I det här kapitlet studerar jag utvecklingsledarna utifrån ett organisations- och professionsperspektiv i syfte att öka förståelsen av yrkesutövande i dagens välfärdsorganisationer. I en inledande beskrivning nedan får vi möta Anna. Berättelsen om Anna är typisk för de utvecklingsledare som jag har följt i min forskning. Den illustrerar en yrkesverksam socionoms organisatoriska och professionella utveckling under ett yrkesliv

*Anna, 54 år, gick socionomutbildningen under sena 1980-talet. Hon började sedan arbeta som socialsekreterare på ett socialkontor. Efter några år specialiserade hon sig och arbetade som familjehemssekreterare, vilket så småningom ledde till ett uppdrag som samordnare för familjehemsgruppen. I samband med en omorganisation blev Anna förste socialsekreterare med ansvar att handleda kollegor i det dagliga arbetet samt att vara stöd till chefen. När Annas chef gick i pension tog hon över som enhetschef för kommunens barn- och ungdomsvård. Hon var nu arbetsledare för en arbetsgrupp bestående av socialsekreterare, familjehemssekreterare och familjehandlare och ingick i förvaltningens ledningsgrupp. När Anna hade arbetat i drygt tio år som chef*

*lämnade hon chefs tjänsten för att bli utvecklingssekreterare med fokus på barn och unga. Som strateg arbetade Anna nära förvaltningsledningen och tillhörde förvaltningsstaben. Anna utbildade sig i processledning, implementering och verksamhetsutveckling och gick även andra relevanta vidareutbildningar. Tillsammans med utvecklingsledare i regionen genomförde Anna olika projekt. När tjänsten som regional utvecklingsledare med inriktning på den sociala barn- och ungdomsvården vid ett regionalt kommunförbund dök upp, valde Anna att lämna kommunal socialtjänst för att i stället arbeta med utvecklingsfrågor på regional nivå.*

Anna började efter sin socionomexamen, precis som majoriteten av de utvecklingsledare jag träffade, som socialsekreterare inom socialtjänsten med direkt brukar- eller klientkontakt. Därefter specialiserade hon sig inom den sociala barn- och ungdomsvården innan hon så småningom blev chef. Likt Anna hade i princip alla utvecklingsledare som ingick i min undersökning ett chefsuppdrag innan de började arbeta med utveckling och förändring på strategisk nivå.

Arbetet som chef skiljer sig betydligt från arbetet som socialsekreterare. Som socialsekreterare ligger fokus på socialt förändringsarbete i mötet med brukare, medan chefsrollen innebär ett övergripande verksamhetsansvar som inkluderar arbetsledning, arbetsmiljö- och budgetansvar. I rollen som chef, med mandat att leda och bestämma över en verksamhet, förväntas Anna agera utifrån den logik och rationalitet som kännetecknar organisationens lednings- och managementnivå. Denna karriärväg är inte ovanlig bland socionomer (Bengtsson 2020), och det kan vara en fördel att som chef ha samma yrkesbakgrund som sina medarbetare. Men vad händer när Anna, som är utbildad socionom och har haft ett chefsuppdrag, blir utvecklingsledare?

Den nya rollen ger Anna en särställning att agera i ett organisatoriskt och professionellt gränsland. En utvecklingsledare är varken en socialarbetare i sträng bemärkelse eller en typisk ledare med ansvar att leda en verksamhet. I rollen som utvecklingsledare befinner Anna sig mellan eller snarare vid sidan om dessa inte sällan konkurrerande ytterligheter, och som hon nu behöver förena i en ny yrkesroll. I mitt kapitel utgör yrkesgruppen utvecklingsledare på regional nivå det empiriska exemplet på en ny grupp yrkesutövare inom socialtjänsten. Den för kapitlet vägledande frågan är hur vi utifrån ett professionsperspektiv kan förstå dessa utvecklingsledare som yrkesutövare i välfärdsorganisationer. I empiriska studier av nytillkomna yrkesgrupper som rör sig i gränslandet mellan olika professioner har bland annat teorier

om hybridprofessionalism använts som analytisk ingång (Noordegraaf 2007; Giacomelli 2019). Hybridprofessionalism är också min utgångspunkt när jag analyserar det tjugotal intervjuer med regionala utvecklingsledare som det här kapitlet bygger på (för andra analytiska ingångar, se Gegner 2021; Gegner, Righard & Denvall 2019).

Jag börjar med att beskriva tillkomsten av nya yrkesgrupper i välfärdsorganisationer. Sedan presenterar jag hybridprofessionalism som teoretiskt perspektiv och analytisk ingång. Därefter byter jag fokus från ett mer teoretiskt resonemang till att presentera kapitlets empiri varvad med en analys. Det empiriska exemplet utgörs av Anna och hennes kollegor som är regionala utvecklingsledare inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. I analysen visar jag att utvecklingsledarnas arbete kännetecknas av hybridprofessionalism eftersom de ägnar sig åt det jag benämner *hybridiserat yrkesutövande*. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion i form av ett återbesök hos Anna.

## Nya yrkesutövare i välfärdsorganisationer

Välfärdsorganisationer, inte bara i Sverige utan i hela västvärlden, har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar som utmanat klassiska föreställningar om byråkratiers struktur, organisering och ledning (Ehn & Sundström 2020; Hall 2012; 2020). Forskningen beskriver en tilltagande samhälllig och organisatorisk komplexitet som tillsammans med nyliberalismens intåg i offentlig sektor lett till en ”managementisering” av offentlig sektor. Denna förändring har inverkat på en rad institutionaliserade värden som inte bara påverkar organisering av offentlig sektor utan även hur arbetet utförs.

Ett första sådant värde som har haft stor betydelse för socialtjänsten i Sverige är evidensbaserad. I en rad studier visas hur evidensvägen har fått genomslag i det sociala arbetet. Somliga pratar till och med om ett paradigmskifte för det sociala arbetets praktik (Svanevie 2011). Ett annat institutionaliserat värde som går hand i hand med evidensbaseringen är den tilltagande marknadsorienteringen av socialtjänsten. Forskare i socialt arbete har på olika sätt visat och beskrivit hur marknadslogiken har fått fäste i socialtjänsten. Detta märks bland annat i organisering av socialtjänsten i en beställare-utförare-organisation och i en växande privatisering och outsourcing av kommunala tjänster och insatser (Blom

1998; Grell 2016; Sallnäs & Wiklund 2017). Som följd av evidensbaserad och marknadsorientering har det observerats ökande krav på standardisering (Skillmark, 2018), dokumentation (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2015), mätbarhet (Hjärpe 2020) och kontroll (Pålsson 2018) inom det sociala arbetet. Den ökande specialiseringen har dessutom lett till ett nästintill omätligt behov av samverkan som anses vara den universella lösningen på alla de utmaningar som socialtjänsten ställs inför (Bergmark m.fl. 2017).

Utvecklingen från mer traditionella välfärdsbyråkratier till så kallade managementbyråkratier (Hall 2012), med de institutionaliserade värden som jag har beskrivit ovan, får dock inte bara implikationer för hur verksamheten utformas och leds. Även arbetet i organisationen och de som ska utföra arbetet påverkas och förändras i takt med att organisationer utvecklas. Detta då yrkesutövandet inte kan isoleras från institutionaliserade strukturer och värden, det vill säga organisationen och sammanhanget inom vilket arbetet äger rum. Yrkesutövarna påverkas inte bara av organisationen utan de är också beroende av den för att kunna bibehålla sin legitimitet och verka över tid (Kirkpatrick & Noordegraaf 2015). I det perspektivet är organisationen och professionen intimt sammanbundna; de påverkar och utvecklar varandra ömsesidigt. Ändras strukturer förändras också utövarnas sätt att agera och vice versa. Det professionella landskapet förändras (Brante, Svensson & Svensson 2019) och nya yrkesgrupper med särskilda kompetenser träder fram som svar på de institutionella förändringarna. Detta blir särskilt tydligt när organisationer ställs inför komplexa, svårhanterliga problem som kräver nya angreppssätt.

I svensk kontext förekommer begreppen *organisatoriska gränsgångare* (Ernits 2018) och *gränsöverskridande strategier* (Svensson 2019) som ett försök att ringa in nya yrkesgrupper som arbetar med förändring och utveckling i syfte att lösa komplexa samhällsutmaningar. Dessa yrkesgrupper förväntas bedriva förändringsarbete som en integrerad del av det dagliga arbetet. Förändringsarbete är omgärdat av spänningar mellan involverade aktörer vilket kräver särskilda kunskaper och kompetenser som att agera gränsöverskridande, sammanlänkande, förmedlande och samverkande. En ny sådan yrkesgrupp bland en rad andra, exempelvis projektledare eller utvecklingsstrateger, är regionala utvecklingsledare som jag har illustrerat inledningsvis med hjälp av Anna. Innan jag introducerar gruppen regionala utvecklingsledare mer i detalj vill jag först presentera kapitlets teoretiska och analytiska referensram.

## Hybridprofessionalism

Frågan som det här kapitlet tar sin utgångspunkt i handlar på en generell nivå om hur vi kan förstå nya yrkesgruppers yrkesutövande i ett professionsperspektiv. Med avstamp i föregående avsnitt riktar jag nu blicken åt de aktörer som förväntas utföra arbetet. För att kunna göra det behöver vi först definiera vilka de är. Här tar jag hjälp av sociologen Thomas Brante (2014) som pratar om det professionella skiktet. Det han avser är yrkesutövare med akademisk utbildning och med arbeten vars utövande vilar på vetenskaplig kunskap. Lärare, sjuksköterskor och socionomer är exempel på yrkesgrupper som rymms i denna beskrivning. Då dessa i regel verkar i välfärdsstatens organisationer kallas de också för välfärdsprofessioner.

Kapitlets empiriska fokus är en grupp regionala utvecklingsledare. Utifrån Brantes (2014) förståelse av professionalism tillhör Anna det han kallar det professionella skiktet. Hon är professionsutbildad socionom med chefsbakgrund som nu utför ett arbete som utvecklingsledare i socialtjänsten. I sitt arbete behöver hon integrera varierande, ibland motsägelsefulla, logiker, värden och färdigheter i en (ny) helhet, vilket kan ses som ett uttryck eller förkroppsligande av hybridprofessionalism.

Hybridprofessionalism utgår från en integrerad förståelse av yrkesutövande bortom professionalism som ”ren” eller ”äka”, det vill säga en professionsförståelse som utmärks av några fasta, ej kompromissbara attribut (Brante 2014; Brante, Svensson & Svensson 2019). Förståelsen av professionalism som hybridiserad kännetecknas av att vara självreglerande, kontextberoende, integrerande och situationsbetingad, och därför obeständig till sin natur. Teorier om hybridisering är därför användbara i studier som har yrkesutövande i fokus. Detta då allt yrkesutövande är föränderligt, anpassat, integrerat och influerat av sitt sammanhang.

Hybridprofessionalism som teoretiskt koncept kan ses som ett försök att begripliggöra och ge mening åt ett socialt konstruerat fenomen i ständig förändring. I det perspektivet är professionalism inte längre ett statiskt tillstånd eller en färdig produkt utan snare ett skeende som är i rörelse och utveckling. Det är i själva blivandet som hybridprofessionalismens diskursiva och fluktuerande karaktär kommer till uttryck. Det finns de som menar att allt yrkesutövande som äger rum i institutionaliserade och organiserade sammanhang karakteriseras av

hybridisering, det vill säga en integrering av skilda kunskaper, logiker och värden i en och samma yrkesroll (Noordegraaf 2007). Den primära frågan är därför inte längre vad professionalism är utan snarare hur olika förståelser av professionalism kan bli sammanlänkande och integrerande, eller som den nederländska organisations- och professionsforskaren Mirko Noordegraaf (2015) uttrycker det: *becomes connective*.

## **Hybridisering i professions- och organisationsstudier**

Ett sätt att närma sig professionalism är att fokusera på vad yrkesutövarna gör och hur de arbetar. Det är här hybridprofessionalism som begrepp och perspektiv kan vara till hjälp. Före 2010-talet förekommer begreppet enbart sporadiskt i forskningslitteraturen som avser professions- och organisationsstudier. Ett vanligt användningsområde är empiriska studier av yrkesprofessionella i välfärdsorganisationer (Giacomelli 2019). I ett nordiskt perspektiv kan en artikel från år 2004 nämnas som föregångare. I denna argumenterar författaren för att det har skett en hybridisering av professionella inom sjukvården i och med new public management-reformen i offentlig sektor som genomfördes i Finland under 1990-talet (Kurunmäki 2004). Från mitten av 2010-talet ökar sedan användningen av begreppen hybrid och hybridisering drastiskt i studier som undersöker yrkesutövande. Studieobjektet är dock inte vilka yrkesutövare som helst. Forskningen riktar särskilt fokus på yrkesgrupper som är professionsutbildade i en klassisk profession, exempelvis läkare, eller de som har sin grundutbildning inom en välfärdsprofession (Brante 2014), exempelvis lärare, sjuksköterskor eller socionomer. Det gemensamma är en akademisk grundutbildning som efter några år i yrket kombineras med arbetsuppgifter som ligger utanför den kunskapsbas man är utbildad i.

Hälso- och sjukvård är det vanligaste området där idén om hybridisering av professionalism har fått spridning. Därutöver har forskning i pedagogik och socialt arbete använt sig av hybridprofessionalism som teoretiskt begrepp, dock i mycket mindre utsträckning än vad hälso- och sjukvården har gjort. I pedagogik och socialt arbete har rektorer och socialarbetare varit i fokus för analysen, medan läkare och annan vårdpersonal stått i centrum för undersökningar som rör hälso- och sjukvård. Därutöver har yrkesgrupper med uppgift att implementera och genomföra politiska reformer eller nationell policy varit av särskilt analytiskt intresse. Här har fokus legat på *institutionella logiker*. En central

utgångspunkt är en tilltagande institutionell och organisatorisk komplexitet och särskilt utrymme ges åt de yrkesprofessionellas förmåga att kombinera professionslogik med en lednings- och en managementlogik. Ett annat område rör yrkesutövarnas *identitetsarbete*. Analytiskt fokus ligger här på att forma, upprätthålla, stärka och revidera den yrkesmässiga självbilden som ”hybridiserad yrkesutövare”. Även här ges integreringen av varierande logiker och värden till en (ny) helhet stort utrymme. Ytterligare ett område belyser *organisatoriska förutsättningar* för att möjliggöra hybridprofessionalism. Jämfört med etablerade professioner saknar nya yrkesgrupper i regel en egen kunskapsbas. Det finns varken en gemensam utbildning eller färdiga strukturer för kunskapsproduktion och kunskapsinhämtning. Detta ställer särskilda krav på organisationen att erbjuda forum för utbyte, lärande, dialog och kunskapsinhämtning.

## **Professionell hybridisering – analytiska ingångar**

I analysen begränsar jag mig till tre analytiska ingångar för att belysa utvecklingsledarnas yrkesutövande i perspektiv av hybridprofessionalism.

*En första* ingång är fokus på inbäddning i en moder- eller ursprungsprofession samtidigt som man utför arbeten som kräver kunskaper bortom den ursprungliga professionen. Hybridiserad professionalism kännetecknas av att den yrkesverksamma tillägnar sig kompetenser och erfarenheter utanför professionens kunskapsområde. Ett exempel är sjuksköterskor eller läkare som har lämnat den vårdande delen av sitt yrke och numera arbetar med administration eller management inom sjukvården (Blomgren & Waks 2015; Croft, Currie & Lockett 2015). Inbäddningen i olika kunskapsbaser som bygger på varierande logiker, normer och värden leder till att dessa yrkesutövare så småningom utvecklar dubbla eller till och med multipla yrkesidentiteter. Detta ger möjlighet att använda kunskaper beroende på syfte och sammanhang. Dubbla identiteter möjliggör dessutom tillgång till och samarbeten med en mångfald olika aktörer som oftast krävs för att kunna utföra arbetet.

*Den andra* analytiska ingången som jag har valt handlar om en förmåga att kunna förena motstridiga institutionella logiker i en och samma yrkesroll (Breit, Fossetøl & Andreassen 2018). Enligt Friedland och Alford (1991) kan institutionella logiker förstås som en uppsättning konkreta handlingar och symboliska, sociala konstruktioner som tillsammans utgör ett organiserat ram- eller regelverk som individer och



organisationer kan använda sig av. Den som vill ha en mer fördjupad begreppsdefinition av institutionella logiker rekommenderas att läsa Kristina Carlsson Stylianidis (2021) text om vanans makt, institutionella logiker och människans institutioner i den här antologin. Ett exempel på yrkesutövande som kräver en förening av skilda institutionella logiker är tjänstemän med uppgift att implementera politiska reformer. Dessa behöver i regel kombinera en variation av olika styrformer som baseras på skilda logiker, som hierarkisk top-down-styrning och interaktiv polycentrisk styrning som kräver samverkan och nätverkande för att få sitt uppdrag genomfört (Gegner 2021). Integreringen av motstridiga institutionella logiker kan föra med sig spänningar mellan aktörer från olika organisatoriska och professionella sammanhang. Det kan ge upphov till konflikter och maktförskjutningar som behöver överbryggas.

*Den tredje* ingången rör själva arbetet som sker i ett mellanrum, det vill säga vid sidan om eller mellan befintliga organisatoriska och professionella gränser (Waring 2014; Noordegraaf 2015). Hybrid-professionalism äger vanligtvis rum i gränslandet mellan organisation och profession. Även om yrkesutövande som regel är knutet till en specifik organisatorisk kontext, till exempel en förvaltning eller en administrativ enhet, är arbetsplatsen sällan begränsad till denna kontext. Det är vanligt att det skapas nya, tillfälliga sammanhang i samverkan med aktörer från andra områden och organisationer. Inte sällan utförs arbetet i institutionaliserade sammanhang som sträcker sig långt utanför den egna organisationen och bortom det egna ansvarsområdet.

Efter den här presentationen av kapitlets teoretiska ramverk och mina analytiska ingångar är det nu på sin plats att ge utrymme åt Anna och hennes kollegor.

## De regionala utvecklingsledarna

De regionala utvecklingsledare jag har studerat hade 2011–16 ett nationellt uppdrag att evidensbasera socialtjänsten. Befattningen utvecklingsledare inrättades utifrån årliga överenskommelser om stöd till evidensbaserad praktik (EBP) inom socialtjänsten som regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) slöt mellan åren 2009 och

2016.<sup>15</sup> Överenskommelserna avsåg stöd till landets kommuner för att införa en evidensbaserad praktik och har blivit kända som EBP-överenskommelserna. Överenskommelserna ingick som en del i den nationella kunskapsstrategin *Statlig kunskapsstyrning avseende hälso- och sjukvård och socialtjänsten* (Regeringskansliet 2014; SFS 2015:155).

Inom ramen för EBP-överenskommelserna var utvecklingsledare verksamma inom socialtjänstens missbruks- och beroendevård, den kommunala äldreomsorgen, den sociala barn- och ungdomsvården och det kommunala stödet till personer med funktionsnedsättning. Det här kapitlet baseras på de utvecklingsledare inom den sociala barn- och ungdomsvården som var knutna till Barn- och ungasatsningen (BoU-satsningen) som pågick mellan åren 2011 och 2016. Utvecklingsledarna i BoU-satsningen fanns i alla regioner och de koordinerades av SKR.<sup>16</sup> I deras uppdrag ingick att konkretisera EBP-överenskommelserna i regionala handlings- och aktivitetsplaner. Utvecklingsledarna genomförde detta genom samverkan och nätverkande med aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Deras organisatoriska tillhörighet varierade. Huvudparten tillhörde ett kommunal- eller regionförbund och ett tiotal en FoU-miljö (SKL 2017). Alla utvecklingsledare var kopplade till de år 2009 inrättade Regionala stöd- och samverkanstrukturerna, RSS (Socialdepartement & SKL 2009).

Med stöd i EBP-överenskommelserna var utvecklingsledarna verksamma fram till och med år 2016 då den statliga satsningen avslutades. Sedan dess har ett 30-tal utvecklingsledare fortsatt att träffas i ett nationellt nätverk för barn och unga som samordnas av SKR. Förutom gruppen regionala utvecklingsledare inom barn och unga som jag har studerat, finns utvecklingsledare i övriga verksamhetsområden inom socialtjänsten som missbruksvården och äldreomsorgen. Men även inom skola och sjukvård är regionala utvecklingsledare en vanligt förekommande yrkesgrupp. Precis som utvecklingsledare inom socialtjänsten är deras arbete inriktat på implementering av nationella policyer och regionalt stöd i verksamhetsutveckling. Som ett exempel kan nämnas

---

<sup>15</sup> Socialdepartement & SKL 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016. Fram till december 2019 hade Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, benämningen Sveriges Kommuner och Landsting vilket förkortades till SKL.

<sup>16</sup> När den här studien genomfördes fanns det både län och regioner i Sverige. Sedan 1 januari 2019 finns enbart regioner och tidigare län har numera status som region. Jag använder därför genomgående begreppet region, förutom i direktcitat.

Regionalt utvecklingscentrum, RUC, som är knutet till Linnéuniversitetet. RUC är ett samarbete mellan skolhuvudmän och universitet i syfte att stödja regional skolutveckling.

## **Intervjuer med utvecklingsledarna**

Empirin som ligger till grund för detta kapitel består av intervjuer som genomfördes 2016 med utvecklingsledare inom BoU-satsningen. Samtliga 37 utvecklingsledare som var kopplade till BoU-satsningen 2016 fick förfrågan om att delta i en intervju och 22 tackade ja till detta. Av dessa var 21 kvinnor och 1 man, vilket återspeglar könsfördelningen inom den sociala barn- och ungdomsvården. Intervjuerna med utvecklingsledarna var huvudsakligen enskilda, men bestod även av ett par gruppintervjuer. Hälften av intervjupersonerna intervjuades vid personliga möten och andra halvan per telefon och Skype. Intervjuerna spelades in och transkriberades. Använda citat har redigerats från tal- till skriftspråk och de används genomgående i feminin form.

De intervjuade utvecklingsledarna representerade 15 regioner fördelade över hela landet. Majoriteten var socionomer med egen erfarenhet av att arbeta med barn och unga inom socialtjänsten och nästan alla hade arbetat på lednings- eller strategisk nivå innan de blev utvecklingsledare. Alla utvecklingsledare lämnade klientarbete efter några år i yrket för att så småningom bli utvecklingsledare. Anledningarna till att utvecklingsledare valde att arbeta på övergripande nivå varierar. Ett motiv har varit en önskan om att kunna bidra till utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården. Ett annat motiv som anförs är personlig och professionell utveckling.

## **Utvecklingsledarnas uppdrag**

På en övergripande nivå handlar utvecklingsledarnas uppgift i BoU-satsningen om att genomföra en politisk reform i en hierarkiskt organiserad verksamhet inom offentlig sektor, i det konkreta fallet socialtjänsten. Uppdraget var formaliserat i EBP-överenskommelserna med målsättningen att evidensbasera socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Att evidensbasera en verksamhet handlar i mångt och mycket om

ett förändrings- eller utvecklingsarbete, i det konkreta fallet om kunskapsutveckling av ett yrkesfält. Det innebär att Anna och hennes kollegor förväntades bedriva ett arbete för förändring och utveckling.

Utvecklingsledarnas uppdragsbeskrivning som var formaliserat i EBP-överenskommelserna genomsyrades av att *stödja* utvecklingen av socialtjänstens kunskapsanvändning och samtidigt *styra* verksamheten mot en evidensbaserad praktik, EBP. Anna och hennes kollegor agerade förändringsagenter som erbjöd sitt stöd till socialtjänsten. Samtidigt styrde utvecklingsledarna förändringsarbetet mot ett tydligt uttalat mål, att skapa en evidensbaserad praktik. Hur utvecklingsledarna gjorde detta ska jag utveckla vidare härnäst.

## Att förena skilda institutionella logiker

I det här avsnittet presenterar jag kapitlets empiri som jag varvar med en analys. Jag visar att Anna utifrån sitt uppdrag som utvecklingsledare behöver förena åtminstone två institutionella logiker: en professions- och en organisationsspecifik. Man skulle kunna säga att Anna behöver se på världen från båda sidor av ett fönster (Giacomelli 2019). Metaforen används för att illustrera vikten av att kunna se yrkesutövandets olika uttryck beroende på vilken sida av fönstret man står. Det gäller sedan att sammanfoga de olika bilderna i en yrkesroll, vilket är ett av hybrid-professionalismens karaktärsdrag.

Utvecklingsledarnas förflyttning från socialsekreterare inom social barn- och ungdomsvård till ett arbete som är inriktat på att stödja och styra kunskapsutvecklingen, har inneburit att de har fått två nya roller som de behöver integrera i en och samma yrkesroll. I utvecklingsledarnas fall handlade det om att sammanfoga en organisations- och en yrkeslogik vilket visar att Evetts (2011) förståelse av professionalism även har relevans för denna yrkesgrupp. Logikerna skiljer sig åt när det gäller uppdrag, det vill säga vad som ska göras och hur det ska göras (styrform, framgångskriterier och arbetssätt) samt vad som ska åstadkommas (legitimitetsgrund) (Morén, Perlinski & Blom 2015). Yrkes- eller professionslogiken utgår från autonomi, professionell diskretion, kollegialt självbestämmande, tillitsbaserade arbetsrelationer, gemensam yrkesidentitet och yrkesetik samt gemensamma värderingar. Organisationslogiken är däremot inriktad på kontroll, effektivitet,

resultat, likformning och hierarkisk auktoritet (Liljegren & Parding 2010; Noordegraaf 2015).

Integreringen av motstridiga institutionella logiker i en ny, egen yrkesroll har bland annat beskrivits av Breit och kollegor (2018), som undersökte den norska NAV-reformen ur ett professionsperspektiv.<sup>17</sup> I sin forskning visar de hur mellanchefer stödjer socialarbetare i deras utvecklande av hybridkompetens. I det konkreta exemplet bestod hybridprofessionalism i att förena administrativa uppgifter i en byråkratisk kontext med att i mötet med brukare agera i enlighet med professionens värdegrund, kunskapsbas och etiska kod. Socialarbetarna inom NAV utvecklade så småningom organisatoriskt och byråkratiskt tänkande som de förenade med socialt arbete i rollen som NAV-handläggare. Den i socialtjänsten vanligen förekommande yrkestiteln socialsekreterare skulle kunna ses som uttryck för hybridisering av en socionom som förväntas göra professionellt socialt arbete i en byråkratiskt styrd kontext.

För att möta, men också förena, institutionella logiker som anses stå i motsats till varandra är det nödvändigt att tillägna sig specifika kunskaper och kompetenser. Inte sällan rör det sig om kunskaper som ligger utanför den ursprungliga kunskapsbasen.

## **Utvecklingsledare och professionslogik**

Hybridprofessionalism kännetecknas bland annat av inbäddningen i en moder- eller ursprungsprofession samtidigt som man utför ett professionellt arbete som kräver kunskaper utanför ursprungsprofessionen (Blomgren & Waks 2015; Croft, Currie & Lockett 2015). Utvecklingsledare ägnar sig i regel inte längre enbart åt arbeten som är vanliga för en socionom som arbetar med barn och unga inom socialtjänsten utan även åt uppgifter som ligger utanför detta kunskapsområde. De utvecklingsledare jag har pratat med beskriver alla att de började sitt yrkesliv som socionom i socialtjänsten för att sedan bli chef och så småningom utvecklingsledare. Följande citat från en utvecklingsledare illustrerar detta.

---

<sup>17</sup> NAV står för Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning och är Norges integrerade myndighet för arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst.

Jag är socionom [...] Från början var jag socialsekreterare och där har jag jobbat i 25 år ungefär. Sen har jag varit chef, enhetschef och sen har jag varit avdelningschef och socialchef. Och sen har jag varit verksamhetsutvecklare. Sedan har jag gått mellan att vara utvecklingsledare och vara chef. (Respondent 10)

Ett flertal utvecklingsledare berättar om en liknande karriärväg som innebar att man lämnade socionomyrket för att arbeta på en mer övergripande, strategisk nivå som ledare eller chef. Detta ligger i linje med tidigare forskning som visar att vertikala, organisationsinriktade karriärvägar är vanliga hos socionomer (Freidson 2001; Bengtsson 2020). Denna typ av hierarkisk förflyttning är en strategi som yrkesverksamma nyttjar för att öka status, inflytande och lön, även om det samtidigt innebär att personen vänder sig bort från yrkets kärnområden. Förflyttningen riskerar samtidigt att kollegor inte längre anser en som en del av yrkeskollektivet (Croft, Currie & Locket 2015).

Utvecklingsledarna är dock tydliga med att de *är* socionomer även om de numera arbetar som utvecklingsledare. Utvecklingsledarna menar att deras val att arbeta med utveckling och evidensbaserad socialtjänst handlar om att förbättra förutsättningarna för socionomer och för de barn och unga som har kontakt med verksamheten. Detta indikerar att utvecklingsledarna fortfarande har en förankring i sin socionomprofession och att de har kvar (åtminstone delar av) sin yrkesidentitet som socionom. Att så är fallet blir tydligt i följande beskrivning där en utvecklingsledare pratar om "oss" och "vår profession" när hon lyfter vikten av att ledningen (som hon per definition själv är en del av) måste ta hand om professionen.

Jag tror vi stryper oss själva [om vi inte tar oss tid för att utveckla professionen], dels för att vi inte får det utrymmet vi behöver för att utveckla vår profession på ett bra sätt. [...] Det skulle behövas chefer som verkligen ser till att vi utvecklar vår profession. (Respondent 4)

Utvecklingsledaren identifierar sig med sina socionomkollegor som arbetar som socialsekreterare i socialtjänsten. Trots att utvecklingsledaren och socialsekreteraren har helt olika uppdrag, skilda uppdragsgivare, verkar i olika sammanhang och att deras kunskapsbaser skiljer sig åt, anser denna utvecklingsledare att hon fortfarande tillhör socionomkollektivet. Det är inte ovanligt att yrkesgrupper som lämnat sitt

ursprungsyрке fortfarande ser sig tillhöriga sin ursrungsprofession, även om denna självbild inte behöver stämma överens med hur omgivningen ser på dem (Croft, Currie & Locket 2015).

Utvecklingsledarna beskriver att de genom den tidigare professions- eller yrkesutbildningen och de sedan samlade yrkeserfarenheterna och vidareutbildningarna har utvecklat en bred kunskapsbas. En mångfald av kunskaper är nödvändiga för att kunna genomföra komplexa uppdrag där skenbart oförenliga förväntningar behöver förenas och sammanfogas. I en rad empiriska studier har det visats hur nya yrkesgrupper använder och integrerar en variation av kunskaper. Ett exempel är Blomgren och Waks (2015), som analyserat hur administrativa ledare inom hälso- och sjukvård som tidigare har arbetat som läkare förenar skilda kunskaper och logiker i sin nya yrkesroll.

Men inbäddningen i en moderprofession innebär också att utvecklingsledarna tar med sig delar av sin tidigare yrkesidentitet i sin nya roll. När utvecklingsledarna beskriver aktiviteter som de initierar, visar dessa att de är förankrade i deras socionomidentitet. Ett flertal av de aktiviteter som de genomför syftar till att utveckla yrkesverksamma socionomer. Det kan exempelvis handla om yrkesspecifika utbildnings-satsningar, grupper för kollegial handledning eller implementering av ett visst arbetsätt eller en metod som kräver socionomkompetens. Deras inbäddning i socionomprofessionen blev också tydlig när utvecklingsledarna fick prata om hur de skulle vilja utveckla socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Här nämner en majoritet en önskan att utveckla socionomerna genom att ge dem mer tid för eget lärande och reflektion. En utvecklingsledare säger att det skulle behövas mer reflektionstid (respondent 4) och en annan menar:

Jag skulle nog börja med att socialarbetare får tid för att reflektera.  
(Respondent 2)

Reflektion anses vara ett viktigt redskap i arbetet som socionom vars vardag präglas av osäkerhet (Ponnert 2013). Utvecklingsledarna lyfter alltså något centralt för socionomernas yrkeskunnande. Detta indikerar att utvecklingsledarna, fast de lämnade sina yrken som socionom, tog med sig tidigare kunskaper och delar av sin tidigare yrkesidentitet till det nya sammanhanget. Ett annat exempel som illustrerar detta är forskningscirkelr för yrkesverksamma socionomer.

Jag tycker den här formen med forskningscirklar eller diskussioner, det är en väldigt bra form. Då är praktikerna där, de har liksom sökt sig dit frivilligt. De är där för de har lust och intresse och det leds av forskare som är delaktiga och man går hem med små läxor och det sprids. [...] Vi har ju haft väldigt många cirklar. (Respondent 5)

Den här utvecklingsledaren pratar om forskningscirklar som ett sätt att ge socionomer i arbetslivet möjlighet att basera arbetet på forskningsbaserad kunskap. Förankringen i en egen kunskapsbas är ett viktigt incitament för professionellt arbete. Utvecklingsledarna bereder denna möjlighet vilket kan tolkas som ett tecken på att deras arbete följer en professionell logik. Men det är bara den ena sidan av myntet. Utvecklingsledarna agerar också utifrån en organisatorisk logik vilket vi ska titta närmare på nu.

## **Utvecklingsledarna och organisationslogik**

När jag intervjuade utvecklingsledarna om vad de gör i sitt dagliga arbete som utvecklingsledare fick jag höra berättelser om att ta fram lokala handlingsplaner, hålla i introduktioner för nyexaminerade socialsekreterare, följa upp hälsoundersökningar för placerade barn, sprida Socialstyrelsens kunskapsmaterial med mera. Sammantaget kan man säga att utvecklingsledarnas berättelser till stor del handlar om administrativa arbetsuppgifter och organisering av uppdraget. Deras arbetsområden rör ledarskap, administration, samverkan, utbildning och implementering. Arbetet som utvecklingsledare kräver alltså delvis andra kunskaper och kompetenser än de som en socionom är utbildad till. En utvecklingsledare berättar att hennes vardag handlar om att arbeta strategiskt, att formulera mål och att upprätta och följa upp handlingsplaner.

Vi har jobbat fram en mål- och handlingsplan här uppe i den taktiska gruppen och där ingår olika områden som vi ska ha fokus på. Och det är prioriterat av den strategiska gruppen, det är detta vi ska jobba med. [...] Ungefär en gång i månaden har vi ett möte där vi går genom handlingsplanen och vad vi håller på att jobba med. Just nu håller vi mycket på med överenskommelsen kring hälsoundersökningar för placerade barn. (Respondent 9)



Arbets sättet som utvecklingsledaren beskriver är karakteristiskt för en organisations- eller managementlogik där ledning och styrning av verksamheten är i fokus. Arbetet som utvecklingsledare skiljer sig från arbetet som socionom i socialtjänstens barn- och ungdomsvård och kan ibland till och med stå i motsats till socionomers kunskapsbas och etiska kompass. I sin berättelse lyfter utvecklingsledaren fram hälsoundersökningar för placerade barn. Detta kan tjäna som ett typexempel på en aktivitet där organisationslogiken överordnas den professionella logiken. Hälsoundersökningar för barn i samhällsvård har som syfte att säkerställa att placerade barn ges samma förutsättningar till hälso- och sjukvård som alla andra barn. Socialvetenskaplig forskning visar däremot att barn som är placerade i samhällsvård har sämre hälsa än andra barn (Vinnerljung & Forsman 2015). Hälsoundersökningar har därför varit ett av utvecklingsledarnas prioriterade områden (SKL 2017). Hälsoundersökning före och under en placering kan ur ett professionellt perspektiv ses som rationell, legitim och etisk. Samtidigt hade utvecklingsledarna i uppdrag att följa upp hur många placerade barn som genomgick en hälsoundersökning under ett år. Målsättningen har alltså inte enbart varit att de placerade barnen blir undersökta av en läkare för att upptäcka eventuella hälsobrister utan också för att kontrollera om socialtjänsten följer nationella rekommendationer. Utvecklingsledarna legitimerar därigenom hälsoundersökningar utifrån professionslogik, samtidigt som de använder uppföljningar för styrning, organisering och kontroll av socialtjänstens arbete.

Utvecklingsledarnas förankring i en organisationslogik blir också tydlig när vi nu tittar närmare på de aktörer som utvecklingsledarna i huvudsak samarbetar med. Chefer inom socialtjänsten dominerar i deras nätverkande (Gegner 2021). Utvecklingsledarna tar sig an uppgiften att evidensbasera socialtjänsten genom att samverka med chefer som har mandat att styra verksamheten utifrån ett hierarkiskt styrningsideal. I princip alla utvecklingsledare etablerade chefsnätverk som en gemensam arena för att ta fram och följa upp lokala handlingsplaner utifrån EBP-överenskommelserna. En utvecklingsledare berättar om varför hon startade ett chefsnätverk.

Jag har startat ett nätverk med chefer, antingen IFO-chefer eller BoU-chefer. Det startade jag för att ha ett eget nätverk i länet och för att kunna ha en plattform att verka i. (Respondent 10)

Utvecklingsledaren uttrycker behov av en struktur, en plattform att verka i eftersom det inte fanns en given organisation hon kunde utgå ifrån. Chefnätverken blev ett organiserat sammanhang vid sidan om den befintliga organiseringen. Yrkesgrupper med uppgiften att implementera policy agerar som regel mellan eller vid sidan om befintliga organisatoriska gränser även om de formellt är knutna till en specifik organisation, exempelvis en förvaltning eller en administrativ enhet (Ernits 2018). Utvecklingsledare verkar i institutionaliserade sammanhang som sträcker sig utanför den egna organisationen. Deras arbete sker utifrån en specifik programförklaring och med ett särskilt syfte. Därav följer att nätverkande och samverkan är centrala inslag. De sammanhang som skapas är som regel tillfälliga och de förändras inte sällan i takt med att arbetet fortgår. Uppdraget justeras och anpassas fortlöpande till förändrade villkor och förutsättningar. Yrkesgrupper som utvecklingsledare arbetar ofta i tidsbegränsade projekt eller tillfälliga team. Deras ”arbetsplats” kan därför beskrivas i termer av gränsland, gråzon, mellanrum eller *in between* (Waring 2014; Noordegraaf 2015).

De tillfälliga sammanhang som skapats av utvecklingsledarna har dock inte enbart befunnit sig vid sidan om befintliga organisatoriska gränser utan även bortom de interprofessionella. Utvecklingsledarna involverade en rad yrkesverksamma med varierande yrkes- och professionsbakgrund. De samarbetade med tjänstepersoner på nationell nivå, strateger på regional nivå, chefer på kommunal nivå, kommunala socialarbetare, läkare, kuratorer i skolan eller inom hälso- och sjukvård, rektorer, lärare, läkare, forskare och många fler.

Grunden fram tills idag har ju varit det som står i överenskommelsen. Vi ska liksom ta från den nationella arean ner till regional och lokal nivå. Och sen har ju vi vår struktur i länet, vilket gör att den regionala utvecklingsgruppen är den viktigaste arenan när man diskuterar prioriteringar. Där sitter som sagt representanter både från kommun, högskola, primärvård, BUP, länsstyrelsen är med. (Respondent 17)

Ovanstående citat illustrerar att utvecklingsledaren har skapat en tillfällig organisation i form av en regional utvecklingsgrupp där hon samlar företrädare som representerar olika nivåer, yrkesgrupper och verksamheter. Utvecklingsledaren bjuder in eftersom uppdraget kräver ett tvärprofessionellt och organisationsöverskridande samarbete – ett

vanligt tillvägagångssätt för yrkesgrupper som behöver hantera komplexa samhällsproblem (Svensson 2019).

## **Professionell-organisatorisk integrering**

Förutom att bädda in i en moderprofession och tillägna sig nya kunskaper samt integrera motstridiga institutionella logiker i en yrkesroll bestod utvecklingsledarnas hybridprofessionalism även i att kunna navigera i organisatoriska och professionella mellanrum. Utvecklingsledarna gjorde detta genom att agera som ”brobyggare” eller ”förmedlande länk”. Det är här som professionell-organisatorisk integrering eller sammanbindande professionellt arbete äger rum (Waring 2014; Noordegraaf 2015). Det hade inte varit möjligt för varken en organisation eller en yrkesgrupp att genomföra ett komplext statligt styruppdrag. Utvecklingsledarnas arbete handlade alltså om att skapa förutsättningar för att sammanbinda och integrera skilda organisatoriska och professionella sammanhang.

Det anses framgångsrikt att utgå från organisatoriskt tänkande när man utvecklar det professions- eller yrkesspecifika arbetet (Hall 2020). Utvecklingsledarna har försökt efterfölja detta genom att samverka och nätverka med socialtjänstens chefer i syfte att ta fram lokala handlingsplaner som sedan skulle integreras i det yrkesprofessionella arbetet bland socialsekreterare. Detta förutsätter att kunna skilja mellan olika logiker och att ha förmågan att skifta yrkesidentitet och lojalitet beroende på kontext och uppdrag. Utvecklingsledarnas färdighet att variera identitet och lojalitet har gett dem tillträde till en mängd olika aktörer: allt från brukare, till professionella socialarbetare, forskare och tjänstepersoner i ledande positioner på kommunal, regional och nationell nivå. Tillgång till en variation av aktörer från skilda organisatoriska och professionella sammanhang anses centralt för horisontellt, nätverksbaserat arbete i syfte att åstadkomma professionell-organisatorisk integrering.

Integreringen av olika logiker, men också av skilda organisatoriska och professionella sammanhang kan anses vara en förutsättning för att ta sig an ett uppdrag som å ena sidan kräver kompetens och kunskap om socialt arbete, socionomprofessionen och den sociala barn- och ungdomsvården och å andra sidan kunskaper och färdigheter om implementering,

systematisk uppföljning, samverkan och styrning. Den uppdragsbeskrivning, det vill säga EBP-överenskommelserna, som låg till grund för utvecklingsledarnas arbete har varit ett hybriduppdrag i sig eftersom det handlade om att ge stöd till professionen och samtidigt styra den. För att lyckas med detta krävdes en yrkesgrupp som hade tudelad kompetens, i det konkreta fallet att vara socionom och samtidigt ha kunskap och erfarenhet av att leda en verksamhet. För en yrkesgrupp som saknar denna specifika hybridkompetens hade det förmodligen varit svårt om ens möjligt att genomföra ett liknande uppdrag.

## Är hybridiserat yrkesutövande det nya sättet att utföra arbetet?

Jag tänker avsluta det här kapitlet med ett återbesök hos Anna. Annas utveckling som beskrivs i början, från att vara socialsekreterare till att bli chef och sedan arbeta som utvecklingsledare, är ett fragmenterat sammandrag av hennes yrkeskarriär. Annas befordran från socialarbetare till chef utgör en vertikal rörelse inom organisationen. När hon sedan började arbeta som utvecklingsledare rörde hon sig istället horisontellt i organisationen. I sin roll som utvecklingsledare var Anna fortfarande inbäddad i den kunskapsbas som utgör grunden för socionomyrket. Samtidigt hade hon med sig nya kunskaper och erfarenheter från sitt arbete som chef. Att ha tillägnat sig kunskaper som baseras på skilda logiker och värden gör att Anna har en förståelse för både socionomer och chefer. Förmodligen är det så att Anna har utvecklat olika yrkesidentiteter som hon har nytta av i sitt arbete som utvecklingsledare. Inbäddningen i varierande kunskapsbaser och utvecklande av dubbla yrkesidentiteter är ett kännetecken för hybrid-professionalism. Ett annat kännetecken är att kunna integrera motstridiga institutionella logiker i en och samma yrkesroll.

Som utvecklingsledare var Anna tvungen att förena professionella rationaliteter, det vill säga socionomens yrkeslogik, med organisatoriska rationaliteter, som gör sig gällande i lednings- och managementlogiker. Jag har visat att utvecklingsledare integrerar skilda logiker bland annat i arbetet med hälsoundersökningar för placerade barn. Ytterligare ett kännetecken är utvecklingsledarnas särställning i organisatoriska och

professionella mellanrum. Även om Anna har sin organisatoriska tillhörighet i ett regionalt kommunförbund ägnar hon en stor del av sitt arbete åt nätverkande i tillfälligt organiserade sammanhang. Anna samarbetar med en mängd aktörer med vitt skilda yrken som befinner sig på olika organisatoriska nivåer och som kan ha varierande uppdrag. Genom att samla aktörerna i nätverk eller tidsbegränsade projekt försöker hon att integrera, eller åtminstone skapa kontaktytor mellan olika organisationer och professioner. Förändrings- och utvecklingsarbete är alltså inte längre en extern angelägenhet, eller något som tillägnas konsulter och/eller inhyrda specialister och akademiker, utan en integrerad del i utvecklingsledarnas uppdrag och vardag.

Men krävs just Annas bakgrund och erfarenhet för uppdraget som regional utvecklingsledare inom den sociala barn- och ungdomsvården? Det är en empirisk fråga som inte det här kapitlet kan ge svar på. Det jag däremot vågar påstå utifrån att ha följt Anna och hennes kollegor är att det finns några betydelsefulla faktorer som underlättat deras arbete. I likhet med Anna behöver de som ska implementera nationella policyer, som att evidensbasera socialtjänsten, a) ha kunskap om den verksamhet och de yrkesgrupper som policyn avser, b) kunna integrera eller kombinera yrkes- eller professionsspecifika logiker med en lednings- och managementlogik samt c) ha förmåga att röra sig mellan befintliga organisatoriska eller professionella gränisar genom att skapa nya, tillfälliga samarbetsstrukturer med aktörer som anses centrala för att genomföra uppdraget. Det som var viktigt för att Anna skulle kunna ta sig an uppdraget som regional utvecklingsledare för barn och unga, var att hon själv var socionom med erfarenhet från den sociala barn- och ungdomsvården samtidigt som hon arbetat som chef på ledningsnivån.

Men kan Anna betecknas som socionom trots att hon inte arbetat i det yrket på många år? En gång socionom, alltid socionom? Och vem blir Anna i förhållande till sina kollegor som faktiskt arbetar som socialsekreterare, kurator eller ungdomsbehandlare? Annas ambition att bli utvecklingsledare legitimerar hon bland annat med att säga att hon vill bidra till utvecklingen av det arbete som hennes kollegor gör i socialtjänsten. Men bidrar Anna, i rollen som utvecklingsledare, till en professionalisering av socionomyrket? Eller finns det kanske snarare en risk att hon verkar för en av-professionalisering, eftersom Anna inte längre har arbetsuppgifter som är typiska för en socialarbetare? Inom ramen för det här kapitlet är det inte möjligt att ge mer djupgående svar på alla frågor som väcktes när jag skrev denna text. Men om vi för ett

ögonblick åter tar på oss hybridprofessionalismens glasögon inser vi snabbt att frågorna egentligen inte är relevanta att ställa. Jag skrev inledningsvis att hybridprofessionalism står för en förståelse av professionalism som försöker fånga yrkesutövandets föränderliga karaktär. Då är det inte särskilt hjälpsamt att ställa frågan om Anna fortfarande är socionom eller inte. Det ligger inte heller i linje med en förståelse av professionalism som hybridiserad att skapa kategoriseringar eller polariseringar, som exempelvis professionalisering och av-professionalisering. Anna har en ny yrkesroll, hon är utvecklingsledare med allt vad detta innebär. Det vore därför intressant att resonera vidare med Anna och hennes kollegor om hur de själva ser på sin nya yrkesroll och sin yrkesidentitet som utvecklingsledare.

Det finns de som menar att allt yrkesutövande kräver någon slags hybridisering (Noordegraaf 2015; Hall 2020). En forskare behöver vid sidan om sin specifika forskarkompetens också ha bra kunskap om att leda ett forskningsprojekt med ansvar för personal och ekonomi. En lärare som ska hålla i distansundervisning under coronapandemin behöver förutom pedagogisk och ämnesspecifik kunskap även uppdaterade färdigheter i administration och kommunikation genom digitala kanaler. Läkare i ledningsposition behöver förutom sin speciella medicinska kompetens också kunna organisera och administrera en verksamhet, och socionomer som arbetar inom socialtjänsten behöver integrera professionsspecifik socionomkunskap med att handlägga ett ärende utifrån lagstiftningens krav på rättssäkerhet. I ljuset av detta bör utbildning förbereda till professionell hybridisering genom att kunna integrera professioners och organisationers skilda logiker, rationaliteter, kunskaper och färdigheter i en och samma yrkesroll.

Hybridprofessionalism som analytiskt perspektiv ger möjlighet att studera yrkesutövande bortom förståelsen av professionalism som något klart definierat utifrån ett antal i förväg bestämda kriterier. Utgångspunkten är att allt yrkesutövande är situationsbetingat och sker i institutionaliserade eller organiserade sammanhang. Detta innebär att yrkesutövarna (professionen) och deras sammanhang (organisationen) är intimt förknippade med varandra. I det perspektivet är det inte möjligt att skilja yrkesutövandet från sitt organisatoriska sammanhang. En lärare behöver en skola, en sjuksköterska ett sjukhus eller en vårdcentral och en socionom är i behov av socialtjänsten eller en annan välfärdsorganisation för att kunna utföra sitt arbete. Denna integrerade förståelse av professionalism är särskilt användbar i studier av välfärdsprofessioner.

Detta eftersom välfärdsprofessioners yrkesutövande i princip alltid är organisationsberoende och därför i många avseenden det jag kallar för *hybridiserat yrkesutövande*. Då är det inte produktivt att ställa profession och organisation som motstridiga eller konkurrerande parter mot varandra. Istället för att lägga vikt vid det som skiljer dem åt, riktas analytiskt fokus mot profession och organisation som två sidor av samma mynt. Det är här professionell-organisatorisk integrering kommer in som viktig utgångspunkt för att förstå dagens nya välfärdsprofessioner.

Här tänker jag sätta punkt för det här kapitlet och för berättelsen om Anna. Min förhoppning är att mina resonemang kring hybrid-professionalism i välfärdsorganisationer kan tjäna som bidrag i den pågående diskussionen om professionalism i moderna organisationer.

## Referenser

- Bengtsson, Mikael (2020). *Karriär och profession: Om dynamiken mellan karriärer, organisationer och socionomyrket*. Lund: Lunds universitet.
- Bergmark, Åke, Germundsson, Nora, Lundström, Tommy & Stranz, Hugo (2017). Ringar på vattnet: Om socialtjänstens individ- och familjeomsorg i samverkan. *Socionomens forsknings supplement*, 1, 34–48.
- Blom, Björn (1998). *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg: Om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå: Umeå universitet.
- Blomgren, Maria & Waks, Caroline (2015). Coping with contradictions: Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, 2(1), 78–102.  
<https://doi.org/10.1093/jpo/jou010>
- Brante, Thomas (2014). *Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Brante, Thomas, Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart. (red.) (2019). *Ett professionellt landskap i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Breit, Erik, Fossetøl, Knut & Andreassen, Tone Alm (2018). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*, 5(3), 28–44. <https://doi.org/10.1093/jpo/jox013>
- Carlsson Stylianidis, Kristina (2021). Vanans makt – att förstå och hantera risker i människans institutioner. I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.) *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer*. Lund, Lunds universitet: Social Work Press.

- Croft, Charlotte, Currie, Graeme & Lockett, Andy (2015). Broken "two-way windows"? An exploration of professional hybrids. *Public Administration*, 93(2), 380–394. <https://doi.org/10.1111/padm.12115>
- Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.) (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Ernits, Heiti (2018). *Omgiven av gränsgångare: Framväxten av nya yrkesroller i offentlig sektor*. Rapport från Innovationsplattform Borås. Borås: RISE och Högskolan i Borås.
- Evetts, Julia (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4), 406–422.
- Forsell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2015). *Administrationsområdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism the third logic*. Cambridge: Polity.
- Friedland, Roger & Alford, Robert (1991). Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. I: Walter W. Powell & Paul J. Di Maggio, (red.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 232–267.
- Gegner, Harald (2021). Att styra utan mandat att bestämma: Regionala utvecklingsledare och evidensbaserad i socialtjänsten. Socionomens forskningsupplägg. *Socionomen*, (2), 30–45.
- Gegner, Harald, Righard, Erica, & Denvall, Verner (2019). Otydlighetens betydelse. De regionala utvecklingsledningarna och evidensbaserad praktik inom den sociala barn- och ungdomsvården. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 26(2), 159–172. <https://doi.org/10.3384/SVT.2019.26.2>
- Giacomelli, Giorgio (2019). The role of hybrid professionals in the public sector: A review and research synthesis. *Public Management Review*, 1–28. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1642952>
- Grell, Per (2016). *Komplexa behov eller komplexa organisationer? Konsekvenser av specialiserad individ- och familjeomsorg ur ett klientperspektiv*. Umeå: Umeå universitet.
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, Patrik (2020). Tillväxten av managementbyråkrati: Ett hot mot välfärdsstaten? I: Peter Ehn & Göran Sundström (red). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret, s. 171-194.
- Hjärpe, Teres (2020). *Mätning och motstånd: Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund: Lunds universitet.
- Kirkpatrick, Ian & Noordegraaf, Mirko (2015). Organizations and occupations: Towards hybrid professionalism in professional service firms? I: Laura



- Empson, Daniel Muzio, Joseph Broschak & Bob Hinings (red.). *The Oxford handbook of professional service firms*. Oxford: Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682393.013.6>
- Kurunmäki, Liisa (2004). A hybrid profession: The acquisition of management accounting expertise by medical professionals. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3), 327–347. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(02\)00069-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00069-7)
- Liljegren, Andreas & Parding, Karolina (2010). Ändrad styrning av välfärdsprofessioner: Exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3–4), 270–288.  
<https://doi.org/10.3384/SVT.2010.17.3-4.2474>
- Morén, Stefan, Perlinski, Marek & Blom, Björn (2015). En domänteori för organisering av socialt arbete i offentlig sektor. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (1), 22–43. <https://doi.org/10.3384/SVT.2015.22.1>
- Noordegraaf, Mirko (2007). From "pure" to "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration and Society*, 39(6), 761–785.
- Noordegraaf, Mirko (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187–206.  
<https://doi.org/10.1177/0095399707304434>
- Ponnert, Lina (2013). Osäkerhet: Ett nödvändigt uttryck för professionalitet eller ett tecken på okunskap? I: Stig Linde & Kerstin Svensson (red.). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter: Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Malmö: Liber, s. 42-55.
- Pålsson, David (2018). *The prerequisites and practices of auditing residential care: On the licensing and inspection of residential homes for children in Sweden*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Regeringskansliet (2014). *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänsten*. Stockholm: Regeringen.
- Sallnäs, Marie & Wiklund, Stefan (red.) (2017). *Socialtjänstmarknaden: Om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen*. Malmö: Liber.
- SFS 2015:155. Förordning om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.
- Skillmark, Mikael (2018). *Uppdrag standardisering: Införande och användning av manualbaserade utrednings- och bedömningsverktyg i socialtjänsten*. Växjö: Linnéuniversitet.
- SKL (2017). *Barn och unga-satsningen. Redovisning av 2016 års arbete*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

- Socialdepartement & SKL (2009). *Överenskommelse för år 2009 mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om plattform för evidensbaserad praktik i socialtjänsten*. Stockholm: Regeringen.
- Socialdepartement & SKL (2010). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område: Överenskommelse för 2010 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Regeringen.
- Socialdepartement & SKL (2011). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område: Överenskommelse för 2011 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Regeringen.
- Socialdepartement & SKL (2012). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område: Överenskommelse för 2012 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Regeringen.
- Socialdepartement & SKL (2013). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område: Överenskommelse för 2013 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Regeringen.
- Socialdepartement & SKL (2014). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område: Överenskommelse för 2014 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Regeringen.
- Socialdepartement & SKL (2015). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område: Överenskommelse för 2015 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Regeringen.
- Socialdepartement & SKL (2016). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område: Överenskommelse för 2016 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Regeringen.
- Svanevie, Kajsa (2011). *Evidensbaserat socialt arbete: Från idé till praktik*. Umeå: Umeå universitet.
- Svensson, Petra (2019). *Cross-sector strategists: Dedicated bureaucrats in local government administration*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Vinnerljung, Bo & Forsman, Hilma (2015). *Barn kan inte vänta: Översikt av kunskapsläget och exempel på genomförbara förbättringar*. Stockholm: Nordens välfärdscenter.
- Waring, Justin (2014). Restratification, hybridity and professional elites: Questions of power, identity and relational contingency at the points of "professional-organisational intersection". *Sociology Compass*, 8(6), 688–704. <https://doi.org/10.1111/soc4.12178>



# 11. Kvalificering för profession och position

MIKAEL BENGTTSSON

*Socionomutbildningens generalistkaraktär och avsaknaden av specialistutbildningar för socionomer ger svaga kopplingar mellan utbildning och arbete samt skäl att fundera kring makten över professionens fortsatta utbildning. Ur ett professionaliseringsperspektiv vore det rimligt att möjligheterna till specialisering blev fler och att yrket ökade sitt inflytande över den fortsatta utbildningen.*

## Om efter- och vidareutbildning inom socionomyrket

Professioner är kunskapsbaserade yrken och professionellas användning av kunskap har betydelse för individer och samhälle (Brante 2014). Under en professionsutbildning genereras grundläggande kunskap för yrket. Fortsatt lärande är dock centralt i individers kvalificering för olika arbeten och positioner inom ett sådant yrke (Caspersen, Havnes & Smeby 2017). Vad det blir av lärandet får betydelse för karriärerna, men även för organisationers kompetensförsörjning och yrkets utveckling som profession. Det lärande som sker under yrkeskarriärerna ger skillnader mellan grupper som kan hänga samman med professionens inre organisering (Dellgran & Höjer 2005; Riordan & Osterman 2016). Lärande inom yrken är dock ett brett tema som innefattar aktörer och skeenden bortom individer, profession och organisationer (Hellberg 2002). Dessutom sker sådant lärande i olika typer av aktiviteter.

I det här kapitlet skiljer jag tillrättalagt och formaliserat lärande från informellt lärande, där aktiviteterna inte har lärande som direkt mål. Informellt lärande är förvisso en central aspekt av professionell utveckling och ett yrkes kunskapsbas, men handlar om komplexa aktiviteter i en mängd sammanhang och är därmed svåråtkomligt att studera. Det är även svårt att nå lärande i sig, inte minst utifrån kognitiva processer och i vilken mån förväntat lärande blir lärande för individer. Däremot ger

utbildningar av olika slag, som formaliserat lärande förutsätter, och hur de framträder i yrkeskarriärer mer åtkomliga uttryck för kopplingen mellan utbildning och arbete. Sådan formell kompetens kan säga något om skillnader inom ett yrke, dess kunskapsbas och utveckling som profession. En teoretisk utgångspunkt för kapitlet är att skillnader mellan grupper inom en profession formar positioner (Bengtsson 2020).

Med begreppet kompetens avser jag lite förenklat en individs förmåga att utföra ett visst arbete och handlingsförmåga i förhållande till en viss uppgift eller situation (Ellström 1992). Formell kompetens är en bland flera dimensioner av kompetens och innefattar typer av utbildningar, som inte nödvändigtvis ger ökad handlingsförmåga. Under yrkeskarriärer kan sådana utbildningar handla om vidareutbildning under professionens inflytande och kontroll, vilka utvecklar yrkesmässig specialistkunskap och expertis. Andra utbildningar utgår snarare från organisationers föränderliga behov och fyller där i luckor mellan grundutbildning och praktiskt arbete, vilket snarare handlar om efterutbildning (Caspersen, Havnes & Smeby 2017). Distinktionen mellan vidareutbildning och efterutbildning bidrar med dimensioner av fortsatt utbildning, men ger också dimensioner av intraprofessionell differentiering.

Inom professioner är professionalism en central styrningslogik för arbetet och kan i förenklad form ses som normativa principer för att skydda professionens kunskaps- och arbetsområde och få något gjort (Brante 2014). Yrkes- och organisationsprofessionalism har dock utvecklats till skilda former, där organisationsprofessionalism är inriktad mot byråkratisk legitimitet och yrkesprofessionalism mot professionell legitimitet. Mot den här bakgrunden blir socionomprofessionen särskilt intressant i fråga om formell kompetens och karriärer, eftersom dess utveckling alltjämt sker i närhet till staten och är organisationsberoende (Svensson 2008). Dessutom har möjligheterna till specialisering inom professionen i stort varit begränsade till forskarutbildning och psykoterapiutbildning, vilka delas med andra bakgrunder och yrkesgrupper. Behoven av att stärka professionen med ytterligare akademiska vidareutbildningar påtalades år 2010, då strukturen för vidareutbildningen inom socionomyrket beskrevs som eftersatt (Salonen, 2010).

Kopplingen mellan utbildning och arbetsområde är i det stora hela svag inom socionomyrket, även om legitimation och särskild utbildning numera finns för hälso- och sjukvårdens kuratorer. Sannolikt har skillnaderna därigenom ökat mellan grupper inom professionen, som i början av 2000-talet ansågs statusmässigt skiktad eller stratifierad utifrån

bland annat utbildning och erfarenhet. (Dellgran & Höjer 2005). Under 2000-talet har mycket hänt inom den offentliga sektorn som förändrat socionomers förutsättningar för fortsatt utbildning och karriärmobilitet. Med begreppet mobilitet avses rörelser mellan positioner inom en profession, uppåt eller neråt, medan begreppet karriär avser erfarenheter och avancemang inom yrket. Förändringen accentueras av arbetsområdets utvidgning och att antalet yrkesverksamma socionomer ökat från 25 000 till 42 000 under 2000–2017. Ökningen har inneburit ett ”kvantitativt take-off” för professionen (Brante, Svensson & Svensson 2019), men hur de förnyade behoven av vidareutbildning tas om hand är oklart.

Syftet med det här kapitlet är att beskriva ramarna för fortsatt utbildning inom socionomyrket och att diskutera hur sådan formell kompetens hänger samman med yrkets inre organisering och utveckling som profession. Därigenom handlar det inte om den faktiska kompetens för görande som professionella har, hur sådan kompetens utvecklas eller i vilken utsträckning olika typer av kompetens kommer till användning i arbeten. Likaså utelämnas diskussioner om vilken reell kompetens som individer genererar genom fortsatt utbildning, det vill säga vad som ”sitter kvar”, kan omsättas efteråt och utgör lärande. Några centrala frågeställningar för kapitlet är hur ramarna för fortsatt utbildning ser ut inom socionomyrket och hur efterutbildning och vidareutbildning hänger samman med positioner och karriärer inom yrket. En mer analytisk fråga handlar om vad den fortsatta utbildning som sker kan tänkas innebära ur ett professionaliseringsperspektiv.

Professionell utveckling och yrkesmässigt lärande har studerats på olika sätt bland professioner (Caspersen, Havnes & Smeby 2017). Det här kapitlet belyser dock ett ämne som tycks ha ägnats ganska lite forskningsmässig uppmärksamhet i förhållande till socionomer och professioner i bredare bemärkelse. Framställningen har en tentativ karaktär kring förhållandet mellan fortsatt utbildning, karriärer och profession. Först presenterar jag ett perspektiv på fortsatt utbildning som innefattar dynamiken mellan karriärer, profession och organisationer, och lyfter sedan fram begreppsparet kompetens och kvalifikation. I framställningen presenteras också typexempel på socionomers yrkeskarriärer, genom Ida och Kalle, vilka skapats utifrån hur karriärer, olika typer av arbeten och utbildning framställts i tidigare forskning (Dellgran & Höjer 2005; Svensson 2008; Kullberg 2011; Bengtsson 2020). De återkommer i texten som illustrativa exempel på hur fortsatt utbildning, arbeten och mobilitet

kan hänga samman inom socionomyrket, utan ambition om att vara exakta eller uttömmande. I senare avsnitt belyser jag ramar för socionomers fortsatta utbildning samt beskriver hur efter- och vidareutbildning ter sig i tre kohorter och i de positioner som framträtt inom socionomyrket i en tidigare studie (Bengtsson 2020 s. 177 f.). Avslutningsvis diskuteras efter- och vidareutbildning i förhållande till socionomers karriärer och yrkets utveckling som profession.

## Lärande och profession

När individer genomgår professionsutbildningar inom högskolan genererar de kunskap som är mer eller mindre specifik för sådana kunskapsbaserade yrken som professioner. De här utbildningarna leder till yrkesinriktade examina, som öppnar för inträde i yrkets arbetsfält, och är ibland knutna till legitimation. En professionsutbildning ger kunskap och erfarenheter som är grundläggande för yrket, åtminstone under en viss tidsperiod (Caspersen, Havnes & Smeby 2017). Förväntningar om ytterligare lärande finns dock ofta i de organisationer där arbetet sker, vilka är beroende av professionellas kunskap utifrån ansvar och legitimitet i en föränderlig omgivning. Ytterligare lärande blir också nödvändigt för att möta förväntningar från andra professionella och brukare samt för både den egna professionella utvecklingen och karriärutvecklingen.

Behoven av kunskap och kompetens förändras liksom professionellas möjligheter till och kraven på lärande i arbetslivet. Exempelvis kan lärandebehov initieras vid omorganisering, som kanske främjar digitalisering och nya arbetssätt. Sådana behov kan även uppstå ur reformer och lagstiftning, som förändrar statens relation till en profession. Lärandebehovens kontinuitet kan illustreras med följande flyktiga exempel: Åklagaren, som är jurist, behöver tillämpa gällande lagstiftning och lärarens undervisning förväntas ske utifrån gällande läroplan, även om arbetena utförs med viss frihet och en yrkesexamen som togs för 30 år sedan. Oavsett karriärutveckling blir kontinuerligt lärande nödvändigt i kvalificeringen för arbete i profession och organisation.

Sedan 1990-talet har digitalisering, specialisering och privatisering varit centrala aspekter av utvecklingen inom den svenska offentliga sektorn och skapat nya behov av lärande. Digitaliseringens betydelse har ökat i tjänsteproduktion och professionellas arbete. Specialisering har

exempelvis skett genom organisatorisk indelning i funktioner och resultat-enheter medan privatiseringen inom välfärdstjänstesektorn tog ny fart i slutet av 2000-talets första decennium (Hartman 2011). I utvecklingen har behoven av samordning, ledning och administration ökat inom offentliga organisationer, där professionellt arbete ställts under nya former av styrning och kontroll (Hall 2012). Troligen har då skillnaderna ökat mellan undergrupper inom professioner och omformat incitamenten för karriärmobilitet, vilket också kan ha återverkat på lärandebehoven (Bengtsson 2020). Hur ramarna för fortsatt utbildning ter sig och hur efter- och vidareutbildning hänger samman med karriärer och professionens utveckling framstår därmed som angelägna frågor.

Lärande i arbetsliv och yrkeskarriärer kan ske på flera sätt. En viktig del i sådant lärande, som fått ökad uppmärksamhet under 2000-talet, handlar om informellt lärande genom arbetsuppgifter i vardagens praktik. Lärande är då inte ett uttalat mål utan snarare något som genereras ur görande och erfarenheter (Caspersen, Havnes & Smeby 2017). En annan del i lärandet, som ofta är knuten till arbetsuppgifters komplexitet, handlar om tillrättalagt och organiserat lärande genom exempelvis kurser eller handledning i arbetsplatsers försorg. Andra exempel återfinns i professionsanknutna specialistutbildningar inom den högre utbildningen samt i de magister- och masterprogram som i svenska förhållanden utvecklats ur högskolereformer. Här skiljer jag, som sagt, tillrättalagt och organiserat lärande från informellt lärande, även om de kan hänga samman i karriärer, och fokuserar på sådant formaliserat lärande som finns i fortsatt utbildning.

Professioner utvecklas i samhällets arbetsdelning och det historiska, kulturella och kunskapsmässiga sammanhang de befinner sig i. Den fortsatta utbildningen har betydelse för vad det blir av dessa yrken, men också för andra yrken liksom för organisationerna där de professionella arbetar. Professionell kunskap kan bidra med stabilitet för människor och samhälle, inte minst i tider av politisk och social förändring (Ulfsson 2012 s. 119), men kan också driva förändring. Därmed finns flera skäl till att uppmärksamma hur professioner och deras kunskapsbas utvecklas, vilket också har gjorts över tid (Abbott 1988; Freidson 2001; Brante 2014; Brante m.fl. 2015). Vid 2000-talets början resonerade Inga Hellberg (2002 s. 283) om sådan uppmärksamhet utifrån expertkunskap, specialisering och differentiering:



Alltsedan början av 1970-talet, då den amerikanske sociologen Daniel Bell gav ut boken om det kommande postindustriella samhället, har den professionella kunskapen och de professionella yrkesutövarna stått i fokus och framhållits som själva drivkraften bakom samhällets arbetsfördelning.

Hellberg (2002) problematiserar professionellas kraft i samhällets arbetsdelning liksom bilden av professioner som homogena grupper. Problematismen kan knytas till Mason och Gross (1955) resonemang om stratifiering inom yrken som ett förbiset område, och till Dellgran och Höjers (2005) resonemang om socionomyrkets stratifiering. Dessutom har Hughes (1958) hävdade att professionellas rörlighet på arbetsmarknaden inte kan förstås med mindre än att den relateras till yrkets ”karriär” i samhället och inre organisering i statuspositioner. Att definiera intraprofessionella positioner innebär dock svårnavigerad kategorisering och med denna vetenskap diskuterar Hellberg (2002) i stället typer av professioner, med variation redan i specialiseringens och differentieringens förutsättningar. Hon visar att specialisering och differentiering inom professioner hänger samman med fortsatt utbildning i samspelet mellan karriärer, profession, organisationer och omgivning.

Att förutsättningarna för differentiering och specialisering varierar mellan professioner beror till del på deras centrala problemområden och det kunskapsmässiga sammanhang som professionen utvecklas i (Hellberg 2002). Exempelvis varierar inflytandet över kunskapsbas och dess tillämpning i arbetet mellan professioner liksom kopplingen mellan utbildning och yrkesutövning, både institutionellt och i uttryckta behov av fortsatt utbildning. Grundutbildningar är mer eller mindre specialiserade för arbetsområdet och fortsatt utbildning sker utifrån såväl organisationers behov som professionell specialisering. Distinktionen efterutbildning och vidareutbildning framträder ur detta sammanhang. Utöver de professionella själva är profession och organisation två aktörer i fråga om fortsatt utbildning, inte minst vad gäller utbudet av och förutsättningar för utbildning under yrkeskarriärerna.

En ytterligare aspekt av intraprofessionell differentiering handlar om att professionella i någon utsträckning möter två linjer av uppåtgående mobilitet inom en profession. Linjerna innefattar professions- respektive organisationsorienterade positioner och finns eftersom professionella arbetar i organisationer med administrativa behov (Freidson 2001). I den offentliga sektorns utveckling, med förändrade styrformer och ökade

samordningsbehov, arbetar fler lärare, sjuksköterskor och socionomer i organisationers administration och ledning under 2010-talet än tidigare. Exempelvis anger en studie att drygt en tredjedel av de socionomer som tagit examen år 1987 arbetade med chefskap och administration år 2014 (Bengtsson 2020). I en tidigare studie anges att fler kvinnor inom socionomyrket blivit chefer, men att chefernas arbetsvillkor förändrats med New Public Management (NPM) och ekonomistyrning (Kullberg, 2011). Studien föreslår utbildning som en väg till andra arbeten för socionomer, vilket ger ytterligare frågor om hur vidare- och efterutbildning hänger samman med mobilitet och positioner inom socionomyrket.

Som tidigare nämnts varierar kopplingen mellan kunskapsbas och arbetsområde i styrka mellan professioner liksom möjligheterna till kontroll över arbetsområde och vidareutbildning. Skillnaderna ger olika förutsättningar för specialisering. Caspersen, Havnes och Smeby (2017) belyser sådana skillnader i ett norskt sammanhang. De föreslår att sjuksköterskeyrket kan ses som ett specialistyrke med flera legitimeringsgrundande vidareutbildningar som kontrolleras av professionen, även om utbildningar i arbetsgivares försorg blivit vanligare inom yrket under 2000-talet. I jämförelse framstår socionomyrket som förvaltningsstyrt och organisationsberoende, med små möjligheter till inflytande över arbetsområde och fortsatt utbildning.

I Sverige är lärare och sjuksköterska exempel på legitimeringsgrundande examenstitlar med monopolliknande förhållanden mellan kunskapsbas och arbetsområde. För sjuksköterskor är utbildning under yrkeskarriären förknippad med specialisering och legitimation inom något område. Bland icke-legitimeringsyrken, till exempel socionomyrket, delas ofta arbetsområdet med andra yrkesgrupper. Möjligheterna till kontroll över arbetsområde och kunskapsanvändning är då också mindre och ger andra förutsättningar för fortsatt utbildning. Sjuksköterskornas fortsatta utbildning leder ofta vidare i specialistområden inom professionen och kan ses som vidareutbildning. Ramarna för fortsatt utbildning ter sig på ett annat sätt för socionomer, där möjligheterna till yrkesmässig specialisering är få. Den fortsatta utbildning som sker eller inte sker kan dock förstås som delar i yrkets utveckling som profession.

Att individer söker sig till ett visst yrke kan ha många och varierande skäl. Ibland kan skälen innefatta tankar om yrkets roll och utveckling i samhället eller egna möjligheter till arbete och karriärutveckling. Utifrån

hur yrkeskarriärer framställts i litteratur om lärare (SCB 2017a), sjuksköterskor (SCB 2017b) och socionomer (Dellgran & Höjer 2005; Kullberg 2011; Bengtsson 2020) har jag skapat ett fiktivt möte mellan studenter inom de här professionsutbildningarna. I senare avsnitt om utbildning och yrkeskarriärer återkommer jag till socionomstudenterna, Ida och Kalle, som typexempel. Här kan vi börja med att föreställa oss ett möte mellan studenterna från sjuksköterske-, lärar- och socionomprogrammen år 2005. Om de då hade diskuterat karriärutveckling och fortsatt utbildning hade troligen sjuksköterskestudenten, vi kan kalla honom Ola, delat med sig av tankar om vidareutbildningar, specialinriktningar och legitimationer. Lärarstudenten Mia hade nog talat främst om specialämnena, pedagogisk skicklighet och bättre skolor, även om tankarna också innefattade skolledarutbildning och rektorstjänst.

Om Ida och Kalle, två fiktiva socionomstudenter och typexempel som återkommer i texten framöver, diskuterade karriärutveckling vid samma tillfälle framtonade sannolikt viss osäkerhet kring möjligheter och begränsningar. Ida kunde framföra att hon länge velat gå ”steg 1-utbildning” i psykoterapi och arbeta som kurator inom hälso- och sjukvården. Nu visste hon inte riktigt hur något av det skulle bli möjligt. Ibland verkade ”steg 1”, eller grundläggande psykoterapiutbildning, vara ett krav för att bli kurator, ibland verkade arbete som kurator ge möjlighet till ”steg 1”. Utan arbetsgivares uppbackning riskerade dock ”steg 1” att förbli en önskan, eftersom det var svårt att komma in på utbildningen vid universiteten och kostsamt i annan regi. Hon tänkte att flera typer av arbeten och utbildningar efter socionomexamen nog skulle krävas för att nå dit, men också vitsord och välvilliga kontakter.

Även för Kalle hade oviss öppenhet varit ett förhållningssätt till den framtida yrkeskarriären, även om han inte var intresserad av ”steg 1”. Dessutom hade han troligen menat att magisterprogrammet mest var för dem som ville bli forskare, vilket han inte ville. Hans tankar sträckte sig kanske mer mot sammanhang av projekt, aktiviteter och samtal, men gick också mot verksamhetsutveckling och chefskap. Och om Ola hade frågat om socionomer har specialistvägar, som sjuksköterskor, hade Ida och Kalle haft svårt att hitta något svar. Kalle kunde konstatera att man inte blir expert av att gå utbildningar i BBIC (Barns behov i centrum), datasystemet Procapita eller MI (motiverande intervju), som socionomer ofta verkar göra, på arbetsgivarens uppdrag. Kanske hade Kalle undrat om han utbildade sig mer för kommunala organisationer än ett yrke.

Det fiktiva samtalet mellan studenterna illustrerar att tankar om karriärutveckling och vidareutbildningar kan ta någon riktning både före och under en professionsutbildning. Dessutom kan ”informella” karriärvägar vara kända bland studenter, vilket Dellgran och Höjer (2005 s. 263) belyser på följande sätt utifrån socionomstudenter i början av 2000-talet:

Det existerar en inre hierarkisk statusordning som är så väletablerad att studenterna på socionomutbildningarna redan på sin första termin kan återge den i sina huvuddrag. Studenternas yrkesmässiga intresse följer också i viss mån statusordningen.

I sammanhanget nämns även ”ökad kompetens” och ”meritering” som redskap för socionomer att komma vidare i yrkeskarriärerna, och ofta mot arbeten med högre status. Sådan rörlighet eller snarare mobilitet, eftersom det handlar om förflyttningar mellan positioner, är dock inte unik för socionomer. Enligt Andrew Abbott är ett vanligt mönster i professioners utveckling att de genom karriärerna drar sig in i sig själva i ett slags regression, där arbeten som i hög grad styrs av yrkesprofessionalism får högre status (Abbott 1988 s. 118 f.). Utöver den yrkesmässiga linjen av uppåtgående mobilitet kan alltså professionella även röra sig mot organisationers administration (Freidson 2001 s. 76). Fortsatt utbildning kan vara en del i att möta kvalifikationer och komma vidare åt båda hållen, men är beroende av utbud och utbildningsanordnare.

När Ida och Kalle, såsom typexempel på socionomer från sin tid, tog socionomexamen år 2007 började de, precis som många andra socionomer, sina yrkeskarriärer i tidsbegränsade anställningar inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård respektive försörjningsstöd. För båda var utredning och bedömning centrala uppgifter i arbetet, där juridik och riktlinjer var förpackade i organisatoriska rutiner och styrande för handläggning och omfattande dokumentation i ärenden. Sådana procedurer var betydande i kunskapsanvändningen, men omfattande personalomsättning krävde återkommande utbildningssatsningar inom digitala modeller för informationsinsamling och dokumentations- och beslutssystem. Både Ida och Kalle gick sådana efterutbildningar under första året i sina karriärer, vilket öppnade för fördjupning och visst introduktionsansvar inom områdena. En annan del i kvalificeringen i arbetet skedde genom utbildning i motiverande intervju och samtal (MI).

MI kan ses som både förhållningssätt och samtalsmetodik för att skapa motivation till och stöd för individuell förändring.

Ur ett lärandeperspektiv blev de första åren efter examen intensiva för Ida och Kalle, vilket de ofta är för professionella (Caspersen, Havnes & Smeby 2017). Lärandekurvan blir gärna brant i början av yrkeskarriärer, eftersom de nya behöver utveckla kompetens för att ”klara jobbet” och utvecklas som professionella samt för att komma vidare i yrkeskarriären. Troligen kommer Ida och Kalle att byta jobb flera gånger under karriärerna och söka sig till arbeten med bättre villkor och möjligheter att handskas med yrkesmässiga frågor. Arbetsbyte och mobilitet är förväntat inom professioner och kan uppstå om och när individers kompetens möter de kvalifikationer som finns för andra arbeten.

## **Kompetens och kvalifikation**

Inom en profession finns och utvecklas olika typer av arbeten, men det handlar om en begränsad uppsättning arbeten och om positioner som återkommer på olika håll i arbetsområdet. Arbetsområdets avgränsning utifrån kunskapsbas och positioner är en förutsättning för att tala om en profession, även om det innebär differentiering och betydande skillnader mellan undergrupper (Bengtsson 2020). Sådana skillnader kan finnas i såväl lön och styrning som kunskapsanvändning och individers vidareutbildning. Skillnader kan också finnas i fråga om självständighet i bedömningar och arbetets utförande i övrigt, även om sådan självständighet är kännetecknen för professioner. Skillnaderna ger form åt positioner inom yrket, men hur kompetenskraven eller kvalifikationerna för ett arbete ter sig avgörs ytterst i organisationer.

Troligen kan kvalifikationerna ha betydande variation för olika arbeten inom en profession liksom det inflytande som profession och organisation har över kvalifikationerna. I regel blir professionens inflytande större om arbetet omgärdas av legitimation. Enligt Per-Erik Ellström kan *kvalifikation* förstås som ”den kompetens som krävs på grund av arbetsuppgifternas karaktär och/eller som formellt/informellt efterfrågas av arbetsgivaren” (Ellström 1992 s. 29). Kvalifikation blir på så vis bunden till arbetet och utgör en begreppslig brygga mellan arbetets utformning och individens förutsättningar, men definitionen gör en inkluderande åtskillnad mellan vad som krävs utifrån arbetsuppgifter och

efterfrågas av arbetsgivare. Definitionen gör kompetens/kvalifikation till ett begreppspar, som kräver uttolkning av begreppet kompetens.

*Kompetens* är ett ord och begrepp som används flitigt om och i arbetslivet, där det har betecknat färdigheter och skicklighet i olika avseenden (Illeris 2011; 2013). Termen förekommer också i olika sammansättningar, som exempelvis i yrkes-, system- och spetskompetens samt i kompetensutveckling och organisationers kompetensförsörjning. I ett intraprofessionellt sammanhang relaterar begreppet kompetens till individ och uppgift, där den professionella förväntas få något gjort. Viktigt att ha i åtanke är då att individer bär kompetens medan kvalifikationer är knutna till positioner, vilka förhandlas och upprätthålls i organisationer. Ett sätt att definiera och förstå kompetens finns i ”en individs potentiella handlingsförmåga i relation till en viss uppgift, situation eller kontext och förmågan att utföra ett arbete, inklusive förmågan att identifiera, utnyttja och utvidga det tolknings-, handlings- och värderings-utrymme som arbetet bjuder” (Ellström 1992 s. 21). Till definitionen kan läggas förmågan att göra rimliga bedömningar och fatta kvalificerade beslut i okända situationer och under föränderliga betingelser (Illeris 2013 s. 42 f.). Bedömningar och komplexitet är centrala aspekter av professionellt arbete i föränderliga sammanhang med varierande behov av kompetens.

Samspelet mellan professioner, organisationer och deras omgivningar innebär ett föränderligt sammanhang för professionellas arbete och lärande. Föränderlighet återfinns även i människors livsbetingelser och i karaktären på de frågor som professionella ställs inför i olika typer av arbeten. I ett sådant sammanhang kan kompetens utvecklas på flera sätt. Yrkeserfarenhet och lärande i vardagens praktik är betydande i detta avseende. Dit hör också olika typer av utbildningar, som dock inte nödvändigtvis innebär lärande eller ökad handlingsförmåga i förhållande till en viss uppgift (Ellström 1992).

I ett yrkesmässigt sammanhang återfinns flera typer eller dimensioner av kompetens (Ellström 1992). En typ handlar om formell kompetens, som innefattar utbildning av olika slag, och en annan handlar om reell kompetens, det vill säga kompetens som individen har och kan använda för att utföra ett arbete. Kompetens i dess olika typer bärs alltså av individer medan arbeten i olika positioner inom en profession innefattar varierande och föränderliga krav på kvalifikationer. Det är alltså möjligt att individers formella och reella kompetens innebär olika saker *och* skiljer

sig från den kompetens som används *eller* krävs för att göra jobbet *eller* från den kompetens som efterfrågas för ett visst arbete (ibid.).

Fortsatt utbildning kan ses som en aspekt av individuell kompetens i ett yrkesmässigt sammanhang. På andra nivåer blir sådan utbildning en del av yrkets kunskapsbas och utveckling som profession. Särskilt betydelsefull kan den fortsatta utbildningen bli om det finns glapp mellan den kunskap som genereras genom en professionsutbildning och den kompetens som krävs eller efterfrågas för arbeten i organisationer. Om yrkets arbetsområde utvidgas, vilket kan vara en strategi för professionalisering, behöver grundutbildningens innehåll i regel bli mer abstrakt för att bättre täcka det vidgade området. Därigenom ändras förhållandet mellan kunskapsbas och arbetsområde, vilket kan innebära glapp som behöver fyllas med allmän kunskap eller kunskap ur professionens omgivning (Abbott 1988). Glappen både öppnar för och ställer krav på att samspelet mellan individ och organisation fyller dem med innehåll, vilket ibland sker genom efterutbildning. Vare sig det handlar om efter- eller vidareutbildning behöver den ofta sanktioneras av organisationer, vilket kan handla om att frigöra tid eller andra resurser.

För Ida och Kalle, mina fiktiva typexempel som båda tog socionomexamen år 2007, har vidareutbildning kommit att betyda lite olika saker under deras fjorton år i yrkeskarriärerna. Under anställningsintervjun för ett arbete som vikarierande kurator inom hälso- och sjukvården märkte Ida att de erfarenheter och formella kompetens hon samlat på sig under åtta år i yrkeskarriären ökade hennes chanser till jobbet. Förvisso var det lättare att få ett vikariat än en tillsvidareanställning, men även ett tidsbegränsat arbete skulle ge viktiga erfarenheter och möjligheter till lärande inom området. Dessutom kunde hon komma lite närmare en grundläggande psykoterapiutbildning, eftersom det var en formell och reell kompetens som efterfrågades och verkade kvalificera för tillsvidareanställning som kurator inom hälso- och sjukvården. När Ida senare blev tillsvidareanställd kurator hade hon påbörjat grundläggande psykoterapiutbildning och kvalificeringen för arbetet.

Den kommuninterna ledarskapsutbildning som Kalle gick öppnade arbetsmöjligheter för honom i administrativa positioner inom socionomyrket. Under det tvååriga ledarskapsprogrammet bytte han arbete två gånger: först från socialsekreterare till samordnare på samma arbetsplats och sedan till ett arbete som enhetschef inom vuxenenhetens boende- verksamheter. Kalle gick därefter vidare till en annan kommun, där han arbetar som chef inom vuxenenheten. På vägen har han stärkt sin

chefs kompetens genom erfarenheter av vardagens praktik och verksamhetsutveckling. Han har också gått ytterligare ledarskapsutbildning och utbildningar i bland annat arbetsrätt och arbetsmiljö samt budget och redovisning. Kalle ser sig idag mer som chef än socionom och vill utveckla sitt ledarskap för att möta kvalifikationer i olika typer av chefsjobb.

## Ramar för fortsatt utbildning

Följande avsnitt utvecklar en del i min avhandling, *Karriär och profession: Om positioner, statushierarki och mobilitet inom socionomyrket*, som handlar om fortsatt utbildning. Avhandlingen baserades på en surveystudiedesign med material om socionomprofessionens utveckling och framför allt en enkätstudie som genomfördes år 2014. Enkäten riktades till drygt 2 500 socionomer med examen från år 1987, 1997 och 2007. Examensåren valdes utifrån utvecklingen i samhälle och socionomutbildning, som har inneburit en antalsmässig ökning på årsbasis under perioden 1997 till 2011 (Bengtsson 2020 s. 101 f.). För att återspegla utvecklingen inkluderades fyra lärosäten i 1987- respektive 1997-kohorten och åtta lärosäten i 2007-kohorten. Enkäten besvarades av 1 416 individer, vilket motsvarar knappt 58 procent av de tillfrågade socionomerna.

De ramar för fortsatt utbildning som beskrivs handlar om tiden omkring år 2014 och inkluderar alltså inte den kuratorslegitimation och kuratorsutbildning som kom till år 2019 respektive 2020. Både legitimation och utbildning har säkert förändrat det intraprofessionella fältet och bidragit till skillnader mellan undergrupper. Beskrivningen inkluderar inte heller den så kallade Yrkesresan, ett centraliserat koncept för bred kompetens- och kunskapsutveckling inom socialtjänsten i landets kommuner (SKR 2021). ”Yrkesresan” har drivits fram och lanseras under år 2021 av arbetsgivarorganisationen Sveriges kommuner och regioner (SKR) i samarbete med bland annat Sveriges socialchefsförening och Socialstyrelsen. Både ”Yrkesresan” och kuratorsutbildningen återkommer i senare avsnitt och diskussioner om efter- och vidareutbildning som en del i socionomyrkets utveckling som profession.

Sedan början av 1980-talet har socionomers möjligheter till specialisering inom yrket i stort varit begränsade till forskning och psykoterapi. Forskarutbildningen inom socialt arbete leder till filosofie



doktorsexamen medan grundläggande psykoterapiutbildning tillsammans med psykoterapeutprogrammet leder till psykoterapeutexamen och legitimation. Både filosofie doktorsexamen och psykoterapeut är skyddade examenstitlar, men de här vidareutbildningarna och examensbeteckningarna är inte exklusiva för socionomer utan delas med andra yrkesgrupper. En ämnesbakgrund inom exempelvis sociologi, psykologi eller ekonomi kan öppna för filosofie doktorsexamen i socialt arbete medan psykoterapiutbildningar också är öppna för psykologer, sjuksköterskor, läkare och vissa andra yrkesgrupper (Högskoleverket 2011, s. 25).

De begränsade möjligheterna till specialisering inom socionomyrket kan problematiseras. Det är oklart om dessa examina leder vidare inom socionomyrket eller leder ut ur yrket till annan yrkestillhörighet. Dessutom sker specialisering i organisationer via fortlöpande funktionsuppdelning inom till exempel socialtjänsten, både vad gäller målgruppsindelningar och med etableringen av särskilda funktioner och behandlingsenheter. I någon mån handlar också de om specialisering, även om de snarare leder till specialisering inom organisation än profession. Var gränserna för socionomyrkets arbetsområde går och huruvida organisatorisk indelning innebär specialisering inom yrket är dock komplexa frågor som inte får något entydigt svar. Kanske är sådana resonemang enklare i legitimationsyrken, där det finns tydligare specialistvägar, men med fler professionella i organisationers administration bör arbetsområdenas gränser ha blivit mer oklara. För läkare och sjuksköterskor är psykoterapiutbildning en del i specialisering bland flera möjliga specialiseringar med skyddade titlar.

Grundläggande psykoterapiutbildning är i sig en möjlig vidareutbildning för socionomer, men kan alltså även vara en förberedelse inför det legitimationsgrundande psykoterapeutprogrammet. Flera universitet ger olika inriktningar av utbildningen, som också ges i privat regi (Högskoleverket 2011 s. 13 f.). För den som söker till utbildningen finns ofta krav på några års relevant yrkeserfarenhet och möjlighet till terapeutiskt arbete under tiden för utbildningen samt ibland även en anställning som innebär terapeutiska arbetsuppgifter. Därmed hänger grundläggande psykoterapiutbildning redan av den anledningen samman med vissa positioner inom socionomyrket och troligen även med mobilitet inom yrket. Socionomer tenderar att börja yrkeskarriären i arbeten som saknar sådana möjligheter. Grundläggande psykoterapiutbildning har en

koppling till exempelvis kuratorsarbete inom hälso- och sjukvården samt kvalificerat psykosocialt behandlingsarbete.

För socionomer finns även möjligheter till vidareutbildning i högskolans magister- och masterprogram i socialt arbete, vilka utvecklades ur högskolereformen år 1993 respektive år 2007. Inom ramen för dessa program finns valbara och fristående kurser vid olika lärosäten, om utvärderingsteori och utvärderingsmodeller, socialt exempelvis arbete i skolan och socialt arbete med försörjningsproblem och fattigdom. Till socionomers vidareutbildningar inom högskolan kan också läggas diakoniutbildning. Gemensamt för högskolans vidareutbildningar för socionomer är att de snarare genererar kunskap om att formulera och analysera problem och åtgärder än att lösa avgränsade uppgifter i ett visst organisatoriskt sammanhang eller utifrån givna rutiner och ramar (anpassningsinriktat lärande). Gemensamt är även att individen själv söker och antas till vidareutbildning inom högskolan, även om arbetsgivare ofta behöver ge tidsmässigt utrymme för sådan utbildning.

Individens möjligheter till fortsatt utbildning innefattar alltså både individuella val och organisationens val. Den fortsatta utbildning för socionomer som sker utanför högskolans reglering handlar ofta om organisationers riktade satsningar på kompetensutveckling inom verksamhetsområden eller vissa typer av arbeten. Med kompetensutveckling avses här planerade insatser som genomförs för att personalens kompetens ska möta de föränderliga kvalifikationer som formuleras för ett arbete. Under 1990-talet återfanns sådana satsningar till exempel i lösningsfokuserad metod, som introducerades inom universitet och sedan togs in i bland annat den kommunala socialtjänsten. Under 1990-talet skedde kompetensutveckling också kring hantering av frågor om försörjningsstöd i landets kommuner och bland annat utifrån den så kallade "Uppsalamodellen". I utvecklingen gjordes även utbildnings-satsningar kring arbetets digitalisering.

Under 2000-talets första decennium var specialisering och digitalisering genomgripande teman i kommunala verksamheter. Nya journal-föringssystem implementerades inom den kommunala socialtjänsten, vilket krävde utbildningssatsningar på den typen av datasystem. I tidsmässig närhet antogs Barns behov i centrum (BBIC) som modell för informationsinsamling inom den sociala barnvården. BBIC har sitt ursprung i den engelska Looking after children-modellen (LAC) och togs inför av Socialstyrelsen, först som projektverksamheter och senare som modell för landets kommunala socialtjänster. Införandet krävde

utbildningssatsningar i BBIC och riskbedömningsmodellen Signs of safety i landets kommuner. I utvecklingen sammanvävdes BBIC med digitala journalföringssystem inom socialtjänsten, vilket också ställde krav på kompetensutveckling inom dokumentationssystem och digitalt beslutsstöd. I vissa kommuner gavs också kompletterande utbildningar i anknytningsteoretiska perspektiv på barns och ungdomars livssituationer. Inom andra delar av socialtjänsten introducerades senare IBIC, Individens behov i centrum, en modell som redan i sin introduktion var sammanvävd med digitala journalföringssystem.

I början av 2000-talet introducerades motiverande intervju och samtal (MI) som ett slags modell för förändringsarbete och samtalsmetodik inom socialtjänstens verksamheter. MI har utvecklats som förhållningssätt och samtalsmetodik för att motivera till och stödja individers förändringsprocesser. Modellen är klientcentrerad och syftar till att iscensätta beteendeförändring på grund av någon problematik. Återkommande utbildningssatsningar har därefter genomförts i olika organisationer och verksamhetsområden (se Försäkringskassan 2014) och modellen har även tagits upp bland metoder som Socialstyrelsen betecknat som forskningsbaserade. MI-utbildningar har troligen blivit en övergripande strategi för kompetensutveckling inom socialtjänsten och andra verksamheter, både i förhållande till klienter och inom verksamheter.

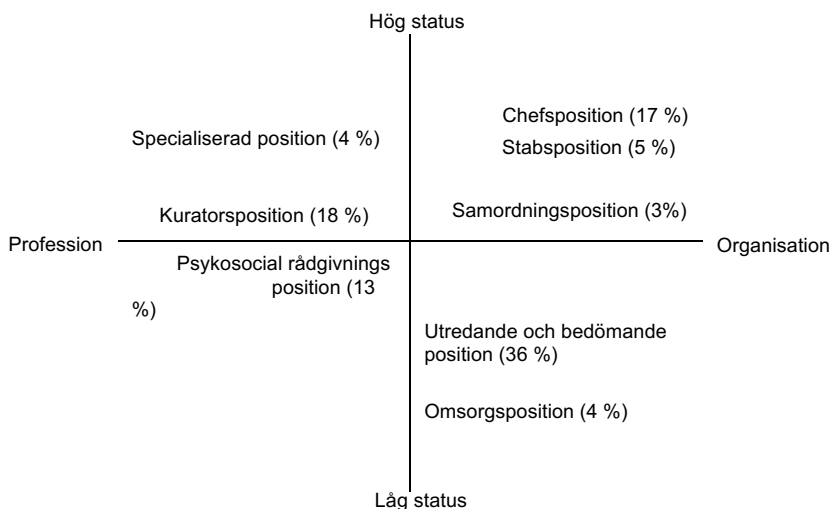
Andra fortsatta utbildningar bland socionomer, som alla kan karaktäriseras som efterutbildningar, handlar om sådana manualbaserade metoder som fått fäste i det sociala arbetets praktik under 2000-talet. Dessa metoder och utbildningar är för många för att täcka eller ens nämna i en kort beskrivning. Några exempel finns i Aggression replacement training (ART), Addiction Severity index (ASI), vissa föräldrautbildningar och FREDA (standardiserade bedömningsmetoder av våld i nära relationer). Modeller och metoder är som sagt många i socionomers arbetsområde och denna beskrivning fångar endast ett axplock. Vissa centrala utbildningssatsningar, exempelvis yrkesresan och legitimationsgrundande kuratorsutbildning, fanns dock inte när socionomerna besvarade den enkät som ligger till grund för det här kapitlet. Dessa återkommer dock senare i diskussionen om efter- och vidareutbildning som delar i socionomyrkets utveckling som profession.

## Positioner och fortsatt utbildning

I avhandlingen gav befattningstitlar och centrala funktioner form åt åtta tjänstekategorier inom socionomyrket, vilka också kan ses som funktioner eller som tomma kategorier (Bengtsson 2020 s. 222). När kategorierna sedan undersöktes utifrån individ-, organisations- och professionsfaktorer, och prövades som positioner, framträdde de som distinkta positioner i en tudelad statushierarkisk ordning. Med statushierarkisk ordning avses ett teoridrivet begrepp som grundar sig på centrala underbegrepp till professionalism och därmed på statusbetingande faktorer inom sådana yrken som professioner. I min studie handlade de statusbetingande faktorer som positionerna undersöktes med om fortsatt utbildning, kunskapsanvändning, arbetsautonomi, styrning och lön.

Positionernas statushierarkiska ordning börjar i omsorgsposition samt utredande och bedömande position, vilka har lägst placering i den ordningen, innan tudelning och orientering mot organisation respektive profession tar vid. På den professionsorienterade sidan finns, nedifrån och upp, psykosocial rådgivningsposition, kuratorsposition och specialiserad position. Motsvarande ordning på den organisationsorienterade sidan finns i samordningsposition, stabsposition och chefsposition. De fyra vanligaste positionerna återfinns i utredande och bedömande position, psykosocial rådgivningsposition, kuratorsposition och chefsposition, vilka tillsammans innefattar 84 procent av socionomerna i det totala materialet. Positionerna kopplas i senare avsnitt till den fortsatta utbildning som socionomerna har gått.

Följande figur illustrerar de åtta positionerna inom socionomyrket i statushierarkisk ordning. Andelen av socionomerna i det totala materialet anges inom parentes för varje position, även om betydande skillnader mellan kohorterna då döljs (Bengtsson 2020 s. 224).



**Figur 1.** Positioner och statushierarki i socionomernas intraprofessionella fält (n = 1 208).

Det finns skillnader mellan kohorterna, där 2007-kohortens socionomer i större utsträckning finns i utredande och bedömande position och omsorgsposition än socionomerna i de båda andra kohorterna (52 procent jämfört med 28 respektive 23 procent). Däremot återfinns 2007-kohorten i mindre utsträckning i chefs-, stabs- och kuratorsposition samt i specialiserad position än de båda andra kohorterna. I 1987-kohorten återfinns 35 procent av socionomerna i administrativa positioner, det vill säga i chefs-, stabs- och samordningsposition, där arbetet inte karaktäriseras av direktkontakt med brukare.

Den karriärmobilitet, det vill säga rörelse från en position till annan, som framträder i bytet till nuvarande arbete går huvudsakligen från utredande och bedömande position till positioner på den organisations- respektive professionsorienterade sidan (Bengtsson 2020 s. 240 f.). Mobilitet finns även mellan positioner på endera sidan, men rörlighet har i låg utsträckning skett mellan positioner på olika sidor. Därigenom stärker mobiliteten, som inte hade gått att studera utan positioner i något slags ordning, både positionerna i fältet och den tudelade statushierarkiska ordning som de framträder i. I och för sig karaktäriseras socionomernas rörlighet till nuvarande arbete främst av byten inom samma position, eller av horisontella arbetsbyten om man så vill.

Socionomernas grundutbildning är 3,5 år eller 7 terminer (210 högskolepoäng), vilket år 2014 var en termin längre respektive kortare än sjuksköterskeprogrammet och lärarprogrammet (som senare blev femårigt). I det totala materialet anger nio av tio socionomer att de gått någon form av utbildning efter examen, och merparten önskar ytterligare utbildning. Socionomerna i 1987- och 1997-kohorterna har i större utsträckning än 2007-kohortens socionomer gått någon form av fortsatt utbildning. De här skillnaderna får hänföras till att 2007-kohorten har färre år i yrket och delvis andra förutsättningar i arbetet än i de båda andra kohorterna. I fråga om kvalificering är det mer intressant hur fortsatt utbildning ter sig bland socionomer i olika positioner.

## Genomförd fortsatt utbildning

I enkäten, som besvarades år 2014, ställdes följande fråga om fortsatt utbildning, vilken inte gjorde åtskillnad mellan efter- och vidareutbildning: *Vilka utbildningar har du gått efter socionomexamen?*<sup>2</sup> I svaren är vissa icke-akademiska utbildningar framträdande när socionomerna i de olika kohorterna och positionerna betraktas samlat (Bengtsson 2020). Bland de utbildningarna återfinns *MI-utbildning*, som angetts av hälften av socionomerna, och drygt var fjärde socionom har gått utbildning i någon *manualbaserad metod* eller i *lösningfokuserad metod*.

Knappt hälften av socionomerna har angett *Annan utbildning*, men denna kategori innefattar hundratalet teman och såväl längre som kortare utbildningar med betoning på metodkurser. I kategorin *Annan utbildning* finns kurser i samtals- och handledningsmetodik, case management, Marte Meo och BBIC samt introduktionskurser i kognitiv beteendeterapi eller andra terapeutiska metoder (ej steg 1-utbildning). Därutöver innefattar *Annan utbildning* kurser i systemteori, nätverksarbete och beroendeproblematik. Ytterligare teman finns i sexologi, socialrätt, kris och trauma, medling och våld i nära relationer samt i föräldraskap. Andra teman, exempelvis *supported employment* samt vissa arbetsmodeller som ”Norrköpings-” och ”Uppsalamodellen”, har inriktning mot arbete och försörjning. I kategorin finns även teman med riktning mot organisationers administration, exempelvis i utbildningar som innefattar administrativa system, utvärdering och uppföljning, ”lean”, arbetsrätt, personaladministration, värdegrund, kvalitetsutveckling samt projekt- och processledning. De uppräknade icke-akademiska utbildningarna har

en praktiktäna grund i organisationer och kategorin *Annan utbildning* tycks snarare handla om efterutbildning än vidareutbildning.

Bland de akademiska vidareutbildningarna är grundläggande psykoterapiutbildning, som kallas *steg 1-utbildning i psykoterapi* i enkäten, framträdande bland socionomerna. I materialet har drygt två av tio socionomer gått så kallad *steg 1-utbildning* med någon av de inriktningar som erbjuds. Däremot har de i betydligt mindre utsträckning tagit magister- eller masterexamen i socialt arbete, där andelarna uppgår till 7 respektive 2 procent av socionomerna i det totala materialet. En än mindre andel av socionomerna har gått diakoniutbildning eller det legitimeringsgrundande psykoterapeutprogrammet och några enstaka individer har tagit filosofie doktorsexamen i socialt arbete.

## **Likheter och skillnader mellan positionerna**

I fråga om fortsatt utbildning finns skillnader mellan socionomer i olika positioner, men det är oklart i vilken typ av arbete och position som de har gått respektive utbildning. Positionerna ackumulerar alltså fortsatt utbildning på lite olika sätt, även om några utbildningar har liknande utbredning i positionerna. Sådana likheter finns kring utbildning i lösningsfokuserad metod, som en fjärdedel av socionomerna i materialet har gått, och i att få individer har tagit masterexamen i socialt arbete. Dessutom har ett fåtal av socionomerna i materialet tagit doktorsexamen i socialt arbete och återfinns främst i specialiserad position, vilket ger en likhet mellan övriga positioner.

Positionen *utredande och bedömande* karaktäriseras främst av MI-utbildning, som drygt hälften har. Men också av att dessa socionomer i mindre utsträckning än andra har gått ”steg 1-utbildning” i psykoterapi, tagit magisterexamen eller psykoterapeutexamen. De här socionomerna har dessutom och i mindre utsträckning gått ledarskapsutbildning eller coachutbildning än socionomerna i övriga positioner. MI-utbildning är central i den fortsatta utbildningen inom *utredande och bedömande position*.

*Chefsposition* karaktäriseras på liknande sätt av ledarskapsutbildning som drygt hälften genomgått, men i jämförelse med andra positioner också av coachutbildning. Däremot har socionomerna i den här positionen i mindre utsträckning än andra gått MI-utbildning eller annan metodnära utbildning. Socionomerna i chefsposition har också i mindre utsträckning

gått ”steg 1-utbildning” i psykoterapi än de i övriga positioner. Bland andra positioner är ledarskapsutbildning central inom *chefsposition*.

I fråga om vidareutbildning karaktäriseras *kuratorsposition* av ”steg 1-utbildning” i psykoterapi, som knappt fyra av tio socionomer i denna position har gått. Positionen karaktäriseras också av att de här socionomerna i mindre utsträckning än andra har gått någon utbildning i manualbaserad metod och ledarskap.

I *Psykosocial rådgivningsposition* har drygt var fjärde socionom gått ”steg 1-utbildning” i psykoterapi, men positionen karaktäriseras även av MI-utbildning och annan utbildning. Dessutom har socionomerna i denna position i större utsträckning utbildningar i anknytningsteori och diakoni än i övriga positioner. Däremot har de i mindre utsträckning gått annan akademisk utbildning och ledarskapsutbildning än de andra.

De mindre positionerna innehåller färre individer, men några skillnader är värda att lyfta fram. Exempelvis har socionomerna i *stabsposition* i större utsträckning gått annan akademisk utbildning och i mindre utsträckning gått MI-utbildning än socionomerna i övriga positioner. Socionomerna i *samordningsposition* har i större utsträckning gått ledarskapsutbildning och de i *omsorgs-* och *samordningsposition* har i större utsträckning gått utbildning i MI och någon manualbaserad metod än de i övriga positioner. I stort framstår utbildningsaktiviteten som lägre bland socionomerna i omsorgsposition än i övriga positioner.

Socionomerna i *specialiserad position* har i större utsträckning tagit filosofie magisterexamen och filosofie doktorsexamen än de i andra positioner. I fråga om fortsatt utbildning karaktäriseras dessutom specialiserad position av psykoterapiutbildning, både grundläggande och legitimationsgrundande, samt av att de här socionomerna i mindre utsträckning gått MI-utbildning än de i övriga positioner.

Bland positionerna inom socionomyrket finns några centrala skillnader kring fortsatt utbildning som förtjänar att förtydligas. En skillnad återfinns mellan de positioner där direktkontakt med brukare är central i socionomernas arbete. Medan grundläggande psykoterapiutbildning är framträdande som vidareutbildning i kuratorsposition karaktäriseras utredande och bedömande position och omsorgsposition av MI-utbildning och annan metodiknära utbildning. I psykosocial rådgivningsposition är både ”steg 1”, MI och metodutbildningar framträdande. Däremot karaktäriseras positionerna på den organisationsorienterade sidan av ledarskapsutbildning, även om stabsposition främst karaktäriseras av annan akademisk utbildning. Sett på detta vis hänger



socionomernas fortsatta utbildning samman med positioner och deras karriärer. Med dessa mönster tycks grundläggande psykoterapiutbildning och ledarskapsutbildning bidra till den professionsorienterade och organisationsorienterade sidan av socionomyrkets statushierarkiska ordning.

## **Önskan om fortsatt utbildning**

Kompetensutveckling kan i och för sig innebära olika aktiviteter, men troligen är tillrättalagda och planerade aktiviteter betydande i detta avseende. I enkäten ställdes följande två frågor med anknytning till fortsatt utbildning: *Önskar du fortbildning? Önskar du kompetensutveckling?* (Bengtsson 2020). När svaren på frågorna slås samman önskar knappt nio av tio socionomer i det totala materialet någon form av fortsatt utbildning, men i detta avseende finns variation mellan kohorter och positioner. Socionomerna i 2007-kohorten önskar i något större utsträckning fortsatt utbildning än de i 1987- och 1997-kohorterna.

Önskan om specifika utbildningar eller utbildning inom olika teman har angetts i fritextsvar och visar på bredden i socionomyrket. Bland de önskade utbildningarna finns dock några övergripande drag som är värda att lyfta fram. De återfinns i grundläggande psykoterapiutbildning, ledarskapsutbildning samt utbildningar i samtals- och handledningsmetodik, men önskan varierar med positioner. I *utredande och bedömande position* samt *psykosocial rådgivningsposition* önskar mer än var femte socionom grundläggande psykoterapiutbildning och viss koncentration finns även till utbildning i samtalsmetodik och ledarskap. Drygt en tredjedel av socionomerna i *kuratorsposition* önskar grundläggande psykoterapiutbildning och annan psykoterapirelaterad utbildning, men önskan om utbildning i samtals- och handledningsmetodik har också viss utbredning. I *chefsposition* är önskan om ledarskapsutbildning framträdande, en önskan som även återfinns bland socionomerna i *samordningsposition*.

I sammanhanget finns olika sätt att se på önskan om fortsatt utbildning. Exempelvis är kuratorer inom hälso- och sjukvården en grupp med högt deltagande i fortsatt utbildning i en omgivning som är intensiv i fråga om vidareutbildning och yrkesmässig specialisering (Dellgran & Höjer 2005; Kullberg, 2011). Utöver arbetets komplexitet kan det vara så att

sjuksköterskors och läkares specialistutbildningar återspeglas i kuratorernas förhållningssätt till vidareutbildning inom yrket. Sedan år 2019 är hälso- och sjukvårdskurator också en skyddad titel och en särskild legitimationsgrundande vidareutbildning har utvecklats. Sådan specialistutbildning finns dock inte i materialet som ligger till grund för det här kapitlet, eftersom enkätundersökningen genomfördes år 2014.

Önskan om fortsatt utbildning kan ses som uttryckta behov i relationen mellan kunskapsbas och arbete, men hänger också samman med önskan om mobilitet. Med mobilitet avses anställningsmässig rörelse till en position med annan status inom yrket, exempelvis från utredande och bedömande position till chefsposition eller kuratorsposition. Begreppet mobilitet representerar något annat än horisontell rörlighet, som till exempel kan handla om att gå från arbete som socialsekreterare till liknande arbete i en annan kommun (inom utredande och bedömande position). Särskilt tycks önskan om utbildning och mobilitet hänga samman i utredande och bedömande position och samordningsposition. I samordningsposition är önskan knuten till ledarskapsutbildning och organisationsorienterad, medan socionomerna i utredande och bedömande position även önskar grundläggande psykoterapiutbildning. Formell kompetens blir sätt att möta kvalifikationer för andra positioner, vilket stärker kopplingen mellan fortsatt utbildning, mobilitet och socionomyrkets tudelade statusordning eller stratifiering.

## Fortsatt utbildning och professionalisering

I det här kapitlet har avsikten varit att belysa ramarna för fortsatt utbildning inom socionomyrket och hur sådan utbildning ter sig i positioner och karriärer. Avsikten har också varit att diskutera efter- och vidareutbildning i förhållande till yrkets utveckling som profession. Professioner är differentierade och att professionella rör sig mellan yrkets positioner är förväntat. Ofta går mobiliteten mot bättre villkor och yrkesmässiga förutsättningar samt högre status, där vissa arbeten i yrkets kärnområden brukar bli inträdesjobb (Abbott 1988 s. 118 f.). Socionomyrket är inget undantag i dessa avseenden och studien ger stöd för Hellbergs (2002) förslag om att intraprofessionell differentiering och mobilitet hänger samman med fortsatt utbildning.

Positionerna blir ansamlingar av utbildning, men det är inte säkert att socionomerna har gått dem inom respektive position. Centrala exempel finns i kuratorsposition och chefsposition, vilka innefattar arbeten som socionomer rör sig till under yrkeskarriärerna. År 2014 framstod grundläggande psykoterapiutbildning och ledarskapsutbildning som väsentliga i kvalificeringen för kuratorsposition på den professionsorienterade sidan respektive chefsposition och andra positioner på den organisationsorienterade sidan. I positioner där nya socionomers inträde är vanligare och arbetet innebär direktkontakt med brukare är MI-utbildning framträdande. Det samma gäller i någon mån för utbildning i manualbaserade metoder och annan metodiknära utbildning. I de här positionerna handlar det snarare om efterutbildning utifrån organisationers behov än vidareutbildning. Med undantag för kuratorsposition och specialiserad position är den fortsatta utbildningen inom socionomyrket i stort organisationsorienterad. I följande avsnitt diskuteras orienteringen.

## **Organisationsorientering**

I det kunskapsmässiga, sociala och historiska sammanhang som socionomyrket befinner sig, sker utvecklingen som profession i närhet till staten och under starkt organisationsberoende. Med begränsad autonomi både möjliggör och villkorar organisationerna yrkets utveckling som profession, bland annat via arbete och karriärer samt genom samspelet mellan kvalifikationer och kompetens. Min poäng med resonemanget är, utifrån efterutbildningarnas utbredning, att offentliga organisationer i stor utsträckning har blivit huvudmän för både anställningar, kvalifikationer och socionomers formella kompetens. Staten och byråkratiska organisationer tycks därmed ha centrala roller i socionomprofessionens förutsättningar som vida överstiger yrkeskollektivets betydelse. Liknande förhållande anses gälla för andra professioner i Sverige (Brante, Svensson & Svensson 2019).

Möjligheterna till yrkesmässig specialisering för socionomer kan problematiseras något utifrån offentliga organisationer, som är en förutsättning för socionomyrket och dess karriärer. De nära och täta banden gör organisationers specialisering och behov till delar av socionomyrkets utveckling. Med ett sådant perspektiv kanske även metod- och ledarskapsutbildningar utifrån organisationers behov bör ses

som specialisering inom socionomyrket. Därigenom blir distinktionen mellan efterutbildning och vidareutbildning tydligare, men samtidigt får man komma ihåg att autonomi och yrkeskontrollerad vidareutbildning och specialisering är signum för professioner.

Organisationsorienteringen i socionomernas fortsatta utbildning relaterar till organisationernas omgivning. Organisationer påverkas av yttre skeenden och utvecklas i institutionella sammanhang, där det ofta sker likriktning genom nätverksstyrning (Johansson 2006). Exempel på likriktning finns troligen i den utbredning som utbildningar i MI och manualbaserade metoder har fått inom socionomyrket, vilket ger skäl att lyfta fram Socialstyrelsens initiativ till evidensbaserad praktik (EBP) och metodförteckning. I debatten har initiativen omnämnts som kunskapsstyrning och implementeringen har blivit en komplex historia med meningsskiljaktigheter kring EBP, vilken kunskap som räknas dit och på vilka sätt sådan kunskap kan och bör överföras till professionella (Ponnert & Svensson 2011; Denvall & Johansson 2012). Utifrån socionomernas utbildningar i manualbaserade och andra metoder verkar viss överföring ske genom efterutbildning i organisationers försorg.

Det finns något paradoxalt i förhållandet mellan socionomkollektivets strävan mot mera profession och utbredningen av organisationsorienterad efterutbildning inom yrket. Men ju mer förvaltningsstyrt socionomyrket blir, desto tydligare kommer troligen organisationers behov att uttryckas i socionomers fortsatta utbildning. Den nätverksstyrda kunskapsatsning inom socialtjänsten, Yrkesresan (SKR 2021), som arbetsgivarrepresentanten SKR driver med andra aktörer, faller ganska väl in i ett sådant antagande. När denna likriktande satsning läggs till den fortsatta utbildning som finns och sker kommer socionomyrkets utveckling troligen att gå mot mindre profession och mer organisation.

## **Professionsorientering**

Möjligheterna till yrkesmässig specialisering för socionomer är få och var år 2014 i stort begränsade till forskarutbildning och psykoterapeututbildning. Därefter har en legitimationsgrundande vidareutbildning för kuratorer inom hälso- och sjukvården tillkommit. Den andel filosofie doktorer och legitimerade psykoterapeuter som finns bland socionomerna i studien är väldigt liten och de arbetar främst som universitetslärare, forskare, psykoterapeuter och organisationskonsulter.

I jämförelse med sjuksköterske- och läkarprofessionen framstår socionomernas yrkesmässiga specialisering som både blygsam och eftersatt. Inom de här specialistprofessionerna finns flertalet möjligheter till legitimationsgrundande vidareutbildning och en motsvarighet i specialiserade positioner.

Tillsammans med socionomutbildningens generalistkaraktär väcker jämförelsen med specialistrykena frågor om de få möjligheter till vidareutbildning som finns och används inom socionomyrket. Det hade varit mer logiskt att ett yrke med professionsanspråk och en grundutbildning av generalistkaraktär har ett flertal efterfrågade vidareutbildningar. I stället är efterutbildningar framträdande i flertalet positioner. Utöver specialiserad position, som i sig innefattar hög grad av yrkesmässig specialisering, finns dock undantag i kuratorsposition och kanske även i psykosocial rådgivningsposition. Kvalificeringen för arbete i kuratorsposition innefattade i studien grundläggande psykoterapiutbildning, vilket i någon mån också gällde för psykosocial rådgivningsposition. Det kan dock vara så, även om förslaget är spekulativt, att psykosocial rådgivningsposition ger möjligheter till utbildning som i någon utsträckning kvalificerar socionomer för arbete i kuratorsposition.

Den kuratorsutbildning som sjösattes år 2020 och den legitimation för hälso- och sjukvårdens kuratorer som beslutades året innan kan ha brutit ett mönster i socionomyrkets utveckling. Statens gehör för sådan legitimation har inneburit nya behov av och möjligheter till specialisering för socionomer. Dessutom har socionomprofessionen fått ökat inflytande över både vidareutbildning och kvalifikationer för arbete som kurator inom hälso- och sjukvården, vilket innebär starkare koppling mellan utbildning och yrkesutövning. Ur ett professionsperspektiv har dock dessa initiativ ökat skillnaderna mellan undergrupper inom socionomyrket. Därigenom har också nya incitament till karriärmobilitet skapats, genom vidareutbildning och specialisering, även om legitimationen utestänger dem som inte möter de professionskontrollerade kvalifikationerna.

Kuratorsutbildningen möter inte det behov av vidareutbildning som finns utifrån grundutbildningens generalistkaraktär, arbetsområdets bredd och ökande antal socionomer. Utan ytterligare vidareutbildningar, men mer av organisationsstyrd efterutbildning, kommer yrkets utveckling att ske på bekostnad av yrkesmässig fokusering och specialisering. Starka band mellan kunskapsbas och arbetsområde är dock kännetecknen för professioner och vidareutbildning är en fråga om professionalisering.

## **Ansvar för vidareutbildning**

Socialt arbete är en ung disciplin och har sedan år 1977, då den formades inom högskolan, varit föremål för olika och motstridiga intressen från praktiken, akademien och politiken (Sunesson 2003). Ett sätt att se på den fortsatta utbildningens utveckling finns i disciplinen och dess omgivning. Med professionens närhet till praktiken samt utbildningens och forskningens närhet till universitetet relaterar troligen delarnas behov av legitimitet främst till respektive sammanhang. Kanske finns den unga disciplinens motstridigheter kvar och hanteras med dessa ”legitimitetszoner”. För forskning och utbildning handlar det om vetenskaplig legitimitet och legitimitet inom akademien medan professionens legitimitet främst står i relation till byråkratiska organisationer. Tänkbart är då att den bristande strukturen för vidareutbildning, som kräver en fusion av vetenskap, utbildning och praktik, saknar grogrund i glappet mellan disciplinens delar och ”legitimitetszoner”.

Ur ett professionaliseringsperspektiv vore det, som sagt, rimligt att socionomers möjligheter till yrkeskontrollerad vidareutbildning och specialisering blev fler. Tillsammans med avgränsning i fråga om funktioner i samhället skulle sådan specialisering å ena sidan kunna ge styrka åt kopplingen mellan utbildning och yrkesutövning, även om antalet yrkesverksamma socionomer fortsätter öka. Å andra sidan handlar det om en profession som inte fått ställa sig ”på egna ben”. Utan förankring i organisationer eller statens beskydd riskerar därför nya vidareutbildningar att stå utan specialisering och värde i praktiken. Kanske skulle nya kompetenser då inte ha några kvalifikationer att möta, åtminstone inte på förhand, men nya vidareutbildningar bör kunna motiveras enbart utifrån socionomers möjligheter till professionell utveckling.

Socionomutbildningens generalistkaraktär och avsaknaden av specialistutbildningar ger svag koppling mellan utbildning och arbetsområde samt skäl att fundera kring makten över socionomernas fortsatta utbildning. Mina resonemang kokar ner till en komplex fråga: Vem tar ansvar för socionomers framtida vidareutbildning och möjligheter till specialisering inom yrket? Med frågan avser jag alltså inte efterutbildning utifrån organisationers behov utan utbudet av vidareutbildning och efterfrågan på den specialistkompetens som genereras. Frågan accentueras av det ökande antalet yrkesverksamma socionomer och innefattar statens vilja att ge invånarna tillgång till specialistkunskap inom olika

områden, inte minst i tider av politisk och social förändring. Andra frågor handlar om huruvida socionomkollektivet vill legitimera starkare band mellan utbildning och arbetsområde, vilket borde undersökas. Det samma gäller för socionomers önskan om vidareutbildning.

## Referenser

- Abbott, Andrew (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labors*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bengtsson, Mikael (2020). *Karriär och profession: Om positioner, statushierarki och mobilitet inom socionomyrket*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Brante, Thomas (2014). *Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapsamhället*. Stockholm: Liber.
- Brante, Thomas, Johnsson, Eva, Olofsson, Gunnar & Svensson, Lennart G. (2015). *Professionerna i kunskapsamhället: En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Brante, Thomas, Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart G. (2019). Inledning. I: Thomas Brante, Kerstin Svensson & Lennart G. Svensson (red.). *Det professionella landskapets framväxt*. Lund: Studentlitteratur, s. 17-54.
- Caspersen, Joakim, Havnes, Anton & Smeby, Jens-Christian (2017). Profesjonskvalificering i arbeid og etterutdanning. I: Sølvi Mausethagen & Jens-Christian Smeby (red.). *Kvalifisering till profesjonell yrkesutøvelse*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 118-129.
- Dellgran, Peter & Höjer, Staffan (2005). Rörelser i tiden: Professionalisering och privatisering i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(2-3), 246-267. <https://doi.org/10.3384/SVT.2005.12.2-3.2623>
- Denvall, Verner & Johansson, Kerstin (2012). Kejsarens nya kläder: Implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19(1), 26-45. <https://doi.org/10.3384/SVT.2012.19.1.2453>
- Ellström, Per-Erik (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Försäkringskassan (2014). *Implementering och användning av motiverande samtal (MI) inom Försäkringskassan*. Socialförsäkringsrapport 2014:16. [https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/d5566e09-9eb2-467e-b14f-fc8918a39f10/socialforsakringsrapport\\_2014\\_16.pdf](https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/d5566e09-9eb2-467e-b14f-fc8918a39f10/socialforsakringsrapport_2014_16.pdf?MOD=AJPERES) [Hämtat 2021-02-12].

- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hartman, Laura (2011). Inledning. I: Laura Hartman (red.). *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag, s. 9-31.
- Hellberg, Inga (2002). *Expertkunskaper: Specialisering och differentiering. I: Kenneth Abrahamsson, Lena Abrahamsson, Torsten Björkman, Per-Erik Ellström & Jan Johansson (red.). Utbildning, kompetens och arbete*. Lund: Studentlitteratur, s. 283-298.
- Hughes, Everett C. (1958). *Men and their work*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Högskoleverket (2011). *En ny psykioterapeutexamen*. Rapport 2011:20 R.
- Illeris, Knud (2011). *The fundamentals of workplace learning*. London: Routledge.
- Illeris, Knud (2013). *Kompetens: Vad, varför, hur?* Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Roine (2006). Nyinstitutionell organisationsteori: Från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige. I: Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson (red.). *Organisation och omvärld: Nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur, s. 17-46.
- Kullberg, Karin (2011). *Socionomkarriärer: Om vägar genom yrkeslivet i en av välfärdsstatens nya professioner*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Mason, Ward S. & Gross, Neal (1955). Intra-occupational prestige differentiation: The school superintendency. *American Sociological Review*, 20(3), 326–331. <https://doi.org/10.2307/2087392>
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2011). När förpackade idéer möter organisatoriska villkor. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(3), 168–185 <https://doi.org/10.3384/SVT.2011.18.3.2510>
- Riordan, Christine & Osterman, Paul (2016). Externalization of work by corporate lawfirms: Implications for careers and the profession. *Research in the Sociology of Organizations*, 47, 333–361. <https://doi.org/10.1108/S0733-558X2016000047023>
- Salonen, Tapio (2010) Det sociala arbetets professionssträvanden: dimensionering, kvalitet och kompetens. Debatt. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(1): 92–103.
- SCB (2017a). *Sjuksköterskor utanför yrket*. Temarapport 2017:3. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2017b). *Lärare utanför yrket*. Temarapport 2017:2. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SKR (2021). *Yrkesresan: Erbjudande om kompetensutveckling*. <https://skr.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrningsocialtjanst/yrkesresan/> [Hämtat: 2021-01-20]



- Sunesson, Sune (2003). Socialt arbete. En bakgrund till ett forskningsämne. I:  
Brita Bergseth (red.) *Socialt arbete: en nationell genomlysning av ämnet*,  
Högskoleverkets rapportserie, 2003:16 R. Högskoleverket.
- Svensson, Kerstin (2008). *Socionomer och socialt arbete: en enkätstudie av ett  
professionellt fält*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Ulfsdotter Eriksson, Ylva (2012). *Yrke*. Malmö: Liber.

# Antologins författare

**Malin Arvidson** är docent i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Det civila samhället är hennes forskningsområde, däribland utvärdering av ideella verksamhet och maktstrukturer inom ideella organisationer.

**Mikael Bengtsson** är fil.dr i socialt arbete och universitetslektor vid Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet. Hans huvudsakliga intresseområden rör professionalisering och professionalism, yrkeskunskap och kompetens samt differentiering och karriärmobilitet.

**Kristina Carlsson Stylianides** är doktorand vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Hon är socionom, fil.kand.i socialantropologi och master i kognitionsvetenskap. Hon är för närvarande forskarstuderande inom projektet ”Take Away – avveckling av etablerade arbetsmetoder vid införande av nya psykosociala insatser för hemlösa och människor med psykisk ohälsa.”

**Verner Denvall** är seniorprofessor vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hans nuvarande forskning handlar om implementering, kunskapsstyrning och organisering av insatser för våld i nära relation.

**Mats Fred** är biträdande lektor i offentlig förvaltning vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Hans forskning handlar om temporär och experimentell organisering och styrning av offentlig verksamhet.

**Harald Gegner** är doktorand i socialt arbete vid Malmö universitet och utvecklingsledare i socialtjänsten i Lunds kommun. Hans huvudsakliga forskningsfokus är styrning av socialtjänstens kunskapsanvändning genom överenskommelser och nationella policyer.

**Teres Hjärpe** är fil. dr. i socialt arbete, Socialhögskolan, Lunds Universitet. Hennes intresseområde är dokumentation, mätning samt statistik och dess funktion i det sociala arbetets praktik.

**Katarina Hollertz** är lektor i socialt arbete vid Göteborgs universitet. Hennes huvudsakliga forskningsintressen är arbetsmarknadspolitik, det sociala arbetets organisering och välfärdsprofessionellas arbetsvillkor.

**Kerstin Jacobsson** är professor i sociologi vid Göteborgs universitet. Hennes forskningsintressen innefattar politisk sociologi, organisation och styrning, och civilsamhälle och sociala rörelser.

**Anders Jönsson** är socionom och doktorand i socialt arbete på Socialhögskolan, Lunds universitet och tidigare socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd. Hans forskningsintressen rör huvudsakligen beslutande inom ekonomiskt bistånd med ett fokus på författande av beslutstexter.

**Stig Linde** är socionom, diakon i Svenska kyrkan och universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hans forskning rör organisering, särskilt utvärdering, främst med inriktning på ideella organisationer inom det sociala och diakonala fältet.

**Elizabeth Martinell Barfoed** är fil. dr. i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Hennes intressen rör dokumenteringspraktiker, standardisering och digitalisering i socialt arbete.

**Dalia Mukhtar-Landgren** är lektor i statsvetenskap vid Lunds Universitet. Hon forskar om nya former av organisering och styrning i kommunal planering och utvecklingspolitik. Under 2020-2021 har hon framför allt publicerat artiklar kring piloter och experiment i hållbar stadsutveckling och transportplanering, med fokus på styrning, tjänstemannaroller och motstånd.

**Ketil Nordesjö** är biträdande lektor på institutionen för socialt arbete på Malmö universitet. Hans forskningsintressen rör utvärdering, standardisering och digitalisering i socialt arbete och välfärdsorganisationer mer generellt.

**Kerstin Svensson** är professor i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hennes forskning handlar framför allt om organisering, professioner och det sociala arbetets praktik.

## VÄLFÄRDENS AKTÖRER

Människor och organisationer är i blickfånget i den här antologin. I socialt arbete och andra organiserade välfärdsinsatser förenas de i vad vi kallar ett aktörskap. Individerna samspelar med de organisationer de verkar i, utifrån en yrkesroll eller en profession. I tio kapitel undersöker forskare olika aspekter av praktiken i välfärdsorganisationer. Med stöd i olika teoretiska perspektiv analyseras förutsättningar, uppfattningar och vardagen för människor som arbetar i dessa organisationer. Alla kapitel bygger på empiriska underlag, från offentliga organisationer, ideella organisationer eller privata aktörer.

---

Social Work Press är ett open access-förlag som publicerar kvalitetsgranskade antologier inom området socialt arbete. Förlaget har som mål att bidra till en ökad utgivning av svenskspråkiga publikationer av hög vetenskaplig kvalitet. Social Work Press ansluter sig till internationella traditioner med universitetsbaserade publikationsserier. Förlaget tillhör Socialhögskolan, Lunds universitet, men välkomnar bidrag från forskare vid andra lärosäten.

**Social Work Press**

Allhelgona kyrkogata 8

Box 23, 221 00 Lund

Tel: 046-222 00 00

[www.socialworkpress.lu.se](http://www.socialworkpress.lu.se)