



LUND UNIVERSITY

Mätning och motstånd

Sifferstyrning i socialtjänstens vardag

Hjärpe, Teres

2020

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hjärpe, T. (2020). *Mätning och motstånd: Sifferstyrning i socialtjänstens vardag* (1st uppl.). [Doktorsavhandling (monografi), Socialhögskolan]. Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

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

Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

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

The background of the cover is a photograph of a woman in a red dress standing on a large, black, stylized clock hand. She is leaning against the hand with her arms outstretched. The clock face is painted on a light-colored, textured wall. Large, dark numbers are visible in the background, including '1', '2', and '4'.

Mätning och motstånd

Sifferstyrning i socialtjänstens vardag

Teres Hjärpe

LUND DISSERTATIONS IN SOCIAL WORK

Mätning och motstånd

Sifferstyrning i socialtjänstens vardag

Idag efterfrågas att socialtjänsten alltmer ska styras med hjälp av siffror som speglar kvalitet, effektivitet och resultat. Vad innebär det för socialarbetares vardagliga kunskapsanvändning? Vad händer när de har allt fler tidsgränser, prestationsmått och utvärderingsbara checklistor att förhålla sig till? Och vad händer när socialarbetare själva börjar kvantifiera allt fler aspekter av sitt arbete för att synliggöra det som osynliggjorts genom sifferstyrningen? I den här avhandlingen undersöks hur det sociala arbetets praktik formas och utvecklas runt mätning och kvantifiering.

I ett etnografiskt fältarbete har författaren följt socialsekreterare, chefer och administratörer som arbetar med barnavårdsutredning och biståndsbedömning i flera svenska kommuner.



Teres Hjärpe är socionom och har en bakgrund som kurator inom hälso- och sjukvården och som internationell koordinator och lärare på Socialhögskolan vid Lunds universitet. Hon har också arbetat som forskarassistent i projekt om välfärdstjänster och valfrihet samt dokumenteringspraktiker inom socialtjänst och sjukvård. Detta är hennes doktorsavhandling i socialt arbete.

SOCIALHÖGSKOLAN

Mätning och motstånd

Sifferstyrning i socialtjänstens vardag

Teres Hjärpe



LUNDS
UNIVERSITET

AKADEMISK AVHANDLING

som för avläggande av filosofie doktorsexamen vid samhällsvetenskapliga fakulteten,
Lunds universitet, kommer att offentligt försvaras i Socialhögskolans auditorium
fredagen den 31 januari 2020, klockan 10.15

Fakultetsopponent

Professor Jonna Bornemark, Södertörns högskola

Organization LUND UNIVERSITY School of Social Work Box 23, 221 00 Lund	Document name DOCTORAL DISSERTATION	
	Date of issue January 31 2020	
Title and subtitle Measurement and resistance – governing social workers by numbers		
Abstract In the name of transparency and accountability, numbers and statistics have gained importance as indicators of quality, effectiveness and efficiency of welfare services such as social work. It has been argued that the requirements to formalise how and on what grounds decisions are made have undermined the professional autonomy and discretion of social workers. These requests have arguably also led to new kinds of knowledge use in social work. The purpose of this dissertation is to explore how social work practice takes form and develops around quantification and measuring activities based on the following questions: 1. How are numbers used to govern social workers' judgements and decisions? 2. What practices arise as a response to this "governing by numbers"? and 3. What are the consequences of quantification and measuring activities for the way knowledge is constructed at the social service office? Ethnographic fieldwork was conducted in several Swedish municipalities, with a focus on child welfare investigations and assistance assessments for elderly, sick and disabled citizens. The dissertation is based on data from participant observations, "shadowing", interviews, photographs and documents. Theoretically, the analysis primarily builds on an interactionist, sociology of knowledge approach. In addition, inspiration comes from governmentality and "governing by numbers"- theory and studies of stat-activist (i.e. resistance by numbers) and pragmatic resistance. Selected cases of number-based governance are analysed in four empirical chapters: Clock-time governance of child welfare investigations; governing by comparing care managers performance; governing by controlling the measurable and making what has been made invisible visible. This study provides a concrete empirical illustration of metric cultures emerging in the social services. The emergence of those metric cultures stems from the tension between governing-by-numbers initiatives "from above" and the way in which the social workers "from below" also use quantification for resistance and counter purposes. The study shows that on the one hand number-based directives in many ways help and give social workers "clear" guidelines in the context of busy work schedules. Additionally, metrics serve as important ammunition when social workers negotiate and demand resources, and monitor their workload. On the other hand, it is shown that the governing-by-numbers initiatives have led to new ways for social workers to understand and talk about their tasks. In managements' supervision of the social workers, and arguably also in client meetings, the numbers offer a neutral and objective language distancing the message from the sender, and excluding knowledge perceived as subjective. New dilemmas follow, as well as increased control over the social workers by management, new and time-consuming administrative work and an attention shift from clients to measurable achievements.		
Key words Governance, sociology of quantification, governing by numbers, resistance by numbers, social workers, social services, metric cultures		
ISSN and key title 1650-3872, Lund Dissertations in Social Work nr 57		ISBN 978-91-89604-64-3
Recipient's notes	Number of pages 262 Price	
Security classification		

I, the undersigned, being the copyright owner of the abstract of the above-mentioned dissertation, hereby grant to all reference sources permission to publish and disseminate the abstract of the above-mentioned dissertation.

Signature 

Date 2019-12-11

Mätning och motstånd

Sifferstyrning i socialtjänstens vardag

Teres Hjärpe



LUNDS
UNIVERSITET

Omslagslayout *Åsa Björck*

Omslagsbild *Shutterstock/Cristina Conti*

Copyright *Teres Hjärpe 2020*

Utgiven av: Samhällsvetenskapliga institutionen, Socialhögskolan

ISBN 978-91-89604-64-3

ISSN 1650-3872

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2020



Media-Tryck is an environmentally
certified and ISO 14001:2015 certified
provider of printed material.
Read more about our environmental
work at www.mediatryck.lu.se

MADE IN SWEDEN 

Tack!

Först och främst till studiens deltagare. Ni kämpar och håller era huvuden högt i en stressig arbetsvardag. Ändå har ni gjort plats för en frågvis forskare att följa er och låtit er intervjuas. Studien blev möjlig tack vare er!

Till Katarina Jacobsson och Elizabeth Martinell Barfoed, mina handledare. Aldrig hade jag trott att handledning skulle vara så roligt som det hela tiden har varit med er. Jag har lärt mig enormt mycket, om skrivande, utforskande och livet i akademien. Som forskare är ni mina förebilder; jag vill också vara analytiskt kunnig och noggrann, ambitiös och vilja mycket men samtidigt ha roligt och aldrig bli en översittare.

Alla som seminariebehandlat mina texter: Ingrid Sahlin – som tidigt trodde på min siffer-idé, Kristina Göransson – etnografimästaren, David Hedlund – min styrningskompanjon, Tabitha Wright Nielsen för governmentality-diskussionen, Mikael Bengtsson för professionsintresset och Kerstin Svensson, Stig Linde och övriga medlemmar av Socialhögskolans forskargrupp om organisering. Tack till Sofia Linderot och Lupita Svensson för er expertis om socialtjänstlagen och Mimi Abramovitz som möjliggjorde vistelsen vid CUNY i New York.

Till all personal som gör Socialhögskolan till en fantastisk arbetsplats. Alla doktorander, lärar- och forskarkollegiet liksom administrationen; tack för engagemang, feedback och kollegialt stöd. Olof Pavalder och Lisa Carlstedt; med våra kontorsstolar utrullade i korridoren har vi pratat, vänt och vridit på teori, metod, datainsamling, undervisning och stresshantering, men också bröllop och bebisar. Jag saknar att träffa er varje dag!

Till min stora, underbara och stöttande familj i Lund: Mamma och pappa Elisabet och Hans Pettersson, systrarna Sofia och Ester med familjer. Likaså svärfamiljen Hjärpe i Skåne och Bergmans i Örebro. Ni har ställt upp för mig på alla tänkbara sätt!

Finaste vänner, utan er och kontakten med livet utanför bubblan hade det aldrig gått. Tack till Ida Jackson, Catharina Zajcev, Johanna Nordström, Tinka Lodén och ni andra som trott på mig och gett mig energi. Ett särskilt tack till Åsa Björck för både vänskap och avhandlingens fina omslag.

Till min lilla närmsta familj Lise, Morris och Erik: Tack för att ni finns, jag älskar er och vår vardag tillsammans. Nu väntar nya äventyr!

Lund, december 2019

Teres Hjärpe

Innehållsförteckning

KAPITEL 1. INTRODUKTION	11
PROBLEMFORMULERING	14
<i>Syfte och frågeställningar</i>	<i>18</i>
<i>Avhandlingens disposition.....</i>	<i>18</i>
BAKGRUND.....	19
<i>Staten och statistiken</i>	<i>19</i>
<i>Transparens i välfärdsprofessionen.....</i>	<i>21</i>
<i>Aktuella mätinitiativ – några exempel</i>	<i>24</i>
<i>Mätning som kontrovers</i>	<i>25</i>
KAPITEL 2. STYRNING, MOTSTÅND OCH FAKTAPRODUKTION	29
NYA STYRNINGSTRENDER OCH FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR	29
<i>Nya funktioner och positioner</i>	<i>30</i>
<i>En förändrad förståelse av uppdraget.....</i>	<i>32</i>
<i>Av- eller omprofessionalisering</i>	<i>34</i>
<i>”Perverterade effekter” och ”omvända incitament”</i>	<i>35</i>
<i>Förändrad förståelse för klienter och klienters problem</i>	<i>37</i>
<i>Professionellas upplevelser och attityder</i>	<i>38</i>
<i>Motstånd från professionella</i>	<i>39</i>
FAKTAPRODUKTION I VETENSKAP OCH MÄNNISKOBEHANDLING	40
<i>Forskning om förhandling, tolkning och stabilisering</i>	<i>41</i>
<i>Kunskapsdikotomier i chefs- och myndighetsretorik.....</i>	<i>43</i>
MIN STUDIE I RELATION TILL FORSKNINGSFÄLTEN.....	44
KAPITEL 3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	47
INTERAKTIONISM SOM GRUND.....	48
ETT KUNSKAPS- OCH KVANTIFIERINGSSOCIOLOGISKT PERSPEKTIV	49
<i>Kunskapskonstruktion med reella konsekvenser</i>	<i>49</i>
<i>Hårda fakta, makt, förhandlingar och kompromisser.....</i>	<i>51</i>
<i>Mätningars funktion, användning och konsekvenser.....</i>	<i>52</i>
<i>Styrning som ”worked up accomplishments”</i>	<i>53</i>
STYRNING OCH MOTSTÅND	55
<i>Governing by numbers</i>	<i>56</i>
<i>Motstånd ”by numbers”</i>	<i>60</i>
<i>Vem styr och vem gör motstånd?.....</i>	<i>65</i>

KAPITEL 4. METOD OCH MATERIAL	69
ETNOGRAFISKT FÄLTARBETE OCH BAKLÄNGESSTRATEGI	69
URVAL OCH TILLTRÄDE	70
<i>Lättillgängliga chefer och svårfångade socialsekreterare.....</i>	<i>73</i>
DET EMPIRISKA MATERIALET	74
<i>Observationer.....</i>	<i>75</i>
<i>Intervjuer.....</i>	<i>77</i>
<i>Dokument.....</i>	<i>78</i>
<i>Fotografier.....</i>	<i>79</i>
METODOLOGISKA REFLEKTIONER	79
<i>Fältarbete i en organisatorisk kontext</i>	<i>79</i>
<i>Observatörsrollen.....</i>	<i>80</i>
<i>Materialets karaktär</i>	<i>82</i>
<i>Olika sorters data och hur de används.....</i>	<i>84</i>
ETISKA ÖVERVÄGANDEN	84
ANALYSARBETET I FYRA FASER	86
KAPITEL 5. ATT TIDSSTYRA EN BARNAVÅRDSUTREDNING	91
TIDSSTYRNING, MÄTBARHET OCH KLOCKTID.....	91
LAGÄNDRING SOM SVAR PÅ KRITIK MOT SOCIALTJÄNSTEN	93
TIDSRYTMER I BARNAVÅRDSUTREDNINGAR.....	96
<i>Uppgiftsorienterad tid.....</i>	<i>96</i>
<i>Relationell tid</i>	<i>97</i>
<i>När är en utredning slut?</i>	<i>99</i>
KLOCKTIDENS UTTRYCK	100
<i>Klockan tickar utredningstid.....</i>	<i>100</i>
<i>En process med en början och ett slut.....</i>	<i>102</i>
<i>Snabbhetsnormer.....</i>	<i>103</i>
<i>Acceleration och inbromsning.....</i>	<i>105</i>
PARALLELLA TIDSRYTMER.....	107
<i>Tidsrytm i harmoni</i>	<i>107</i>
<i>... och i disharmoni.....</i>	<i>109</i>
TIDSARBETE MOT DEADLINE	111
<i>Sekvenskontroll</i>	<i>112</i>
<i>Ansvarsminskning.....</i>	<i>114</i>
<i>Tidsbevakning.....</i>	<i>116</i>
<i>Olydnad i kvalitetens namn.....</i>	<i>117</i>
ATT TIDSSTYRA EN BARNAVÅRDSUTREDNING – EN SUMMERING.....	119

KAPITEL 6. ATT JÄMFÖRA PRESTATIONER INOM BISTÅNDSBEDÖMNING121

JÄMFÖRELSE SOM STYRINGSUNDERLAG	121
LEAN MANAGEMENT FÖR EFFEKTIV HANDLÄGGNING	123
<i>Vimarstads pulstavla i detalj</i>	125
<i>"Pulsen" och "laget före jaget"</i>	127
<i>Vardagsbelöning</i>	129
JÄMFÖRELSEARBETE VID PULSTAVLAN	131
<i>Jämförelser och arbetsfördelning</i>	131
<i>Att "klara sitt jobb"</i>	134
<i>Duktiga handläggare och perfekta utredningar</i>	135
<i>Statistiknyansering i rättvisediskussion</i>	137
KROCKAR OCH KOMPROMISSER	139
<i>Kvalitetskompromiss och grumlad belöning</i>	139
<i>Argumentationskamp</i>	141
ATT JÄMFÖRA PRESTATIONER I BISTÅNDSBEDÖMNING – EN SUMMERING	146

KAPITEL 7. ATT KONTROLLERA DET MÄTBARA.....149

STYRNING GENOM KONTROLL.....	149
<i>"MÄTA FÖR ATT VETA" – UTVÄRDERINGENS RETORIK</i>	151
KONTROLL MED ÄRENDEVIKTNING OCH CHECKLISTOR	154
<i>Ärendetyngd blir faktisk</i>	154
<i>Mätbara aktiviteter i checklista</i>	155
<i>Utvärderingsmomentet</i>	157
ARBETSLEDNING MED STÄLLFÖRETRÄDANDE SIFFROR	158
MÄTNING OCH UTVÄRDERING: ETT KOLLEKTIVT ANSVAR	164
<i>Administrativ tid versus ärendetid</i>	166
<i>Bara några "klick"</i>	166
<i>Korrigerande samtal för rapporteringsförsummelse</i>	168
<i>Internaliserad kontroll</i>	169
MOTKONTROLL	171
<i>Jämn och rättvis arbetsfördelning</i>	171
<i>Kvantifierad arbetsbelastning i precision</i>	173
<i>Mobilisering</i>	174
<i>Bevakning av ackordet</i>	175
DET SVÄLLANDE KONTROLLARBETET	177
KONTROLL AV DET MÄTBARA – EN SUMMERING	178

KAPITEL 8. ATT SYNLIIGGÖRA DET OSYNLIIGGJORDA.....	181
STATISTISKT SYNLIIGGÖRANDE	181
BARNAVÅRDSUTREDNING SOM ADMINISTRATIV KATEGORI	183
<i>Nyansering av kategori: tunga och lätta utredningar.....</i>	<i>183</i>
<i>Omformulering av en kategori: från försening till förlängning</i>	<i>186</i>
<i>Förskjutning av kategoriansvar: från handläggare till politiker.....</i>	<i>188</i>
<i>Vända dåliga siffror till sin fördel</i>	<i>190</i>
STATISTIK SOM AMMUNITION.....	191
<i>Bakgrundsarbete synliggörs</i>	<i>194</i>
<i>Mörkertal förs i ljuset</i>	<i>195</i>
<i>Att sluta försköna verkligheten</i>	<i>197</i>
<i>Samla sifferbevis för säkerhets skull.....</i>	<i>198</i>
SYNLIIGGÖRANDETS AVVÄGNINGAR.....	201
<i>Ökad kontroll och insyn</i>	<i>201</i>
<i>Administrativ tillväxt</i>	<i>203</i>
<i>Ett begränsat språk</i>	<i>204</i>
ATT SYNLIIGGÖRA DET OSYNLIIGGJORDA – EN SUMMERING	206
KAPITEL 9. TILLTAGANDE MÄTKULTURER I SOCIALTJÄNSTEN.....	209
<i>Mätkulturernas uttryck</i>	<i>210</i>
<i>Kunskapsförskjutning med konsekvenser.....</i>	<i>215</i>
<i>Klienter i nya kategorier och termer.....</i>	<i>217</i>
SUMMARY.....	221
PURPOSE, BACKGROUND AND CONTEXT.....	221
THEORY AND METHOD	222
THE EMPIRICAL FINDINGS	224
<i>Clock time governance of child welfare investigations</i>	<i>224</i>
<i>Governing by comparing care managers performance.....</i>	<i>225</i>
<i>Governing by controlling the measurable</i>	<i>227</i>
<i>Making what has been made invisible visible</i>	<i>228</i>
IN CONCLUSION	229
REFERENSER	233
BILAGOR.....	259
BILAGA 1. INTERVJUGUIDE 2013/2014 FÖR DELTAGARE I LEDARSKAPSUTBILDNINGEN.....	259
BILAGA 2. INTERVJUGUIDE 2017 ADMINISTRATÖRER.....	261
BILAGA 3. INTERVJUGUIDE SOCIALARBETARE TINGSTAD.....	262

Kapitel 1. Introduktion



Bild 1. Diagram på delaktighetstavla

En måndagsmorgon när handläggarna som arbetar med barnavårdsutredningar i Tingstads socialtjänst kommer till jobbet sitter fyra diagram på deras ”delaktighetstavla”. Tavlan är placerad i den tambur som alla avdelningens anställda måste passera för att komma in till sina rum. Diagrammen visar statistik över hur många ärenden – det vill säga barnavårdsutredningar – som påbörjats, varit aktuella, avslutats och blivit försenade under de senaste åren. När utredningar registreras som försenade är det för att de utan godtagbara skäl har passerat en tidsgräns om fyra månader som anges i socialtjänstlagen. Under det möte som äger rum måndag morgon, på stående fot framför delaktighetstavlan, kommenteras inte diagrammen av någon chef, och jag ser

inte heller någon som går fram och tittar på dem. När mötet avslutats frågar jag två handläggare som står bredvid mig om de vet något om statistiken på tavlan: "Vet inte", "Har inte hört att någon sagt något om det", svarar de. Senare samma dag förklarar avdelningschefen för mig att hon satt upp diagrammen "för kännedom" då hon vill göra handläggarna delaktiga i uppgifter som hon själv, högre chefer och politiker använder för att följa och utvärdera arbetet. Ungefär ett år tidigare har de på avdelningen börjat arbeta enligt en standardiserad utredningsmodell i syfte att minska antalet försenade utredningar. Den aktuella statistiken är av intresse bland annat för att följa upp om omorganisationen har lyckats råda bot på problemet, förklarar avdelningschefen.

Jag har valt att inleda med dessa vardagliga händelser som utspelades under mitt etnografiska fältarbete inom socialtjänsten. De fångar avhandlingens centrala problem som handlar om dynamiken kring hur mätning och kvantifiering används för styrning i socialtjänsten. Även om statistiken på tavlan inte kommenteras inför personalen observerar jag nämligen under dagarna som följer att dessa diagram refereras till med en mängd olika syften. Här följer en rad exempel:

- På ett chefsmöte konstaterar två enhetschefer (med kopior av diagrammen framför sig) att det är märkligt att handläggarna under 2015 inte hann "jobba undan" fler försenade utredningar, trots att det inkom förhållandevis få ärenden det året.
- En handläggare berättar för mig att hon i diagrammen uppmärksammat "toppar" av ärenden som tycks återkomma med regelbundenhet. Hon funderar över om dessa toppar kan förklara att avdelningens resultat varierar över tid.
- I ett samtal med avdelningens högsta chef frågar en enhetschef om de i årsrapporteringen kan välja att jämföra årets statistik med 2014 istället för 2015 så att årets siffror ska framstå i bättre dager.
- På ett teammöte säger en handläggare till sina kollegor att "det var ganska skönt att se att det inte bara var en känsla jag hade", och syftar på att statistiken bekräftat den upplevelse han har haft av att arbetet har varit ovanligt stressigt under en period.
- En lite annorlunda kommentar kommer från ytterligare en handläggare som säger: "Där sitter någonting jobbigt som jag inte ens tänker läsa" och menar att det alltid är något som inte stämmer med statistik.

Observationerna illustrerar vad Kurunmäki och Miller (2006) slår fast: För att kunna arbeta och verka i moderna organisationer behöver de professionella tillägna sig en administrativ och ”kalkylerande” (calculating) kunskap (se också Strathern 2000 samt Ajana 2018). På såväl privata företag som offentliga arbetsplatser behöver de anställda kunna använda, tolka och värdera sitt arbete med hjälp av siffror. Studiens deltagare visar prov på sådan kunskapsanvändning: det statistiska underlaget används för att utvärdera effekter och resultat, jämföra resultat över tid, kontrollera arbetet i förhållande till mål och standarder, söka regelbundenheter, variation och avvikelser och verifiera antaganden med objektiva siffror. Det går samtidigt snabbt att konstatera att deltagarna aktivt och kreativt också använder sifferunderlaget för lite olika syften, vilka ibland till och med går bortom avsändarens ursprungliga intentioner. Chefer riktar kritik mot handläggares produktion, handläggare söker förklaringar och försvar till de resultat som presenteras, resultat friseras för att framstå i bättre dager och siffrorna blir verktyg för att ge kraft och auktoritet åt upplevelser och känslor. Ytterligare en hållning som framkommer är att statistiken inte lika självklart omfamnas av alla, utan kan underkännas och till och med väcka motstånd. Med andra ord: Statistik väcker analyser, frågor, konstateranden och ifrågasättanden av olika slag. De kan användas på en rad olika sätt för att skapa mening i vardagen och utgöra resurser för olika agendor i social interaktion.

Jag har studerat socialtjänstens vardagspraktik med blicken riktad mot hur mätningar och kvantifiering används och får betydelse för styrning av socialsekreterares arbete. Flera olika – såväl gamla, nygamla som nya – styrformer har påträffats liksom en rad olika svar och responser på dessa, där ambitionen att göra arbetet mätbart får betydelse för hur det utformas. Tillsammans formar dessa praktiker – det vill säga styrningsinitiativen och svaren – vad jag betraktar som tilltagande mätkulturer i socialtjänsten, vilka den här avhandlingen handlar om. I detta introducerade kapitel motiveras inledningsvis varför detta är ett angeläget område att utforska, liksom vilka bidrag en etnografisk studie kan tillföra forskningen på området. Avhandlingens problemområde kontextualiseras därefter i ett bakgrundsavsnitt. Statistikens historiska funktioner för olika statliga och politiska strävanden beskrivs, liksom aktuella initiativ för ökad mätning och sifferanvändning i socialtjänsten i Sverige, och slutligen den kontrovers som finns kring frågan idag.

Problemformulering

Att mäta och samla statistik är inte i sig ett nytt fenomen för en organisation som socialtjänsten, eller för den delen socialt arbete som praktik. Som jag beskriver mer detaljerat i bakgrundsavsnittet har statistik historiskt fyllt flera olika funktioner för statliga ändamål – i såväl kontrollerande som välfärdsutvecklande syften (Foucault 1980; Hacking 1986). Inte minst beskrivs demografiska undersökningar om befolkningens tillväxt och tillstånd som upprinnelsen till att socialt arbete och andra välfärdsprofessioner uppstod som yrken från första början, liksom vad dessa kom att arbeta med (Sunesson 2000: 273; Power 2004: 766). Det beskrivs däremot som nytt sedan ungefär 1990-talet att välfärdsprofessioners yrkesutövning baseras allt mer på formaliserad kunskap kopplad till mätning och redovisning av arbetets kvalitet, effekter och resultat (Power 1997; Shore & Wright 2015). Åtminstone två parallella strömningar beskrivs som upprinnelse till denna utveckling. Den ena strömningen har professionsbaserade rötter i ökad efterfrågan efter strukturerade och evidensbaserade metoder som kan utvärderas och vars effekter därmed kan beläggas vetenskapligt (Gambrill 2011: 27–33). Den andra strömningen kommer från ett mer ekonomiskt-rationellt perspektiv, så kallad *new public management*, och kan kopplas till arbetsgivares och politikers efterfrågan på transparens kring arbete som finansieras med skattemedel (Hood 1991). I praktiken finns ofta båda dessa utgångspunkter representerade i statliga moderniseringsreformer. Bergmark, Bergmark & Lundström (2012) har exempelvis skrivit om kunskapsstyrning av socialtjänsten i Sverige att initiativ för evidensbaserad praktik i första hand drivits utifrån politiska och statsbyråkratiska drivkrafter snarare än utifrån professionsbaserad eller akademisk efterfrågan.

Strömningarna sammanfaller i den kritik som riktas mot gängse eller traditionella arbetssätt som anses vara både etiskt problematiska – klienter kan få insatser utan eller med skadlig effekt – och kostnadsmässigt ineffektiva. Anspråk som görs på professionellas kunskapsanvändning handlar om att beslut ska redogöras för – både hur och på vilka grunder de fattas – likaså ska insatsers effekter och kvalitet beläggas (Levay & Waks 2006). Hög tilltro sätts till arbetets mätbarhet och en distansering görs mot sådant som beskrivs som traditionellt, godtyckligt, anekdotiskt eller ovetenskapligt. En påföljande våg av initiativ för standardisering, dokumentstyrning och strukturerade tillvägagångssätt har sköljt över välfärdsorganisationer i Sverige, däribland socialtjänsten (se t.ex. Liljegren & Parding 2010; Ponnert & Svensson 2016; Agevall, Jonnergård & Krantz 2017; Jacobsson & Martinell Barfoed 2019). Styrningsinitiativ ackompanjeras av efterfrågan på siffror och mått som speglar

kvalitet, resultat, prestation och effekter. De mynnar ut i projekt där chefer och anställda ska formulera mätbara mål och sedan granska, utvärdera och kontrollera sitt arbete (Munro 2004; Levay & Waks 2006). Anställda har också i större utsträckning medvetandegjorts om organisatoriska mål (som kan vara andra än de professionellas) och hur de presterar i förhållande till dessa (Evetts 2009; Shore & Wright 2015).

Det är denna siffervåg – hur den sipprar in, tas emot och ger avtryck i socialarbetarens vardag – som har fångat mitt intresse och som utgör utgångspunkten för denna avhandling. Kraven på att socialarbetare ska arbeta på sätt som är redovisnings- och utvärderingsbara beskrivs utmana de möjligheter de haft att utforma sitt arbete, göra bedömningar och ta beslut utifrån professionell erfarenhet och kollegial praxis (Levay & Waks 2006; Jonnergård, Funck & Wolmesjö 2008; Johnsson, Laanemets & Svensson 2008; Evetts 2009). Om socialarbetarnas praktik tidigare legitimerats genom deras praktiska färdigheter och kunskaper ifrågasätts de nu för att de inte kan bevisa att de arbetar effektivt (se t.ex. Blom, Morén & Nygren 2006: 18). Ett av moderniseringens uttryck reflekteras i denna utveckling; praktiskt kunnande – att veta *hur* – underordnas det teoretiska vetandet – att veta *att* (Liedman 1997: 517). Såväl internationellt som i Sverige har en kontrovers kommit att utvecklas kring frågan om i vilken utsträckning välfärdsprofessioner ska styras utifrån ett allt mer kvantifierat underlag. Flera invändningar mot styrningsinitiativen har formulerats av yrkesverksamma, forskare och debattörer. Risker som framförs handlar bland annat om att praktiken blir begränsad, endimensionell, robotifierad och även avprofessionaliserad. Kontroversen återspeglas i motsägelsefulla direktiv från regeringen. Å ena sidan produceras allt fler direktiv om mer mätning, nya mått och mätområden, inte minst från Socialstyrelsen. Å andra sidan tillsatte Finansdepartementet under 2016 en utredning för att återskapa ”tillit” till de professionella, med utgångspunkt i de negativa effekter som man menar att *new public management*-reformer haft (se Bakgrund, s. 11).

Mitt intresse berör vad de aktuella initiativen om ökad mätning och formalisering innebär mer konkret när de landar i det sociala arbetets praktik. Forskningsresultat på detta område kommer oftast från studier som tar utgångspunkt antingen allmänt i ökad byråkratisk eller ekonomisk styrning, i specifika *new public management*-reformer eller evidensbaserad praktik, i vilka mätningen eller kvantifieringen bara är ett av flera inslag. Det har exempelvis presenterats resultat om att professionella i svenska offentliga organisationer märker av en ökad styrning. I enkätbaserade studier om förändringar i det professionella landskapet i Sverige återfinns socionomer bland dem som uppfattar att ekonomisk och byråkratisk styrning har ökat

mellan 1996 och 2010, men som samtidigt rapporterar förhållandevis hög grad av autonomi och kollegial påverkan (Brante et al 2015). Det har också rapporterats resultat om att socialarbetares attityder till evidensbaserade metoder gradvis förändrats till att bli alltmer positiva, men att en del av skepsisen handlar om tveksamheter gentemot mätandets förmåga att fånga den komplexa praktiken (Bergmark & Lundström 2002, 2006b, 2011). Ett annat forskningresultat är att välfärdsarbetare ser olika på statistik som kunskapskälla och därmed i varierande utsträckning låter sig styras av den (Tøndel 2014). Framförallt internationella (anglosaxiska) men även svenska studier har visat att reformerna påverkar praktiken, det vill säga vad socialarbetare gör på arbetet och hur de gör det (Alexander 2000; Munro 2004; Baines 2006; Brodtkin 2011), att de har flera oönskade konsekvenser (Lindgren 2014), att nya regelverk får oväntade användningsområden (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019) och dessutom kan bidra till stress och missnöje (Abramovitz & Zelnick 2013; Lauri 2016). Det finns också omfattande litteratur om hur anställda i såväl privata som offentliga organisationer reagerar och handlar för att visa missnöje eller protestera mot icke-uppskattad styrning, både i förhållande till de aktuella reformerna och i andra sammanhang (se t.ex. Jermier et al 1994; Ackroyd & Thompsson 1999). Från människobehandlande praktik i Sverige har olika motståndsuttryck beskrivits, allt från organisering av kritiska nätverk (Lauri 2016) till ”mikromotstånd” – det vill säga ett kringgående av regler och direktiv för att värna om exempelvis god omvårdnad (Bornemark 2018).

Jag vill bidra till denna forskning med en empirisk och praktikinära, kritiskt reflekterande studie med fokus på vad som händer när styrningsambitioner som innefattar mätning och mätbarhet landar i en vardag där socialarbetare har en rad olika hänsyn att förhålla sig till. Inspiration har hämtats från forskare som menar att trots att mätning och statistik har en nyckelroll i den ”kunskapsstyrning” som moderna välfärdssystem idag förespråkar (se t.ex. Jacobsson & Meeuwisse 2018), så får den sin betydelse genom det interaktiva sammanhang där professionerna utövas. Detta innebär att vad resultaten faktiskt blir av initiativen som kommer ”uppifrån” är en följd av förhandlingar, anpassningar och översättningar till lokala praktiker (Rudinow Saetnan et al 2011: 11). Timmermans & Epstein (2010) skriver att alla nya standarder behöver integreras i en fysisk och kulturell infrastruktur där det redan finns praktiker, människor och andra standarder som kanske inte alltid är kompatibla med de nya. Chefer och anställda på utförarnivån har flera olika, inte sällan paradoxala och motsägelsefulla direktiv att förhålla sig till (Pollitt & Bouckaert 2017: 186). Styrning kan därför inte antas få en utformning helt i enlighet med uttänkta strategier, regler och styrmodeller, eller för den delen genom

artikulerat, planerat och förutsägbart motstånd (jfr Mumby et al 2017; McCabe et al 2019). Praktiken formas i en komplex arbetsvardag där situerade och kontextberoende beslut fattas kontinuerligt och där flera olika hänsyn vägs samman (Garfinkel 1967). Det kan därför inte förutsättas att de yrkesverksamma på förhand eller separerat från själva arbetsmomenten ska kunna redogöra för vad de gör, hur de gör det och varför (Barley & Kunda 2001: 81). Av samma anledning kan man inte heller på förhand säga vilka praktiker som mynnar ut i ett förverkligande av styrningsintentionerna, eller i motpraktiker och huruvida dessa var avsedda eller oavsedda. Inte heller är det hugget i sten vem som kommer att ta på sig rollen som styrningens företrädare eller inte, även om det ligger vissa förväntningar i vem som styr vem av chef och anställd. Hur de praktiskt verksamma på plats anammar, tolkar och använder siffrorna och fogar dem samman med andra hänsyn är därmed av avgörande betydelse. Tidigt i denna introduktion gav jag några enkla exempel på att dessa aktiviteter kan vara både kreativa och strategiska.

Etnografiska studier möjliggör att *in action* fånga de här delvis brokiga, oförutsägbara, motsägelsefulla och bitvis "irrationella" sidorna som också är en del av den organisatoriska vardagen (Jermier et al 1994; McCabe et al 2019). Blicken behöver riktas mot aktörerna, de strategier och metoder de utvecklar och hur de skapar mening i vardagen när de förhåller sig till styrningen och samtidigt utför sitt arbete (Garfinkel 1967; Blumer 1969/1998). När annan forskning genom att analysera politiska styrdokument och ledningens planering kan konstatera att förändringar sker i teorin, eller genom enkätundersökningar belägger att socialarbetarna märker av en förändring, kan en etnografisk ansats undersöka *hur* det går till när praktiken utformas och vilka ställningstaganden, dilemman och kompromisser de berörda ställs inför längs vägen. Min ansats som följer dessa utgångspunkter skiljer sig därmed på så sätt från annan styrnings- och organisationslitteratur som tar policy-skaparens, ledningens, organisationens eller den samlade professionens perspektiv. Befintlig "governing-by-numbers"-litteratur (se kapitel 3) analyserar exempelvis hur de aktuella trenderna utspelar sig i utrymmet mellan staten (i politiska program och politiska rationaliteter) och befolkningen i stort, men också i förhållande till de offentliga organisationerna (t.ex. Miller & Rose 1990; Rose 1991). Jag undersöker istället sådan "sifferstyrning" på en mellanmännisklig nivå, i spelrummet mellan övre ledning, mellanchefer och socialarbetare.

Antropologiska och sociologiska studier har i förhållande till en intensifierad våg av modernisering och scientifiering skrivit om mät- eller granskningskulturer som genomgripande samhällstrend (Mau 2019); inom universitetsvärlden (Strathern 2000; Shore & Wright 2015); förskolan

(Thedvall 2015); och som självstyrnings- och kroppskontrollsfenomen (Lupton 2016; Ajana 2018). Några av dessa studier utgår från ett etnografiskt material och har beskrivit ett förändrat språkbruk, nya självklarheter och värderingssätt, nya etiska och moraliska dilemman, liksom nya sätt att tänka och styra sig själv och andra. Min studie, där socialtjänsten fokuseras, är likt dessa ansatser kritiskt reflekterande, inte i bemärkelsen att jag ämnar avgöra vad som är rätt och fel, utan i bemärkelsen att undersöka sådant som uppfattas som självklart och naturligt och dess konsekvenser (Mills 1959; Berger 1963).

Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av ökade krav på transparens och redovisning i socialtjänsten är syftet att analysera hur det går till när det sociala arbetets praktik utvecklas och formas runt mätning och kvantifiering. Med siktet inställt på vardaglig interaktion på arbetsplatsen undersöks spänningen mellan styrningsinitiativ och de praktiker som genereras i förhållande till denna styrning. Frågorna som ska besvaras är följande:

- 1) Hur används mått och kvantifiering för styrning av socialekreterares arbete?
- 2) Vilka praktiker utvecklas som svar på denna styrning?
- 3) Vad innebär den kvantifierade styrningen för hur kunskap i det sociala arbetet konstrueras?

Avhandlingens disposition

Efter denna introduktion följer en bakgrundsdel i vilken statistikens historiska funktioner, liksom aktuella mätinitiativ och debatten kring dessa beskrivs. Därefter följer kapitel 2 i vilket tidigare forskning presenteras om styrning, motstånd och faktaproduktion i människobehandlande organisationer. I kapitel 3 redogörs för avhandlingens övergripande kunskapssociologiska perspektiv och teoretiska utgångspunkter kring styrning och motstånd. I metodkapitlet, kapitel 4, beskrivs och diskuteras den etnografiska ansatsen och det empiriska underlaget. Fyra empiriska kapitel (kapitel 5–8) ägnas sedan åt olika analytiskt separerade aspekter av styrning och mätbarhet med hjälp av utvalda fall: I kapitel 5 undersöks tidsstyrning med mätbar klock- och kalendertid och de praktiker som utvecklas kring en lagstadgad tidsgräns för barnavårdsutredningar. Kapitel 6 handlar om interaktion kring så kallade pulstavlor där

kvantitativa jämförelser av biståndshandläggares prestationer utgör styrningsunderlaget. I kapitel 7 ligger fokus på sifferbaserad kontroll som utförs med hjälp av checklistor med mätbara aktiviteter, liksom det arbete som uppstår kring sådana utvärderingsinitiativ. Kapitel 8 ägnas åt ”motpraktiker” som formuleras av socialsekreterare och chefer och som syftar till att synliggöra sådant som osynliggjorts genom de mått som används för tidsstyrning, jämförelser och kontroll. I kapitel 9 diskuteras avhandlingens resultat med fokus på de mätkulturer som uppstår i spänningen mellan styrning och motstånd och vilken kunskap som konstrueras och blir viktig i denna aktivitet.

Bakgrund

Staten och statistiken

Mätningar genomförda för statliga ändamål kan tjäna olika syften, såsom att inhämta och utveckla kunskap, att skaffa bevis och underlag eller att beskriva, representera eller förstå ett fenomen eller en företeelse. Forskare som intresserat sig för statistikens historia menar att både statistikproduktion och hur statistiken används reflekterar rådande statliga och politiska strävanden, vilka varierat med olika historiska tillfälligheter, behov och politiska system (Hacking 1986, 1990; Porter 1995; Desrosières 2002). Olika regimer och styrelseskick har utvecklat särskilda sätt att använda statistisk kunskap om sin befolkning; ett exempel från den tidiga historien är skattskrivning av befolkningen för att samla in finanser till gemensamma statsangelägenheter. I 1600-talets Europa framträder ett annat syfte med befolkningsstatistiken; att uppskatta landets militära styrka inför annalkande krig (Rose 1999: 200).

I samband med samhällets modernisering uppstod behovet för staten att erhålla kunskap om beteendemönster, hälsotillstånd, attityder och uppfattningar för att på nya sätt kunna styra och kontrollera den allt mer rörliga och föränderliga befolkningen (Foucault 1980: 167). Kunskapsproduktion genom statistik anses ha varit ett bland många verktyg, eller tekniker, som staten använt – inte minst i kontrollerande och disciplinerande projekt i förhållande till befolkningen (Desrosières 2002). Hacking (1986) menar att när staten bestämmer sig för att klassificera och räkna ett givet fenomen bottnar det ofta i ett upplevt behov av att kontrollera detsamma, vilket exempelvis reflekteras i den explosion av offentlig statistik om avvikelser (själv mord, prostitution, missbruk, galenskap) som uppstod under 1820-talet (ibid: 164). Vad som räknas och kategoriseras reflekterar dock snarare sociala och ideologiska

förändringar (det vill säga vad som stämplas som avvikande eller problematiskt) än förändringar i omfattningen av ett avvikande fenomen, menar Hacking.

Det finns samtidigt de forskare som visar att statens statistikproduktion, och just kontrollbehovet, alltför ensidigt kopplats samman i forskning på detta område. Samantha J. Fried (2014) har exempelvis jämfört nationell statistikproduktion i England, Frankrike och Tyskland under 1700- och 1800-talen och finner inget samband mellan mängden statistik som staten producerar och graden av kontroll som utövas över de fenomen som mätts. Huruvida statistik används för kontroll, eller i andra syften, måste förstås i sitt särskilda historiska sammanhang, menar Fried och ger ett exempel från England: statistiska beräkningar visade sig spela en central roll för att rädda liv i en sanitär kris som rådde vid en given tid. Ett annat exempel på statistikens icke-kontrollerande funktioner framkommer i en svensk avhandling av historikern Henrik Höjer (2001). Siffror om befolkningens egenskaper och tillstånd, inklusive hälsofrågor och sociala problem, stimulerade via medierna nationell identifikation och samhällsengagemang – en viktig komponent i konstruktionen av nationalstaterna under 1800-talet.

Under utbyggnaden av välfärdsstaten, som associeras med både kontrollerande och välfärdsutvecklande ideal, var demografiska undersökningar om befolkningsstillväxt, barnadödlighet och sjukdomsutbredning viktiga underlag (Power 2004: 766). Mot bakgrund av dessa underlag fick socialarbetare en central roll i de familjepolitiska och socialpolitiska program som utvecklades. Statistiska undersökningar kan därmed beskrivas som betydelsefulla för hur socialt arbete uppstod som yrke och vilka sysslor socialarbetare kom att arbeta med (Sunesson 2000).

Porter (1994, 1995) och Rose (1999) har belyst förhållandet mellan kvantifiering och politisk demokrati. De styrandes makt legitimeras genom antalet röster, varför det är viktigt att kalkylera befolkningens attityder i olika frågor (Rose 1999: 299). I styrandet av ett civilsamhälle bestående av olika intressen och viljor blir statistik därför en viktig källa att hänvisa till för att legitimera beslut som fattas (ibid: 231). Enligt Porter (1994) åtnjuter kvantifiering som vetenskaplig metod särskilt hög auktoritet inom politik och administration på grund av de associationer till objektivitet som de för med sig. Beslut som baseras på siffror uppfattas i regel som rättvisa och opartiska, varför de blir användbara för att neutralisera potentiellt motstånd (ibid: 206, jfr Best 2001).

Statistikens föränderliga funktioner över tid har belysts av bland andra sociologen och tillika statistikern Alain Desrosières och vetenskapsteoretikern Christopher Kullenberg. Desrosières (2011) uppmärksammar sambandet

mellan statistikens funktion och staters förhållande till marknaden. I välfärdsstater används statistik för att skydda arbetare från marknadslogikens konsekvenser genom uppgifter om löner, anställningsformer, hushållsbudgetar och konsumentprisindex. Neoliberaler som vill krympa de offentliga aktiviteterna samarbetar istället med marknaden och siffrorna används för att skapa jämförbarhet och konkurrens. Kullenberg (2011, 2012) har jämfört svenska statens samarbeten med två forskningsinstitut för att genomföra surveyundersökningar (om beteendemönster och attityder) under två olika tidsepoker. Han noterar en förändring i siffrornas funktion när samarbetena motiveras: från att under 1950-talet i "social ingenjörskonstanda" bidra till välfärdsbygget, till att under 1980-talet ges en legitimerande funktion "i sig" med hänvisning till den epistemiska auktoritet som de statistiska metoderna garanterade.

Sociologen Joel Best (2001) beskriver hur social statistik (statistik om sociala problem) först uppstod och kom att vinna mark som det bästa och mest neutrala sättet att beskriva samhällets problem. Senare kom ett parallellt och mer dolt syfte att bli betydelsefullt. Det handlade om att stödja olika uppfattningar om sociala problem. Best tar som exempel hur Ronald Reagan under sitt presidentskap i USA förde ett statistiskt krig mot aktivister om hur många hemlösa det fanns i landet. Siffrorna gav här ammunition till en politisk kamp, vilket visar att också intressegrupper använder statistik för olika syften.

Statistikens karaktär och funktion kopplas alltså till olika politiska syften, där forskarna lägger varierande tonvikt på kontroll, välfärdsutveckling, normskapande, legitimering, information, inventering, nationell identifikation och förnekande eller bekräftande av sociala problem. I förhållande till socialarbetarens vardag har dessa mätningar om något funnits i bakgrunden av och utgjort förutsättningar för arbetet. Ett senare tillkommet användningsområde berör de professionella som arbetar i offentliga välfärdsorganisationer och deras "prestationer".

Transparens i välfärdsprofessionen

Mätningar i syfte att på ett nytt sätt förbättra och effektivisera professionellas ageranden i offentliga organisationer beskrivs ha tagit form i England och USA under 1970- och 80-talen (Hood 1991, 1995; Power 2004) och i Sverige under 1990-talet (Svärdsten Nymans 2012). Jag ska redogöra för bakgrunden till denna utveckling ur socialtjänstens perspektiv:

Socialarbetare tillhör de så kallade semiprofessionerna som främst arbetar inom ramen för de moderna välfärdssystemen. Dessa professioner arbetar med välfärdsservice, ofta genom mellanmänniska relationer såsom omvårdnad

(sjuksköterskor), undervisning (lärare), social omsorg och myndighetsutövning (socialarbetare). Professionssociologen Thomas Brante förklarar att dessa ”semi-yrkespraktiker” utmärks av en bred, komplex, otydlig och fragmenterad kunskapsbas. Detta i jämförelse med exempelvis den mer klassiska professionen läkare, som i stor utsträckning har en mer ”robust” kunskapskärna med vetenskapligt beprövade metoder att falla tillbaka på (Brante 2014, Brante et al 2015). Socialarbetare fattar bedömningar och beslut om människors livsvillkor (ekonomi, insatser och behandling kring social problematik, vårdnadshavandeskap med mera) utifrån komplex eller knapphändig information och med flera olika hänsyn att ta i beaktande (Ponnert & Svensson 2019). Enligt Julia Evetts (2009, 2011), också hon professionsforskare, har socialarbetare liksom andra välfärdsprofessioner traditionellt haft förhållandevis stor autonomi att förlita sig på sin yrkesmässiga erfarenhet och att arbeta enligt kollegialt definierade normer. Socialt arbete har därmed traditionellt förknippas med tyst, praktisk och erfarenhetsbaserad kunskap (se t.ex. Blom, Morén & Nygren 2006).

Enligt Brante (2011) har det faktum att det inte funnits en tradition av att beforska de metoder man arbetar med lett till att socialt arbete inte räknas som en full profession. Autonomi, och vad som kommit att betraktas som brist på transparens i socialarbetares arbetssätt, har ifrågasatts från olika håll (Jonnergård, Funck & Wolmesjö 2008). Finansiella kriser under 1970- och 80-talen ökade kraven på kostnadseffektivitet i offentlig sektor och misstro riktades mot många professioners självständighet (Hood 1995). Studier som gjordes, till en början i USA, visade samtidigt att socialarbetares insatser sällan ledde till någon bevisbar förändring (Munro 2004). Bland de initiativ som kom att utvecklas för att förändra dessa problem kan två huvudströmningar identifieras – en professionsbaserad och en organisationsbaserad.

En betydelsefull rörelse arbetade för utvecklandet av evidensbaserade metoder och började som en inomdisciplinär diskussion bland läkare under tidigt 1990-tal (Sackett et al. 1996; Hammersley 2005) och nådde socialt arbete först flera år senare (Rosen 2006). Dessa strävanden handlade om ökad kunskap och vetenskapliga bevis för metodernas och insatsernas effekter, främst motiverat utifrån klienternas rätt till den behandling eller insats som har bäst effekt (Gambrill 2011). Rörelserna har drivits inte minst utifrån ett etiskt problematiserande kring att ge insatser som inte har någon, eller till och med skadlig inverkan på patienten eller klienten. Vad som räknas som bevis debatteras av både praktiker och forskare (Rosen 2006). I korthet handlar diskussionen om huruvida evidens ska likställas med kunskap som genererats genom kvantitativa och experimentella, så kallade RCT-studier (Randomized

Controlled Trial Studies), eller om andra kunskapsformer kan ges samma status (Hammersley 2001; Dellgran & Höjer 2006).

Ibland urskiljs en "hårdare" version av evidensbaserad praktik från en "mjukare". Den hårda versionen har utvecklats till att bara erkänna resultat från RCT-studier när den mjukare och för övrigt ursprungliga versionen även inkluderar de professionellas och klienternas kunskaper och uppfattningar (Sackett et al 1996; Gambrill 2011). Kravet på en evidensbaserad praktik har medfört ökad efterfrågan på att socialarbetarnas beslut ska fattas utifrån objektiv och neutral information, till skillnad från anekdotisk och godtycklig sådan. Forskning har å ena sidan visat att även om det tagits initiativ till evidensbaserad praktik, har det av olika anledningar varit svårt för de strikt evidensbaserade metoderna att få fäste (Ponnert & Svensson 2011; Lundström & Shanks 2013; Hjelmar & Moller 2016). Å andra sidan beskrivs praktiken på olika sätt ha anpassats så att den ska kunna utvärderas och i förlängningen evidensbaseras. Mest tydligt framkommer detta genom de manualbaserade, strukturerade och systematiska tillvägagångssätt som blivit allt vanligare i socialtjänsten. Två exempel är bedömningsformuläret Addiction Severity Index (ASI) och samtalsmetoden Motiverande Intervjuer (MI) (Martinell Barfoed & Jacobsson 2012; Björk 2016). Dessa metoder ställer krav på både kvantitativ och kvalitativ dokumentation.

En annan viktig strömning betonar i högre utsträckning de ekonomiska följderna av ett godtyckligt och ineffektivt arbete. Politiker och arbetsgivare efterfrågade transparens i syfte att kunna redovisa "value for money" och effektivitet i arbete som finansieras med skattemedel (Hood 1991). Företagsinspirerade modeller som stimulerar konkurrens kom att ses som en lösning på dessa noterade ineffektivitetsproblem. Det reflekteras bland annat genom fenomenet "benchmarking" där indikatorer och kvantifierade mål bildar underlag för kvalitetsmätningar. Kvantifiering underlättar enligt denna logik jämförelser och rankning vilket anses vara bra för konkurrensen, som i sin tur ökar effektivitet, kvalitet och prisvärdhet eftersom aktörerna stimuleras att sträva mot "best practice" (Bruno et al 2014; Desrosières 2014).

En metafor som ofta används för att beskriva innebörden av de företagsinspirerade reformerna för organisationer är att politiker och chefer börjar "styra båten" mot fördefinierade, kvantifierade mål, standarder och prestationsmått istället för att "ro" den tillsammans med sina medarbetare (Hood 1991; Carney 2008; Reinders 2008). Om "roende" innebär att de professionella implicit genom sin praxis får definiera standarder, handlar "styrande" om att anpassa sig efter formella, ofta kvantitativa mått. Reformerna innebar också en ökad grad av specialisering och uppdelning av arbetet i olika enheter och tillämpandet av beställar-utförarmodeller, liksom att

nya utförare från den privata sektorn äntrade scenen i varierande utsträckning (Bergmark & Lundström 2005). Istället för att staten själv har total insyn i dessa enheters arbete sköts istället kontrollen på distans genom olika former av granskningar, utvärderingar, jämförelsesystem och rankningar (Miller & Rose 1990; Power 1997). Utvecklingen innebär inte bara att chefer och andra granskare som kontrollerar och utvärderar arbetet i högre utsträckning använder siffror och olika mått. Enligt Bejerot och Hasselbladh (2013: 6-7) är själva innebörden av de reformer som kallas *new public management* försök att påverka den så kallade arbetsregimen (t.ex. utredningsarbetet) med hjälp av ”kontrollregimen” (genom vilken aspekter av arbetet mäts och jämförs). Dessa regimer har traditionellt levt separata liv (ibid).

Trots dessa olika utgångspunkter är evidensbaserad praktik och *new public management* två logiker som beskrivs ”matcha” varandra på många plan (Hanssen et al 2015; Ponnert & Svensson 2016). De prestationsmåttsystem som uppmuntras i företagsmodeller överensstämmer med ökad tillförsikt till evidensbaserade metoder eftersom båda handlar om att visa på orsak- och verkan-samband mellan interventioner och resultat. Dessa parallella strömningar har medfört att det idag ställs allt högre krav på transparens och att den kunskap som välfärdsprofessionella tillämpar ska formaliseras och beläggas med bevis (jfr Levay & Waks 2006). Att standardisera, formalisera och mäta arbetsprocesser antas också vara en grund för att ständigt kunna förbättra verksamheten (Shore & Wright 2018: 13; McCabe et al 2019: 15). Jag ska nedan illustrera den ökade efterfrågan på siffror och mått med några exempel från socialtjänstens betydelsefulla aktörer.

Aktuella mätinitiativ – några exempel

Att siffror om socialtjänstens arbete efterfrågas framkommer inte minst genom flera projekt som drivs av viktiga aktörer som Socialstyrelsen, Socialdepartementet och arbetsgivarförbundet Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Till att börja med har flera aktuella statliga utredningar om hur socialtjänsten ska styras utmynnat i förslag och riktlinjer om att ta fram mått och indikatorer som ska bevisa att arbetet genererar kvalitet och har effekt (se exempelvis SOU 2005:110; Socialstyrelsen 2010, 2015b; SKL 2014; Wenglén 2016). Vidare har Socialstyrelsen tillsammans med SKL under flera år arrangerat ledarskapsutbildningar för socialtjänstens chefer på temat att ”mäta för att veta och kunna styra” (Socialdepartementet 2013, SKL 2014). En rad riktlinjer och handböcker om mätningar för bättre styrning, kontroll och uppföljning ges ut med tips och råd om hur socialtjänsten kan styras med hjälp av kvalitetsmått och indikatorer (Elg et al 2007, 2013; Edström et al 2005;

Socialstyrelsen 2014, 2017). Några exempel på denna logik: I vilken utsträckning socialsekreterare använder sig av standardiserade bedömningsinstrument kan ses som en ”processindikator” (det vill säga ett mått på kvalitet), genomsnittliga utredningstider för barnavårdsutredningar kan antas vara en indikator på produktivitet, och genomsnittskostnaden för institutionsplacerade barn som tagit gymnasieexamen används som ett mått på effektivitet (RKA 2012: 4; Socialstyrelsen 2017: 13–18).

Sedan 2011 finns kravet att alla kommuner ska utarbeta ”kvalitetsledningssystem” som ska användas för att planera, styra och utvärdera aktiviteter. Kravet faller tillbaka på den så kallade kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen (3 kap. 3 § SoL) där det står att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. I en föreskrift från Socialstyrelsen (SOSFS 2011:9) uppmanas kommunerna att utarbeta processer och rutiner som dokumenterar kvalitetsbevis på sin verksamhet. Kommunerna uppmuntras i föreskriften också att använda standarder och specifikationer som anger krav på produkters eller tjänsters egenskaper. Syftet med sådana specifikationer är att kunna jämföra sig med andra kommuner genom statistisk information som finns i nationella databaser. Öppna Jämförelser och KKiK (Kommunens Kvalitet i Korthet) är exempel på databaser som sedan 2006 publicerar statistik om kommunerna och rankar dem utifrån resultaten.

Ett nytt initiativ från Socialstyrelsen (2014a; 2016) är att undersöka hur information som samlas genom socialsekreterares dokumentation enligt utredningsmodellen Barns Behov i Centrum (BBIC) kan omvandlas till variabler och statistik som personalen i ett senare skede kan använda sig av för att utvärdera och utveckla sitt arbete. Projektet är ett av flera inom ramen för en stor satsning som Socialstyrelsen nu gör på ”systematisk uppföljning” vilket definieras som att ”löpande beskriva och mäta enskilda klienters problem och behov, insatser och resultat” (Socialstyrelsen 2014: 8; Socialstyrelsen 2016a).

Mer specifika styrnings- och management-modeller lånas också in i socialtjänsten som exempelvis lean management och balanserade styrkort (Hall 2012; Larsson 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Hedlund 2018). I dessa modeller bygger styrningens ”rationella” underlag på just mätning av de aspekter, både finansiella och icke finansiella, som ledningen vill förändra.

Mätning som kontrovers

Noordegraaf och Abma (2003) konstaterar att det bland olika aktörer på området offentlig förvaltning uppstått två relativt låsta läger, vilka de kallar ”management by measurement” och ”management against measurement”.

Debatten menar de har kommit att få ideologiska förtecken, vilket bottnar i olika föreställningar om huruvida offentlig sektor ska styras med företagsinspirerade modeller eller inte. Spänningen kan också beskrivas ha rötter i grundläggande skillnader mellan idéer om rationalitet och objektivitet å ena sidan och idéer om individuella hänsyn och erfarenhetsbaserad kunskap å den andra. Jag ska återge de grundläggande argument som anges från dessa två positioner.

Argument för fler mätningar och ökad sifferbaserad kunskap finns till att börja med inbakade i den kritik mot professionellas ineffektiva och icke transparenta arbetssätt som beskrivits tidigare. Att välfärdsorganisationernas professionella lutar sig mot invanda och traditionsbaserade arbetssätt och tillämpar metoder vars effekter inte belagts vetenskapligt framhävs som etiskt oförsvarbart (Tengvald 2001: 3; Rosen 2006: 230). Klienters intresse sätts i motsats till de professionellas egenintresse av att bevaka sina revir och bevara konsensus inom professionen (se Gambrill 2011). Autonomi de åtnjuter möjliggör att beslut kan fattas utifrån "anekdotisk", till skillnad från systematisk, information vilket medför variationer i handläggning och därmed brist på rättssäkerhet för klienterna. En grupp forskare har tagit strid för fler empiriska undersökningar som mäter huruvida socialarbetarnas insatser har någon effekt för brukarna (Tengvald 2001; Rosen 2006; Sundell et al 2010). Forskarna ser det som problematiskt att evidensbaserad kunskap, i den mätande versionen, fortsätter att vara begränsad i det praktiska utövandet (Rosen 1994; Nordlander 2006) och i forskningen inom socialt arbete (Thyer 2001; Sundell et al 2010; LeCroy & Williams 2013). Den systematiska och objektiva kunskap som RCT- och metaanalyser sägs erbjuda är något som antas motverka gissande och tyckande. Medan vissa starkt förordar forskning som inte är av experimentell och kvantitativ karaktär, förespråkar andra en jämnare fördelning av olika metoder (Sundell 2010: 715; Thyer 2001: 23). Eileen Gambrill (2011) representerar ett slags mellanläge då hon å ena sidan håller med om att socialarbetare inte ska fatta beslut på anekdotisk information, erfarenhet och tradition men å andra sidan inte tror att man enbart genom mätande kan nå sann och full kunskap om vilka interventioner som fungerar.

Kritiken mot mätinitiativet framförs från olika håll. Några aktuella svenska debattörer faller tillbaka på en tradition av kritik mot modernisering och en "övertro" på det rationella förnuftet. Idéhistorikern Sven-Eric Liedman (2013) menar att den typ av kvantiteter som idag används för kvalitetsmätning, styrning och kontroll bör benämnas pseudo-kvantiteter. En pseudo-kvantitet är en komplicerad och nyanserad professionell bedömning som förenklas till en siffra som förvirrar snarare än klargör vår uppfattning om det aktuella fenomenet, menar Liedman. Ett enkelt exempel kan vara att en förälder får mer

precis information om sitt barns kunskaper genom ett samtal med läraren än genom barnets betyg i form av en siffra (ibid: 48, jfr Power 2004: 776). Filosofen Jonna Bornemark (2018) kontrasterar mätbarhetssamhället och *new public management* med andra sätt att se på kunskap med historiska rötter i renässansen och vid tiden för moderniseringens början. I boken riktas stark kritik mot hur mätpraktikerna riskerar att göra professionella till oreflekterade regelföljare i en praktik som ger allt mindre utrymme för tillämpandet av både mer komplex och praktisk kunskap.

Kvantifiering av nya områden som påverkar professionella tenderar att åtföljas av motstånd och kritik. Weisz (2005) beskriver exempelvis det initiala motstånd som uppstod när medicinsk vetenskap för ungefär hundra år sedan blev föremål för mätning. Beräkningarna kring insatsers effekter ansågs utmana den erfarenhetsbaserade kliniska expertisen. Läkare framförde att resultat som uppnåts på gruppnivå inte kunde vara vägledande kunskap i deras behandling av individer, där flera olika aspekter behövde vägas in. Även idag finns kritik mot evidensrörelsen inom medicinvetenskapen. Läkaren och professorn Trishia Greenhalgh (2012) menar exempelvis att genom evidensbaserad medicin vidmakthålls en numer etablerad myt om medicinvetenskapens rationella, objektivt kalkylerande och förutsägbara karaktär.

I förhållande till socialt arbete har det också funnits kritik mot mätningar lika länge som mätprojekten existerat. Under 1990-talet argumenterade forskare att detta arbete helt enkelt inte låter sig mätas så lätt (Lipsky 1980/2010, jfr Sunesson 1995 som kallar det för "ett olöst grundproblem"). Två skäl som anfördes var att målen till sin natur är vaga, ibland idealiserade, ambivalenta eller till och med konkurrerande (mellan politikernas, klienternas, socialarbetarnas och organisationernas mål) (jfr Meyer & Zucker 1989). Det framfördes också att det svårligen går att säga vad som orsakar vad i en klientprocess (Lipsky 1980/2010: 28, 40; Sunesson 1995: 20).

Eliasson Lappalainen och Szebehely (1998) hör till dem som i Sverige tidigt kritiserade kvalitetsmätningar i förhållande till det sociala arbetets praktik. I likhet med Bornemark (2018) pekade de på risker som distansering från klienterna och en "övermätning" av det som är lätt att mäta. Såväl internationellt som i Sverige har argument framförts bland annat om att mätningar och evidensinitiativ är exkluderande och reducerar en komplex praktik (Petersén & Olsson 2014), att det är begränsande (Jacobsson & Meeuwisse 2018), samt vetenskapligt endimensionellt (Månsson 2007; Gubrium et al 2016). Det har också allmänt påpekats att evidensbaserad forskning är teorilös och därmed riskerar att gå maktens ärenden (Brown & Strega 2005; Pease 2010: 6). I flera studier sätts kvantifiering i motsats till

värden såsom ett holistiskt synsätt, en moraliskt grundad praktik och ett emancipatoriskt socialt arbete (Clark 2005; Pease 2010; Surr 2012).

De olika synsätten kan skönjas i initiativ från regeringen som pekar åt olika håll i frågan. Från Finansdepartementet (2016a; 2016b) har det nyligen tagits initiativ som pekar i en annan riktning än de initiativ som jag redogjort för ovan (från Socialdepartementet och Socialstyrelsen). Under 2016 tillsattes Tillitsutredningen vars motiv är att komma tillrätta med negativa konsekvenser av resultatenriktade effektivitetsreformer som offentlig verksamhet utsatts för sedan 1990-talet. Ett överdrivet kontrollerande av de professionella beskrivs ha medfört ökad administration och snedvridna incitament. I debattartikeln ”Avigsidorna med NPM urholkar tilliten”¹, menar civilminister Erdogan Shekarabi att ”man har försökt göra marknad av ett område som inte har med marknaden att göra”. Han pekar bland annat ut fyrkantiga styrningsmodeller med återrapporteringskrav, utvärderingar och kvantitativa jämförelser som bidragande till de negativa konsekvenserna. Tillitsutredningen ska initiera en övergång till en styrning som ska baseras på förtroende för de professionella (Finansdepartementet 2016a: 2). Hur dessa strävanden utvecklas återstår att se, men utredningens utgångspunkter utgör onekligen en intressant kontrast till andra aktuella myndighetsinitiativ.

¹ SvD Debatt den 27 januari 2015.

Kapitel 2. Styrning, motstånd och faktaproduktion

En hel del tidigare forskning har redan berörts i introduktionskapitlet i samband med att en bakgrund skissats till avhandlingens syfte och frågeställningar. Det har handlat om forskning utifrån ett historiskt perspektiv på statistikens funktioner, om kartläggningar av socialarbetares förankring i evidensbaserad praktik, om utarbetande av utvärderingsmetoder och slutligen om studier som belägger argument mot mätinitiativen.

I detta kapitel ska jag mer systematiskt gå igenom forskning som berör mötet mellan specifika idéer om styrning och det sociala arbetets praktik. Kapitlet har organiserats efter hur annan forskning från olika discipliner besvarat delar av mina forskningsfrågor. Jag har funnit relevant litteratur från statsvetenskap, sociologi, antropologi, företagsekonomi, socialt arbete och andra professionsämnen. Två forskningsområden har identifierats som särskilt relevanta för min studie. Det ena området innefattar forskning som analyserar förändrade mönster i välfärdsprofessionellas arbetsliv, vilka kopplas till moderna reformer i människobehandlande organisationer. Det andra området utgörs av studier som analyserar hur det går till när siffror konstrueras som fakta och får särskild auktoritet. I min egen analys sammanför jag resultat från dessa två områden. Jag bygger vidare på resultaten genom fördjupning kring sifferstyrningens uttryck i vardagen och den kunskap som konstrueras i interaktionen kring sifferstyrningen.

Nya styrningstrender och förändrade förutsättningar

En uppsjö internationell och svensk litteratur har växt fram om de nya styrmodellerna för offentlig sektor och dess innebörder för praktiken. Den internationella forskningen är främst anglosaxisk, vilket kan förklaras utifrån det faktum att de aktuella reformerna började i Storbritannien och USA och även tidigt introducerades i Kanada och Australien (Pollitt 1995). Framställ-

ningen är i första hand organiserad kring forskningens resultat och internationell kontext. I den mån jag har funnit skillnader mellan svensk och internationell forskning kommenteras detta.

Litteraturen är inte helt tydlig gällande förhållandet mellan evidensbaserad praktik och *new public management*, vilka jag i inledningen beskrev som parallella trender. Det finns forskare som nästintill använder dem synonymt (Gray & McDonald 2006: 8), eller som olika uttryck för samma fenomen (Noordegraaf & Abma 2003: 857). Andra ser evidensbaserad praktik som en del av det bredare fenomenet *new public management* (Liljegren & Parding 2010: 271). I en studie identifieras "evidensbaserad styrning" som en trend som kommer att ersätta *new public management* (Johansson, Denvall & Vedung 2015).

Ibland är kvantifieringsinslaget i dessa reformer forskarnas huvudfokus (t.ex. Baines 2006) men oftast ingår siffrorna i ett bredare intresse för begrepp som *transparens* (Levay & Waks 2006), *granskning* (Power 1997; Munro 2004), *ansvarsutkrävande* eller *prestationsmätning* (Svärdsten Nymans 2012). En del forskare intresserar sig för NPM-reformer och vad de innebär idémässigt i förhållande till tidigare och kommande organisatoriska trender (Hood 1995; Alvesson 2006; Bejerot & Hasselbladh 2013) där exempelvis "den neo-weberianska staten" föreslagits som en nu kommande trend. Denna trend beskrivs innebära en återgång till tidigare fokus på stabila processer och kontinuitet i organisationerna (Bringselius & Thomasson 2017). Jag fokuserar fortsättningsvis min framställning på de studier som belyser innebörder för välfärdsprofessionella och dynamiken inom de berörda organisationerna. På detta område belyser forskningen förändrade förutsättningar och ett förändrat innehållsmässigt uppdrag för socialt arbete, en rad påföljande så kallade perverterade effekter och professionellas olika reaktioner och upplevelser av reformerna. En övervägande negativ bild av det ökade sifferfokus som reformerna inneburit framträder i den litteratur jag hittat, men det finns också exempel på undantag.

Nya funktioner och positioner

Det har konstaterats att storskaliga kvantifieringsprojekt, organisatoriska reformer generellt och NPM-reformer specifikt alltid innebär omfattande arbetsmässiga ansträngningar (Espeland & Stevens 2008; Bejerot och Hasselbladh 2013). I samband med institutionaliseringen av utvärderingens roll i offentlig sektor som bland andra Michael Power (1997) och Lena Lindgren (2006) skrivit om behöver organisationerna skaffa sig "assessment literacy" varför nya kompetenser efterfrågas (Surr 2012: 43). Detta innebär

bland annat färdigheter i att identifiera passande målvärden, att välja mätinstrument, använda datoriserade styrningssystem och att rapportera, analysera och tolka statistik. Utbildningar och rekrytering för att personalen ska kunna hantera statistiken tar tid i anspråk. Som en följd av denna efterfrågan har nya funktioner och positioner uppstått. Managern vars uppdrag är att leda personalen mot måluppfyllelse har nu fått ökat inflytande och en fördelaktig marknad för managementkonsulter har uppstått (Lapsley 2009; Hedlund 2018). Nya arbetsuppdrag och titlar uppkommer även för socionomer som kan inneha de nya chefsuppdragen eller arbeta som "controllers", kvalitetsutvecklare, utvecklingssekreterare och andra statistiknära uppdrag (Baines 2006; Carlstedt 2015).

Flera studier visar hur denna administrerande arbetskraft har brett ut sig på bekostnad av den "operativa arbetskraften" som utför organisationens egentliga uppdrag (Healey 2002; Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014). Även de som arbetar "operativt" beskrivs behöva ägna mer tid åt pappersgöra (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Jacobsson & Martinell Barfoed 2019). Att socionomer, läkare, sjuksköterskor, lärare med flera arbetar med administrativa uppdrag de inte har utbildning för har gett upphov till växande litteratur om vad som kallas en *hybridisering* av välfärdsprofessionernas uppdrag (Kurunmäki & Miller 2006). En invändning mot hybridiseringsteorin kommer dock från Tom Karlsson (2014) som forskar inom företagsekonomi. Han har studerat manifestationer av de två samexisterande sociala systemen, "manager"-rollen och statstjänstemannarollen inom Försäkringskassan. Karlsson finner stöd för att managementlogiken internaliserats även hos tjänstemännen, bland annat då de inte ser eller erkänner dilemman kopplade till ökad ekonomisering. Sådan utveckling kan exempelvis tvinga dem till ställningstaganden mellan att hålla budget eller följa lagen. Samtidigt ser Karlsson att de anställda växlar mellan dessa perspektiv i olika sammanhang, snarare än att de smält samman och skapat en helt ny professionsform. Han menar därför att termen hybridisering inte beskriver utvecklingen korrekt (ibid: 272–274).

En amerikansk studie visar hur det blivit svårare för socialarbetare i USA att få chefsjobb med hänvisning till att de inte besitter management- och statistikkompetens (Healey 2002). Liknande resultat från svenska studier har emellertid inte påträffats. Munro (2004) ser i sin brittiska studie att en viss typ av personer med andra strävanden attraheras av uppdrag av administrativ karaktär, till skillnad från dem som sökte klassiska socialarbetaruppdrag. Dessa "nya professionella" menar Munro är mindre intresserade av nära kontakt med individuella klienter. Istället är de mer benägna att se på

människor som ”idealtyper” på vilka de kan tillämpa standardiserade protokoll.

Forskningen belyser sammantaget att arbetet i organisationer som socialtjänsten på ett övergripande sätt påverkats i det att styrning och administration, där sysslor kopplade till mätningar och statistik ingår, bredd ut sig på bekostnad av de så kallade kärnuppgifterna. Michael Power (1997), forskare i företagsekonomi och redovisning, beskriver det som att prioriteringsordningen mellan de processer som är primära (till exempel att behandla en patient) och sekundära (dokumentera och kontrollera behandlingen) har bytt plats, vilket liknar innebörden i statsvetaren Patrik Halls (2012) begrepp ”managementbyråkrati”.

En förändrad förståelse av uppdraget

Parallellt med bilden av socionomer och andra välfärdsprofessionella som byter uppdrag och titlar beskriver andra författare att själva kärnuppgifterna och förståelsen för uppdraget också förändras. I litteratur från området socialt arbete framställs utvecklingen övervägande i negativa termer, medan jag finner en delvis mer positiv ton i forskning från hälso- och sjukvårdsområdet.

Reinders (2008: 570) menar att det nya sättet att styra med siffror tvingar fram en internalisering av managementlogiken genom det budskap som styrningen sänder till professionella om hur de ska värdera sitt arbete. Att arbeta mot kvantifierad måluppfyllelse innebär att anställda allt mer måste mäta och kalkylera sina prestationer i förhållande till dessa mål (Munro 2004; Reinders 2008; Connell et al 2009). Annan forskning pekar på att detta påverkar hur de utför eller väljer att utföra även det traditionella sociala arbetet. En aspekt är att rivalitet och konkurrensförhållanden skapas mellan anställda som börjar jämföra sig och mäta sina prestationer i förhållande till andra. På arbetsplatser där man tillämpar ”rewards by performance” och kopplar lönesättning till mätbara prestationer har forskare noterat hur de anställdas val påverkas av vad som syns i mätningarna, vilket kallas för ”silo-mentality” (se Lodge & Gill 2011: 153). Bland annat beskrivs en minskad samarbetsvilja mellan kollegor och ökat fokus på det egna intresset.

Andra förändringar som dokumenterats handlar om hur ökat administrativt fokus skapar distans och likgiltighet i arbetet gentemot klienterna. Den mörkaste synen ger Donna Baines (2006) när hon presenterar resultat från en stor intervjustudie med socialarbetare i Kanada som började arbeta med kvantifierade vårdplaner (quantified care plans). Det beskrivs hur arbetet gick från att utmärkas av ”caring relationships” till ”computer based case management” och att de standardiserade kvantitativa verktygen ersatte

personlig interaktion, relationsskapande och möjlighet till skräddarsydda interventionsplaner som tidigare utmärkte socialt arbete (ibid). En liknande bild tecknas i Lauris (2016) avhandling om socialsekreterare i Sverige. Även denna studie bygger på intervjuer med yrkesverksamma företrädare, flera av dem engagerade i ett kritiskt nätverk för socialarbetare. Införandet av evidensbaserad praktik med dokumentstyrning, standardisering och ökande kontrollinslag har skapat distans, likgiltighet och till och med alienation bland svenska socialsekreterare, argumenterar Lauri. De nya socialarbetarsubjekt som skapats uppfyller ideal om att vara kalkylerande och rationella professionella som är mer lojala med organisationen än med klienten. De begränsar sig till att följa regler. Med ungefär samma förändring i åtanke och också utifrån ett intervjuunderlag, fast i den finska välfärdssektorn, skriver Hirvonen (2014) om välfärdsarbetenas "identitetsförlust". Förlusten ses som uppkommen ur en diskrepans mellan professionella självbilder och organisationens förväntningar på transparens och kontroll.

Någon form av nyans till de just refererade dystra resultaten återfinns i Agevall, Jonnergård & Krantz (2017) studier om dokumentstyrning. I likhet med andra studier pekar författarna förvisso på att den ökande dokumentationen tar tid från socionomernas kärnuppdrag om att utreda eller behandla klienter. De noterar samtidigt att till skillnad från vissa andra yrken, har dokumentstyrningen inte lett till ett minskat känslomässigt engagemang bland de socialsekreterare de studerat. Styrningen har snarare ställt krav på att socialsekreteraren har en egen drivkraft som försäkrar att de inte bara "checkar av" det som ska ingå i en utredning (ibid: 136). Socialsekreterarna tycks kompensera den rutinmässiga styrningen genom att lägga till menings-skapande aktiviteter. Detta förhållningssätt gör dem samtidigt sårbara för utbränning och stress, menar författarna, och kan i förlängningen leda till att de söker sig till andra arbetsuppgifter.

Resultaten om distansering och alienation kan sättas i relation till studier från andra professionsområden. Levay & Waks (2009) visar exempelvis hur sjuksköterskor deltog i utarbetande av standarder kopplade till nationella kvalitetsregister och använde sin professionella kompetens till att översätta och förhandla om dessa. Trots att det fanns visst motstånd mot projektets kontrollinslag anammade sjuksköterskorna under processen en ny sorts expertis. På så vis kunde de påverka standardiseringsarbetet på ett sätt som gynnade professionen, konkluderar författarna. I två andra studier framkommer att samarbete och ökad kunskapsöverföring mellan professioner i sjukhusmiljö möjliggjorts som en följd av nationella indikatorer som används för att jämföra sjukhus med varandra (Blomgren & Waks 2011; Zuiderent & Bal 2011). Nya professionella samarbetsforum och multiprofessionella team

inrättades. Sjuksköterskor och läkare tvingades nu att utbyta information kring patienter på ett sätt de inte gjort tidigare, vilket fick positiva effekter för patientarbetet. Blomgren och Waks (2011: 106) ser förändringarna i stort som tecken på steg från en professionell byråkrati mot en ”maskin-byråkrati”, men mer i selektiv än total bemärkelse.

Av- eller omprofessionalisering

Flera författare konstaterar att ökad kontroll och standardisering har disciplinerat de professionella i riktning mot ett minskat eller förändrat handlingsutrymme (Brodkin 1997; Munro 2004; Baines 2006; Schram 2012). Sätten att arbeta har påverkats så att professionella i högre utsträckning måste möta kvantifierade standarder och kvoter. Några exempel är att socialsekreterare måste öppna och stänga ärenden med en viss frekvens eller inom en viss tidsram, eller att de får eller måste träffa klienter ett visst antal gånger (Epstein et al 2007; Schram 2012; Abramovitz & Zelnick 2013). När socialarbetarna tvingas prioritera dessa mål får deras arbete en karaktär av att hantera byråkratiska ”här och nu”-frågor och handlingsutrymmet att arbeta mot långsiktiga mål med klienterna minskar (Baines 2010; Abramovitz & Zelnick 2013). Brodkin (2006) placerar prestationsmätningssystem i en senare reformvåg än standardisering. Hon menar att dessa system till synes ökar handlingsutrymmet på så sätt att den professionelle själv får välja medel för att uppnå de förutbestämda målen. Eftersom socialarbetaren inte involveras i diskussionen om vilka mål som ska nås skapas emellertid ett ”falskt handlingsutrymme” (ibid: 9).

Det finns forskning som pekar på att hand i hand med ett beskuret handlingsutrymme följer på vissa områden en avprofessionalisering (Henriksson et al 2006; Brante 2014) eller ”proletarisering” (Foster 2011: 9) av det sociala arbetet. Detta innebär att uppdraget allt mer blir en fråga om att utföra fragmenterade order och att kvaliteten på arbetet anses kunna garanteras av standardiserade tillvägagångssätt och tillhörande kontrollapparater (Power 1997; Baines 2006; Aronson & Smith 2009). En trend som dokumenterats i England och USA (mig veterligen inte i Sverige) är att arbetsgivare väljer mindre utbildad och därmed billigare arbetskraft till att utföra automatiserade uppdrag som tidigare utförts av socialarbetare (Barker 1996; Eikenberry et al 2004; Schram 2012;). I Sverige finns det däremot studier som följer pågående digitaliserade initiativ där Artificiell Intelligens ersätter vissa av socialsekreterarnas arbetsuppgifter inom bland annat ekonomiskt bistånd (se Svensson & Larsson 2017).

Ponnert & Svensson (2016) pekar på risken för att ett slags ”manual-mental-professionalism” skapas men menar samtidigt att en balans mellan teknikalitet och handlingsutrymme är möjlig. Det hela kommer an på hur socialarbetarna förhåller sig till manualerna – som styrande eller som informerande och rådgivande. Socialarbetaren ställs därmed inför högre krav att inte falla in i det tekniska förhållningssättet utan att utnyttja det handlingsutrymme som kvarstår. I viss utsträckning kommer detta an på de krav som ställs inom organisationerna de arbetar. Liljegren & Parding (2010) skriver på liknande sätt om hur den epistemiska status som de manualbaserade modellerna får blir avgörande för om handlingsutrymmet och i förlängningen socialarbetarnas status kommer att förändras.

Andra professionsforskare beskriver förändringarna snarare som en om-professionalisering än som en avprofessionalisering. En vanlig utgångspunkt är Julia Evetts (2009) två idealmodeller för hur professionellt arbete kan styras och legitimeras: utifrån den professionellas erfarenhet, autonomi och stöd i kollegiala forum (yrkesprofessionalism), eller utifrån organisationens intressen och byråkratiska regler (organisationsprofessionalism). Dagens västerländska reformer inom människobehandlande organisationer beskrivs ha inneburit en omformulering från yrkesprofessionalism till organisationsprofessionalism (Evetts 2009). Liljegren (2008) har studerat vad dessa två idealmodeller innebär för hur svenska socialsekreterare på olika enheter konstruerar gränser gentemot varandra. Han finner att gränser konstrueras utifrån de två idealen: behandling och klientrelation å ena sidan, och ämbetsmannamässighet och organisatoriskt ansvar å den andra. Reformerna får dem att allt mer orientera sig åt det senare hållet, vilket innebär att verksamma inom socialt arbete behöver konstruera gränser gentemot andra byråkratiska professioner såsom jurister och förvaltningsekonomer.

”Perverterade effekter” och ”omvända incitament”

I enlighet med talesättet ”what gets measured gets done” eller ”what is counted counts” finns det flera studier som pekar på att aktiviteter och arbetsinnehåll kan vridas mot att i första hand tillfredsställa den kontrollerande statistiken (Power 1997; Bevan & Hood 2006; Lindgren 2014). En rad mer eller mindre icke avsedda konsekvenser refereras till som ”perverterade effekter”.

En sådan effekt kallas för målförskjutning. Amerikanska studier från den ideella sektorn visar hur nya krav (från privata och statliga finansiärer) på att organisationer ska visa upp mätbara effekter har påverkat deras aktiviteter och inriktning. Organisationer kom till exempel att skifta målgrupp, utöka administrationen, den strategiska planeringen och marknadsföringen, samt att

avsluta andra projekt (Lynch-Cerullo & Cooney 2011; Alexander 2000). Några forskare har intresserat sig speciellt för fenomenet "benchmarking" där organisationer jämförs och rankas genom statistiska databaser i syftet att identifiera "bästa praktik". Kritiska författare kallar dock fenomenet för "naming and shaming" (Cutler & Waine 2003: 125; Ward 2011: 7). Det har successivt kommit att uppstå en hel industri kring benchmarking (Hood et al 2008) och dess konsekvenser för de rankade organisationerna har kommit att bli ett eget forskningsområde. Mest påtaglig effekt har sådana rankingssystem haft för högre utbildning eftersom universitetens och högskolornas poäng i sådana jämförelser har en direkt påverkan på studenters val av studieort (Apple 2001; Connell et al 2009; Ward 2011). Bland annat Strathern med flera (2000) och Espeland & Sauder (2007, 2009) har visat hur sådana projekt omstrukturerat utbildningsväsendet i Storbritannien och USA. Organisationerna har anpassat sina verksamheter, fördelat om resurser, omdefinierat uppdragen och även uppfunnit kreativ statistikrapportering, allt för att hamna högt i rankingarna. Amerikanska universitet omprioriterade bland annat principer för stipendieutdelning till förmån för högpresterande studenter istället för etniska minoriteter (Espeland & Sauder 2009). Lena Lindgren och medförfattare (2012) ser begynnande liknande tendenser i förhållande till den svenska utbyggnaden av rankingsdatabasen Öppna Jämförelser.

Ett till målförskjutningen relaterat fenomen som återkommande beskrivs kallas för "creaming" eller "cherry-picking". Detta innebär att organisationer försöker påverka intaget av klienter till personer med goda förutsättningar att lyckas med det organisationen erbjuder. På så vis kan de visa upp god resultatstatistik, vilket är avgörande för att få ny finansiering. Några skapar höga inträdeströsklar, medan andra enligt forskningen medvetet gör ansökningsprocessen så komplicerad att en viss typ av klienter ger upp (Gilman 2001; Abramovitz & Zelnick 2013).

Den amerikanska socialpolitikforskaren Evelyn Brodtkin (2011) visar genom en observationsstudie hur "frontlinjebyråkrater" anpassar sig efter prestationsmått och skapar informella praktiker långt från policymakarnas intentioner. Bakom ett projekt som hyllats just för höga poäng i förhållande till prestationsmålet antal avslutade ärenden finner hon personalens "adaptiva strategier" som missgynnat klienter. Strategierna benämner hon "administrative underinvestment" (t.ex. att leta efter en anledning att avsluta fall på grund av för lite resurser), "managing need versus speed" (t.ex. att fylla i akter med standardformuleringar på förhand för att klientmötena ska gå snabbare), "managing resource limitations and service demands" (t.ex. att placera klienter i program med lediga platser snarare än program som passar), och slutligen

”managing dissonance and demand” (att begränsa klienters tillgång till service). Andra studier har visat hur socialsekreterare förlängt behandlingar utan att behov förelegat (Gallina 2010) och att barn som inte trivs i sitt fosterhem inte har omplacerats (Munro 2004: 1086), i båda fallen med förklaringen att organisationernas statistik annars skulle missgynnas.

Från andra människobehandlande organisationer kommer ett flertal exempel på hur fel det kan bli med ett allt för militant mätfokus. Dessa innefattar situationer som exempelvis: 1. Tiden det tar för en ambulans att rycka ut avgör om insatsen kategoriseras som lyckad, oavsett vad som händer med patienten (Lapsley 2009), 2. Att poliser gör ”lätta” ingripanden för att få upp sin pinnstatistik (Lapsley 2009; Mork Lomell 2011), 3. Hur en fängelsedirektör i en rättstvist kan svära sig fri från ansvar med hänvisning till att han uppfyllt de på förhand ställda ”performance targets” (Barberis 1998), och 4. Olika typer av statistikmanipulation, exempelvis dubbelbokande av klienter för att öka siffrorna (Bevan & Hood 2006; Clarkson 2010; Gallina 2010). McGivern & Ferlie (2007) har slutligen studerat läkare som varit ovilliga att synliggöra sitt arbete i nya utvärderingssystem, eftersom de inte upplevs reflektera den faktiska innebörden. Istället håller de sina aktiviteter osynliga genom att leka ”tick-box-games” och fyller i formulären utifrån vad de tänker sig att granskaren tycker ser bra ut.

Förändrad förståelse för klienter och klienters problem

John McDonald (2005) menar att nya sätt att mäta har gått hand i hand med nya sätt att se på klienter och vad som orsakar deras problem. Individualiserande och patologiserande perspektiv på sociala problem har kommit att bli dominerande diskurser på det område han studerar: våld i nära relationer. Dessa parallella förändringar har visat sig förstärka varandra då ”easy to measure-output” (ibid: 281) kräver förenklade synsätt på individer och problem. Effekt eller framgång kunde enligt tidigare mer holistiska synsätt betyda att en kvinna kunde lämna personen som utsätter henne för våld och samtidigt ha ekonomisk, politisk och social självständighet. I den patologiska modellen mäts effekterna istället i termer av kliniska individuella mål om att bli färdigbehandlad. Poängen som görs är att krav på effekter som kan mätas tvingar socialarbetarna att tänka annorlunda om sina klienter och deras problem. I en studie av Evans med flera (2005) från psykiatri i Australien noteras en sådan förändring genom uppkomsten av patientkategorin ”bed blocker” (sängblockerare). Kategorin har ersatt benämningen ”färdigbehandlad patient”. Detta beskrivs vara en konsekvens av att personalen skulle rapportera in data enligt en resultatmätningsskala som också gjorde de

professionella ansvariga för den ekonomiska hushållningen. McDonald (2005) och andra (t.ex. Apple 2001; Aronson & Smith 2009) skriver om en "avpolitisering" av det sociala arbetet och ett slags "narrowing of the social" med vilket menas ett minskat fokus på strukturella och sociala förståelser av individers problem.

Professionellas upplevelser och attityder

Kring professionellas mer allmänna upplevelser av att i sin vardag arbeta enligt de nya styrformerna har det dokumenterats både positiva och negativa aspekter, även om de senare överväger.

Å ena sidan verkar tydligt definierade mål och delmål som standardiserade tillvägagångssätt erbjuder kunna leda till en positivt upplevd tydlighet och avgränsning i socialarbetarens uppdrag. En slags struktur och riktning utstakas och socialarbetaren får ett kvitto på när mål uppnåtts (Bringselius 2011; Agevall, Jonnergård & Krantz 2017; Falkenström & Hjärpe 2018). Det kan också skapas tydlighet gentemot klienter gällande både tillgång till och innehåll i välfärdstjänsten, vilket kan underlätta i klientkontakten (Healey 2002).

Å andra sidan har dessa fördelar en baksida och de mer skeptiska eller negativa upplevelserna kan handla om följande: 1. Att det som mäts i dessa system inte upplevs hjälpa socialarbetarna framåt eftersom det inte reflekterar vad de faktiskt gör eller vill göra i sitt arbete (Munro 2004; Baines 2006; Brodtkin 2006). 2. Rädsla för att få sparken om man inte kan prestera enligt uppsatta standarder (Abramovitz & Zelnick 2013). 3. Mindre utrymme för att ta sig an komplexiteten i klienters behov och därmed upplevelser av känslomässig utmattning, etisk stress och av att ha övergett klienterna (Aronson & Smith 2009; Gallina 2010; Bornemark 2018), 4. Upplevelser av stress och missnöje på arbetsplatsen, vilket bland annat lett till hög personalomsättning (Munro 2004; Lauri 2016).

Blandade uppgifter presenteras om hur praktikerna i Sverige tagit emot initiativ inom ramen för evidensbaserad praktik. I Liljegren & Pardings (2010) och Lauris (2016) studier framkommer bilden att de nya styrningsinitiativen upplevs negativa i form av hämmande kontroll. Tidigare studier har som nämnts emellertid pekat på att socialarbetares attityder till evidensbaserad praktik och effektstudier gradvis förändrats till att vara mer positiva, men att en del av skepsisen fortfarande handlar om just mätandet (Bergmark & Lundström 2006; Nordlander 2006). Resultaten tyder på polariserade ställningstaganden även bland praktikerna i frågan om evidensbaserad praktik.

Det finns studier som uppmärksammar att själva implementeringen av evidensbaserad praktik kantats av svårigheter där några menar att detta beror på att kunskapen inte är meningsfull för praktikerna (Petersén och Olsson 2014: 1586). Hjelm & Moller (2016) studerade så kallade kunskapsportaler i Danmark, vars syfte var att förmedla kunskap från forskning till politik och praktik. Den evidenshierarki som portalen från början skulle utgå från, med RCT-studier kategoriserade som "forskning" och övrigt som "erfarenhet", fick så småningom mjukas upp. Det visade sig att när praktikerna skulle söka i portalen så avfärdade de studier som var kategoriserade som forskning. Skälet som uppgavs var att studierna var gjorda av personer som inte "smutsat ner sig". Det som istället var kategoriserat som "erfarenhet" var praktikerna däremot mer mottagliga för (ibid: 9).

Motstånd från professionella

Anställdas motstånd mot ledning generellt eller specifika styrningsinitiativ inom företag och offentliga organisationer är som redan nämnts ett etablerat forskningsområde inom organisations-, arbetslivs- och professionsforskning. I kapitel 3 berörs några olika traditioner för att förstå motstånd teoretiskt. Här redogörs för några studier som berör konkreta motståndsuttryck inom socialtjänsten internationellt och i Sverige.

Reinders (2008) kommer fram till att när professionella ställs inför reformer som *new public management* är det vanligaste förhållningssättet foglighet. I annan forskning finns dock exempel på hur både socialarbetare och deras chefer på olika nivåer inte bara lyder passivt utan också utövar motstånd och protesterar på olika sätt. Connell med flera (2009) har sammanställt studier om hur professionella har relaterat till NPM-reformer inom australisk socialtjänst och sjukvård. Resultaten visar att dessa inte helt lyckats ersätta andra normer. Bland annat inom socialt samhällsarbete noteras en fortsatt praktik starkt rotad i professionella normer och fokus på klienters behov.

I tidigare nämnda studie av Donna Baines (2006) identifieras två sorters motstånd: generellt och specifikt motstånd, som kanadensiska socialsekreterare utövade när de ålades att börja arbeta med kvantifierade behandlingsplaner. Det generella motståndet tog sig uttryck genom hur socialarbetarna tog kontroll på nya sätt. Exempelvis började några jobba över utan lön för att kompensera för den brist på kvalitet i brukarmötet som det nya tillvägagångssättet innebar (jfr Schram 2012). Det Baines kallar specifikt motstånd innebar att socialarbetarna använde sitt handlingsutrymme för att producera resultatsiffror som de ansåg fördelaktiga. Detta kunde exempelvis vara att hålla siffrorna "nere" för att inte öka pressen på arbetsplatsen, att fejka

statistik, eller ”glömma” att fylla i sina behandlingsplaner för att kunna göra andra insatser istället. Det som vissa benämner oönskade konsekvenser belyses alltså i denna studie som motstånd.

Några kvinnliga mellanchefer inom kanadensisk socialtjänst och sjukvård som studerats av Aronson & Smith (2009) kunde inom ramen för sin chefsposition förhandla med ”styrningslogiken”. De fann sätt att bibehålla en praktik de definierar som rotad i en social rättviseagenda (ibid: 1). En del vägrade att implementera aktiviteter som de uppfattade skulle bidra till ett begränsat förhållningsätt till klienternas problem. Andra valde medvetet att prioritera de mest marginaliserade klienterna och inte dem med hög sannolikhet att lyckas. Ytterligare exempel handlar om hur cheferna lade tid på att översätta klienternas berättelser och behov till ett modernt chefspråk så att deras intressen kunde gynnas. Flera av cheferna hade en uttalad agenda att återpolitisera och bredda det sociala arbetets praktik (ibid: 10–12).

Statsvetaren Marcus Lauri (2016) identifierar också olika sorters motstånd: 1. Att göra det man ska fast på ett oengagerat robotaktigt sätt. 2. Säga upp sig och söka nytt jobb. 3. Visa besvikelse över hur det blivit. 4. Engagera sig i nätverk och träffa klienter utanför jobbet eller 5. Låta sig intervjuas och uttrycka sin kritik inför forskare. Han menar dock att samtidigt som de alla är uttryck för en ovilja att inordna sig i de nya systemen tjänar ändå flera av dessa motståndsuttryck organisationens kontrollsyrte och uttrycker internaliserade styrningsideal. Att exempelvis på ett oengagerat sätt ”copy-pasta” standardformuleringar när klientrelationer ska dokumenteras, eller träffa klienter på privat tid, är en sorts motstånd som åstadkommer föga förändring. I det nätverk av kritiska socialarbetare han själv studerat ser han dock tecken på hoppfull kritisk reflektion och organiserat motstånd.

Faktaproduktion i vetenskap och människobehandling

De studier jag redogör för här berör på olika sätt de processer varigenom siffror, standarder och andra hårda fakta kommer att uppfattas som mer legitima och robusta, och till och med säkrare än annan kunskap. Det handlar dels om studier om ”stabiliseringsprocesser” under det att fakta produceras, dels om retorik när denna sedan lanseras, exempelvis i en kontext av professionell kunskapsanvändning. Dessa studier identifierar jag som särskilt relevanta för min studie då de ger ledtrådar till den aspekt av den föränderliga praktiken som intresserar mig, det vill säga synen på vad som är kunskap.

Forskning om förhandling, tolkning och stabilisering

Inom området "Science and Technology Studies" finns forskning om de interaktionsprocesser som föregår att något uppfattas som fakta och kunskap. I olika kontexter såsom i vetenskapliga laboratorier (Knorr Cetina 1983, 1999; Latour & Woolgar 1986), nationella surveyundersökningar (Kullenberg 2012) och indikatorutveckling i hälso- och sjukvård (Zuiderent & Bal 2011) visar denna forskning att vetenskapliga fakta såväl som statistik och standarder föregås av förhandlingar, tolkningar och osäkerhetsmoment under själva produktionsprocessen. Dessa omständigheter tenderar samtidigt att suddas ut när resultaten rapporteras och sedan återges exempelvis i medierna, eller inför kollegor, politiker och beslutsfattare. Fenomenet kallas ibland *black-boxing* och är ett uttryck för vad Latour kallar "purification", processen där kunskap renas från sin subjektiva avsändare (Latour & Woolgar 1986: 58, jfr organisationsforskarna March och Simons begrepp "osäkerhetsabsorbering" från 1958). Låt mig illustrera med resultat från några studier relevanta för min avhandling.

Renita Thedvall (2006) identifierar *black-boxing* när en arbetsgrupp inom EU:s administration ska arbeta fram gemensamma indikatorer för alla medlemsländers arbete med sysselsättning och sociala frågor. Processen som hon observerade genom att delta på arbetsgruppens möten utmärktes av förhandlingar mellan länderna. Olika definitioner (sätt att mäta) som föreslogs skulle missgynna olika länder på grund av deras specifika etniska sammansättningar. Varierande politiska och kulturella kontexter blev störande moment i försöken att leva upp till EU:s ideal om att kunna jämföra länderna utifrån objektiva parametrar. När indikatorerna väl beslutats såg Thedvall hur dessa fick ett eget liv, uppfattades som objektiva och neutrala, och användes i flera olika sammanhang som underlag för policyskapande. Hennes slutsats är att siffror i form av indikatorer formas genom kunskapsförhandlingar snarare än på basis av objektiva kriterier.

Med empirisk bas i den svenska Riksrevisionens granskning av energimyndigheten har Fredrik Svärdsten Nymans (2012) vid Handelshögskolan i Stockholm undersökt hur och under vilka omständigheter organisatoriska aktiviteter konstrueras som "performance" (prestation) i granskningsförfarandet. Han beskriver granskningen som en successiv stabilisering av en komplex och skör process. Processen består av ett definitionsarbete (av vad prestation är) som involverar flera aktörer och som påverkas av många faktorer, omges av förhandling och ibland konflikt. Granskarna är beroende av de lokala aktörerna för att kunna fastställa vad granskningens kriterier innebär i den aktuella kontexten, men måste samtidigt upprätthålla bilden av att vara oberoende. Prestation konstrueras lika mycket

genom företablerade standarder som de representerades reaktioner mot hur deras arbete synliggörs i granskningen. I ett fall, där verksamhetens "outputs" skulle definieras, förhandlade man bort aktiviteter som inte kunde synliggöras kvantitativt i redovisningssystemet. Efter påtryckning från de granskade tjänstemännen kompletterades rapporten emellertid med en berättelse.

Tøndel & Anthun (2013) har på liknande sätt utforskat styrningsstatistiska produktionsprocesser med den norska databasen IPLO (individbaserad hälso- och omvårdnadsstatistik) som empiriskt fall. Databasen som utvecklades under 2000-talet syftade inledningsvis till att samla in information om personer med funktionshinder för att kunna kopplas till standarder för vård- och omsorgsinsatser. Författarna beskriver databasens brokiga väg fram till lansering som kantad av statliga bekymmer och organisatoriska utmaningar. Flertalet förhandlingar fördes om vad som skulle mätas, hur mätningen skulle gå till och hur statistiken skulle användas och nya intressen kom till längs vägen i takt med att systemet förfinades. Bland annat tillkom syftet att använda statistiken för att jämföra enheter och organisationers resultat med varandra efter influenser från konsulter som anlätades i ett senare skede. I två andra artiklar (2013, 2014) visar Tøndel sedan hur den praktiska utövningen påverkas när IPLO knyts till hälso- och omsorgsarbetet. Ett intressant samband hon fann var att det spelade roll hur de anställda förhöll sig till siffrorna som kunskapskälla när de arbetade med utredningar och ansökningar och skulle föreslå insatser. Några förhöll sig som "upproriska samarbetspartners", andra som "obelevade kollegor", som "allierade" eller som "robotar" (2014: 16). Handläggare som upplevde att de läste "riktig" information om klienterna i databaserna använde dem också som vägvisare i sitt arbete (och utförde alltså regeringens bakomliggande budgetagenda), medan de som ifrågasatte siffrorna inte styrdes i lika stor utsträckning. IPLO:s potential att disciplinera praktiken låg alltså i dess möjlighet att framställa informationen som objektiv och robust (2013: 86). Detta är viktiga resultat för min analys som också handlar om praktikers förhållningssätt till liknade "sifferinstruktioner".

I Alexander Björks avhandling (2016) om evidensbaserad praktik i missbruksvården finns en artikel (2014) som handlar om hur den försiktigt strukturerade metoden Motiverande samtal (MI) kom att betraktas som en evidensbaserad metod. Björk analyserar vetenskapliga artiklar, forskningsrapporter, böcker, hemsidor och andra dokument om MI mellan 1983 och 2002. Han noterar att snarare än växande "bevis" eller konsensus bland forskare är det ett förändrat språkbruk kring metoden som fått den att stabiliseras. MI är egentligen inte en tillräckligt standardiserad metod för att kunna evidensbaseras enligt RCT-standarder. I tidiga rapporter ser Björk att det tydligt omnämns att visade effekter gäller lokala versioner av metoden

(därmed kan inte effekter för MI som enhetlig metod beläggas). Dessa omständigheter omnämns emellertid inte i senare dokument. Genom omdefinitioner och nya sätt att tolka resultaten (snarare än nya resultat) kommer formuleringarna successivt att handla om MI:s effektivitet. Björk drar slutsatsen att MI:s evidens har stabiliserats i interaktion mellan flera aktörer.

Processer av stabilisering har också noterats i studier om utvecklingen av den statistiska databasen Öppna Jämförelser i Sverige, där författarna inte positionerar sig inom STS-traditionen, men likväl visar på viktiga aspekter om faktaproduktion. Lindgren och medförfattare (2012) ser i likhet med Groth Andersson & Denvall (2017), och Carlstedt & Jacobsson (2017) att inrapporteringen till dessa databaser är förenad med administrativa och logistiska problem, vilket skapar stort utrymme för tolkning och kreativitet för administratörerna. I kommuner som Lindgren med flera studerade kom Öppna jämförelser att få stor politisk betydelse och därmed en faktisk påverkan på organisationen, trots omfattande tvivel kring underlagets validitet.

Kunskapsdikotomier i chefs- och myndighetsretorik

Några studier analyserar den retorik som omger flera aktuella initiativ att standardisera och evidensbasera socialt arbete. Ett retoriskt grepp är att konstruera en kontrast mellan siffror eller hårda fakta och socialarbetares andra kunskapskällor. Martinell Barfoed & Jacobsson (2012) analyserar exempelvis lanseringen av det standardiserade bedömningsinstrumentet Addiction Severity Index (ASI) i Sverige och hur detta presenteras och lärs ut till de socialarbetare som ska jobba med instrumentet. Retoriken bygger på dikotomier med normativa implikationer. ASI presenteras som något nytt och modernt jämfört med ”traditionellt” socialt arbete. Objektiva och vetenskapliga fakta antas genereras via det standardiserade frågebatteriet som ligger till grund för beslut istället för på basis av den traditionellt arbetande socialarbetarens magkänsla och intuition. På så vis konstrueras en ny evidensbaserad professionell stil som också tjänar syftet att ge legitimitet åt socialt arbete.

Lauri (2016) uppmärksammar motsvarande dikotomi i en diskurs kring socialt arbete som icke rationellt och känslostyrt med kopplingar till yrkets kvinnodominans. Han menar att det var denna diskurs som bäddade för att evidensbaserad praktik kunde lanseras som en lösning. Liknande retorik om att ”mäta för att veta och kunna styra”, vilket sattes i motsats till en ineffektiv och gammaldags ”kommunal lunk”, observerades i en chefsutbildning för socialtjänstchefer (Hjärpe 2017). Jacobsson & Meeuwisse (2018) noterar vidare hur företrädare för statlig kunskapsstyrning använder ”evidensbaserad

kvalitetsgaranterad kunskap” och ”icke evidensbaserad, skadlig och oetisk praktik” som binära kategorier. Dessa studier är betydelsefulla då de belyser med vilket slags retorik som sifferstyrning vinner terräng.

Min studie i relation till forskningsfälten

Flera studier visar alltså att reformer och nya sätt att styra har haft betydelse för professionella som arbetar i offentliga välfärdsorganisationer. Annan forskning presenterar resultat om hur fakta, i det här fallet standarder, prestationsmått och statistik, produceras och konstrueras genom social interaktion. Genom analysen förhåller jag mig löpande till resultat från båda dessa områden. Jag sammanför dem genom att utifrån ett kunskapssociologiskt perspektiv (se kapitel 3) ställa in skärpan på den kunskapssyn och kunskapsanvändning som formas i spänningen mellan styrningsinitiativ som innefattar mätning och kvantifiering och svaren som formuleras av dem som är föremål för styrningen.

Flera centrala utgångspunkter i min studie återfinns därmed på olika håll i den redovisade litteraturen. Teoretiska hörnstenar för min avhandling såsom konstruktionism har jag gemensamt exempelvis med STS-studierna. Governmentality-perspektivet delar jag med bland andra Agevall, Jonnergård och Kranz (2017) och Lauri (2016). Den särskilda utvecklingen om ”governance by numbers” delas med bland annat Tøndel (2014). I likhet med professionsforskningen (Evetts 2009; Liljegren 2008) intresserar jag mig för professionell praktik och dess förutsättningar, liksom att intresset för motstånd också finns hos Lauri (2016) och Baines (2006, 2014). På några punkter erbjuder min studie nya infallsvinklar.

För det första: I majoriteten av de studier som refererats är utgångspunkten NPM eller EBP som helhet eller någon aspekt eller specifik metod inom dessa reformer. Siffrorna eller kvantifieringsinslaget är bara undantagsvis studiernas huvudsakliga fokus (t.ex. Tøndel 2014), utan berörs ofta som en av dess delar. Mitt bidrag till denna forskning är ett uteslutande och empirinära fokus på interaktion kring kvantifiering och sifferstyrning.

För det andra är kvantifiering och professionellas aktörskap i motståndssyfte framträdande i min studie. Motstånd som utövas inom ramen för den kvantitativa logiken identifierar jag som ett utforskat forskningsområde. Själva aktörsperspektivet, liksom nyanseringen av professionella som offer för styrningsinitiativ, har jag gemensamt med exempelvis Liljegrens (2008) studier om professionellt gränsarbete. Ett aktörskap som tar sig uttryck genom

sifferanvändande i motståndssyfte är emellertid en vinkel som utmärker denna avhandling (se kapitel 3).

För det tredje kan avhandlingen placeras nära de förhållandevis få studier av socialtjänsten som bygger på etnografiskt material (se dock Brodtkin 2011; Björk 2016 samt Jacobsson & Martinell Barfoed 2019). Ansatsen bidrar med kunskap om hur styrningen och förändringen går till ur ett vardagsperspektiv och de ställningstaganden och förhandlingar som hela tiden görs (se kapitel 4). Vardagliga, till synes obetydliga mikrohandlingar utgör viktiga byggstenar för att förstå hur arbetet organiseras just i denna kontext (jfr Munro 1999; Barley & Kunda 2001; Samra-Fredericks & Bargiela-Chiappini 2008).

Slutligen: Även om min analys inte bygger på professionsteori finns gemensamma utgångspunkter med studier som tar sin utgångspunkt där. Inte minst Julia Evetts (2011) begrepp organisationsprofessionalism omfattar i stor utsträckning den sifferstyrning jag studerar. En skillnad är dock att jag intresserar mig för kunskapens konstruktion och användning i en mer grundläggande bemärkelse än att det sker en gränsdragning gentemot andra professioner. Sifferstyrning är i min studie i första hand ett fenomen som rör vardaglig kunskapskonstruktion och i andra hand en fråga om organisationer och professioner, även om dessa fenomen överlappar varandra (se även kapitel 3).

Kapitel 3. Teoretiska utgångspunkter

Min studie placerar sig i en traditionell statlig organisation – socialtjänsten – där socialarbetare har sin arbetsvardag och utövar sitt yrke. Jag intresserar mig för hur dessa socialarbetare förhåller sig till och påverkas av styrambitioner som berör deras kunskapsanvändande. Avhandlingens problemområde kan därmed betraktas som ett organisatoriskt fenomen med följden att jag i första hand skulle vända mig till organisationsteorin för att hämta verktyg till min analys. Inte minst den så kallade nyinstitutionella teoribildningen har mycket att tillföra om hur och varför organisationer som socialtjänsten styrs på vissa sätt (t.ex. genom mätning eller genom tillit), och hur olika trender, normer, krav och förväntningar från den institutionella omgivningen påverkar organisationers riktning (se Meyer & Rowan 1977; Powell & Di Maggio 1983 eller Greenwood et al 2008 för översikt). Det hade också varit rimligt att utgå från professionsteori för att analysera hur socialarbetarnas professionsområde och status påverkas och eventuellt förändras av styrningsambitioner i förhållande till tidigare praktik och gentemot andra professioner (se Brante 2014).

Då mitt huvudsakliga studieobjekt varken är socialtjänsten som organisation eller socialt arbete som profession, utan hur styrningen går till och vad det innebär för vardagspraktiken, har jag vänt mig till annan teoribildning än ovanstående alternativ. Den organisatoriska såväl som den professionella kontexten är viktig men sätts i bakgrunden för de praktiker som utformas i spelrummet mellan chefer, administratörer och handläggare. Därför har jag valt att lita på teori som tillåter mig att komma nära aktörerna i sin vardag (jfr Barley & Kunda 2001). Här har jag funnit att sociologiska perspektiv som tar sig an samhällelig organisering på ett grundläggande sätt varit användbara (jfr Samra-Fredericks & Bargiela-Chiappini 2008; Rawls 2008).

I det följande presenteras ett paraply av perspektiv och begrepp hämtade från närliggande teoretiska traditioner. Först redogörs för interaktionistiska utgångspunkter, sedan beskrivs begrepp som sammanförs under vad som benämns ett kunskaps- och kvantifieringssociologiskt perspektiv. Här placeras studien i en konstruktionistisk kunskapssociologisk tradition med influenser från

etnometodologin och ett ramverk kring ”hårda” faktas användning och funktion (hårda fakta som siffror, mätningar, standarder med mera). I nästa steg behandlas teoretiska utgångspunkter för den mer konkreta praktik som jag studerar inom ramen för den kunskapssociologiska ansatsen; styrning av socialarbetare och de förhandlingar och svar som uppstår i dess anslutning. Givet mitt intresse för styrning med hjälp av mätning och kvantifiering tar jag utgångspunkt i både teori om ”governing by numbers” och kritik som framförts om dess begränsningar. Teorin kompletteras med perspektivet ”statistikaktivism” som fångar siffror som tillämpas i motståndssyfte, och begreppet ”pragmatiskt motstånd” som inte minst nyanserar bilden av en organisationsledning som rationell och logisk. Genomgående lutar jag mig mot ansatser som betonar vikten av empiriska undersökningar i specifika praktiska kontexter (t.ex. Garfinkel 1967; Blumer 1969/1986; Timmermans & Epstein 2010).

Interaktionism som grund

Till att börja med vill jag beskriva studien som i grunden interaktionistisk, vilket inte minst framträder genom valet att göra etnografiskt fältarbete med en strävan efter att fånga deltagarnas samspel och dess dynamik. Styrning och motstånd studeras med fördel genom ”people engaging in action” eller ”people interacting” (Blumer 1969/1998: 6), det vill säga vad de i specifika kontexter gör både i handling och med ord. I den här studien antas deltagarna ständigt och föränderligt interagera med sig själva och andra genom att aktivt tolka, definiera och tillskriva situationer och skeenden, direktiv, handlingar och objekt en mening. Detta meningstillskrivande får betydelse för det egna agerandet (Blumer 1969/1998: 2, 11; Atkinson 2015: 45). Kort uttryckt; styrningsambitioner genererar eller väcker olika svar och handlingar vilka föregås av deltagarnas tolkningar av dessa ambitioner. Hur något definieras och tolkas blir till eller ”görs” i interaktion med andra med hjälp av symboler, inte minst språket. Den amerikanska sociologen Herbert Blumer formulerade det på följande sätt:

Symbolic interactionism does not merely give a ceremonious nod to social interaction. It recognizes social interaction to be of vital importance in its own right. The importance lies in the fact that social interaction is a process that forms human conduct instead of being merely a means or a setting for the expression or release for human conduct. (Blumer 1968/1998: 8)

Direktiv, objekt, handlingar och situationer har alltså inte en given mening som överförs genom interaktion, utan meningen skapas i denna interaktion som är formativ i sin egen rätt (ibid: 10). Detta innebär att måtten, siffrorna och ytterst styrningen får sin betydelse genom den mening som deltagarna tillskriver den och hur de agerar därefter, vilket enbart kan studeras genom att vara på plats i deras arbetsvardag. Dessa övergripande interaktionistiska utgångspunkter finns i bakgrunden för de mer konkreta perspektiv och begrepp som jag redogör för i det följande.

Ett kunskaps- och kvantifieringssociologiskt perspektiv

I den kunskapssociologiska traditionen finns ett intresse för hur det som praktiseras, uppfattas och definieras som kunskap formas av olika individuella såväl som samhälleliga processer och intressen, nämligen kunskapens "sociala" kontext (Znaniecki 1940; Merton 1973). Jag ska redogöra för vilken tradition inom det breda kunskapssociologiska området som avhandlingen vilar på.

Kunskapskonstruktion med reella konsekvenser

När det kommer till frågan om hur kunskap blir till och överförs utgår jag, i enlighet med Berger och Luckmanns (1979) socialkonstruktionistiska kunskapssociologi, att det är mot social interaktion och förhandlingar mellan människor i "vardagslivet" som uppmärksamheten ska riktas (ibid: 41). Berger och Luckmanns idéer om att kunskap och kunskapens betydelse är något som konstrueras (skapas) och institutionaliseras (blir självklar och förgiven) genom social interaktion har varit vägledande. När jag formulerat mina forskningsfrågor har jag funnit stöd i deras förvissning om att man empiriskt kan och bör studera hur dessa processer går till.

Snabbt summerat beskriver denna ansats hur människor använder verbalt språk, ansiktsuttryck, gester och andra symboler för att göra subjektiva erfarenheter och tolkningar tillgängliga för andra. Därigenom kan de bekräftas, förhandlas och omformuleras genom interaktion med andra och efter hand institutionaliseras. Författarna utvecklar en begreppsapparat för att beskriva dessa processer i detalj. Processen de kallar "reifikation" (förtingligande) (ibid: 75) är särskilt relevant för min analys.

Reifikation i Berger och Luckmannsk mening innebär att kunskap, fakta eller information erhåller allt mer "bortommänsklig" fakticitet för varje tillfälle som den överförs till andra. I dessa överlämningsmoment glöms den mänskliga påverkan successivt bort och kunskapen får en allt starkare status som något naturligt, självklart och objektivt. Författarna intresserade sig främst för så kallat sunt förnuft, "common-sense" eller "kokbokskunskap" som människor tillägnar sig för att klara praktiska förehavanden i vardagslivet (ibid: 40). Reifikation är i detta sammanhang en långsam process av socialisation över generationer. Idén att fakta och information blir mer "sanna" ju längre bort från dess producenter de kommer har av andra (se tidigare forskning), liksom i denna studie, använts i mer konkreta organisatoriska kontexter och utifrån kortare tidsperspektiv. Jag ser exempelvis hur kunskap om barnavårdsärenden reifieras när ärendena enligt en speciell utredningsmodell placeras i olika ärendetyngdkategorier, vilka för med sig förväntningar på socialarbetarens arbete (se kapitel 7).

Jag utgår också från att kunskap som konstrueras på detta sätt får reella konsekvenser för dem som berörs. I terminologi från den symboliska interaktionismen uttrycks denna innebörd genom det berömda Thomas-teoremet; om situationen definieras som verklig blir den verklig i sina konsekvenser (Thomas & Swaine Thomas 1928: 572). När Atkinson och Gregory (2008) definierar vad ett konstruktionistiskt förhållningssätt i studier av medicinsk kunskap innebär framhäver de att en så kallad kulturell relativistisk ståndpunkt är oundviklig. Detta innebär att medicinska klassifikationer, definitioner och bedömningar ses som något som konstrueras på olika sätt över tid och som kan variera mellan kulturer och lokala sjukhuspraktiker. Olika sorters kunskap har också särskilt privilegierade ställningar i olika tidsepoker och kulturer. Atkinson och Gregory (2008) påpekar att en kunskapsrelativistisk ståndpunkt inte betyder att de följder och konsekvenser som dessa konstruktioner för med sig skulle vara överkliga. Konsekvenserna för den patient som ska behandlas, erhålla försäkring, få en diagnos, ett erkännande för eller en förklaring till sitt mående är högst verkliga. Likaså är praktikerna där diagnosticering och kategorisering sker grundade i verkliga handlingar utförda av verkliga människor (ibid: 603).

Den roll som siffror och andra "hårda" mått spelar i vardaglig kunskapsproduktion kan ses som en mer generellt formulerad fråga som ligger i bakgrunden av mitt mer konkreta intresse för styrning och motstånd. I min analys syns ett intresse för "faktakonstruktion" genom att uppmärksamhet riktas mot deltagarnas retorik kring och förhållningssätt till de måttstockar och mätinstruktioner de möter i sin yrkesutövning. För att exemplifiera analyserar jag hur självklara slutsatser om vad som ska göras dras utifrån kvantitativa

prestationsjämförelser (i kapitel 6) eller hur ärendetyngdssmätning (kapitel 7) skapar objektiva argument som blir svåra att argumentera emot. Styrningen får på så sätt reella konsekvenser för socialarbetarna (och i förlängningen för klienterna) genom den status som denna kunskapsform tillerkänns i den vardagliga interaktionen.

Hårda fakta, makt, förhandlingar och kompromisser

I den kunskapssociologiska litteraturen finns författare som griper sig an och analyserar sådant som kan tyckas vara tråkiga, vardagliga och förgivettagna praktiker såsom standarder och standardisering (Strathern 2000; Lampland & Leigh Star 2009; Timmermans & Epstein 2010), klassificering och kategorisering (Bowker & Leigh Star 2000), utvärderingar och granskningar (Power 1997), statistikproduktion (Best 2001; Desrosières 2002; Rudinow Saetnan et al 2011), kvantifiering (Espeland & Stevens 2008) och mätbar klocktid (Adam 1990, 1995). Ovannämnda fenomen, menar dessa författare, genomsyrar det moderna livet på ett så grundläggande sätt att vi tar dem för självklara och legitima i sin egen rätt då de i det närmaste reifieras (Berger & Luckmann 1979, Desrosières 2011). Praktikerna är inbäddade i vardagliga byråkratiska och administrativa rutiner som omgärdas av vad Michael Power kallar ”objektivitetskulturer” (2004: 779 jfr Bruno et al 2014: 201). Vid närmare undersökning av måtten och mätsättens tillkomst, användning och konsekvenser framträder emellertid de förhandlingar, intressen och förändringsdynamiker som omger dem (Espeland & Stevens 2008; Lampland & Leigh Star 2009, Timmermans & Epstein 2010).

De författare som jag inspirerats av menar att även hårda fakta i sina olika former ska ses som kunskap som människor konstruerar och använder på olika sätt (Porter 1994; Best 2001; Espeland & Stevens 2008). Vad siffror representerar är en produkt av människors tolkningar, val, intressen och förhandlingar om definitioner, mått och mätsätt, kategorival och användningsområden (Bowker & Leigh Star 2000: 85; Timmermans & Epstein 2010: 69, 72; Hammer 2011: 85). Argument framförs därmed för att uppmärksamhet bör riktas mot den makt och förändringspotential som dessa ”hårda fakta” besitter då de kan utgöra kraftfulla sätt att påverka och influera den sociala världen. Den blir en del av kedjor av händelser, interaktioner och praktiker som reglerar och organiserar det sociala livet (Shore & Wright 2000; Timmermans & Epstein 2010). Makt handlar här om vem som får definiera vad som ska mätas, kategoriseras eller standardiseras, hur det ska gå till, vem som ska mäta och vem som ska dra slutsatser (Adam 1995; Power 1997; Rudinow Saetnan et al 2011). Bowker och Leigh Star (2000) använder begreppet ”trade-offs”, vilket

kan översättas med "avvägningar" eller "kompromisser", för att poängtera att standardisering och klassificering med nödvändighet innebär att olika värden måste förhandlas med varandra. Timmermans och Epstein (2010: 83) uttrycker det som att "one person's much needed standard causes another person's suffering". De menar att varje nytt mått eller standard lyfter fram vissa värden, aktiviteter, prestationer och människor på bekostnad av något och att dessa gränsdragningspraktiker kan bli verktyg för exkludering. Flera sådana alternativa eller konkurrerande värden analyseras i min studie. Några exempel är relationsskapande och uppgiftsorienterade tidsrytmer, andra standarder, koder och normer som kommer från socialarbetarna, hänsyn till klientens helhetssituation och kontextbunden kunskap om tillgängliga behandlingar och insatser.

Mätningars funktion, användning och konsekvenser

Från en kunskapssociologisk ansats kan frågor ställas kring vad mätning, mätande och olika mått "gör" eller vad som uppnås och åstadkoms med hjälp av denna aktivitet, snarare än vad mätningarna "är" eller vad de representerar. Jag har funnit det fruktbart att tänka på de mått jag studerar (en tidsgräns för utredningar i socialtjänstlagen, prestationsjämförelser på så kallade pulstavlor, mätbara aktiviteter i checklistor och så vidare) på samma sätt som sociologen Lindsay Prior (2003) ser på dokument i allmänhet, det vill säga som något som kan och bör analyseras både för vad de innehåller och för vad de "gör". Tre centrala utgångspunkter i denna ansats kan lyftas fram.

För det första betraktar jag angivna mått och mätprocedurer som behållare av information som innehåller instruktioner, önskemål eller kommandon och intresserar mig för detta innehåll eller budskap. Prior (2003: 52; 2013: 4) talar om "scripts performing" eller "ordering its reader" på så sätt att dokument i större eller mindre omfattning, och med mer eller mindre tydlighet, innehåller någon form av budskap eller andemening om vem läsaren är eller ska vara, och vad som förväntas av den. Ett notblad instruerar exempelvis pianistens sätt att använda pianot och förutsätter samtidigt en pianist med en viss förkunskap (2003: 73). Ett exempel som belyser hur även siffror kan formulera manuskript (scripts) är en hage uppritad på en skolgård, där barnet ska hoppa i en viss ordning enligt siffrornas instruktioner (Prior 2013).

För det andra är det en lika viktig utgångspunkt att manuskriptens läsare, likt i den symboliska interaktionismen, ses som reflekterande, kreativa och aktiva. Genom hur budskapen tolkas och läses är mottagarna lika aktiva som siffrornas producent i hur dokumentet kommer att uppfattas (jfr Prior 2003: 17, 20). Siffrornas mening är lika mycket kopplad till läsarens aktuella användning

och tolkning som till de omständigheter som omger deras initiativtagare. Denna poäng har Prior gemensam med flera andra som poängterar samproduktionen av förståelser och betydelser mellan läsare och mottagare av dokument, däribland tekniska instruktioner (Akrich 1992) och utvärderings- och granskningsinstruktioner (Power 1997). Till och med när statistik används för styrning, som denna avhandling visar, förblir manuskripten och deras skapares intentioner öppna för tolkning. De kan omvandlas, omskapas eller bli antiprogram och stöta på motstånd.

För det tredje kan dokumenten också användas som verktyg, redskap eller resurser ”i sin egen rätt” på så sätt att de kan användas och refereras till på olika sätt för olika syften. Diagram, rapporter, lagtexter med mera kan, med Priors ord (2003: 11), åberopas som allierade i en debatt eller diskussion, som resurs för handlande i en viss riktning, eller som en fiende att krossa eller trycka ner. Prior (2008) visar bland annat genom en interaktionssekvens från ett möte i sjukhusmiljö hur patientjournalen refererades till som om den vore ytterligare en av deltagarna i rummet. Dokumentet åberopades av flera mötesdeltagare för att styrka olika argument. Oavsett avsändarens intention eller syfte kommer alltså manuskripten att ”läsas” och användas på olika sätt (ibid: 170).

Av ovanstående resonemang följer att manuskript med vissa tilltänkta funktioner kan få både avsedda och icke avsedda, till och med oönskade konsekvenser, såväl som de kan bli önskade på både oväntade och väntade sätt. Dokumentens fulla betydelse och funktion, behöver alltså tolkas i en helhet av olika konsekvenser och praktiker. Kvantifieringens syfte och mening fastställs genom hur mått och siffror används och vad som åstadkoms med hjälp av dem, vilket varierar i förhållande till tid och plats (Espeland & Stevens 2008: 406). Därför är det viktigt att empiriskt studera olika sammanhang där standarder och nya prestationsmättnings- eller granskningssystem införs, såsom i en yrkespraktik som socialt arbete (Prior 2003; Timmermans & Epstein 2010). I linje med Priors synsätt analyserar jag måttens budskap om vilka läsarna eller mottagarna ska vara och vad de förväntas göra. Samtidigt förhåller jag mig till dessa manuskript som ”situerade produkter” som tolkas och läses på olika sätt och åberopas utifrån olika syften.

Styrning som ”worked up accomplishments”

Inom etnometodologin har jag funnit konkreta verktyg för att komma nära de aktiviteter som kan te sig triviala och tråkiga, men som utgör den vardag där den ”sifferstyrning” jag är intresserad av blir till (jfr Samra-Fredericks & Bargiela-Chiappini 2008: 657).

Jag ser på styrningen och vad den "blir" i praktiken som något som åstadkoms genom ett kontinuerligt arbete eller "görande" på socialtjänst-kontoret (jfr Garfinkel 1967). Detta är ett arbete som utförs både individuellt av chefer, handläggare och administratörer och gemensamt i deras interaktion med varandra. Inom etnometodologin ställs frågor kring hur medlemmar "gör när de gör det de upplever sig behöva göra för att få jobbet gjort" (Randall & Sharrock 2011: 15). En viktig komponent är medlemmarnas meningstill-skrivande i förhållande till alla situationer de stöter på och som ligger till grund för handlingar och förhållningssätt (Samra-Fredericks & Bargiela-Chiappini 2008: 657). Oavsett vilken uppgift det rör sig om, eller vilket sammanhang de befinner sig i, använder medlemmarna sig av metoder, kompetenser och strategier för att åstadkomma de uppgifter de har framför sig. Sådana metoder utgörs av såväl retorik som praktiska handlingar och annat. Ofta måste flera olika hänsyn vägas mot varandra varför beslut och handlingar ska betraktas som situerade. I denna kontextbundna "know-how" ingår för medlemmarna att reflexivt förhålla sig till, motivera och legitimera sina handlingar i förhållande till anspråk som görs både av individen själv och av andra. Medlemmarna förhåller sig alltså också till hur deras arbete uppfattas och ser ut utifrån (Garfinkel 1967). Dessa "medlemskompetenser" definieras som *arbete* eller *görande*.

Där jag analyserar interaktioner kring lagstadgade utredningstider syns de etnometodologiska influenserna särskilt tydligt. Lagens direktiv om att barnavårdsutredningar inte får överstiga fyra månader kan ses som ett manuskript (Prior 2003) för hur socialsekreterarna "bör" fördela sin tid. I förhållande till sådana manuskript är människor alltid kreativa och kommer att försöka ta kommando över den tid de har till förfogande, vilket Flahertys (2003) begrepp "time work" fångar. Tidsarbete är en process där vi konstruerar och påverkar vår egen tidsuppfattning och tidsanvändning utifrån givna ramar. Flaherty (2003) menar att på samma sätt som flygvärdinnorna i Hochschilds studier gör "emotional work" för att uppnå ett genuint omhändertagande av passagerarna, och liksom Garfinkels "Agnes" gör "woman work" för att åstadkomma kvinnlighet, gör de tidspressade ingenjörerna han studerat "time work" för att frammana den egna tidsupplevelsen (Flaherty 2003: 18).

Tidsarbete ska alltså ses som ett åstadkommande av aktörerna som "gör" tid genom aktiva förhandlingar och strategiska anpassningar inom ramen för en uppsättning strukturer som påverkas av olika kulturella och organisatoriska omständigheter (Moen et al 2013: 103). Det kan handla om subjektiva strategier för att påverka hur man själv upplever den tid man har till förfogande (till exempel att klottra på ett möte för att tiden ska gå snabbare), om strategier och kompromisser för att hinna nå en deadline (som exempelvis att förhandla ner ambitioner) eller om initiativ för att utmana och förhandla om tidsramen (Flaherty

2003; Moen et al 2013). I kapitel 5 analyseras sådana tidsstrategier som deltagarna tillämpar för att färdigställa barnavårdsutredningar inom fyra månader.

Denna etnometodologiska ansats om görande färgar även mitt undersökande av andra aspekter av styrning i form av jämförelsearbete, kontrollarbete och synliggörandearbete. På så sätt blir det utmärkande för min analys att deltagarnas aktörskap lyfts fram oavsett om praktikerna faller ut i för styrningen möjliggörande eller hindrande aktiviteter.

Styrning och motstånd

De utgångspunkter jag hittills redogjort för, som beskriver hur styrning och motstånd i avhandlingen analyseras med fokus på social interaktion, kunskapskonstruktion och görande i vardagen, kommer i stor utsträckning från klassisk sociologisk litteratur. När det gäller möjligheter att förstå styrningspraktiker där mätning och mätbarhet har en framträdande roll har jag också letat på andra håll. Utöver sociologi finns det inom discipliner som statsvetenskap, företagsekonomi, olika professionsområden och antropologi gott om litteratur om hur praxis i offentliga organisationer kan styras på olika sätt och de olika sorters svar som uppstår. En etablerad teoretisk tradition, eller begreppsram, syftar just till analyser av hur staten använt och använder siffror och statistik för att styra, kontrollera och påverka såväl befolkningen i stort som arbetet i offentliga organisationer (Miller & Rose 1990; Rose 1991; 1999; Rose et al 2006:18; Shore & Wright 2015). Denna litteratur om "governing by numbers" har varit betydelsefull för min analys samtidigt som den inte helt oproblematiskt låter sig kombineras med mitt sätt att fokusera på vardaglig interaktion (se t.ex. Miller 2008 och Walters 2012 för kritiska diskussioner). Till att börja med avser denna litteratur oftast att förstå styrning på en politisk och organisatorisk nivå, eller i förhållande till professioner i stort, och inte i det vardagliga samspelet mellan chefer och anställda som i min studie. Lutandes mot det interaktionistiska perspektivet tilldelar jag för det andra "de styrda" en mer aktiv roll i vad styrningen "blir" än vad som finns implicit i den så kallade governmentality-teorin som dessa studier faller tillbaka på (något jag utvecklar mer nedan). Utöver det viktiga uppmärksammandet att siffror och statistik används för styrning (och inte bara fungerar som sätt att beskriva och representera verkligheten) erbjuder "governing by numbers"-litteraturen emellertid några verktyg för att förstå styrning med hjälp av mätning och kvantifiering. Jag skissar först en kort bakgrund kring denna teoritradition för att sedan lyfta fram några begrepp av särskild relevans för min studie.

Governing by numbers

I den åsyftade litteraturen finns gemensamma referenser till Michel Foucaults (1978/1991: 102) begrepp *governmentality*. Foucault utforskade olika moderna uttryck för makt där maktutövning inte längre lutar sig mot maktelitens, kungens eller gudomlighetens suveränitet, eller direkt utövande av våld och repressalier (Foucault 1978/1991: 87, 95, 103; Dean 1999: 1). Inte minst intresserade han sig för sambandet mellan kunskap och maktutövning i olika sociohistoriska kontexter (Jermier et al 1994: 174).

Governmentality beskriver specifikt politisk makt, det vill säga utövandet av makt via politiken genom olika institutionella och icke-institutionella praktiker (Dean och Henman 2004: 484). Istället för att tvinga på befolkningen lagar och direktiv genom direkt maktutövning handlar governmentality om att ”anordna”, inrätta eller arrangera saker på ett sådant sätt att man med hjälp av olika tekniker påverkar befolkningen (Foucault 1978/1991: 95). Detta sätt att styra innefattar olika former av mer subtila och indirekta taktiker, program och ideal som staten använder sig av för att forma och styra samhället genom att komma åt ”fria” människors sätt att tänka, önska och handla; det vill säga deras ”mentaliteter” (Rose 1999; Holmes 2002: 85; Rose et al 2006: 83).

I governmentality-studier är Foucaults idéer om språk och diskurser framträdande då maktrelationer antas etableras och reproduceras genom ”sanningsproduktion” inom diskurser (Dean 1999: 18; Holmes 2002: 93). En utgångspunkt är att språk och retorik har stor betydelse genom sin förmåga att definiera och konstruera verkligheten med normgivande betydelse. Rose med flera (2006: 88-89) betonar att språk och språkbruk inte är biprodukter av styrning i en viss riktning utan utgör viktiga medel genom vilket förändring åstadkoms. Kort sagt menar författarna att språket är en teknologi (bland flera) för att göra verkligheten möjlig att styra på vissa sätt. Patrik Hall (2012: 109) exemplifierar detta med hur ett särskilt ”styrspråk” i moderna management-byråkratier bland annat omdefinierat medborgare till fria kunder av offentlig service, vilket för med sig vissa förväntade identiteter och handlingsmönster både för klienter och professionella (jfr Evetts 2009: 252).

Perspektivet tillämpas på olika historiska kontexter (Walters 2012), men är särskilt kopplat till liberalism och liberala ekonomier av Foucault själv (Foucault 1978/2007: 48–49) och andra (Rose et al 2006: 93; Walters 2012: 30). Under 1990-talet togs idén upp och utvecklades i studier av de ”avancerat liberala” eller neoliberala idéer som då började vinna inflytande (Dean 1999; Desrosières 2014). Även i senare styrningsforskning, inte minst den med intresse för statistik och siffror, återkommer kopplingen till denna politiska ideologi (Zuiderent & Bal 2010; Rudinow Saetnan et al 2011; Tøndel 2013).

De kopplingar som görs mellan liberalism, neoliberalism eller *new public management* och mätning handlar om övergången till marknadsekonomi och marknadsbaserade principer för offentlig sektor. Siffror och statistik ges här en central funktion för att göra organisationer transparenta, redovisningsbara och jämförbara (Hood 1995; Svärdesten Nymans 2012).

Från den omfattande governmentality-litteratur som finns på flera olika områden såsom redovisning, (Miller & O’Leary 1987; Hopwood & Miller 1994), riskbedömning och riskanalys (O’Malley 2004), högre utbildning (Strathern 2000), socialtjänst, vård och omsorg (Tøndel & Anthun 2013; Zuiderent & Bal 2010) med flera, är det framför allt tre begrepp som bidragit till min förståelse för ”hur det går till” när professionella styrs med hjälp av siffror: 1. på distans, 2. med hjälp av specifika styrningstekniker och 3. som aktiverar självteknologier. Min ansats skiljer sig från flera ovan nämnda studier på så sätt att jag undersöker hur dessa aspekter blir betydelsefulla och tar sig uttryck inte bara som idé eller policy utan i vardaglig och mellanmänsklig interaktion på socialtjänstkontor. Låt mig utveckla:

Styrning på distans

Sifferstyrning beskrivs fungera indirekt (Miller & Rose 1990; Rose & Miller 1992). Foucault (1978/1991: 100) menade att ett av de utmärkande dragen för maktutövning i moderna stater är hur den tar sig mer indirekta och subtila uttryck och utförs ”på distans” utan att för den skull förlora förmågan att påverka och disciplinera befolkningen. Hur och mellan vilka aktörer som denna distans etablerar sig har analyserats med olika fokus. Foucault själv (1978/1991) beskrev hur staten samlade in kunskap – statistik – om befolkningens tillstånd (hälsa, ekonomi, familjeförhållanden med mera): ”Statistics now becomes the major technical factor /... /of this new technology of government” (ibid: 99). Dessa uppgifter skapade sedan underlag för att människor kunde jämföras, kategoriseras och sättas i relation till ”normen”. Normalisering blev ett sådant subtilt sätt att påverka beteenden, exempelvis mot att göra hälsosamma livsval (se även Hammer 2011; Lupton 2016). I detta sammanhang är det alltså en distans mellan staten och befolkningen i stort som beskrivs, där styrningen utövas genom kunskapsproduktion som används för att påverka befolkningen (Foucault 1980).

Styrning på distans har också varit ett framträdande tema i studier om statlig, kommunal eller organisatorisk decentralisering, delegering och målstyrning. Distansen etableras här mellan aktörer som staten, kommunen, myndigheter, förvaltningar, organisationer och enheter. Tillvägagångssättet att sätta mål, prestationsmått, utgiftstak, budgetar och standarder för en kommun, en organisation, ett företag eller en chef, men sedan överlåta ansvaret till de lokala

aktörerna att uppnå dem har återkommande beskrivits som uttryck för indirekt styrning. Själva maktutövningen döljs genom de mål och standarder som dikterar riktningen (Hood 1991; Svärdsten Nymans 2012; Shore & Wright 2015) eller via medborgaren som görs till "kund" och blir en utomstående beställare av välfärdens service där förhandlingar och motbud från de professionella försvåras (Hall 2012).

Professionella som ges ansvar för "styrningsprojekt" (exempelvis att delta i utarbetandet av kvalitetsindikatorer och standarder) eller får ledande positioner och chefsroller är andra sätt för att beskriva hur distansen etableras mellan organisationen eller ledningen och de professionella (Bejerot, Hasselbladh & Gustafsson 2008; Evetts 2009).

Som det kommer framgå genom avhandlingen har jag sett distans som något betydelsefullt också i interaktionen mellan deltagarna och använder denna utgångspunkt även för analys av konkret mellanmänsklig interaktion. Med detta menar jag att när deltagare interagerar; samtalar, planerar, diskuterar, förhandlar och förhåller sig till olika hänsyn i sitt utredande, kan de (i varierande utsträckning) distansera sig själva från de val och kompromisser de gör genom att låta siffrorna (på pulstavlan, i lagtexten eller checklistan) legitimera besluten som tas.

Med hjälp av styrningstekniker ...

Inom ramen för den indirekta styrningen som beskrivits ovan står olika statistiska tekniker att finna. Detta innefattar enligt litteraturen flera löpande administrativa och institutionaliserade praktiker som används för att förverkliga ambitioner från staten eller andra aktörer. I olika studier omnämns praktiker såsom:

kodning, registrering, sampling, mätning, beräkningar, riskberäkning, statistikproduktion, statistiska dokument, checklistor, budgetar, utvärderingar, standard- och indikatorutveckling, redovisningssystem, revisioner, prestations- och resultatmätt, jämförelse- och rankingssystem och evidensbaserade metoder (Miller & Rose 1990: 175–176; Dean 1999: 169; O'Malley 2004: 12; Power 2004: 6).

Miller och Rose (1990) beskriver sådana praktiker som mer konkreta tekniker som används vid sidan av, eller ackompanjerat av retorik, idéer och initiativ för den större förändring som ämnar genomföras. Att samla in statistik över smittspridning är exempelvis en teknik för ambitionen att minska smittspridningen. Utredningstider, pulstavlor och kontrollsystem kan jag också betrakta som sådana konkreta styrningstekniker. Dessa omges av en

legitimerande retorik på ett mer generellt plan, som också framkommer i mitt material. Även om dessa styrningstekniker planeras och implementeras ”längre upp” är det hur dessa närvarar, används och åberopas i interaktionen mellan deltagarna och vilken konkret betydelse de får när överväganden görs av handläggare och chefer som är i fokus i min studie.

... aktiveras självteknologier

Governmentality beskrivs också fungera genom själv- eller egenstyrning där särskilda tekniker på subtila sätt formulerar budskap om hur individer som tillerkänns autonomi och frihet ska tänka och handla (Foucault 1978/1991: 91–92; 1988: 18; Walter 2012: 13). Samtidigt som människor är fria och antas göra självständiga val formuleras budskap om vilka som är de ”rätta” valen (Hammer 2011: 90). Normer uttrycks genom alltifrån dieter, handböcker, råd från professionella, instruktioner, tips och checklistor och de tekniker som beskrevs i föregående stycke (Dean 1999: 11; Walter 2012: 38; Lupton 2016).

Julia Evetts (2003, 2009) kopplar ihop vad hon benämner för organisations-professionalism, som till skillnad från yrkesprofessionalism drivs mot organisationens intressen, med *new public management*. Ett framträdande drag i båda dessa begrepp är nämligen hur professionella motiveras till självstyrning och självreglering med hjälp av formaliserade och mätbara aspekter av sitt arbete. Genom tillämpandet av prestationsmätningar, kvantifierade mål och karriärmässiga belöningar styrs de professionella att självmant göra val som i första hand gynnar organisationen (jfr Strathern 2000).

Om styrningsteknikerna anspelar på de verktyg som myndigheten eller chefen använder för att individer på eget initiativ ska agera i en viss riktning, handlar alltså självteknologierna om de processer runt individen som gör att de självmant anammar och införlivar instruktionerna. Omfattande litteratur beskriver att styrning i moderna organisationer allt oftare sker med hjälp av självmotivation och exemplifierar (som illustrerats ovan) rikligt de tekniker som aktiverar dem (t.ex. Strathern 2000; Evetts 2003, 2009; Bejerot et al 2008). I mindre utsträckning undersöker dessa studier hur det går till i praktiken när självteknologier aktiveras hos socialarbetare individuellt, i interaktion med sig själva, kollegor och dokument. I min studie ses standardiserings-, liksom jämförelse- och kontrollsystemen som potentiella källor till självteknologier på så sätt att de i Priors (2003) terminologi innehåller manuskript som ”talar för sig själva”. Jag undersöker hur och i vilken utsträckning dessa manuskript fungerar i de konkreta moment eller situationer där socialsekreterare förväntas effektuera instruktionerna. I likhet med begreppen distans och styrningstekniker är mitt bidrag alltså analysen av hur dessa aspekter tar sig uttryck i vardaglig interaktion.

Motstånd ”by numbers”

Utöver hur styrningen går till intresserar jag mig för de olika svar och responser som uppträder i förhållande till de mått som används och den betydelse de tillmätts genom styrningsambitionerna. Genom referenser till Garfinkel (1967), Berger & Luckmann (1979) och Prior (2003) har det framkommit att jag ser deltagarna som strategiska och reflekterande aktörer som aktivt förhåller sig till olika direktiv. Detta aktörskap omfattar alla metoder som deltagarna använder sig av, eller allt det ”arbete” de utför, såväl när de möjliggör som försvårar för styrningen. Forskning i governmentality-traditionen har i detta avseende problematiserats och kritiserats för att uteslutande fokusera på ”styrningens” logik och tekniker, och att ge en ensidig bild på ”de styrda” och deras möjligheter att göra ”riktigt” motstånd (utvecklas nedan). När det gäller motpraktiker som identifieras i mitt empiriska material har jag funnit det fruktbart att i första hand luta mig mot det interaktionistiska perspektivet som förutsätter att initiativ och handlingar alltid får olika sorters svar och reaktioner. I andra hand har jag sökt litteratur som går bortom, utvecklar eller utmanar governmentality-perspektivet genom att beskriva hur anställda visar missnöje genom alltifrån kollektivt organiserat och fackligt motstånd och strejk, till arbetsminimering, stölder, visseblåsande, humor, sabotage, skitsnack, cynism och skepsis (se exempelvis Jermier et al 1994 och Paulsen 2014). Motståndets karaktär diskuteras i denna litteratur utifrån olika perspektiv, liksom hur och var det uppstår, vilket som är dess yttersta motiv och vad det åstadkommer. En grov uppdelning kan göras mellan ansatser som å ena sidan ser motstånd på arbetsplatsen som uttryck för en grundläggande konflikt mellan samhällets överordnade (chefer och ledning) och underordnade (anställda) (t.ex. Ackroyd & Thompson 1999) och å andra sidan de som förstår motstånd som förhandlingar om identitet och subjektsblivande i yrkesrollen i moderna organisationer (t.ex. Collinson 1994).

När jag nedan återger några utgångspunkter som varit betydelsefulla för min analys använder jag det breda begreppet motstånd eftersom detta är det gängse i litteraturen som refereras (jfr dock med ”misbehavior”, Ackroyd & Thompson 1999; Karlsson 2012). Motstånd ska ses som ett samlingsnamn för alla typer av initiativ och handlingar jag har kunnat observera som på något sätt utgör ett svar mot, en spricka i eller ett missnöje med de aktuella styrningsambitionerna. För att både nyansera och konkretisera motståndsbegreppet ger jag dessa observerade praktiker mer konkreta namn i analysen och talar hellre om svar, respons eller motpraktik. När exempelvis socialsekreterare i min studie medvetet struntar i en lagstadgad tidsgräns kallar jag det ”olydnad i kvalitetens namn”. När handläggare som gör bistånds-

bedömningar föreslår ett tillägg till en nyintroducerad prestationsjämförelsemodell för en mer rättvis representation benämns det ”statistiknyansering”. Detta gör jag för att jag inte på förhand kan eller vill försöka bestämma vad som är ett motstånd eller ej och huruvida handlingen, oavsett dess intention, leder till ett faktiskt motstånd. En handling kan ha en motståndsanslag men mynna ut i en för styrningen underlättande praktik och vice versa.

Utmanande, förstärkande eller koffeinfritt motstånd

Det diskuteras vilka möjligheter som anställda på en arbetsplats egentligen har att göra motstånd och vilken karaktär som motståndet i så fall kan få. Det finns olika synsätt på huruvida det finns en autonom position från vilken ”de styrda” kan opponera sig och utmana styrningslogiken på riktigt, eller om identifierade motståndsiniciativ i förlängningen underlättar och förbättrar densamma. Jag avstår från att göra en uttömmande redogörelse för de omfattande bidrag som getts på detta område men belyser här några argument som berör governmentality-perspektivets förtjänster och begränsningar.

Foucault (se 1980: 142 ff) såg på ”resistance” (motmakt eller motstånd) som något tätt sammanbundet och till och med upprätthållande av maktrelationer. Styrning och motstånd utvecklas och konstrueras i detta perspektiv tillsammans och ingår i ett komplext nätverk av relationer som binder samman olika aktörer i dess vardag. En ofta återgiven formulering från utgivna intervjuer med Foucault (1980) lyder: ”there are no relations of power without resistances; the latter are all the more real and effective because they are formed right at the point where relations of power are exercised” (ibid: 142). Även om motstånd här beskrivs som verkligt och effektivt är en följd av detta synsätt att det svårligen kan befinna sig utanför makten – att styrningen sätter ramarna för vad motståndet kan bli (Foucault 1980; 1978/1991). Genom motståndet skapas också möjligheter för maktrelationen (här styrningen) att rekonstruera, omorganisera, anpassa och sprida sig (se t.ex. Ford et al 2008). I en socialtjänstkontext skulle detta kunna betyda att om anställda organiserar ett möte för att protestera mot ett nytt dokumentationssystem, så förstärks och bekräftas systemets existens genom att kunskap om det ökar, att det pratas om systemet och att personalen på något sätt måste förhålla sig till det. Dessa utgångspunkter har beskrivits i förlängningen innebära att det inte finns någon autonom eller fristående position från vilken annat än förstärkande eller underlättande motstånd kan utövas (Thomas et al 2011: 24; Knights & Vurdubakis 1994: 169). Knights & Vurdubakis (1994: 176) formulerar det som att: ”if resistance takes place within power then resistance can offer no escape”.

Mot denna bakgrund har perspektivet kritiserats utifrån något olika men relaterade positioner för att leda till forskning som: 1. enbart utforskar styrningslogiken ur de styrandes perspektiv (Brown et al 2017: 14), 2. skapar en alltför dyster bild av praktiken där anställda beskrivs som disciplinerade robotar, berövade sitt aktörskap (Contu 2008: 373). 3. uppmuntrar till konspiratorisk forskning där forskarens "misstänksamma" öga betraktar alla förändringar som manipulationer "ovanifrån" (Rose et al 2006: 100). I samtliga fall blir följden förenklade etnografiska beskrivningar av institutionella praktiker som är mer nyanserade än så. Jag har också funnit att perspektivet inte fullt fångar den brokiga och motsägelsefulla verklighet som återspeglas i mitt material.

Några av governmentality-forskningens kritiker har menat att oavsett hur sofistikerade styr- och kontrollsystem som ledningen tillämpar kommer de anställda alltid att hitta sätt att få tillbaka privilegier eller förutsättningar som upplevs ha gått förlorade (Ackroyd & Thompson 1999). När styrningen ändrar skepnad gör motståndet det också, exempelvis från strejker och organiserade möten till humor och cynism. Forskaren måste bara leta med tillräckligt nyanserade begreppsliga verktyg. Ackroyd & Thompson (1999) menar att det på en arbetsplats finns en allestädes närvarande och grundläggande konflikt mellan "ledning" och "anställda". Ledningens initiativ syftar alltid ytterst till profitmaximering, effektivitet och produktivitet, medan anställdas motstånd syftar till att återfå kontroll, autonomi och dignitet i utförandet av sina arbetsuppgifter. Motståndet som i detta perspektiv kan formuleras från den autonoma positionen underordnad (anställd) är alltid i större eller mindre omfattning till styrningens nackdel.

Till försvar av governmentality-perspektivet har det sedermera framförts olika argument, bland annat att det visst är förenligt med ett bejakande av motstånd (Rose et al 2006) och att Foucault själv såg sitt eget strategiska undersökande av makt som ett slags motstånd (Pickett 1996). Contu (2008) har menat att motståndsuttryck som humor och cynism – som lyfts fram som exempel på motståndets nya lika sofistikerade skepnad – inte är något annat än tydliga exempel på underlättande motstånd (ibid: 367). Den anställde kan med sådana medel distansera sig inför sig själv som ett sätt att stå ut med att lyda en instruktion de egentligen motsätter sig. En socialsekreterare som himlar med ögonen bakom chefens rygg men ändå utför ordern kan vara ett exempel på ett sådant distanseringsarbete. Contu (2008) kallar sådana motståndsuttryck drastiskt för "decaf" – koffeinfritt – eftersom de till skillnad från "riktigt" motstånd inte kostar något för styrarna. Dessa uttryck förändrar inte något i grunden utan gör snarare anställda till lydande slavar, varför hon menar att: "the mutual embrace between power and resistance is deadly" (ibid: 367).

Jag avstår från att här ta ställning för ett eller annat perspektiv och ser på motståndets karaktär och potential som något att undersöka empiriskt. Vad som framgår av diskussionen är emellertid att man kan få syn på styrning genom att studera det motstånd som den stimulerar (Jermier et al 1994: 179).

Statistikaktivism och statistiska krig

När jag studerat motståndsuttryck i min empiri har en framträdande aspekt visat sig vara att professionella också själva använder formalisering och synliggörande genom mått och siffror för att åstadkomma olika ändamål. Ett perspektiv som hjälpt mig att få syn på dessa praktiker som just motstånd kommer från de franska sociologerna Isabelle Bruno, Emanuel Didier och Tommaso Vitale (2014) genom deras begreppsbyggande av ”statistik-aktivism”:

Statistics is about representing reality – and stat-activism is about challenging the representations of reality. (Bruno et al 2014: 200)

Siffror och statistikproduktion är inte bara maktens eller auktoritetens tekniker, utan används även ”underifrån” av sociala rörelser, aktivister, professionella, intresseorganisationer eller sammanslutningar (Best 2001; Bruno et al 2014). Syftet med statistikaktivism är att ifrågasätta, nyansera eller konstruera alternativ till kvantifieringar som kommer från staten, myndigheter eller organisationsledningen. Som citatet ovan gör gällande handlar statistik-aktivism om att utmana den representation av verkligheten som åstadkoms genom definitioner och val av vad som ska mätas som görs ”uppifrån”. Karaktären på statistikaktivismen beskrivs variera med de olika sätt på vilka staten eller organisationen använder statistik. Användandet av indikatorer, kvalitetsmätningar och benchmarking – företeelser som författarna menar utmärker vår tid – sätter således ramarna för hur statistikaktivismen utförs idag. Mest tydligt har detta visat sig genom hur vissa professionella grupper såsom läkare och poliser högljutt protesterat mot hur kvantifiering av prestation utmanar deras autonomi (ibid: 201–202).

Statistikaktivismen kan visa sig både genom ”disclosure” (ifrågasättande) och ”affirmation” (bekräftelse) (ibid: 211). Syftet med ”disclosure” är att ifrågasätta, nyansera, komplettera eller till och med ”avslöja” sanningar i siffror som kommer ”uppifrån” (ibid: 207). Ett exempel som författarna ger är när en före detta polischef gick samman med forskare för att genom en enkätundersökning påvisa ”statistikmanipulation” som förklaring till framgångssiffror som visades upp utåt. ”Affirmativa” strategier handlar istället om att konstruera nya sanningar och tillämpas för att vinna erkännande för ett

nytt fenomen eller problem. Syftet är att väcka debatt och kräva insatser och resurser. Siffror som kan visa att ett problem är utbrett blir det centrala verktyget. Ett exempel är sammanhang där statistik används för att uppmärksamma diskrimineringsprocesser såsom kampanjer för statistik som synliggör skillnader mellan könen (De Rosa 2014).

Joel Best (2001) har beskrivit hur det till och med kan utbryta ”statistiska krig” kring utbredningen av sociala problem såsom prostitution, fattigdom eller drogmissbruk. Det handlar om att i siffror, genom olika mätmetoder, kunna påvisa (för aktivisterna) eller dementera (för myndigheterna) ett socialt problems omfattning för att resurser och engagemang ska kunna avkrävas politiker och statstjänstemän. Dessa krig handlar till synes om vem som har de mest korrekta siffrorna, men i bakgrunden finns återkommande och olösliga samhälleliga konflikter om resursfördelning och makt. Här är alltså förhållandet nästan det omvända. En kvantifiering innebär att en ny social kategori uppstår underifrån, och det blir upp till makthavaren att förhålla sig till, motbevisa eller erkänna dess existens.

Bests (2001) och Bruno med fleras (2014) ansatser har inte minst hjälpt mig att komplettera governmentality-teorin och upptäcka att siffror, statistik och mått används både uppifrån och underifrån. Inte minst syns detta i den motkontroll och de synliggörandestrategier som presenteras i kapitel 7 och 8. Författarna skriver däremot utifrån olika kontexter. I Bests (2001) analys handlar nästan alla exempel om siffror som ska beskriva utbredningen av ett socialt problem där professionella och aktivister kan samarbeta. Bruno med flera (2014) har en bredare ansats och inkluderar professionellas motstånd mot ledningens kvantifieringar som ett av flera fält där kamp utövas med hjälp av siffror. Därmed är deras grepp på ett sätt är mer relevant för min studie. Bruno med flera (2014) har samtidigt en emancipatorisk agenda med att sprida statistikaktivistiska strategier för andra att använda. De sätter tilltro till statistikens potential att utmana makten i en positiv och fruktbar motståndskamp mot samhällets ”överordning”. På den punkten har jag mer gemensamt med Joel Bests (2001) intresse av att mer förutsättningslöst undersöka siffermotståndet.

Pragmatiskt och ambivalent motstånd

Samtidigt menar jag att handlingar och initiativ i en organisatorisk vardag som på något sätt stoppar upp, hindrar eller motsätter sig styrningen, även när dessa formuleras med siffror, inte alltid behöver vara så medvetna, systematiska eller kollektivt organiserade som statistikaktivismen ger sken av. Jag tänker mig att sådana svar lika gärna kan uppstå spontant, av flera olika skäl, av en enskild anställd likväl som tillsammans med kollegor. Svaren kan vara ambivalenta

och utan tydlig agenda, liksom initiativ kan vara menade på ett sätt men falla ut på ett annat sätt. Detta fångar bland andra McCabe med flera (2019) med begreppet *pragmatiskt motstånd* som också varit betydelsefullt för min analys. Pragmatiskt motstånd fann dessa forskare vara ett rationellt, men också ambivalent svar från anställda på ett företag, på vad de uppfattade som ett irrationellt och ologiskt ledarskap. De identifierade pragmatiskt motstånd i de olika sätt som anställda prioriterade vad de uppfattade som riktigt arbete framför administrativa sysslor som implementeringen av en ny styrmodell medförde. Alltifrån att inte fylla i avvikelseblanketter, skynda på eller inte dyka upp på möten, eller låtsas följa reglerna men jobba på ”som vanligt”, definieras som pragmatiskt motstånd. Likaså identifierades kompenserande praktiker hos den administrativa personalen. Detta kunde vara att själva fylla i blanketter som annan personal undvek att göra. Sådant motstånd menar forskarna är både produktivt och ambivalent. De anställda hittade vägar att komma runt de nya sysslorna utan att öppet motsätta sig den nya modellen. Administratörerna bidrog förvisso till att avvikelserna blev representerade mer sanningsenligt – samtidigt skapades en falsk bild av hur väl implementeringen gått och det egentliga motstånd som fanns.

Med begreppet pragmatiskt motstånd tillför McCabe med flera (2019) en för min analys fruktbar och nyanserad bild för det första av ”makten” (i form av organisationsledningen) vars uppfattade irrationalitet och kaotiskhet kan vara själva upphovet till motståndet. Vidare att motståndet kan spegla en i förhållande till ledningen alternativ uppfattning om vilket som är det riktiga arbetet, snarare än att syfta till att undkomma, minska eller bromsa arbetsbördan, samt att både styrningen och motståndet kan vara ambivalent och motsägelsefullt. Pragmatiskt motstånd fångar vardagligt motstånd som uppstår i sin kontext som spontana och inte alltid organiserade svar – dess innebörd är återigen något som måste undersökas empiriskt.

Vem styr och vem gör motstånd?

Som avslutning på detta kapitel ska jag klargöra mitt synsätt på var de styrambitioner jag intresserar mig för kommer ifrån, liksom vem som i den vardagliga kontexten står för genomförandet eller förverkligandet av dessa ambitioner och som gör motstånd.

Vad gäller styrningsinitiativens ursprung påpekas det i sifferstyrningslitteraturen att medan staten visserligen är en framträdande avsändare är andra aktörer också viktiga (Rose et al 2006: 85-86). I min analys framkommer att vissa initiativ finns i lagar och förordningar (t.ex. lagstadgade utredningstider, se kapitel 5), andra finns inbakade i moderna management-koncept (t.ex.

pulstavlor, se kapitel 6) och ytterligare andra i kommunala rutiner för rapportering och granskning (checklistor och målstyrning, se kapitel 7) eller publika rankingssystem där kommuner jämförs (t.ex. Kolada och Öppna jämförelser, se kapitel 8). Jag ser dessa initiativ som uttryck för ständigt växande mätkulturer (jfr Mau 2019) som sipprar in i organisationer från flera olika håll. Den gemensamma nämnare som gör initiativen intressanta för min analys är att de har ett framträdande inslag av mätning där en ”kvantitativ logik” skapar instruktioner för socialarbetares tilltänkta handlingar.

Min studie utspelar sig vidare på den organisatoriska nivå där handläggare och administratörer interagerar med varandra och med mellanchefer. I detta samspel, vilket kommer att framgå i den empiriska framställningen, har jag inte funnit det vara så enkelt som att chefer och representanter för ledningen styr och implementerar mätningar med en agenda och handläggare disciplineras eller gör motstånd utifrån en annan agenda (som exempelvis Ackroyd & Thompson 1999 och Bruno et al 2014 utgår från). Chefer på alla nivåer i socialtjänsten har för det första flera paradoxer att hantera i sitt ledarskap där olika styrideal, trender och reformförsök lagras snarare än ersätter varandra (Pollitt & Bouckaert 2017: 187). Exempelvis kan en enhetschef i socialtjänsten ha krav på sig att garantera, öka eller bibehålla hög kvalitet på det arbete som utförs av handläggarna och samtidigt spara in på tjänster eller öka arbetstakten. Sådana dubbla uppdrag kan få dem att vid ett tillfälle alliera sig med kollegor (handläggare och chefer) som motsätter sig en viss produktionsstandard, och i ett annat sammanhang vara den som driver på att hålla denna standard. Vidare har många chefer dubbla roller gentemot sina anställda (McConville & Holden 1999). Enhetschefen för socialtjänstens barnavårdsutredare förväntas exempelvis styra handläggarna mot att hålla lagstadgade utredningstider enligt riktlinjer uppifrån. I andra situationer ska de försvara handläggarnas arbete och se till deras förutsättningar att klara sitt uppdrag i förhållande till högre ledning. Chefer kan också tolka sitt uppdrag på olika sätt och ha skilda synsätt exempelvis på hur mycket de ska kontrollera sina anställda, varför de kan ta sig an nya styrningsinitiativ med varierande allvar (Lapsley 2009). En studie från kanadensisk socialtjänst visar exempelvis hur vissa mellanchefer ser det som sin roll att hålla undan prestations- och produktionskrav som kommer från organisationsledningen för att det inte ska gå ut över det sociala arbetet (Aronson & Smith 2010). Det kan också, som vi kommer att se, vara handläggare som själva föreslår och introducerar nya aspekter att mäta på. Även om jag definierar flera praktiker under samlingsnamnet motstånd, är det alltså inte bara handläggare eller ”anställda” som står för det. Jag bryr mig mindre om deltagarnas positioner än om handlingarna, som alla har det gemensamt att de formuleras i förhållande till

en styrambition. Här kan det uppstå tillfälliga allianser kring ett gemensamt motstånd. Även detta ser jag som en fråga att undersöka empiriskt.

Sammanfattningsvis: I kapitlet har ett eklektiskt teoriparaply presenterats där jag har placerat studien i en interaktionistisk, konstruktionistisk och kunskapssociologisk tradition med specifikt intresse för styrning och motstånd. Då mitt intresse avser styrning där mätning, siffror och hårda fakta får betydelse hämtas inspiration från "sifferstyrnings"-litteratur och en kompletterande diskussion om motståndets uttryck och möjligheter inom ramen för sådan styrning.

Kapitel 4. Metod och material

Den metodologiska ansatsen för studien är etnografisk med betoning på deltagande observation, men har även innefattat genomförande av intervjuer, fotografering och dokumentinsamling. Tillvägagångssätt för tillträde och datainsamling, liksom det slutliga empiriska materialet och analysens abduktiva förfarande beskrivs i detta kapitel. Kapitlet innehåller även metodologiska reflektioner och etiska överväganden.

Etnografiskt fältarbete och baklängesstrategi

”I chose my research topic by stumbling across something that fascinated me while I was already in the field”, skriver David Silverman (2013: 7). Min forskningsprocess började också i en annan ände än den som beskrivs i många metodböcker, där problem ska formuleras utifrån en litteraturgenomgång (t.ex. Bryman: 2002/2011: 21; Bjereld, Demker & Hinnfors 2009: 75–105). Det forskningsproblem jag presenterar i avhandlingen har växt fram som resultatet av ett explorativt och etnografiskt fältarbete som jag genomförde som assistent i ett forskningsprojekt om dokumenteringspraktiker i socialtjänsten och sjukvården (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019).² Materialet som samlades in under denna period nyttjades som en utgångspunkt för att formulera ett preliminärt forskningsproblem. Jag återvände därefter till fältet för mer fokuserade studier, med en fortsatt explorativ blick (Neyland 2008: 33).

Den provisoriska forskningsfrågan har modifierats efterhand när jag ställt mig frågan vad mitt material kan tänkas vara ett fall av, som ett slags ”baklängesstrategi” (Becker 2008). Tidigare forskning och teoretiska begrepp har inhämtats parallellt med datainsamling och analys. Upptäckter, idéer och provisoriska analyser som jag har fått eller gjort efter hand har färgat och

² Forskningsprojektet heter ”Blanketter, formulär och pappersgöra - expanderande dokumenteringspraktiker i sjukvård och socialtjänst” och startade 2013 vid Socialhögskolan på Lunds universitet. Etikprövningsnummer: Dnr 2013/348.

omfärgat både datainsamlingsprocessen och hur materialet har betraktats. Min analytiska resa har därmed snarare varit cyklisk (Atkinson 2015: 6) eller sekventiell (Becker 1970: 26-27) än linjär. Under rubriken Analysarbetet i fyra faser beskrivs närmare de teman som successivt vuxit fram. Tillvägagångssättet för att dra slutsatser kan närmast liknas vid Svallfors (2012) beskrivning av en process där forskaren rör sig fram och tillbaka mellan idéer, observationer, teorifragment, analyser, dataproduktion och slutsatser (Ibid: 41) och som Peirce (1992: 142) var den första att kalla för abduktion. Atkinson (2015: 56-57) menar till och med att detta tillvägagångssätt är så centralt inom etnografin att man kan kalla det för "etnografisk abduktion".

Jag har alltså inte arbetat efter en på förhand bestämd procedur där en hypotes har testats, som vid deduktion. Inte heller kan anspråk göras på att fältet intagits med en nollställd hjärna i syfte att utveckla teori från empirin, som vid induktion (jfr Atkinson 2015 och Neyland 2008). Hypoteser och begreppsliga ramverk har utvecklats både under och efter fältarbetet parallellt med analys av materialet (Becker 1970; Atkinson 2015). Abduktion har visat sig särskilt lämpligt för studier inom "komplexa" områden som socialt arbete (Dellgran och Höjer 2003) och har haft fördelen att jag kontinuerligt kunnat testa idéer jag fått från en observation mot litteratur och vice versa, som ett sätt att undersöka dess bärighet (Buscetto 2016).

Under fältstudierna kombinerades deltagande observation med intervjuer samt dokument- och fotografiinsamling. Jag ville både observera hur deltagarna interagerade kring (skapade, använde, förmedlade, ignorerade, pratade med varandra om, påverkades av osv.) dokumentation och siffror, och intervju dem om hur de motiverade, förklarade och förhöll sig till de situationer där de arbetade med siffror. För att ytterligare fylla materialet med detaljer som kunde öka min förståelse för kontexten samlade jag in dokument och fotograferade. Den kvalitativa och framför allt etnografiska ansatsen motiveras av att mina frågor innefattar en vilja att förstå interaktioner, sociala processer och subjektiva upplevelser och att komma åt deltagarnas "görande" kring dokumentationen och siffrorna (Becker 1970; Silverman 2013).

Urval och tillträde

Fältarbete har genomförts i två omgångar, från augusti 2013 till augusti 2014, samt under våren 2017. Under den första perioden tillfrågades cirka 20

socialtjänstkontor³ och slutligen rekryterades tre av dem för att delta i studien om dokumenteringspraktiker. Det visade sig att två av kommunerna skulle delta i samma ledarskapsutbildning som vände sig till chefer inom socialtjänsten. Utifrån antagandet att dokumentering var ett ämne som skulle komma att diskuteras vid dessa utbildningstillfällen fick jag uppdraget att följa kursen som deltagande observatör. Jag tog kontakt med ansvariga för programmet som föreslog att jag skulle vara knuten till en av kommunerna som anmält sig. Syftet var att också kunna göra observationer på hemmaplan där arbetsgruppen skulle implementera ett autentiskt "förbättringsarbete" enligt den modell som programmet lärde ut. Jag fick möjligheten att under drygt ett års tid följa en ledningsgrupp (chefer och administratörer) från Årby⁴ kommuns individ- och familjeomsorg.

Genom ledaren för utbildningen och avdelningschefen i Årby fick jag det initiala tillträdet till fältet; deras godkännande och positiva inställning var avgörande för studiens genomförande. Att ledarskapsutbildningen betonade vikten av forskningsanknytning har sannolikt banat väg för en positiv hållning till att låta en forskare följa den egna processen. Avdelningschefen i Årby uppgav att han hade förväntningar på sig, bland annat från kommunens politiska ledning, att samarbeta med närliggande universitet.

Inför nästa datainsamlingsperiod under vårterminen 2017 ville jag göra fler och mer fokuserade observationer i det vardagliga arbetet i socialtjänsten. Jag var inte bara intresserad av huruvida Årbys ledningsgrupps nya kunskaper hade fått något märkbart genomslag i verksamheten. Jag ville också undersöka hur mätningar och kvantitativa underlag (viktiga beståndsdelar i förbättringsarbetet som lärdes ut) användes på en mer vardaglig basis och i vilka andra forum siffror blev betydelsefulla. Ett mål var att göra observationer i olika kommuner av varierande storlek för att få en spridning gällande kommunala organiseringsformer. Ett annat var att fånga chefers, administratörers och socialarbetares perspektiv.

Att jag skulle återkomma till Årby som är en mindre kommun, bestämdes i samband med det första fältarbetet. Ytterligare två andra kommuner, en mellanstor (Tingstad) och en större (Vimarstad), kontaktades med en förfrågan om deltagande och båda ställde sig positiva. Under en halvårsperiod gjorde jag fältarbete i de tre kommunerna Årby (individ- och familjeomsorg), Tingstad (individ- och familjeomsorg) och Vimarstad (vård och omsorg). Enstaka

³ Kontakt söktes via e-post och uppföljande telefonsamtal. Flera tackade nej med hänvisning till hög arbetsbörda, omorganisering eller att man redan deltog i ett eller flera forskningsprojekt. Ett fåtal fick vi aldrig kontakt med.

⁴ Alla namn på kommuner är fingerade.

observationer och/eller intervjuer gjordes också inom individ- och familjeomsorgen i orterna Lindeby, Korsby och Vindby.

I Årby och Tingstad började jag med att presentera mitt projekt för den samlade personalstyrkan på en arbetsplatsträff (APT). Efter det fick jag tillåtelse att kontakta personal individuellt med förfrågan om jag fick skugga och/eller intervju dem, vilket jag sedan gjorde med varierande intensitet under hela våren 2017. I Vimarstad började jag med att intervju en högre chef och bestämde mig därefter för att försöka följa deras "målstyrningskedja" neråt i organisationen. Arbetet med målstyrning är en aktivitet där kvantifieringar, eller siffror, har betydelse. Jag började med att intervju kontrollern, som arbetade på den mest övergripande nivån, och bad sedan henne att föreslå en person på "nivån under" som jag kunde intervju. Via controllers som arbetade på förvaltningsnivå och enhetsnivå, kom jag så ner till enheten för biståndshandläggning enligt SoL (socialtjänstlagen) och LSS (lagen om särskilt stöd), och fick av enhetschefen tillstånd att skugga och intervju personalen under en sammanhängande period.

Jag försökte också att "följa siffror", ungefär i stil med vad Czarniawska (2014) kallar "skuggning av kvasiobjekt" (ibid 2014: 89). Jag spårade exempelvis diagram eller statistiska rapporter från dess uppkomst (vem beslutade om dem och hur de togs fram), till vem som använde dem där de slutligen landade. Som Bruno Latour (2005: 74) påpekat kunde jag genom att följa en "aktant", i detta fall i form av statistik, få syn på andra forum och aktörer som påverkade socialarbetarnas, administratörernas och chefernas sifferpraktiker. Det finns forskare som med hjälp av detta tillvägagångssätt identifierat "transformationer" där siffrornas ursprungliga funktion ändrat karaktär längs vägen (se exempelvis redogörelse för Zuiderent & Bals 2011 och Tøndels 2013, 2014 studier i tidigare forskning). Vad jag framför allt fick syn på genom detta tillvägagångssätt var allt arbete som skapades kring produktionen av siffror – ett tema som genomsyrar min analys.

När jag har intervjuat chefer och administratörer har det hänt att de berättat om en kollega i sin egen eller en annan kommun som de uppfattat som "duktig" på något som hade med siffror att göra. Det kunde vara en administratör som uppfattades ligga i framkant med att styra med hjälp "kvalitetsindikatorer". Dessa personer eller arbetsplatser har jag kontaktat och inkluderat i studien i den mån de velat medverka.

Lättillgängliga chefer och svårfångade socialsekreterare

Inför mitt fältarbete hade pågående uppmärksamhet, både i forskning och i medier,⁵ kring socialsekreterares ”ohållbara” arbetssituation, gett mig föreställningen att socialtjänstanställda inte skulle vara speciellt intresserade av att delta i en forskningsstudie. Föreställningen visade sig delvis stämma och precis som Schwartzman (1993: 3) poängterar kan processen att få tillgång till fältet, som ofta betraktats som ett hinder, också ge viktig information om fältet. Några reflektioner jag har gjort i rekryteringssammanhanget är följande:

Först och främst gick det lättare att få deltagare att ställa upp än vad jag hade trott, men chefer och administratörer var mer positivt inställda än socialarbetare. De förstnämnda verkade också ha större möjligheter att låta mig skugga dem. Förutom de intervjuer jag gjorde med socialarbetare, lyckades jag enbart få till stånd en hel skuggningsdag med en handläggare. Intervjuer som bokats in med handläggare fick flera gånger bokas om eller ställas in, med hänvisning till ett akut omhändertagande eller till just arbetsbelastningen. Så här kunde det låta:

Hej, vi får avvakta till efter sommaren, måste skriva en del beslut idag och imorgon är också helt kört. MVH, Jenny. (E-mail från socialsekreterare)

Socialsekreterarnas närmaste chefer har ibland intagit en ”buffrande” roll och verkat vilja skydda sin personal från mer pålagor. Att jag ändå haft möjligheten att observera och interagera med socialsekreterare beror på att jag skuggat enhetschefer och administratörer till möten de haft med sin personal. En effekt av detta är att jag har begränsat observationsmaterial från tillfällen där socialsekreterare interagerar utan en chefs eller administratörs närvaro. Undantag utgör de mötestillfällen där chefen eller administratören i sista stund fick förhinder och jag ändå fick sitta med på mötet som socialsekreterarna genomförde på egen hand.

I några fall gick det istället nästan lite för lätt att få tillträde. ”Snöbollsmetoden” jag använde i Vimarstad innebar att deltagarna rekommenderat ”positiva” kandidater, personer som de visste var sysselsatta med och positiva till sifferpraktiker. Dessa deltagare är kanske inte representativa för verksamheten i stort, utan för den grupp som anser sig ”progressiva” när det gäller att arbeta med siffror. Den enhet jag rekommenderades och fick möjlighet att observera under en vecka arbetade med lean-metoden, en uttalat

⁵ Se exempelvis DN 2013-11-29: ”Socialsekreterarna fick nog – nu får politikerna ta över”, Jnytt 2014-12-09: ”Utsatta barn tvingas att vänta länge” och ETC Göteborg 2013-11-29: ”Fortsatt stora problem inom socialtjänsten”.

sifferbaserad styrningsmodell för offentliga organisationer. Av denna enhetschef fick jag ett snabbt svar på min förfrågan med ett skraddarsytt schema för hela veckan där jag kunde följa lean-modellens olika delmoment. Även socialsekreterarna jag skulle intervjua hade valts ut och lokal hade bokats in. Becker (1970: 17) poängterar att om man bara studerar platser som det är lätt att få tillträde till, kan det exempelvis leda till att konsensus-teorier får framträda på bekostnad av konfliktteorier, varför jag har funderat över vad de angivna omständigheterna kunnat innebära för hur materialet kommit att se ut.

Det är svårt att avgöra huruvida just den här enhetschefen hade en egen agenda och mest ville visa upp ett ”framgångsprojekt” för mig eller om han var genuint intresserad av mitt forskningsämne. I de andra kommunerna fick jag kämpa mer för tillträdet och jag sökte inte bara efter arbetsplatser som utmärkt sig i förhållande till att arbeta med siffror. Oavsett motiv och tillträdes karaktär ser jag inte något av materialet som mindre användbart och jag ser inga större skillnader i förhållande till mina frågeställningar. Det betraktas snarare som en tillgång i materialet att tillträdet blivit möjligt på olika sätt.

Det empiriska materialet

Som ofta är fallet i etnografisk metod har jag använt flera olika metoder varför materialet är brokigt och mångfacetterat. Det består av en blandning av observationsanteckningar, transkriptioner från inspelade möten och intervjuer, dokument och fotografier. I Tabell 1 ges en översikt över det empiriska material som avhandlingen bygger på.

Tabell 1. Tillfällen och metoder för materialinsamling

Metod	Omfattning
Observationer	64 tillfällen
Intervjuer	39 intervjuer
Dokument	Cirka 150
Fotografier	Cirka 40

Observationer

De sammanlagt 64 observationstillfällena har skiftat i karaktär och omfattning. Vissa dagar skuggade jag personal under hela arbetsdagar (anges i tabell 2 som heldagar). I andra fall återkom jag till regelbundna mötesforum, exempelvis handläggarmöten eller ledningsgruppsmöten, som hölls på samma tid varje vecka. Jag har också suttit med på mer sporadiska mötestillfällen och arbetspass där något ämne som intresserat mig skulle diskuteras. Tabell 2 som följer nedan syftar till att ge en mer detaljerad översikt över observations-tillfällena.

Tabell 2. Utbildningstillfällen och omfattning för deltagande observationer

Tidpunkt	Plats	Omfattning
2013/2014	Utbildningstillfällen för SKLs ledarskapskurs	12 heldagar
	Årby socialtjänst	16 möten á 2-4 timmar
2017	Årby socialtjänst	6 heldagar 9 möten á 1,5-4 timmar
	Tingstad socialtjänst	9 heldagar 3 möten á 1,5-2 timmar
	Vimarstad socialtjänst	5 heldagar 1 möte á 2 timmar
	Lindeby socialtjänst	1 heldag
	Utbildningstillfällen för Öppna Jämförelser	2 halvdagar

Formella eller på förhand inbokade möten har utgjort den största delen av de moment jag har observerat, men en hel del informella och spontana "ad hoc"-möten och samtal har också förekommit. Likaså pass av administrations- eller inläsningstid på arbetsrummet, lunch- och fikapausar med kollegor, korridorprat, telefonsamtal och gemensamma transporteringsfärder. I framställningen av analysen används fältanteckningar från alla dessa olika sammanhang i den mån de belyser en aspekt av mina forskningsfrågor.

Exempel på "formella" möten som jag har observerat är utbildningstillfällena med föreläsningar, arbetspass och gruppdiskussioner. Likaså ledningsgruppsmöten, handläggarmöten, arbetsplatsträffar (APT), arbetsmöten, tjänstemannamöten och även (dock i mindre grad) klientmöten. När personal som jag skuggat inte haft inbokade möten har många informella möten uppstått. Kollegor gick ofta in på varandras rum för att konsultera, rådfråga eller diskutera ärenden. Utanför enhetschefers rum bildades det ibland köer av socialsekreterare som ville få vägledning. Efter ett möte kunde några deltagare besluta sig för att sitta kvar för att prata sig samman inför ett kommande moment. Och när korridoren ändå skulle passeras avhandlades gärna två eller tre ärenden på vägen. Detta bara för att ta några exempel.

Vid tillfällena när deltagare haft administrationstid på kontoret och svarat på mail, ringt telefonsamtal, planerat i sin kalender, bokat in möten med mera, har jag bett deltagaren tänka högt. När deltagare har behövt läsa dokument har jag bett om möjligheten att få läsa samtidigt, för att efteråt be dem kommentera vad de läst.

Några dagar bestämde jag träff med kvalitetssamordnaren i Årby för att sitta vid hennes dator och skriva ut dokument. Vid sådana tillfällen kunde avdelningschefen storma in med ett akut ärende. Verksamhetssystemet kunde haka upp sig så att kvalitetssamordnaren måste rycka in, eller en oväntad förtjusning kunde avslöjas när hon av en slump hittade ett användbart dokument hon inte visste fanns. Jag har också passat på att ställa frågor, eller göra små ”mini-intervjuer” när jag på tu man hand ätit lunch, fått skjuts eller slagit följe med en deltagare. Dessa spontana situationer har utgjort ett bra komplement till de planerade möten jag annars deltagit i och de har gett mig flera värdefulla infallsvinklar.

Fältanteckningar och inspelningar

Fältanteckningar har gjorts för hand både på plats och efter att fältet lämnats för dagen. Observationerna har koncentrerats kring medlemmarnas interaktion. Stort fokus har lagts på att fånga ”spontant förekommande handlingar och händelser” (Czarniawska 2014: 46) och hur deltagarna hanterat olika situationer som uppstått. Intentionen har varit att så redogörande som möjligt beskriva vad som sagts, gärna i form av nästintill ordagrant återgivna diskussioner.

Att de observerade situationerna bestått av många möten och seminarieliknande situationer har möjliggjort noggranna fältanteckningar ”när det händer”. Vid dessa tillfällen har det inte dragit uppmärksamheten till sig att jag har suttit och skrivit, vilket det gjort i andra sammanhang, då har jag istället fått fylla på anteckningarna i efterhand. I nästa steg, när anteckningarna transkriberats på dator, har språkliga förbättringar gjorts. När fältanteckningar återges i texten kan de både ha karaktären av ett återberättande av händelser med mina egna ord och av en mer ”citatlik” återgivning av vad som sagts. Det är viktigt att poängtera att jag i dessa fall inte gör anspråk på en exakt ordagrann rekonstruktion av samtalet.

Vid tio tillfällen har inspelningar gjorts. På utbildningstillfällena spelade jag in två föreläsningar och två gruppdiskussioner och vid sex tillfällen har jag spelat in samtal eller delar av samtal på möten på socialtjänstkontoren. Dessa har transkriberats från en ljudfil med strävan efter ett ordagrant återgivande.

Intervjuer

Sammanlagt har 39 intervjuer genomförts med 43 intervjupersoner varav tre är grupp- eller par-intervjuer och resten individuella intervjuer. Jag har strävat efter en spridning mellan chefer, administratörer och socialarbetare. I tabell 3 framkommer att jag inte har en identisk representation av intervjuer med företrädare för dessa titlar i de olika kommunerna. Däremot är den sammantagna representationen förhållandevis jämn mellan intervjuer med chefer (11 intervjuer), socialarbetare (12 intervjuer), och administratörer (16 intervjuer). Det ska också nämnas att tre av administratörerna har intervjuats två gånger.

Tabell 3. Översikt över individuella respektive gruppintervjuer

Typ av intervju	Årby	Tingstad	Vimarstad	Övriga	Totalt
Individuell	Chef 4	Socialarbetare 6 Administratör 1	Chef 4	Chef 3	11
	Socialarbetare 4		Administratör 5	Administratör 4	10
	Administratör 5				15
Grupp- eller partintervju			Socialarbetare 2 (4 respondenter)		2
				Administratör 1 (3 respondenter)	1
Totalt	13	7	11	8	39

Under den första perioden av fältarbete genomfördes fem individuella intervjuer med deltagare från Årby. Siffror och statistik var bara ett av flera teman i den semistrukturerade intervjuguide (se bilaga 1) som då användes eftersom studien handlade om dokumentering mer generellt. Samtliga av dessa intervjuer ägde rum på deltagarnas respektive kontor. Jag fick också möjlighet att med samma intervjuguide göra en gruppintervju med tre administratörer (kvalitetssamordnare, ekonom och personalansvarig) som deltog i utbildningen från en annan kommun.

De intervjuer som genomfördes under våren 2017, även de med hjälp av semistrukturerade intervjuguides, var mer fokuserade på siffrors betydelser och funktioner. Intervjuguiderna kunde se lite olika ut beroende på vem och i vilket sammanhang som intervjuerna genomfördes (se exempel i bilaga 2 och 3). Till administratörer ställdes exempelvis frågor kring hur de faktiskt arbetade med siffror i olika system jag på förhand visste att de använde, och vilka för- och nackdelar som fanns. Intervjuer med socialarbetare inleddes med en mer öppen fråga kring i vilka sammanhang de upplevde att siffror hade betydelse. Alla utom två genomfördes på respondentens arbetsplats och övriga i en lokal jag ordnat. Flest intervjuer gjordes i Vimarstad, Tingstad och Årby. I Vimarstad

gjorde jag två gruppintervjuer med två handläggare i vardera, istället för individuella intervjuer. Utöver detta har jag gjort intervjuer med chefer och administratörer i ytterligare tre kommuner: Lindeby, Korsby och Vindby.

Inspelningar och transkriptioner

Intervjuernas längd varierar mellan 40 minuter och två timmar. Samtliga intervjuer utom en har spelats in och transkriberats från ljudfiler. Dialogen återges så ordagrant som möjligt. Jag har inte systematiskt angett tonfall, pauser, harklingar och liknande. Däremot har jag emellanåt noterat uttryck såsom skratt och ironi, eller gester och miner (deltagare som rynkar pannan eller skakar på huvudet) i den mån jag uppfattat att de signalerat något viktigt.

Dokument

En rad olika sorters dokument har samlats in. I samband med ledarskapsutbildningen producerade kommunerna arbetsdokument i form av planeringsdokument, kommunikationsplaner, powerpoint-presentationer, statistik, mailkonversationer, uppdragsbeskrivningar med mera. Från kursledningens sida delades dokument ut i form av olika metodhandböcker, informationsmaterial från Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen, föreläsningmaterial, rapporter, självskattningsenkäter med mera. Jag fick också ta del av mailkonversationer mellan kursledaren och deltagarna som skickats i handledningssyfte.

På socialtjänstkontoren har tillfällen till dokumentinsamling erbjudits, både vid observationer och intervjuer. Flera möten har haft agendor och protokoll som jag har kunnat ta med mig. Jag har fått kopior av rapporter och enkäter som de arbetat med på mötena, exempelvis till Arbetsmiljöverket och Öppna Jämförelser. Likväl har olika styr- och policydokument för socialtjänsten, kvalitetsrapporter, statistiska redovisningar, underlag som skickas till kommunens politiska nämnd med mera samlats in. Vid intervjuer som gjorts med administratörer har vi under delar av intervjun suttit vid deras dator och de har berättat om hur de arbetar med digitaliserade styr- och ledningssystem (Stratsys, Hypergeene), verksamhetssystem (Procapita, Treserva, Platina) och statistikprogram som Click-view. I dessa sammanhang har jag bett om flera utskrifter och skärmdumpar som genererat dokument till mitt samlade material.

Dokumenterna har inte analyserats systematiskt utan har i första hand använts som bakgrundsmaterial för att bättre förstå vad jag har hört och sett under observationerna. Några dokument återges i rekonstruerad och avidentifierad form i den empiriska framställningen som underlag för analys.

Fotografier

När det getts tillfälle har jag fotograferat sådant som dragit min uppmärksamhet till sig. Jag har fotograferat flera tavlor där man på något sätt använt sig av siffror, som exempelvis fotografiet som inleder avhandlingen. Samma bild använde jag mig av i intervjuer med handläggare då jag var intresserad av hur de reflekterade kring statistik. Inga personbilder har tagits och material som skulle kunna avslöja känslig information har bearbetats. Det fotografi som återfinns i kapitel 6 är en rekonstruktion av fotografier som jag tog på plats. Rekonstrueringen har gjorts i avidentifieringssyfte.

Metodologiska reflektioner

Fältarbete i en organisatorisk kontext

Fältarbete har genomförts inom organisationen socialtjänsten, vad vissa skulle kalla för organisationsetnografi (Kostera 2007; Neyland 2008). På olika sätt har den organisatoriska inramningen satt sin prägel. Bland annat har det inneburit att jag har kommit och gått in och ut ur fältet med olika intensitet inom ramen för de organisatoriska tidsramarna. Miljön kan beskrivas som sluten, till skillnad från öppen eller offentlig i den bemärkelsen att det inte var ett sammanhang vem som helst kan gå in och ut i (Magne Holme & Krohn Solvang 1997: 111). Socialsekreterares arbete omfattas av hårda sekretesskrav, men också av risk om hot och våld från medborgare. Ofta måste en reception och flera låsta dörrar passeras innan man kommer in till deras arbetsplatser. Jag har enbart kunnat göra observationer på avtalade tider och deltagare har behövt hämta mig i receptionen vid varje tillfälle. Väl insläppt har jag inte heller haft fullt tillträde till alla situationer, ibland stängdes dörrarna även för mig. Vid ett par tillfällen, när akuta klientärenden dök upp ombads jag gå ut, vilket kan ses som en begränsning i deltagandet. Det varierade också mellan kommunerna och mellan fältarbetsperioderna hur gärna deltagarna lät mig lyssna när de pratade om klienter.

En annan organisatorisk prägel på mitt material är att det i stor utsträckning är genom olika möten som jag observerat deltagarnas interaktion. Hall, Leppänen & Åkerström (2019: 11) menar att organisationer i stor utsträckning "blir till" genom sina många och olika sorters möten. Schwartzman (1989) har argumenterat för att möten ska studeras i sin egen rätt, som ett forskningsobjekt i sig, och inte bara utifrån den uppgift eller det ämne som mötet syftar till att diskutera. Mötenas form, rutiner, procedurer och den materiella kontexten kring dem är minst lika viktiga

för handling och meningsskapande som dess sakliga innehåll (ibid: 4). Inspirerad av ett sådant förhållningssätt upptäckte jag att mötesdatan kunde användas på två olika sätt. Först och främst bygger jag analysen på mötens ”sakliga” innehåll, som exempelvis när ledningsgruppen i Tingstad diskuterade vilka kvantitativa indikatorer de avsåg att använda för att beskriva sin verksamhet i en årsberättelse. Jag använder också data där mötena i sig är intressanta ur ett sifferperspektiv, som tydligast i morgonmötena vid ”pulstavlan” (se Bild 2) i Vimarstad.

Vidare: I en organisation som socialtjänsten är man oftast anställd, och även om gränserna mellan ett privat och ett offentligt själv sägs suddas ut allt mer (Gubrium & Holstein 2001a: 1), så är vetenskapen om att det är människor ”på jobbet” som jag har studerat viktig. I olika utsträckning kan deltagarna se sig som representanter för organisationen de jobbar för eller professionen de tillhör. Deltagares berättelser och utsagor kan därmed få karaktären av ett ”institutionellt språk”. Med det menas sådant språk som syftar till att framhäva organisationens ideologi, snarare än dess faktiska praktik (Gubrium & Holstein 2001b: 768). Även om sådana förhållningssätt förmodligen är mer eller mindre närvarande hos alla deltagare utmärkte sig några datainsamlingstillfällen särskilt i detta avseende. I några intervjuer med chefer och en del fältanteckningar från ledarskapsutbildningen reproducerades mantran såsom: ”vi måste mäta för att veta och kunna styra” och cheferna kunde säga sådant som att ”vi har kommit ganska långt i detta med att styrka vår magkänsla med fakta”, utan att det framgick på vilket sätt och vad det faktiskt innebar. Jag har behandlat sådant material som ”retorik kring siffror”, intressant i sin egen rätt eftersom det säger något om hur företrädare vill framställa sin organisation.

Observatörsrollen

Det tycks inte finnas ett färdigt begrepp som sammanfattar min observatörsroll på fältet. Mitt tillvägagångssätt har inslag både av deltagande observation och av skuggning, vilka enligt Czarniawska (2007: 30, 55) är olika metoder. Jag hade ingen på förhand medveten observatörsstrategi, där jag valde mellan att vara ”en fluga på väggen” med minsta möjliga interaktion eller en ”fullt deltagande forskare” (Fine 1993: 281; Emerson et al 2011: 1–3), eller något däremellan. Istället intog jag den position som passade bäst i sammanhanget för att deltagarna skulle känna sig avslappnade i förhållande till min närvaro. Detta kunde innebära parerandet av olika grad av deltagande och socialt engagemang vid olika tillfällen (Göransson 2019: 96). Även om syftet med själva deltagandet var att få ledtrådar till deltagarnas tankar och känslor (Fine 1993: 282; Buscetto 2016: 1479) var detta alltså ett mål som behövde anpassas efter vad som var möjligt.

När jag följde med en handläggare på polisförhör, presenterades jag av henne som ”min skugga idag” och jag försökte göra mig så osynlig som möjligt för att inte störa, utan att för den skull tro att jag inte hade någon inverkan alls på sammanhanget. Man hade exempelvis kunnat tänka sig att förhørsledaren valde en mildare framtoning mot den misstänkta ungdomen, med vetskapen om att det satt en forskare i socialt arbete i rummet. Att sitta och anteckna febrilt i detta sammanhang, liksom i andra situationer där deltagarna interagerade med klienter, hade kunnat skapa oro. Eftersom handläggarna hanterade känsliga och sekretessbelagda uppgifter om klienten, undvek jag att anteckna alls i dessa situationer. I dessa sammanhang överensstämmer mitt tillvägagångssätt med Czarniawskas definition av skuggning (2007: 21, 30).

I andra sammanhang var jag mer deltagande, men även det med olika intensitet. Graden av deltagande kan sägas pendla mellan vad som brukar kallas *deltagare-som-observatör* och *observatör-som-deltagare*. Dessa positioner lägger olika vikt vid observerandet respektive deltagandet (Atkinson et al 2001: 32). I exempelvis Årbyteamets projektarbeten kopplade till ledarskapsutbildningen, blev jag mer som en fullt deltagande medlem, eller *deltagare-som-observatör*. Till en början upplevde jag en försiktighet och snudd på misstänksamhet från deltagarna. De kunde avbryta sig själva, titta upp på mig och fråga: ”Kommer man att bli citerad nu i en rapport eller?” eller ”Skriver du detta ordagrant?” Efterhand upplevde jag att de blev mer avslappnade, bland annat då de kunde skämta grovt eller uttrycka personliga åsikter. En vändpunkt kom när jag bidrog till deras projektarbets syftesformulering. Skillnaden i deras attityd kan representeras av den återkommande kommentaren: ”Det känns som att du är en av oss nu, du är en i gänget”. I dessa sammanhang fyllde det en avdramatiserande funktion att delta i aktiviteterna, som en nödvändighet för att bryta isen. Det gav mig också möjligheten att löpande kunna interagera, fråga, be om förtydliganden och diskutera.

På flera av de många möten jag har observerat har jag snarare varit ”en milt engagerad medlem”, och interaktionen har skett genom att jag ställt frågor som syftade till att öka förståelsen och kontextkunskapen (*observatör-som-deltagare*). Något kort har sagts om min närvaro, av mig själv eller deltagaren jag skuggat: ”Teres ska sitta med och lyssna idag”. Efter det har deltagarna snabbt gått över till sin mötesagenda, som oftast varit full av punkter. Jag har sedan suttit tyst och antecknat hela mötet, och deltagandet har varit begränsat. Däremot har jag frågat och bett om förtydliganden, småpratats med deltagarna före möten eller i pauser och gärna bett dem kommentera vad som har sagts på mötet. Jag har också suckat av medlidande när deltagarna diskuterat ett knepigt fall, och dragits med i skrattsalvor när det har skämtats. När jag har känt mig

känslomässigt engagerad har jag också försökt visa det. Jag har gärna berättat om min egen yrkesbakgrund som socionom och velat bekräfta en medvetenhet om de dilemman som socialarbetare tampas med varje dag.

Det har också hänt att deltagarna velat involvera mig mer än vad jag själv gjort anspråk på, och på så sätt utmanat mig. När jag observerade en chef som blev intervjuad av två socionomstudenter undrade hon om jag också kunde ge tips och information till studenterna. Hon tycktes se mig som en resurs i sammanhanget. På andra möten har deltagare kunnat vända sig till mig och säga något som visat att min närvaro varit noterad hela tiden, även om jag kanske inbillat mig motsatsen. En politiker involverade exempelvis mig i sin framtidsvision:

Jag menar om man nu ska mäta detta sen, och där kan ju du komma in ju med dina mätverktyg ju (vänder sig till mig) ...

(Fältanteckning från politikerdag i Årby)

Politikern tycktes vara av uppfattningen att mitt intresse handlade om att tillsammans med cheferna utveckla verktyg för att mäta effekter, medan jag egentligen intresserar mig för *fenomenet* att mäta effekter. Ibland har detta lett till att jag känt mig obekväm och inte riktigt vetat vad jag skulle svara och jag har funderat över huruvida det varit ett problem att deltagares föreställningar om mina intentioner inte överensstämte med mina egna avsikter (se också Etiska överväganden, s. 76).

Materialets karaktär

Flera omständigheter har haft betydelse för varför mitt material ser ut som det gör. Förutom den litteratur som tagits till hjälp vid analysarbetet (som kommenteras längre fram) ska några omständigheter kommenteras särskilt.

För det första är ett metodologiskt problem med observationer att individer som studeras förändrar sitt beteende som en reaktion på att bli studerade. Olika positioner som den flexibla deltagande observatören tar kan ge olika sorters reaktivitet, så att variationen i datan helt enkelt skulle kunna vara olika svar på forskarens beteende (Katz 1983/2015: 132). Vissa tycker att detta utmanar datans validitet medan andra, etnografer oftast, istället ser det som en styrka då dessa reaktioner i sig ger viktig information (Czarniawska 2014: 72). Min utgångspunkt har varit att förhålla mig reflexiv till hur jag tagits emot på fältet. Jag har funderat på hur deltagarna definierat mig och vad eller vem jag representerat för dem i de olika sammanhang som observerats. Kanske var en

anledning till att ett mer intensivt deltagande var viktigt i just Årbys projektgrupp att det var en forskningslik aktivitet som de skulle genomföra. Om de såg mig som en representant för "forskningen" kan de ha känt osäkerhet inför att blotta sin ovana att arbeta med sådana frågor. Genom att själv delta kunde jag visa mina egna okunskaper och låta dem acceptera mig som en i deras gäng. En annan fundering berör vad deltagarna haft för intryck att min studie skulle handla om och vilket perspektiv jag skulle skriva utifrån. På grund av den explorativa ansatsen har jag varit förhållandevis vag när jag har beskrivit mitt forskningsintresse för deltagarna. Ofta har de inte fått mer information än att: "Jag är intresserad av allt som har med siffror att göra". I detta kan deltagare ha läst in olika agendor, vilket skulle kunna ha påverkat deras agerande. Överlag är det dock ett intryck att de anställda inom socialtjänsten har haft andra viktigare och mer tvingande agendor att förhålla sig till än att anpassa sig efter min närvaro (jfr Czarniawska 2014: 72). Beckers påpekande om att deltagarnas beroendeförhållande till varandra är viktigare än deras förhållande till forskaren styrker mitt intryck (1970: 47). Några sådana agendor kan exemplifieras: Socialtjänstpersonal arbetar inte minst efter lagstyrda tidsfrister och riktlinjer och är dessutom utsatta för påtaglig granskning från flera olika håll såsom medier och olika tillsynsmyndigheter. Vidare har de skyldigheter, både lagstyrda och känslomässiga, gentemot sina klienter. På grund av hög personalomsättning är deras dagar dessutom ofta fulltecknade. I denna arbetskontext framstår en forskares närvaro sannolikt som parentetisk.

För det andra har mitt intresse och mina val av vad och hur jag observerat och skrivit haft betydelse för vilka av socialtjänstens alla aktiviteter som jag observerat och med det den bild jag fått av verksamheten. Den ingång jag haft när jag intagit fältet har medfört att jag "grävt" efter data på ett visst sätt (Gubrium och Holstein 2001b: 64). En omständighet som bör nämnas i detta sammanhang är att jag i mitt undersökande av socialtjänstens praktik sökt mig till tillfällen – oftast möten – där jag kunnat observera samspel mellan professionella. Endast undantagsvis har jag studerat situationer där socialarbetare interagerar med klienter, men betydligt fler där de pratar om klienter med sina chefer och kollegor. Detta har satt sin prägel på mitt material på så sätt att klienterna troligen är mer frånvarande i mitt material än vad som varit fallet om jag riktat fältarbetet på ett annat sätt.

En tredje påverkansfaktor är vem jag har skuggat för dagen eller sammanstrålat med före och efter möten. Det finns några personer som jag haft fler sådana träffar med än andra. Under det första fältarbetet träffade jag exempelvis ofta kvalitetssamordnaren i Årby före och efter möten, till en början av praktiska skäl som att hon skulle visa vägen eller släppa in mig

genom en låst dörr. Senare blev det mer en vana att stämma träff med henne. Det var också oftast henne jag hade kontakt med angående möten och dokument som skulle cirkuleras. Då jag ofta pratade med dessa deltagare om vad som sagts på mötena har deras tolkningar av händelserna blivit mer tillgängliga för mig än andras (jfr Emerson et al 2011: 53).

Olika sorters data och hur de används

Intresset för socialarbetares interaktion kring siffror medför att fältanteckningar har en framträdande roll i min studie. Det analytiska fokuset ligger mer på vad som händer mellan människor och vad människor producerar och konstruerar tillsammans, än på individerna i sig, med utgångspunkten att mening och ”sanningar” skapas genom dessa interaktioner (Blumer 1969/1998). Det betyder inte att jag ser på fältanteckningarna som mer sann, eller rentav överlägsen data. Vad deltagare säger i interaktioner ska inte ses som reflektioner av deras inre tankar eftersom de yttras utifrån ett perspektiv som är kopplat till deras roll eller position i gruppen, men också till situationen som sådan (Becker 1970: 29). På samma sätt beror intervjurespondenters svar på faktorer i den omgivande kontexten, dagsformen och inte minst intervju-situationens specifika förutsättningar (Talja 1999: 461). Intervjudatan ser jag som ett viktigt komplement till observationerna. Ofta har intervjuerna försett mig med bakgrunds- och tydliggörande material. I andra fall har intervjuerna utgjort ett mer analytiskt underlag, i huvudsak med fokus på *vad* deltagarna berättat, men också på *hur* de berättat (Holstein & Gubrium 2000).

Etiska överväganden

Projektet inom vilket materialet samlats in har etikprövats och genomförts enligt Vetenskapsrådets etiska riktlinjer för samhällsvetenskaplig forskning.⁶ Deltagarna i de olika forum jag deltagit har informerats om min närvaro och syftet med observationerna. Ibland kan det emellertid finnas ”gråzoner” mellan informerat och icke informerat samtycke (Cameron 2001: 23; Fine 1993: 267). I alla kommuner där jag gjorde fältarbete fick jag möjlighet att presentera studien och syftet med min närvaro på en arbetsplatsträff (APT). Det är emellertid möjligt att det har funnits anställda som inte närvarade just då eller anställdes vid ett senare tillfälle. Det hände ibland att en deltagare tittade

⁶ Etikprövningsnummer: Dnr 2013/348.

undrande på mig när jag dök upp, vilket vittnar om att de inte fått information om min studie. Dessa personer har inte haft samma "förvarning" som de andra och därmed inte haft möjlighet att opponera sig mot mitt deltagande. Eftersom jag ofta närvarade på möten i egenskap av en deltagares "skugga" är det också svårt att veta om alla deltagare uppfattat att jag också skulle kunna komma att återge vad som hänt på mötena i stort, och inte bara vad deltagaren jag skuggade sade eller gjorde.

En annan gråzon rör vad deltagarna uppfattat att mitt forskningsintresse handlade om. I linje med den explorativa ansatsen var jag förhållandevis vag när jag beskrev min studie. Deltagare kan ha läst in olika agendor i formuleringar jag använde om mitt intresse för "siffrors betydelse", "hur siffror används" eller "hur man arbetar med siffror". Ovan illustrerades exempelvis hur en politiker tycktes ha uppfattningen att mitt projekt syftade till att utveckla mått och mätmetoder i socialt arbete. Även situationen då jag deltog i Årbys ledningsgrupps projektarbete och beskrevs som en i gänget kan exemplifiera detta. Deltagarna kan också ha läst in en mer negativ agenda i min ansats. Om deltagarnas samtycke till att delta i studien byggt på sådana uppfattningar kan deras deltagande betraktas som en gråzon gällande informerat samtycke och de premisser på vilka de deltagit i studien.

I de tre fall då jag har observerat möten med klienter har dessa tillfrågats först av socialsekreteraren och de har därefter gett sitt medgivande till att jag skulle närvara. Jag har varit sparsam med anteckningar i dessa situationer och bara noterat uppgifter kring siffrors eventuella funktioner om de kommit på tal. Jag har också lyssnat på diskussioner där socialsekreterare pratat om klienter, och då varit noga med att inte anteckna uppgifter eller detaljer som kan avslöja deras identitet.

Att socialtjänstpersonal, i synnerhet chefer på olika nivåer och socialsekreterare, upplever sig kritiskt granskade och bevakade av media var ett påtagligt intryck jag fick. Flera deltagare berättade om rädslan för att "hängas ut" i media. Jag upplevde ibland, oftast i början av fältarbetet, att deltagare intog försiktighet i diskussioner där jag närvarade utifrån vad jag tolkade som en rädsla för att bli uthängda. Etiska frågor kring deltagande, citering och anonymisering var därför något jag funderade över.

En respektfull hantering av materialet har eftersträövats utan att för den skull skönmåla situationer och personer. Kommunerna och deltagarna har anonymiserats noggrant. Fotografiet på en whiteboard-tavla som återfinns i kapitel 6 återger en rekonstruktion med fingerade namn. När det gäller metoder och modeller som används i olika kommuner har jag tillåtit mig att vara mindre detaljerad i beskrivningarna där det funnits risk för igenkänning av information som skulle kunna vara känslig.

Avslutningsvis en kommentar om de begrepp jag valt för att representera deltagarna. De anställda i socialtjänsten benämns med de titlar som används på socialkontoret eftersom det är i dessa funktioner de ingått i min studie. Chefer anges med specificerade cheftitlar eftersom detta kan säga något om de formella mandat de har i olika sammanhang. Titlarna socialsekreterare och handläggare används synonymt men varvas med de mer specifika begreppen barnavårdutredare (jobbar inom Individ- och familjeomsorgen) och biståndsbedömare (jobbar inom Vård och Omsorg). För de medborgare som socialtjänstens anställda arbetar med använder jag i framställningen begreppet klienter. Deltagarna i studien använder oftast begreppet brukare, men talar också om klienter, medborgare eller besökare. Dessa begrepp har alla sin historia och för med sig särskilda associationer. Klienter är det begrepp som jag menar tydligast markerar att kontakten med socialtjänsten ofta handlar om myndighetsutövning och inte alltid är frivillig, en dimension som ordet brukare inte lika självklart innefattar.

Analysarbetet i fyra faser

Materialet har analyserats kvalitativt och tematiskt (Silverman 2011: 9–10). Analysarbetet har pågått samtidigt med datainsamling och litteraturinhämtning, såväl som vid mer systematisk kodning vid skrivbordet. I enlighet med den abduktiva hållningen som beskrevs tidigare har teman uppstått, testats, förkastats, behållits eller förändrats, fått nya namn och sorterats på nya sätt för att slutligen landa i sifferstyrningens olika uttryck. Fyra analysfaser kan urskiljas där olika teoretiska utgångspunkter (tidigt) och resultat från tidigare forskning (senare) haft betydelse på olika sätt:

Den första analysfasen omfattar det första explorativa fältarbetet och bearbetandet av materialet för en rapport (Hjärpe 2015) och en artikel (Hjärpe 2017). Jag gick ut på fältet för att observera dokumenteringspraktiker. Med mig hade jag frågor om när och hur deltagarna pratade om och interagerade kring dokumentering. Statistikproduktion och mättningsaktiviteter betraktade jag som en specifik sorts dokumentering som deltagarna var sysselsatta med. I det ledarskapsprogram jag följde var som nämnts ett av huvudinslagen att lära ut statistiska kunskaper till socialtjänstcheferna. Analysen kom initialt att färgas av observationer jag gjorde kring olika sätt som deltagarnas praktiker kontrasterade med hur ledarskapsprogrammet satte tilltro till och framställde *siffror som neutrala och rationella*. Jag fann kunskapssociologisk litteratur (främst Bests 2001 och Espeland & Stevens 2008) om kvantifieringens och

sifferanvändandets ”sociala” kontext (se kapitel 3) och kom utifrån den att arbeta med följande teman: *Förhandlingar kring vad siffror ska representera, Siffror som ammunition, Siffror som protagonister, Missförstådd statistik, Statistikfrisering och Statistiktillfredsställelse.*

Inför den andra perioden av datainsamling hade jag läst mer litteratur, bland annat Science and Technology-forskning om faktas produktion och konstruktion (t.ex. Knorr Cetina 1983, 1999; Bowker & Leigh Star 2000), och Lindsay Priors (2003) ansats om hur dokument kan analyseras utifrån sin användning och funktion snarare än sitt innehåll. Jag upptäckte att dessa teoretiska ansatser kunde användas för att undersöka hur mått och mätningar används och blir betydelsefulla i interaktionen på socialkontoret. Till detta fältarbete hade jag med mig frågor om vad siffrorna ”gör”, vad deltagarna åstadkommer med hjälp av siffror och vilken funktion de tycks fylla både avsiktligt och oavsiktligt. Teman växte fram om siffrors funktioner såsom: *Siffror som sorterar och kategoriserar, Siffror som tydliggör och förenklar, Siffror som synliggör och legitimerar, Siffror som styr och kontrollerar, Siffror som sporrar och skapar konkurrens, Siffror som jämför och värderar samt Siffror som skapar hierarkier.* Jag listade också specifika sifferpraktiker som deltagarna interagerade ofta och intensivt kring: *utredningstider, personal- och brukarstatistik, ärendemängd och ärendetyngdsskattning, målstyrning, budgetsiffror, olika kvalitetssiffror, personalskattningar kopplade till lönesättning* med mera. Efterhand såg jag att flera av dessa teman kunde sorteras under temat styrning (som tidigare varit ett av flera teman). Oavsett om deltagarna använde siffrorna för att kategorisera, synliggöra eller kontrollera tycktes de ämnade att påverka praktiken och de professionellas sätt att arbeta. Dessa fall kunde med andra ord alla betraktas som fall av sifferstyrning (Becker 2008).

Den tredje fasen tog vid när jag bestämt mig för att göra en mer systematisk analys av det samlade materialet utifrån frågan: När siffror används för att styra professionella, hur fungerar de då (Prior 2003; Timmermans & Epstein 2010)? Områden som framträdde var: *tidsstyrande, standardiserande, jämförande, kontrollerande och synliggörande.* Jag fann att styrningen byggde på de instruktioner som formulerades på dessa olika sätt med hjälp av mått och siffror. Först nu läste jag governing by numbers-litteraturen (exempelvis Miller & Rose 1990; Kurunmäki & Miller 2006; Shore & Wright 2015) och hämtade viss inspiration från denna (se kapitel 3), bland annat att jag kunde se på sifferpraktikerna som ”styrningstekniker”. Då jag fann att denna litteratur förminskade studiens deltagare som aktörer som gör aktiva och medvetna val och inte fångade de nyanserade praktiker jag påträffade under mitt fältarbete, tog för det första hjälp av etnometodologisk litteratur för att få syn på

deltagarnas olika strategier och metoder (Garfinkel 1967; Flaherty 2003). För det andra användes litteratur om motstånd för att ringa in olika svar på styrningen som uppstod (Bruno et al 2014, McCabe et al 2019). Jag pendlade mellan två olika sätt att analysera styrningsteknikerna i förhållande till funktion och styrningsteknik. Det ena sättet innebar att styrningstekniken sattes i centrum, exempelvis genom hur funktionerna kontroll och jämförande blev betydelsefulla i förhållande till en tidsfrist för barnavårdsutredningar. I det andra sättet sattes funktionen i centrum, exempelvis genom hur utredningstider, pulstavel- och checklistestatistik används för jämförelser. Idén uppstod att även om de identifierade funktionerna överlappade med varandra i praktiken – en deadline som tidsstyr kan exempelvis samtidigt bilda underlag för jämförelser och kontroll av de anställda – kunde de separeras analytiskt i olika delar för att möjliggöra ett mer nära empiriskt undersökande.

I den fjärde och sista fasen urskildes fyra sifferstyrningspraktiker eller fall där olika aspekter av mätbarhetens betydelse för styrningen lät sig undersökas särskilt väl. Fallen får på olika sätt betydelse för instruktioner och ”manuskript” som formuleras för hur socialarbetare ska eller bör agera i sin yrkesutövning – när de planerar sin tid, bokar möten, fattar beslut och gör bedömningar. Sifferstyrningsfallen som valdes ut omges av olika grad av auktoritet – en lagstadgad tidsfrist har exempelvis mer tyngd än en lokalt utvecklad checklista – men har gemensamt att de skapar underlag för styrning baserat på mätning och mätbarhet. Tidsgränsen för barnavårdsutredningar möjliggjorde en undersökning av tidsstyrning genom hur utredningen görs styrbar med hjälp av mätbar tid (kapitel 5). ”Pulstavlor” som visar handläggares ärendestatistik och användes i en kommun möjliggjorde studerandet av hur jämförelser baserade på kvantitativa mått får betydelse för arbetsfördelning, normer och värderingar kring gott arbete (kapitel 6). Hur kontroll av arbete som genomförs med hjälp av mätbara aktiviteter påverkar praktiken framträdde i en ärendeviktningsmodell som tillämpades i ett par kommuner (kapitel 7). Synliggörandet lät sig slutligen undersökas genom deltagarnas motstrategier som gick ut på att lyfta fram osynliggjorda aspekter av arbetet i siffror (kapitel 8). Uppdelningen kan ses som en empiriskt skräddarsydd ram som tillåtit mig att komma nära empirin och möjliggjort en noggrannare systematik i mitt utforskande. På så sätt har jag också kunnat finna nya och mer detaljerade aspekter av sifferstyrning än när jag utgick från befintlig litteratur. Dessa fall analyserades sedan var för sig utifrån; hur siffrorna används i styrningen, de olika svar som uppstår och slutligen användandets konsekvenser för kunskapssyn och kunskapsanvändande (se syfte och frågeställningar). Teoretiska utgångspunkter liksom tidigare forskning på området har utgjort referenspunkter även i detta analysarbete.

Tidsstyrning analyserades med hjälp av teoretiska utvecklingar om temporalitet och tidsrytmer från den kunskapssociologiska litteraturen. Analysen av den jämförelsebaserade interaktionen kring pulstavlorna genomfördes med litteratur om fenomenet benchmarking och rankning. Empirin om kontroll tog jag mig an med hjälp av gransknings- och utvärderingslitteratur, liksom litteratur om synliggörandets möjligheter och begränsningar i människobehandlande arbete blev betydelsefull för det avslutande empiriska kapitlet. Härnäst följer de fyra empiriska kapitel som utforskar var och en av dessa analytiskt separerade delar.

Kapitel 5. Att tidsstyra en barnavårdsutredning

När socialtjänsten gör utredningar om barn som far illa finns det en specificerad tidsgräns för hur länge dessa utredningar får pågå. I detta kapitel utforskas vad det innebär att styra barnavårdsutredares tidsanvändning genom att ge mätbar klocktid företräde framför andra tänkbara tidsrytmer. Alternativa rytmer såsom uppgiftsorienterad tid och relationell tid utforskas, liksom klocktidens avtryck i deltagarnas temporala orientering. Hur tidsrytmer både kan harmoniera och konkurrera med varandra, och de ställningstaganden detta medför för handläggare och chefer illustreras i kapitlet. Flera olika metoder och strategier som deltagarna använder sig av för att ta kontroll över tiden och möta tidskraven identifieras med hjälp av begreppet *tidsarbete*. Tidsarbete avser de sätt som deltagarna ”gör” tid i förhållande till tidsfristen och innefattar såväl förhandling med den subjektiva tidsupplevelsen som försök att göra utredningen förutsägbar, och att tänja på eller bortse från tidsgränsen. Ofta blir resultatet att formen (tidsgränsen) prioriteras framför innehållet, men det finns också tillfällen då formen förkastas som överordnad princip.

Tidsstyrning, mätbarhet och klocktid

Berger & Luckmann (1979: 38–39) menar att människans temporala orientering är en av grundvalarna för kunskap i vardagslivet och ofta en så självklar del av vardagskunskapen att vi inte ens reflekterar över den (jfr Adam 1995: 27). En handläggare som arbetar med barnavårdsutredningar inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg har att förhålla sig till sin egen, sina samarbetspartners och familjen som ska utredas tid, liksom tiden som utredningsuppgiftens olika delar gör anspråk på. På en arbetsplats är också rådande organisationskultur, arbetets karaktär, olika rutiner och regler omständigheter som har betydelse för de anställdas tidsmässiga orientering (Hassard 1991; Adam 1995). Handläggarens vardag kringgärdas inte minst av

flertalet mer eller mindre styrande ”tidsregler”. De har reglerade arbetstider, olika fasta mötes-, mottagnings- och telefontider och även andra institutioners öppettider och deadlines att anpassa sig efter. När det gäller själva barnavårdsutredningen är fyra månader – ungefär 120 dagar – den tid de enligt 11 kap. 2 § i socialtjänstlagen (2001:453) som längst har på sig att ta reda på om ett barn far illa, och om så är fallet vilka insatser som behövs (Lundgren & Sunesson 2019: 261). Denna tidsgräns, vars kontext och bakgrund jag återkommer till, infördes 1998 och ersatte då en mer allmän formulering om att utredningarna skulle bedrivas skyndsamt. Efter det har fler konkretiserade tidsspecifikationer för barnavårdsutredningarnas kringarbete tillkommit. För att ta ett exempel så ska en förhandsbedömning inledas direkt efter det att en orosanmälan kring ett barn inkommit. Bedömningen ska slutföras inom fjorton dagar och ska fastställa huruvida problemen är av den allvarlighetsgrad att en utredning ska inledas (se prop. 2012/13:10, s. 54).

Lagändringarna är uttryck för tidsstyrande ambitioner på så sätt att de dikterar övre men inte undre gränser för utredningen och dess kringarbete, vilket kanske inte ter sig som en särskilt anmärkningsvärd form av tidsstyrning. På andra håll i socialtjänsten, inom äldreomsorgen framför allt, mäts tidsåtgång för att utföra olika sysslor i timmar och minuter för att sedan formuleras om till standarder för personalen att följa (Andersson 2010: 317). I mitt empiriska material framträder emellertid fyramånadersgränsen – den som gäller själva barnavårdsutredningen – som en deadline som ständigt blir föremål för förhandlingar och ställningstaganden. Enligt Tillsynsmyndigheten IVO (2017: 4) är överskridande av lagstadgad utredningstid en vanlig källa till att kommuner beläggs med anmärkningar eller viten. Likaså rapporteras det återkommande i medierna om kommuner som inte lever upp till lagen.⁷ Det framstår alltså som vanligt att socialtjänstens handläggare i många kommuner tampas med denna tidsfrist.

Att tidsmässigt strukturera en utredning efter det antal dagar som den maximalt får pågå innebär att en standardiserad klock- eller kalenderbaserad, enligt vissa ekonomiserad, tidsrytm ges företräde framför en rad andra tänkbara principer som kan ha betydelse för en utrednings tidsstruktur (Zerubavel 1982; Hassard 1991). Klockans timmar och dygn inordnar sig synkroniserat i kalenderns månader och år, där tiden har samma karaktär, nämligen att den är mätbar, delbar (uppstyckbar i dagar, timmar, minuter och sekunder), kontrollerbar, objektiv, jämförbar, precis, kontextfri eller ”tom”.

⁷ Se t.ex. Svenska Dagbladet 2013-11-12: ”Utredningar kring barn tar ofta lång tid”; Jnytt 2014-12-09: ”Utsatta barn tvingas att vänta länge”; Lokaltidningen Malmö 2017-11-29: ”Socialtjänsten utreder försenade utredningar”.

Fortsättningsvis används begreppet klocktid för den rytm som tidsfristen representerar, trots att den i lagen uttrycks i månader. Förutom en klockbaserad tidsgräns kan tidsåtgången exempelvis också styras utifrån syftet att bygga upp och underhålla relationer med klienter (relationell tid), eller att lösa uppgiftens problem – att ta reda på vad barnet behöver (uppgiftsorienterad tid) (Ingold 1995; Deery 2008). Sådana tidsrytmer beskrivs istället som subjektiva, kulturella eller som inneboende i socialt meningsfulla aktiviteter såsom just uppgiften eller relationen (Adam 1995:24; Sorokin & Merton 1937).

Den brittiska tidssociologen Barbara Adam (1995) menar att alla relationer där tid används som en abstrakt kvantitet omgärdas av maktförhållanden eftersom någon bestämmer vad som ska anses vara ”i tid”, ”för länge” eller ”för snabbt”. Hon poängterar också att kapaciteten att styra eller kontrollera människors tidsanvändning enbart kan uppnås när tiden dekontextualiserats eller separerats från händelser och upplevelser och alla tidsenheter tillmäts samma värde (ibid: 90). Med andra ord: Så länge tiden är något inneboende i själva förloppet, processen eller uppgiften kan man svårt komma åt att styra eller påverka den utifrån. Att göra något mätbart, i detta fall genom att definiera utredningen med hjälp av klocktid, är att separera den från sin kontext, vilket möjliggör viss styrning av handläggarnas tidsanvändning.

I detta kapitel ska jag undersöka den lagstadgade tidsfristen i förhållande till andra tidsrytmer och vad den innebär för deltagarnas temporala orientering i utredningsarbetet. Hur förhåller sig chefer, handläggare och administratörer till tidsgränsen och hur gör de det möjligt att möta dessa tidsinstruktioner parallellt med andra hänsyn och standarder? Låt mig börja med att ge en bakgrund till varför, hur och när denna tidsfrist infördes.

Lagändring som svar på kritik mot socialtjänsten

Som anställda i offentlig sektor omfattas socialtjänstens handläggare av allmänna bestämmelser om vad som bör känneteckna kontakten med myndigheter. Att handläggning inom offentliga förvaltningsmyndigheter ska vara enkel, snabb och kostnadseffektiv regleras ytterst i förvaltningslagen (2017:900 9 §). I den första versionen av socialtjänstlagen (1980:620), liksom i dess föregångare barnavårdslagen (1960:97) fanns ett allmänt krav om skyndsam handläggning inom socialtjänsten omnämnt. Den specificerade tidsfristen för barnavårdsutredningar om fyra månader som infördes 1998 tillhörde ett lagpaket som betonade ett stärkt barnperspektiv (prop. 1996/97: 124). I propositionen som föregick lagändringen kan vi läsa följande:

Utredningsskyldigheten förenas med vissa tidsfrister. Den skall bedrivas skyndsamt och, om inte särskilda skäl⁸ föreligger däremot, vara slutförd senast inom fyra månader. (Prop. 1996/97:124, s. 109)

Finns det särskilda skäl kan socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid (11 kap 2 §). Med särskilda skäl menas förhållanden som socialtjänsten inte själv råder över, som exempelvis att en pågående polisutredning eller barnpsykiatrisk utredning behöver inväntas (prop. 1996/97:124, s. 180).

Lagändringen visar på regeringens ambition att ”skynda på” socialtjänstens arbete med barn- och ungdomar, vilket föranleder frågan: Varför denna konkretiserade tidsfrist just vid denna tid? Utredningskommittén nämner att allvarlig kritik hade riktats mot socialtjänstens arbete i barnavårdsärenden under 1990-talet (SOU 1994:139, s. 639). Ett par fall där barn farit illa uppmärksammades i medierna och startade en samhällsdebatt om socialtjänstens brister (Andersson & Lundström 2004; Bejerot 2009). Några forskningsrapporter granskade under denna period barnavårdsutredningarnas kvalitet i förhållande till statliga rekommendationer såsom krav om skyndsamhet, dokumentation, tydlighet gentemot klienterna med mera. Flera brister pekades ut. Bland annat visade tidmätningar att skyndsamhetskravet ofta inte uppfylldes (Sundell & Humlesjö 1996: 64; SOU 2011:61). Några mätningar visade på stor variation i utredningstid. Utredningarna kunde pågå i allt mellan en månad och över två år, och ibland inte avslutas alls (Wåhländer 1994; Sundell & Flodin 1997). En annan studie kom fram till att genomsnittstiden för utredningar var tio månader (Sundell & Humlesjö 1996: 55). Bland annat dessa mätningar låg till grund för kritik som kom att få betydelse för initiativ till en lagändring. Kritik som formulerades i media och av myndigheter och forskare gick ut på att socialtjänstens utredningsarbete saknade vetenskapligt stöd. Brister i systematik och struktur fick stora variationer i utredningsarbetet som följd, vilket bland annat ansågs medföra att barnperspektivet kom i skymundan (Ponnert 2015: 18). Utredningskommittén konstaterade att det saknades kunskap, rutiner, metoder och strategier för socialtjänstens barn- och ungdomsarbete (SOU 1994:139 s. 152-153).

I lagens förarbeten och JO-utlåtanden utläses att variation i handläggning (där utredningars längd anges som en aspekt) ses som problematiskt med hänvisning till rättssäkerheten och att det ur brukarens perspektiv finns negativa konsekvenser om utredningar tar för lång tid eller blir liggandes öppna (prop. 1996/97:124 s. 109–110, JO 1980/81:289). Att det blev just fyra månader är sannolikt ett resultat av en kompromiss mellan det förslag om tre

månader som remisskommittén först tog upp,⁹ och flera remissinstansers påpekande att detta var en för snäv gräns som skulle ställa krav på ökade resurser (se SOU 1994:139 och SOU 2009:68). Någon vetenskaplig eller professionsbaserad diskussion som kopplar fyra månader till en rimlig längd på en barnavårdsutredning har inte påträffats i dessa förarbeten.¹⁰ I en kunskapsöversikt utgiven av Socialstyrelsen (Andersson et al 1996) strax innan lagändringen genomfördes finns ett relevant resonemang. Författarna lutar sig mot en studie av Wåhlander (1994) som visat att ungefär 70 procent av alla kontakter tas under utredningarnas första sex månader. Detta leder till slutsatsen att ”det bör gå att förkorta utredningstider utan att det går ut över kvaliteten” (Andersson et al 1996: 92).

I propositionens (1996/97:124 s. 164) avsnitt om ekonomiska konsekvenser nämns att lagförslaget inte innebär krav på höjda ambitioner och därmed inte medför några ökade kostnader. Tidskonkretiseringarna ska därmed ses som en åtgärd för att socialtjänsten i högre grad ska följa de krav på skyndsamhet som redan finns. Det är brister i systematik, struktur och arbetsrutiner som anses motivera ”fastare lagreglering” (ibid: 110). De nya reglerna bedöms också underlätta arbetet med tillsyn och uppföljning samt möjligheterna att utvärdera socialtjänstens insatser för barn som far illa. Det påpekas i socialtjänst-kommitténs huvudbetänkande att det nu ”... klargörs i vilka situationer som utredningar ska inledas, hur utredningen får och bör bedrivas samt hur länge den får pågå” (SOU 1994:139, s. 458).

Även om lagar och regler kan ha olika syften (Fernler & Helgesson 2006: 28) kan det i vårt aktuella fall tydligt utläsas tilltänkta styrande och kontrollerande funktioner. En specificerad tidsfrist i antal månader eller dagar innebär både ett tydligt mål för socialtjänsten att styras mot samtidigt som detta är något som kan mätas och kontrolleras.

⁹ Kommittén hade hämtat inspiration från motsvarande reglering i den norska *Barnevernloven* där 3 månader gäller (SOU 1994:139).

¹⁰ Sundell & Humlesjö skriver dock (1996: 76) följande: ”Den genomsnittliga utredningstiden var 10 månader vilket var väsentligt mer än de tre månader som JO rekommenderat” och hänvisar till JO:s ämbetsberättelse 1980–81: 289. I angivna ämbetsberättelse omnämns emellertid inga explicita tidsförslag.

Tidsrytmer i barnavårdsutredningar

Innan jag analyserar klocktidens uttryck i utredningsarbetet ska jag undersöka några möjliga andra principer som kan ha betydelse för en barnavårdsutrednings tidsstruktur. I studier som belyst tidsrytmer i problemlösande och människobehandlande professionsutövning finns bland annat uttryck för relationell tid (Deery 2008; Hirvonen & Husso 2012) och uppgiftsorienterad tid (Ingold 1995). Dessa tidsrytmer har båda relevans för utredningsarbete som innefattar problemlösning – att avgöra vad barnet behöver – och att skapa relationer till familjen. I det följande undersöks vad relationella hänsyn och uppgiftsorientering kan innebära för tidsstrukturen i en utredning. Det ska understrykas att även om jag identifierar spår av andra tidsrytmer innebär det varken att dessa är de enda möjliga, eller att de per automatik utesluter varandra (jfr Adam 1995). Skeenden kan vara tidsmässigt definierade på flera olika sätt på en och samma gång, samtidigt som det finns tillfällen då spänning och konkurrens uppstår.

Uppgiftsorienterad tid

Uppgiftsorienterad tid innebär att den specifika aktiviteten i fråga styr tidsåtgången och att vissa förlopp därför behöver få ha sin gång (Thompson 1967; Ingold 1995). Ingold (1995) menar att den uppgiftsorienterade tiden alltid är kopplad till socialt meningsfulla aktiviteter. Ett uppgiftsorienterat förhållningssätt spåras ofta till primitiva samhällen som existerade före det att klockor och kalendrar uppfunnits. Tiden struktureras då efter de olika sysslor som utgör vardagslivet och tidsåtgången blir en fråga om den tid det tar att utföra de sysslor som behöver göras. För en person som ska laga mat blir exempelvis tidsåtgången ett resultat av hur lång tid det tar att koka ris, hacka grönsaker och grilla kött. När ett sådant förhållningssätt tillämpas inom modern yrkesutövning innebär detta, med Ingolds (1995) ord, att "the experience of time is intrinsic to the performance of skilled activity" (ibid: 14).

Översatt till en socialtjänstkontext kan uppgiftsorientering exemplifieras med handläggare Kalles omedelbara svar på frågan vad som utmärker en bra utredning. Han svarade: "Där man hittar essensen i problematiken och vad som behöver göras så att säga". En utredning kan enligt Kalles hållning i teorin pågå tills han har identifierat de omständigheter som orsakar en familjs "problem" och han dessutom kan föreslå insatser som kan förändra de omständigheterna. För en annan deltagare, enhetschef Sandra, räcker det inte att föreslå insatser. I hennes tolkning av utredaruppdraget följer handläggaren familjen ännu

längre i processen och ”släpper” inte ärendet förrän det säkerställts att insatserna uppfattas som fungerande:

Vi kan ju göra en bedömning om att det här barnets problematik, det kan jobbas med och tillgodoses till exempel via barnhabilitering. Då är min roll som utredare att skapa den kontakten och få med dem i vårt tänk. Vi kan inte avsluta vår utredning bara genom att säga ”skickas till barnhab, nu har vi gjort vårt”. Då tänker jag att då har vi skyldighet att initiera kontakten och avsluta när vi sett att den kontakten fungerar.

(Fältanteckning från samtal med Sandra, enhetschef i Årby)

Varken Kalle eller Sandra förhåller sig i dessa exempel till någon definierad tidsram: tidsfrågan är sekundär i förhållande till uppgiften. De har också olika definitioner av vad som är deras uppgift, vilket innebär att tidsåtgången kan variera utifrån vad som tolkas in i uppgiften. Vi ska komma ihåg att båda deltagarna säger detta i sammanhang där de har möjlighet att prata förutsättningslöst om utredningar och att formulera en ”ideal” utredning. I vanliga fall kunde det visa sig lättare sagt än gjort att uppnå dessa mål, särskilt med den lagstadgade tiden i åtanke. Detta är ett tema som behandlas senare. Syftet här är att illustrera en alternativ strukturerande princip som, om den inte haft begränsningar, skulle innebära att utredningar tog olika lång tid, såväl kortare som längre än fyra månader, beroende på ärendets karaktär och handläggarnas uppfattning om sin uppgift.

Relationell tid

Deery (2008: 354) skriver att professionella och personliga omvårdande relationer har sina egna rytmer, vilka kan vara både oförutsägbara och föränderliga över tid. I den människobehandlande yrkesutövning som Deery själv skriver om – barnmorskearbete – drivs den relationella tidsrytmen av en omsorgsrationalitet och handlar om att bygga upp relationer över tid. Utgångspunkten är föreställningen att relationen i sig har betydelse och gör skillnad för klienten. De barnmorskor som Deery (2008) studerade i en amerikansk kontext uttryckte önskan om mer tid till relationsbyggande med barnaföderskor, såväl före som under, efter och mellan graviditeter. Strikta tidsscheman som dikterade deras vardag gav dem enbart utrymme för det mest nödvändiga. Barnmorskorna kunde därmed inte följa en viktig arbetshypotes de hade om att blivande mödrar blir tryggare i sitt födande- och föräldraskap om de har en långvarigt närvarande och trygg ”ledsagare” att vända sig till.

Förhållningssättet innebär bland annat att kontinuitet uppfattas vara viktigare än snabbhet, liksom uppgiften att ”finnas” eller ”vara där” för någon under en längre period (Hirvonen & Husso 2012).

När det gäller utredande handläggare i socialtjänsten är ideal om behandlande relationsbyggande en omtvistad fråga. Socialstyrelsen (2015a: 119) ser utredning som något väsensskilt från behandling. En tänkt uppdelning mellan utredning och ”insats” reflekteras också i att socialtjänsten idag ofta är organiserad enligt en beställar-utförarmodell (Bergmark et al 2008). Själva utredningen av familjens behov genomförs av en handläggare på en specialiserad utredningsenhet. Sedan ”beställs” en insats eller behandling, antingen från socialtjänstens egen öppenvård, eller av någon utomstående institution. Om en långsiktig relation ska byggas upp med familjen så är det behandlaren eller kontaktpersonen som handläggaren remitterar till som ska ansvara för det – dock tidsbegränsas även dessa relationer allt oftare. Handläggare som inte accepterar denna uppdelning och fortsätter att tillskriva sina utredningskontakter behandlings- och relationsmening har av vissa setts som en förklaring till att utredningar inte blir avslutade i tid (se exempelvis Egelund et al 2007: 177).

Av min empiri att döma tycks inte utredning och relationsbyggande alltid helt enkla att skilja från varandra. Även om karaktären på barnmorskors och socialtjänsthandläggares arbete skiljer sig på många punkter kan deltagare i min studie också tillskriva relationen med klienten en betydelse som går bortom den specifika utredningen ”här och nu”. Deltagarna värnar därmed om sin egen eller socialtjänstens kontakt med familjen i ett längre perspektiv. Detta framkommer exempelvis när två deltagare diskuterar huruvida det ska ses som ett bra eller dåligt betyg åt socialtjänsten när familjer som redan utretts blir föremål för en ny utredning. ”Återaktualiseringsgrad” är nämligen ett annat mått (än utredningstider) som används som underlag när socialtjänstens arbete utvärderas (se exempelvis Sundell et al 2004; RKA 2012) och ses som en ”indikator” på dålig effekt. Logiken som följs är att familjen som återkommer inte har blivit hjälpt med sitt problem vid det första tillfället. Kvalitetssamordnare Aina menar i följande citat istället tvärtom att en ny kontakt kan tyda på ett gott förtroende för socialtjänsten:

Jag tänker, utifrån min egen filosofi att man är olika och man hamnar i olika livskriser livet igenom och den ena [krisen] behöver inte vara den andre lik, det är ju olika när barnen är små eller när de kommer upp i tonåren så att säga, så det behöver inte vara något negativt att man söker hjälp vid olika tillfällen, utan tvärtom!

(Fältanteckning från arbetsmöte i Årby)

Här framträder en bild där socialtjänsten är ett slags vilande följeslagare som står ”stand-by” under en familjs liv och som kan väckas till liv vid behov. Klienter kommer och går ut och in i organisationen och problemen kan variera under livets olika faser. I det ljuset får utredningen också en betydelse bortom den konkreta problemlösningen vid ett specifikt tillfälle och det blir viktigt att arbeta relations- och förtroendeskapande över tid. Det kan exempelvis innebära att handläggare väljer att investera i en personlig relation med familjen, även om de för tillfället inte lyckas hitta en bra insats eller motivera familjen att ta emot en föreslagen insats.

I min studie visar sig relationsskapande vara centralt för utredningsarbete också på andra sätt. Handläggare Mary beskriver exempelvis hur hon själv ibland inleder ett motivationsarbete under utredningstiden. Syftet är att familjen ska ta emot insatser på frivillig väg, för att undvika ett tvångsomhändertagande av barnet. Detta motivationsarbete bygger enligt henne på den relation hon lyckas etablera med familjen. Relationsskapande beskrivs också som ett verktyg som handläggarna använder sig av i utredandet för att få tillgång till viktig information från familjen som underlag för utredningen. Dessa förhållningssätt kan få betydelse för utredningens tidsmässiga strukturering. Likt uppgiftsorienterad tid är den tidsmässiga åtgången något som varierar och inget som kan definieras på förhand.

När är en utredning slut?

Olika tidsstrukturerande principer kan alltså få olika utfall i förhållande till en utrednings längd. Utifrån hittills diskuterade tidsrytmer kan åtminstone tre olika potentiella slut identifieras. Se följande uppställning:

Tabell 4. Utredningars avslutning enligt exempel på olika tidsrytmer

Tidsrytm	Karaktistika	Utredningen slutar
Klock- och kalendertid	Dekontextualiserad Standardiserad tidsåtgång	Senast efter fyra månader
Relationell tid	Kopplad till handläggarens relation med klienten Varierande tidsåtgång	När kontakten inte behövs
Uppgiftsorienterad tid	Kopplad till uppgiften som ska lösas Varierande tidsåtgång	När problemet är löst

Vi kan notera att den lagstadgade tidsfristen representerar tid som är standardiserad, lätt att mäta och kan kontrolleras utifrån ”objektiva” parametrar. Enligt tiden som är frikopplad från en kontext ska utredningen vara slut senast efter fyra månader. De andra tidsperspektiven innebär istället en i

princip oändlig variation och oförutsägbarhet för tidsåtgången. Relationell omsorgsrationalitet kan både innebära att utredningen aldrig tar slut eller att den tar slut när kontakten inte längre behövs. Enligt den uppgiftsorienterade tidsrytmen är utredningen klar ”när problemet är löst”.

Tabellen ska inte ses som uttömmande exempel på möjliga tidsrytmer. Syftet med uppställningen är att peka på olika värden eller mål som kan definiera en utredning tidsmässigt, värden som är kopplade till centrala inslag i socialt arbete (relationsskapande och problemlösning). Det finns också skäl att tro att klienters upplevelser av utredningar kan vara väsensskilda från de professionellas tidsuppfattningar. Studier av Roth (1963) och Timmermans & Berg (1997) har båda visat hur patienter och läkare kan ha helt olika tidshorisonter i förhållande till samma behandling. En läkare som bedriver forskning kan exempelvis ha intresse av att patienten fortsätter en behandling även om den inte tycks ge någon effekt, vilket ur patientens perspektiv motiverar ett avbrott. En inblick i tidsupplevelsen för socialtjänstens klienter framkommer i en studie av Jacobsson & Martinell Barfoed (2019) i vilken intervjuer gjorts med föräldrar som varit föremål för utredningar. Det visade sig att även om utredningen formellt var avslutad kunde föräldrarna uppleva att socialtjänsten fortsatte att ha dem ”under luppen” så länge deras journaler fanns kvar i socialtjänstens arkiv, vilket är i två år. Det finns alltså även andra standardiserade tidsfrister som kan formulera alternativa svar på frågan när en utredning egentligen tar slut. Det är i en sådan dynamik av olika tidsrytmer, från vilken jag enbart tagit några exempel, som lagens tidsfrist introducerades. I nästa steg undersöks hur klocktiden tar sig uttryck i deltagarnas sätt att tänka och agera kring utredningar.

Klocktidens uttryck

Klockan tickar utredningstid

Tidsmedvetenhet är som påpekats en av vardagskunskapens mest grundläggande delar och utgör en del av vår tysta kunskapsbas (Berger & Luckmann 1979: 38–39; Adam 1995: 27). En studie av Zuccheromaglio & Talamo (2000) visar hur förhandlingar kring temporala aspekter är ett framträdande tema tidigt i en kollektiv arbetsprocess. Medlemmarna i den nyligen sammansatta projektgrupp de studerade började genast förhandla med varandra för att konstruera arbetets tidsmässiga utgångspunkter och gränser. Innan själva uppgiften påbörjades skulle frågor kring tid redas ut.

Handläggarna som jag studerat gör också tidigt tidsmarkeringar i förhållande till en utredning som de ska påbörja. Notera handläggare Marias beräkningar i följande citat:

Jag tänker att jag har fyra månader på mig, sedan om det går så avslutar man tidigare /.../ Men man kan inte heller tänka fyra månader, man måste ju hinna skriva [dokumentera] utredningen. Om det inte ska vara en insats så ska det gå till chefen som har delegering på det, om det ska vara placering ska det gå till en annan chef och till nämnden som bara har vissa dagar då de samlas. Man ska också få in synpunkter från brukarna. Så egentligen är det tre månader som man har på sig i de flesta fall.

(Intervju med Maria, handläggare i Årby)

Maria beskriver hur hennes planering på ett tidigt stadium definieras utifrån den styrda tidsdimensionen. Genom att koordinera flera olika hänsyn och räkna från tid från de fyra månader som tas i anspråk av andra, definierar hon det tidsmässiga utrymme som hon har till sitt eget utredningsarbete. För att inte göra sig en chimär av att hon har mer tid än hon faktiskt har använder hon sig dessutom av knepet att "inte /.../ tänka fyra månader". Snarare än att Maria passivt lyder lagen framträder det hur hon använder de givna måtten (antal dagar) för att konstruera en tidshorisont som gör att hon kan hinna med sitt uppdrag.

Marias formulering om att "man måste ju hinna skriva utredningen" ger intrycket att tidsfristen inte upplevs som generös, utan att det snarare är något hon måste anstränga sig för att klara av. Mycket ska rymmas inom de fyra månaderna. Irma, som också är handläggare men har ett förflutet som enhetschef inom äldre vården, beskriver denna aspekt som utmärkande för utredningsarbete:

Den största skillnaden mellan att vara utredare och chef, det är att du [som handläggare] har en helt annan press på dig att göra dina utredningar i tid... Här har du det ständigt, så fort du får en ny utredning ja, då börjar klockan att ticka, då har du fyra månader på dig. (Intervju med Irma, handläggare i Årby)

Det var vanligt att deltagarna, precis som Irma i detta citat, pratade om utredningen i form av en klocka som börjar ticka den första dagen, eller om dagar som "tickade ner". Ärenden som inte avslutats inom de fyra månaderna blev ärenden som "tickade övertid". I Deerys studie (2008: 355) beskrivs hur barnmorskorna styrdes av en tilldelad tidsportion som sedan blev utgångspunkten för mötet med de blivande mödrarna. Irmas formulering är

också ett uttryck för att klocktiden styr utredningsarbetet: Manuskriptet (Prior 2003) som formuleras i lagen läses som att när utredningen hamnar på handläggarens skrivbord börjar klockan att ticka ner, då har man fyra månader ”på sig”. Adam (1995: 52) menar att det är utmärkande för klocktiden att den anses värdefull och att tidsanvändning därmed blir något som ska begränsas och mätas. Detta frammanar upplevelsen att tiden är ändlig och kan ta slut, fast den egentligen aldrig gör det. Att handläggare kan gå med känslan att tiden snabbt tar slut framgår i citaten ovan där tiden närmast framställs som en tickande bomb.

En process med en början och ett slut

Adam (1990: 24) poängterar att klocktid kan vara både cyklisk och linjär. Timmar och dygn upprepar sig cykliskt inom ramen för en mer övergripande linjär och framåtskridande tidsrörelse, där tidpunkter och datum som passerar aldrig återkommer. Själva begreppet utredning förutsätter i sig ett slags linjäritet då det finns tydligt tänkta startpunkter och slut; ett problem eller en fråga ska resultera i ett svar eller en åtgärd. En tidsfrist på fyra månader förutsätter föreställningen att man relativt snabbt kan ta sig igenom detta förlopp i en viss ordning. Detta sätt att se på utredningar genomsyrar många av de instruktioner, handböcker och råd som kommer från Socialstyrelsen och andra instanser (SOSFS 2011:9; SOSFS 2014:5; Socialstyrelsen 2012; SKL 2014). Inte minst reflekteras detta i så kallade processbeskrivningar, det vill säga ett ganska exakt åskådliggörande av vad som ska göras i en utredning, när och i vilken ordning, och som kommuner är ålagda att följa och redovisa (SOSFS 2011:9). En processbeskrivning återger med andra ord det tillvägagångssätt som garanterar att tidsfristen och andra lagar och regler hålls. Utredningsarbetet formaliseras och samtidigt möjliggörs utvärdering av i vilken utsträckning som instruktionerna som skapas genom processbeskrivningen efterföljs. I alla kommuner där jag bedrev fältarbete var deltagarna mer eller mindre sysselsatta med att utarbeta sådana processbeskrivningar. När kvalitetssamordnare Aina i Årby genom en muntlig presentation ska redovisa sitt arbete för kommunens politiker lyfter hon fram processbeskrivningar och dess fördelar:

Säg till exempel att det kommer in en orosanmälan eller ett LVU [tvångsomhändertagande] till socialtjänsten; Vad händer då och i vilken ordning? De processerna ska vi beskriva... En skolkurator gör kanske en orosanmälan, då kan hon klicka här och se hur processen går till, och visa för klienten. Detta skapar säkerhet därute, man vet vad som kommer att hända, det är ångestdämpande med detaljerade flöden. Flera av politikerna nickar gillande,

en av dem kommenterar: ”Det är ju också bra att alla kör på samma linje och gör samma sak”.

(Fältanteckning från politikerdag i Årby)

Formuleringen ”vad som händer och i vilken ordning” visar på det linjära förhållningssätt som genomsyrar processbeskrivningsarbetet.¹¹ En utredning konstrueras som något förutsägbart, som kan beskrivas genom ”detaljerade flöden”, där man kan veta vad som händer och hur lång tid som utredningen ska ta. Om man går från punkt A till punkt Ö så når man målet. Det förutsätts att man får gjort det man planerar att göra och därmed på förhand kan säga när man är klar. Parallellt med att klockan ”tickar” dagar så rör sig utredningen framåt från en början till ett slut. Vetskapen om att vissa saker kommer att hända i en viss ordning och att ”alla gör samma sak” antas dämpa den oro en person kan känna inför att bli utredd av socialtjänsten.

Snabbhetsnormer

Det finns mycket symbolik kring givande och tagande av tid i förhållande till andra människor. Inte alla kulturer värderar snabbhet och effektivitet lika högt som i den industrialiserade västvärlden, där den kommodifierade och ”värdefulla” klocktiden kommer till starkt uttryck (Adam 1995: 100). Medan det i vissa kulturer anses oartigt att sätta deadlines, är det hos oss snarare ett sätt att markera att något är viktigt (Zerubavel 1982).

Bland deltagarna i min studie fanns antaganden om att snabbhet är gynnsamt i utredningsarbete. En chef som i en intervju pratade om allvaret med ärenden som gick ”över tid” menade samtidigt att: ”det får gärna gå snabbare, det har jag ingen åsikt om” (avdelningschef Elisabet). Oftast var det utifrån klienternas perspektiv och rättigheter som målet att arbeta snabbare motiverades. Klientens rätt att få veta beslutet fort betonades av deltagarna utifrån föreställningen att det är obehagligt att vara under utredning, att utredningstiden är ett anspänningstillstånd. Det kunde också motiveras utifrån argumentet att en snabbare utredning skulle innebära att insatser kunde komma igång tidigt, eller ”i tid”, och därmed hinna bromsa olyckliga förhållanden hos klienterna. När handläggarna i Årby kommun samlats för att göra en ovannämnd processkartläggning upprörs de å klientens vägnar att de inte hinner arbeta fortare:

¹¹ I en tidigare publikation (Hjärpe 2015) har jag emellertid visat hur svårt det var för handläggarna i Årby att beskriva sitt arbete enligt denna mall, vilket bland annat resulterade i flertalet parallella processkartor för olika scenarion.

Handläggarna pratar om överlämningsfasen mellan mottagspersonal och utredande handläggare. Aina (kvalitetssamordnare) undrar vad som är en rimlig tid för klienterna att vänta. ”Man ska väl kontakta dem inom en vecka, att man i alla fall har kontaktat dem och bokat in en tid?” Christian (handläggare) svarar att: ”Drömscenariot är ju att man skulle kunna säga till dem att: ’Vi har ärendegenomgång på måndag och inom en vecka kommer handläggaren att kontakta er.’ Men nu får vi säga till dem att inte ha för höga förväntningar och att det kan ta ett par veckor”. Janina (handläggare) konstaterar uppgivet att: ”Idag kan det ju gå en månad”.

(Fältanteckning från teammöte i Årby).

Att en utredning ska komma igång fort är en självklar utgångspunkt som grundas i förutsatta upplevelser hos klienterna. Strategin som Christian anammar genom att förvarna klienterna om väntetiden och på så sätt föregripa deras irritation har som utgångspunkt att utredningen är något som klienten vill komma igång med snabbt och få överstökat. Christian har såväl sina egna föreställningar om klientens upplevelse av tid, som de egna förutsättningarna för att utreda i åtanke. En del av hans vardagsarbete är att förhålla sig till och föregripa egna och andras förväntningar på tidsåtgång som inte kan uppfyllas.

Snabbhetsnormerna kunde emellertid också ifrågasättas, men formulerades då ofta som ett ställningstagande gentemot vad som uppfattades som en press att skynda på. Handläggare Kristin deklarerar att ”ibland tror jag att ärenden mår bra av lite långbänk” i polemik med vad hon uppfattat som ett rådande synsätt om att det inte anses bra ”att dra ärenden i långbänk”. Handläggare Felicia resonerar på följande sätt:

Det är det jag har svårt att förstå / ... / vi inte ska vara inne för lång tid för man tänker att det är jobbigt för föräldrar. Men jag har aldrig hört att det är något barn som säger att de tycker det är jobbigt att vi är inne för länge, så ur vems perspektiv är det egentligen jobbigt? Och vem är det som riskerar att fara illa för att vi avslutar för tidigt? För det finns ju också en risk med det. Om vi är för byråkratiska och avslutar för snabbt ... vad händer då med barnen?

(Intervju med Felicia, handläggare i Landsby)

Antaganden om att snabb handläggning är att föredra, vilket av Felicia beskrivs som det byråkratiskt korrekta, kan alltså problematiseras även ur ett klientperspektiv. Felicia gör så genom att poängtera att den egentliga klienten är barnet, och inte föräldrarna, vars tidsperspektiv eller för den delen tidsmässiga preferenser kan skilja sig åt.

Acceleration och inbromsning

I de fall som hittills diskuterats har tidsgränsen om något haft en påskyndande och tidsbegränsande funktion. Paradoxalt nog tycktes tidsfristen också kunna ha en bromsande effekt. I tidigare refererat citat beskrev Maria och Irma hur de hade ”fyra månader på sig” att genomföra utredningarna, ett förhållningssätt de och andra deltagare beskriver att de också framför till familjen vid första mötet. När handläggarna i Årby ska göra en checklista över vad som ska tas upp på första mötet föreslår Tina:

Och så lite om tidsaspekten bör man ta upp, att man liksom motiverar varför fyra månader behövs. (Fältanteckning från handläggarmöte i Årby)

Tina tycks redan från början vara inställd på att utredningen kommer att ta fyra månader. Hon styr både familjens och sin egen tidsorientering genom att redan från början definiera hur lång tid det kommer att ta. Detta är en tidsram hon förväntar sig att hon inte kommer att ha problem med att fylla upp. Hon ser det som så självklart att hon föreslår en standardisering av sådan kommunikation till familjen. Handläggare Janina beskriver i ett annat sammanhang att fyra månader kommit att representera ett slags underförstådd norm om gediget arbete. Har handläggaren använt upp alla fyra månaderna är det ett slags bevis på att hon inte har slarvat, att hon gjort allt hon kunnat, menar hon. När vi träffas för en intervju överväger Janina att vänta med att formellt avsluta en utredning hon upplever sig färdig med. Skälet är att hon inte tror att hennes närmsta chef kommer att godkänna det: ”Jamen det är långt kvar på den, du kan ju utreda mer kring detta”, tror hon att chefen kommer att säga.

I andra sammanhang problematiseras detta förhållningssätt då resultatet anses bli en allt för utdragen process i onödan: ”en utredning *är* inte fyra månader, den får ta *max fyra* månader”, säger enhetschef Viveka i en intervju. I några av de kommuner som ingår i min studie har man infört så kallade ärendetyngdsmätning för att skilja ut ärenden av olika komplexitet från varandra (förklaras närmare i kapitel 7). Här placeras ärenden i en viss kategori utifrån deras bedömda tyngd. Till kategorierna finns olika standardiserade tidsramar. ”Lätta” ärenden som placeras i kategori 1 får exempelvis pågå i fyra till sex veckor och endast de mest komplexa ärendena i kategori 3 får ta alla fyra månader i anspråk. På ett ärendemöte i Lindeby kommun framkommer att ett av syftena med denna modell är att styra handläggarna till att inte ”använda upp” all tid om det inte är nödvändigt:

Soraya (handläggare) menar att ”De tiderna tycker jag är bra för det gör ju att man försöker ha koll så att man inte jobbar med utredningarna för länge” varpå

enhetschef Kirsti lägger till: ”Och att man inte gör den för omfattande än vad som krävs. Om man bara tittar på den lagliga tidsaspekten så kan man ha den öppen alldeles för länge. Har man klart för sig vad omfattningen är så kanske det blir lättare att hålla sig till den, så att det inte drar iväg mot fyra månader. Jag frågar om ”det är något psykologiskt med att om man vet att man har fyra månader på sig så tar det fyra månader?” och då nickar och hummar både enhetschefen och flera av handläggarna kring bordet.

(Fältanteckning från ärendefördelningsmöte i Lindeby)

Deltagarna beskriver en tendens att ärenden kan ”dra iväg mot fyra månader” bara för att detta är möjligt lagmässigt. I en klassisk studie från tidigt 1960-tal studerade Roth (1963: 110) tidsförhandlingar mellan patienter och läkare på en avdelning för TBC-sjuka. Ofta handlade interaktionerna om att patienten ville påskynda sitt framstegs- eller friskförklarande eller få exaktare tidsmässiga prognoser än vad läkaren kunde eller ville ge. Roth fann att varje förhandlingssituation mellan patient och läkare resulterade i att tiden för patientens sjukhusvistelse flyttades närmare genomsnittet eller normen. Tidsnormen i sig hade kommit att bli en bedömningsfaktor som ibland övertrumpfades medicinsk bedömning, vilket Roth kallar för en ”averaging effect” (ibid: 112).

Även om Roths studie kan tyckas daterad och min studie inte är situerad i sjukhusmiljö, skulle citaten ovan kunna illustrera att tidsbegränsningen i lagen också har haft en sådan utjämningseffekt. Utredningar som hade kunnat pågå länge har i enlighet med lagens intentioner hindrats från fördröjning. Ärenden av mindre komplex karaktär har istället ökat i utredningstid, vilket är en mer oavsedd konsekvens (jfr Lindgren 2006: 114 om tröskeleffekter). Ärendetyngdsmätningarna som vissa kommuner har infört, liksom andra effektivitetsmodeller som strävar efter ”ännu snabbare” handläggning än lagens fyra månader, kan i detta ljus ses som administrativt kompensatoriskt merarbete till en oavsedd konsekvens som lagen fått.

Utredningsarbete tycks alltså ha påverkats både i en accelererande *och* i en inbromsande riktning. På så sätt har tidsgränsen haft en standardiserande och likriktande funktion som eventuellt går bortom de initiala intentionerna. Nästa fråga är i vilken utsträckning denna ”klocktidsversion” av utredningar kan löpa parallellt med andra versioner såsom relationell- och uppgiftsorienterad tid? I det följande ska jag visa att olika tidsrytmer både kan och inte kan harmoniera med varandra samt vad som blev utgången i några situationer när de inte gjorde det.

Parallella tidsrytmer

Tidsrytmer i harmoni ...

Det har redan nämnts att olika tidsrytmer inte behöver konkurrera utan kan samexistera utan att hota varandra. En utredning kan både mätas i antal dagar *och* definieras utifrån uppgiften som ska utföras eller relationen som ska byggas. Adam (1995: 87) uttrycker det som att de kan utföras både "in time" – det vill säga kopplat till olika processer och cykler – och "on time" – enligt ett objektivt mätbart schema. Ingold (1995) visar till och med i en studie av lokförare i England hur de gjorde sig till herrar över nya mekaniserade tidsscheman inom ramen för en uppgiftsorienterad yrkesutövning som de tillskrev mening: att bemästra maskinerna för att köra tåg. Tidsstyrningen underlättade för lokförarna att utföra vad de uppfattade som sin uppgift, snarare än att begränsa dem till ett robotaktigt tillämpande av klockregimen (ibid: 20).

I utredningsarbete kan man också tänka sig att olika rytmer kan samexistera på olika sätt. Inom ramen för både relationell och uppgiftsorienterad tid kan en socialsekreterare och ett föräldrapar skapa en arbetsallians där relationen som arbetas upp underlättar för den professionella att utföra sin uppgift. Vidare, när en handläggares ambitioner om att lösa sin uppgift ryms inom den lagstadgade tidsramen, faller klocktid och uppgiftsorienterad tid in i varandra. Detta blev ofta tydligt under de ärendehandlingar mellan handläggare och chef som jag observerade. Mötena går enligt ritualen till så att handläggaren först redogör för hur hon ligger till i respektive ärende och sedan diskuteras hur hon bäst ska gå tillväga. Ett öga kastas då alltid på tidsaspekten. Ungefär så här:

Nästa ärende gäller ett syskonpar och Mary och medhandläggare har gjort några korta hembesök och observationer i hemmet. "Men det syntes ingenting där", säger Mary och tycker det verkar vara lämpligt att göra lägenhetsobservationer under en längre period för att kunna ta reda på lite mer. Karna tittar på listan och uppmuntrar Mary "Jo men kör på det, den går ut den 26 augusti, så det är ju ett tag kvar".

(Fältanteckning från ärendehandling i Tingstad)

Observationerna som Mary ska göra i det här fallet syftar till att ta reda på om det finns en omsorgsbrist hos föräldrarna, det vill säga huruvida de är förmögna att svara på de signaler som barnet sänder ut. Hennes förslag utgör inte ett hot mot tidsramen. Notera att det ändå är i förhållande till tidsramen som

enhetschef Karna ger sitt godkännande. Det är under förutsättningen att ”det är ju ett tag kvar” som uppgiften anses legitim att fullfölja. Vi ser ett uttryck för uppgiftsorienterad tid och klocktid som kan samexistera under förutsättningen att den förra inte utmanar den senare.

Jag observerade också situationer där såväl uppgiftsorienterade som relationella hänsyn höll sig inom ramen för fyramånadersfristen, men där lagen valdes ut som argument för att avsluta en utredning. På ett ärendemöte vill handläggare Felicia diskutera ett fall där hon upplever att en mamma som ligger i en vårdnadstvist dikterar vilka hon ska träffa och vad hon ska dokumentera: ”Det känns som att mamman vill använda mig till detta i sin rättstvist”, inleder hon sin framställan inför kollegorna. Felicia berättar att hon redan gjort en bedömning om att inga insatser behövs, varför de förfrågningar som mamman nu kommer med (om att hon också ska prata med ett halvsyskon till barnet som utreds) ligger ”utanför” hennes uppdrag som utredare. På mötet vill Felicia ha kollegornas bekräftelse på att hon gör rätt:

Jag känner att utredningstiden går ju ut om 2 veckor, dagarna tickar på och jag ska ändå avsluta utan insats, så vad är meningen med att träffa detta syskon då?
/ ... / Eller vad säger ni?

(Fältanteckning från ärendemöte i Tingstad)

Av olika tänkbara argument som motiverar samma handling, det vill säga att inte arbeta vidare i ärendet, väljer Felicia att luta sig mot tidsargumentet, vilket visar på klocktidens status och fakticitet. Det hade varit fullt möjligt att utelämna utredningstiden och istället luta sig mot den professionella bedömning som hon redan gjort. I redan omnämnda studie av Roth (1963) framkom hur tidsaspekten som isolerad faktor ofta blev utslagsgivande i situationer av osäkerhet kring patientens tillstånd. I förhållande till patienter med samma svårbedömda bakteriella status var läkarna mer benägna att skriva ut dem som hade vistats länge på avdelningen, medan nyinskrivna hölls kvar i högre utsträckning. I förhandlingar med patienten noterade Roth hur läkarna hänvisade till just tiden och inte till patientens tillstånd (ibid: 28 ff). Kanske är det på samma sätt för Felicia. Genom formuleringen ”eller vad säger ni” visar hon att hon vill förankra beslutet i arbetsgruppen och letar efter legitima skäl för sitt beslut. Tidsfristen i lagen väljs som utslagsgivande argument för att avsluta utredningen. Såväl det behov som klienten uppger sig ha, som handläggarens egen bedömning underordnas den konkreta utredningstiden.

... och i disharmoni

Det finns samtidigt tillfällen där olika tidsrytmer stör, konkurrerar eller krockar med varandra, vilket har beskrivits av flera författare (Hassard 1991; Adam 1995; Deery 2008; Hirvonen & Husso 2012). Oftast visar sådana studier hur spänningen mellan olika tidsrytmer resulterar i att strikta tidsregimer och produktionskrav utmanar och ibland tränger undan andra förhållningssätt. Deery (2008: 352) beskriver det som att i en för barnmorskorna "clash of time cultures" har den linjära tiden blivit allt mer internaliserad. Likaså illustrerar Hirvonen & Husso (2012) hur finska omsorgsarbeters förmåga att växla mellan olika tidsmässiga förhållningssätt reducerats till att tvingas arbeta "med kniven mot strupen". Författarna menar att människobehandlande yrken inte alltid låter sig placeras inom på förhand definierade tidsramar varför professionella hela tiden ställs inför dilemman och ställningstaganden kopplade till den ändliga tiden. Jag har observerat flera situationer där handläggare har utredningar vars tid snart "går ut" och det ändå kvarstår oklarheter eller omständigheter som uppfattas ofärdiga eller outredda. När deltagarna förhåller sig till denna verklighet innebär det indirekt att ställningstaganden görs kring vilken eller vilka tidsrytmer som ska få företräde. I följande exempel ber handläggare Christian sin enhetschef om instruktioner:

Mötet avslutas och Christian (barnutredare) går snabbt fram till Sandra (biträdande enhetschef): "Du, den här utredningen på Anna Karlsson, det är dag 119, vad ska jag göra? Sandra svarar att han ska fortsätta ändå. Christian igen: "Ok, ska jag bara fortsätta utreda som vanligt?", och Sandra: "Ja, gör det".

(Fältanteckning från teammöte för barn- och ungdomsutredare i Årby)

Denna tidsförhandling mynnar ut i ett slags motpraktik, då Sandra menar att Christian inte ska låta sig styras av tidsgränsen till den grad att han kompromissar med uppgiften. Tidsfristen nedprioriteras, i alla fall tillfälligt, för att de ska kunna slutföra utredningen. Flera gånger blir utgången emellertid den motsatta och det är istället andra principer som får ge vika. På en ärendehandledning diskuterar enhetschef Natalia och handläggare Bernt ett ärende där barnet och hans mamma oväntat åkt utomlands för en längre vistelse:

Bernt: Nästa ärende handlar om Viktor, denna utredning har legat ett tag, pappan har ringt och undrar vad som händer när han kommer hem till honom den 20 maj? (Viktor ska flytta till pappan i annan kommun).

Natalia: Du tar för mycket ansvar i detta ärendet, och det är faktiskt min roll att se till att vi backar lite och ser vad vi kan göra. För du har ju gjort en utredning, vad är det bedömda behovet?

Bernt: Kontaktperson med särskild kompetens och stöd till föräldrarna.

Natalia: Ok, sedan så stänger vi utredningen med hänsyn till att de befinner sig i utlandet och inte kan tillgodogöra sig insatserna, vi avslutar helt enkelt utan insats ...

Bernt: Fast vi vet ju när han kommer hem ju ... det är den ...

Natalia: Ja det gör vi ju, men nu handlar det om hur vi gör detta korrekt utredningsmässigt ... för vi visste inte att han skulle komma tillbaka när vi stängde utredningen kan vi ju säga. Sedan får du faktiskt släppa det och se vad som händer när han kommer hem.

Bernt: Men mest troligt är att han kommer hem till sin pappa som ringer mig och frågar vad jag kan göra...

Natalia: Vi får helt enkelt be om hjälp av den nya kommunen om han ska bo där, men gå inte händelserna i förväg bara, vi får se vad som händer.
(Fältanteckning från ärendehandledning i Tingstad)

Vad som står på spel här är om Bernt ska kontakta den nya kommunen och börja förbereda de insatser som han menar att pojken är i behov av, vilket tycks falla inom ramen för vad Bernt uppfattar som sin uppgift. Eftersom sonen ska flytta till pappan som bor i en annan kommun innebär detta att Bernt behöver leta efter insatser med den nya kommunens hjälp. Ska han ta sig tiden att ordna med detta för att ligga steget före? Med markeringen ”denna utredning har legat ett tag” vill han göra Natalia uppmärksam på att tiden börjar bli knapp. Natalia ser en möjlighet att backa med hänvisning till att sonen befinner sig i utlandet och med vetskapen om att han kommer att flytta till en annan kommun. Bernts försök ”fast vi vet ju när han kommer hem” visar att han inte köper de avskrivningsskäl som Natalia först framför. Natalia bemöter med ett argument om att vara ”utredningsmässigt korrekt”, vilket sannolikt syftar på att inte passera utredningstiden. Genom att ”lyfta ansvar” från Bernts axlar och förse honom med legitimerande skäl leder hon honom mot att avsluta utredningen istället. I sin roll som enhetschef har hon ett formellt ansvar för att utredningstider hålls, något hon i detta exempel åstadkommer genom att bekräfta Bernts ambition och det stora ansvar han tar och samtidigt formulera instruktioner som tillfredsställer lagens manuskript.

Ett långsiktigt, vad vi skulle kunna kalla för uppgiftsorienterat förhållningssätt och ett kortsiktigt men utredningsmässigt korrekt perspektiv kan sägas kontrastera varandra här. Andra forskare (t.ex. Ponnert & Johansson 2018) hade kanske beskrivit det som dialogen illustrerar för en juridifiering av socialt arbete där en så kallad straffrättslig logik vinner utrymme över socialrättslig behandlingslogik. Juridiska argument om rättssäkerhet, ”korrekt och lagligt” prioriteras framför långsiktiga behandlingsmål utifrån helhetsperspektiv (ibid). Kanske kan man tillägga att en ”klockifiering” av utredningsarbetet kan ske när en annalkande tidsgräns får betydelse för innehållet i utredningar. Dessa observationer ger tyngd till Hassards (1991: 114) formulering att i moderna organisationer måste ofta socialt meningsfull tid underkasta sig den rationella mätbara tiden. Jag ska strax återkomma till att resultatet av dessa krockar mellan tidsrytmer ofta ledde till ett slags arbetsminimering eller ”nerskalning” av ambitioner och ansvar.

Tidsarbete mot deadline

Hassard (1991: 116) skriver att när utgångspunkten är att tiden är värdefull och något det är ont om får organisationen genast tre grundproblem: för det första att kontrollera temporär osäkerhet, för det andra att minska konflikter sprungna ur individers olika sätt att strukturera sin tid, och för det tredje hur den knappa tiden bäst utnyttjas. Med specificerade utredningstider blir tidens begränsning ett konkret faktum för de anställda, och den kommer i ett paradoxalt förhållande till den komplexitet och osäkerhet som utmärker utredningsarbete (Parton 1998; Ponnert 2013). Handläggaren behöver utarbeta strategier för att få tiden att gå ihop.

Det etnometodologiskt förankrade begreppet *tidsarbete* avser de metoder och strategier människor använder både i fritidens och arbetslivets vardag för att hantera tid (Flaherty 2003; Moen et al 2013). Flaherty (2003: 19) definierar tidsarbete som något som uppstår när aktörskap integreras med temporalitet vilket mynnar ut i aktiva ansträngningar för att främja eller undertrycka den egna tidsupplevelsen (se kapitel 3). Detta begrepp blir användbart för att analysera hur deltagarna i min studie gör för att få tiden att gå ihop.

Till att börja med kan tidsarbete handla om strategier för att påverka den egna subjektiva upplevelsen av den tid som finns till förfogande (Flaherty 2003). Flaherty själv exemplifierar med hur vi sysselsätter oss på olika sätt för att tid ska gå fortare om vi har tråkigt, eller långsammare om vi inte vill att något ska ta slut. I min empiri har några sådana tidsförhandlingar med det

subjektiva skymtat och det har handlat om ansträngningar för att påverka förväntningar kring tid. Under rubriken "klocktidens uttryck" visade jag hur handläggare Maria vid utredningens början intalade sig själv att inte "tänka fyra månader", utan snarare "tre månader", för att försäkra sig om att tiden inte skulle rinna iväg. Hon arbetade då med sin egen förväntan på tiden för att möta tidskravet. Lite senare under samma rubrik skrev jag om hur handläggare Christian bad klienter att "inte ha för höga förväntningar" på när de skulle tilldelas en handläggare. Detta innebar ett försök att påverka klienternas subjektiva upplevelse av väntetiden genom att på förhand varna dem om att inte ha för höga förväntningar.

Resten av kapitlet ägnas åt andra typer av tidsarbete som också har uppmärksamats av andra. Moen et al (2013) har identifierat vad de kallar "adaptiva tidsstrategier" som anställda tillämpar för att hantera ökande tidsanspråk från moderna arbetsgivare. Att förhandla med ambitionsnivån, att göra två arbetsuppgifter samtidigt och att ändra prioriteringsordning är några sådana strategier som dessa författare nämner. I mitt material återfinnes på ett plan flera organisatoriskt planerade försök att effektivisera utredningsarbetet; de testade olika standardiserade utredningsmodeller, genomförde "processkartläggningar" och mötessessioner där tidstjuvar skulle identifieras. Det är inte sådana praktiker jag vill beskriva här, utan snarare sätt som deltagarna individuellt eller kollektivt använder för att "arbeta upp" ett möjliggörande av sin utredningsuppgift med tidsgränsen i beaktande. Jag ska stanna vid fyra tidsstrategier som jag valt att kalla *sekvenskontroll*, *ansvarsminskning*, *tidsbevakning* och *olydnad i kvalitetens namn*.

Sekvenskontroll

I governmentality-litteratur kopplas statistik för styrning ihop med tekniker för att tämja och ta kontroll över osäkerhetsmoment genom att kalkylera risker, undvika överraskningar och inordna alla tänkbara händelser i systematiska och förutsägbara förlopp (se t.ex. O'Malley 2004; Hammer 2011). Detta sätts i kontrast till tidigare strävanden efter att möjliggöra för professionella att hantera en kontext som förutsattes vara föränderlig, osäker och oförutsägbar. Mot bakgrund av de osäkerhetsmoment som kringgärdar utredningsarbete har jag observerat deltagarnas försök att strukturera och ta kontroll över händelsernas sekvens, det vill säga när och i vilken ordning utredningens moment ska ske. Planering av tid var ett vanligt samtalsämne för handläggare och chefer. Handläggarna uppmanades exempelvis ofta att på förhand "öronmärka" tid för obligatorisk dokumentation, en syssla som annars tenderade att prioriteras bort när annat mer akut pockade på uppmärksamhet.

En återkommande fråga var planering av utredningen tillsammans med familjen som ett sätt att förebygga att utredningen skulle bli allt för omfattande. Familjernas problematik kunde få handläggarna att "glida iväg", "spåra ur" eller "hamna i villospår" i förhållande till den frågeställning som föranledde utredningens öppnande. Det beskrevs som en risk att bli för involverad och "dras med" i familjernas problematik eftersom utredningen då skulle dra ut på tiden. På ett teammöte i Årby diskuteras det dokumentationsbaserade utredningsverktyget BBIC (Barnets Behov i Centrum)¹² som ett användbart verktyg för att ta kontroll över oförutsägbara moment. BBIC föreskriver att en så kallad förhandsplanering ska göras tillsammans med familjen. Den ska fastställa när handläggaren och familjen ska träffas och vilka teman som ska behandlas vid varje tillfälle. Förhandsplaneringen motiveras i både BBIC-dokument och av deltagare i min studie utifrån den förutsägbarhet det skapar för familjerna som utreds. I praktiken har det visat sig variera i vilken utsträckning handläggare faktiskt gör och håller sig till sådan planering (Hjärpe 2015). På det aktuella teammötet enas gruppen emellertid om att de ska göra denna planering i högre utsträckning just för att inte "dras med" i sådant som klienterna vill prata om utöver det som har planerats. Här får vi en inblick i vad som kan få handläggaren att tappa fokus. Enhetschef Sandra leder diskussionen:

Sandra: Om ni till exempel bestämmer att mötet blir på fredag morgon och då ska vi prata om vardagsrutiner, då är det ju redan från början tydligt vad det är vi ska prata om. Båda vet att detta möte ska handla om vardagsrutiner. Och om då mötet spårar in på att föräldrarna börjar prata om pengar, ja då kan man lyssna på det, men man kanske har lättare att hitta tillbaka till det man skulle prata om. Då kan man säga att det tar vi nästa vecka på det mötet, men idag ska vi prata om vardagsrutiner. Även i förhållande till klienterna blir det tydligt *vad* ska vi prata om idag. Så att om jag är medhandläggare och antecknar och så hör jag att man börjar sväva iväg, då kan man liksom påminna de andra att "hallå, idag skulle vi prata om ..."

Janina (handläggare): Och så säger det mycket om föräldrarna om man hela tiden kommer ifrån ämnet. Om man har tydliggjort att idag så ska vi prata om rutiner, men så hamnar man i pengar ändå. Det säger ju någonting om deras förmåga också ...

¹² Notera att BBIC implementerats under förevändning att barnperspektivet ska vara i fokus och inte för att utredningarna ska gå snabbt. Trots detta beskrivs den dokumentation som BBIC medför som ett skäl till att utredningar tar lång tid att slutföra.

Maria (handläggare): Men ibland behöver man ju låta dem få vara en stund i det också ...

(Fältanteckning från teammöte i Årby)

Tidsarbete kan alltså handla om att genom planering ta kontroll över en händelsesekvens som påverkar både den egna och klienternas möjligheter att agera (jfr Flaherty 2003: 26). För att hålla det egna tidspressade schemat behöver handläggarna instruera klienterna om upplägget genom att involvera dem i ordningen. I exemplet vill de styra när de ska behandla olika teman och sätter förväntningar till planeringen som ett slags kontrakt de vill skriva med familjen. De vill driva sitt ärende framåt genom att fösa klienten genom denna definierade struktur och undvika ”bumps”, överraskningsmoment eller oförutsedda händelser. Utredningar har i klocktidstappningen en tydlig början, ett förlopp och ett slut. En ny eller oväntad omständighet som dyker upp längs vägen skulle innebära ett hotande störningsmoment mot den smidiga rörelsen framåt (Adam 1995: 106). Med den nya informationen kanske de skulle behöva röra sig bakåt igen och börja om från början. När det noga har definierats vad tiden ska användas till blir klientens ytterligare problem något som stör och ”tar upp deras tid”. Handläggarna behöver rusta sig genom god planering. Tidsplaneringen visar sig vara något som kan hänvisas till i sin egen rätt och underlätta för handläggaren att skapa distans till brukarnas anspråk och upplevda behov (jfr Prior 2003).

Så fort tidsplanering involverar andra än en själv blir det vidare en fråga om makt och maktbalans (Adam 1995). De tidsanspråk man kan göra på andra påverkas av ens sociala status, vilket kan vara symboliskt synligt i vem som ber om ursäkt för att ta av vems tid (Zerubavel 1976: 92). Även om det finns undantag uppfattas den professionelles tid oftast vara mer värd än klientens (Adam 1995: 114). Den asymmetriska relation som råder mellan byråkrat och klient kommer inte minst till uttryck genom hur deras möten kringgärdas av rutiner som sätts av organisationen på förhand (Lipsky 1980/2010). I mitt exempel framkom detta genom en sekvensplanering som lämnar lite utrymme för flexibilitet. Att instruera klienter hur de ska bete sig blir en del av maktutövningen. Detta ger en annan innebörd åt planering än den som handlar om klientens bästa som mötesdeltagarna också nämner i samma dialog.

Ansvarsminskning

En fråga är vad handläggarna förhandlar bort såväl i förhållande till den allmänt minskade tidshorisonten som när de hamnar i mer akut tidsnöd. Wåhlander (1994) bedömde att inga viktiga beslut togs efter sex månader.

Detta resultat användes av Andersson med flera (1996) som ett argument för att utredningstiden kunde sänkas utan att det skulle påverka kvaliteten på utredningarna. Enligt detta synsätt är det till stor del "dötid" i utredningen som minskats. Senare studier som tar utgångspunkt i ökande dokumentationskrav som tillkommit efter det att lagens utredningstider infördes, har visat att det till stor del är tid då handläggare träffar sina klienter som bortprioriterats (Hjärpe 2015; Agevall et al 2017).

I mitt material noterar jag samtal och förhandlingar mellan chefer och handläggare som syftar till att minska ambition, minska ansvar, eller begränsa mål. Tidigare återgavs en arbetsledningssituation där enhetschef Natalia styrde handläggare Bernt till att avsluta ett ärende tidigare än vad han själv hade planerat. Bland annat sa hon att "du tar för stort ansvar i ärendet" och syftade på hans intention att börja förbereda insatser i den kommun som barnet skulle flytta till. Denna tendens till ansvarsminskning har lite olika namn i litteratur om professionellas tidsstrategier. Moen med flera (2013) identifierade "scaling down" som en strategi som arbetande kvinnor anammade för att klara tidsmässiga förväntningar från arbetslivet. De minskade på sina ambitioner i hemmet och led när de tvingades kompromissa med sådant de värdesatte högt, såsom tid tillsammans med sina barn (ibid: 95). Hirvonen & Husso (2012) kallar liknande kompromisser inom ramen för välfärdsarbete "downplaying" (ibid: 362) och visar hur professionella i den finska servicesektorn förhandlar med egna ideal och professionella normer för att möta tidsbudgetar. I båda studier konstateras att dilemman följer av den diskrepans som uppstår mellan professionella ideal och tiden som finns till förfogande. I följande fältanteckning diskuterar enhetscheferna Karin och Stephanie om hur de försöker tygla socialsekreterares alltför omfattande ambitioner, väl medvetna om de dilemman de samtidigt skapar:

Karin: "Vad är vårt uppdrag? ... att inte försöka rädda hela världen utan göra vad de ska och inte mer. Detta säger vi tio gånger om dagen till vår personal: Vad är ditt uppdrag?"

Stephanie: Vi måste sätta mål som är "tillräckligt bra". Det är jättesvårt. Socialsekreterarna får ju ont i magen när man pratar om det. Ska de inte ha det ännu bättre ändå? Ska inte alla barn? Men det är ju inte så som livet ser ut för oss. Vi kan inte vara med och göra hela vägen, när de nått upp till en viss ribba så är det dags att släppa ...

(Fältanteckning från ledarskapsutbildning)

Här ses återigen ett exempel på försök att hantera den temporära osäkerheten kring ärenden som kan bli hur stora som helst (Hassard 1991). Cheferna tar på sig uppdraget att minska ambitionsnivån och legitimerar den genom formuleringar om ”tillräckligt bra” i förhållande till att ”rädda hela världen”. Associationer till Winnicotts (1960) klassiska teori om ett *tillräckligt bra* föräldraskap ligger nära till hands, en teori som menar att barn inte behöver perfekta förhållanden för att kunna utvecklas positivt. Utöver ett ”tillräckligt bra” föräldraskap, är det andra faktorer som påverkar om det går bra eller dåligt för barnet. Här används istället denna hållning för att legitimera en minskad ambition i socialtjänsten, vid sidan av en formulering om att ”så ser inte livet ut för oss” – att det inte är realistiska mål som socialsekreterarna sätter upp.

Tidsbevakning

Jag noterade att handläggarna stundtals minutiöst värderade vad de lade sin tid på, och vad de fick ut av den tid som togs i anspråk av andra. Återigen är detta ett förhållningssätt som bland annat Adam (1995: 88) menar enbart blir aktuellt när tiden är kommodifierad. Deltagarna kunde inte minst irriteras över kollegors och andra organisationers rutiner som påverkade det egna tidsanvändandet. Under det att utredarna i Årby gjorde processkartläggningar upptäckte de att arbetsutskottet (AU) som godkände insatser tog flera veckor av deras utredningstid: ”Jag retar mig på att AU ska ha handlingar 1,5 vecka innan ärendet ska upp, varför ska de få välja och vraka hur mycket tid de behöver”, utbrast handläggare Caroline när detta blev tydligt. I några fall framkom det att det var känsligt när omständigheter som andra svarade för påverkade hur den egna tidsanvändningen såg ut utifrån. Bland annat i överlämningen mellan mottagningspersonal och utredare kunde sådan friktion uppstå. Mottagningshandläggare Richard framför på ett möte sina betänkligheter kring att vänta med att dela ut ärenden för att inte stressa handläggarna:

Jag känner i alla fall att om jag visste att det var bättre ruljans på ärendena så skulle jag tycka det kändes OK att låta ärendena ligga på mig så länge. Det är mer när man inte vet och så går veckorna och vi kan inte göra något, då känns det inte OK att stå som ansvarig handläggare heller /.../ Jag vill ju ta ansvar för att det inte ska ligga och skvalpa hos mig.

(Fältanteckning från mottagningsmöte i Årby)

När Richard ”håller” på ärenden för att invänta lugnare dagar för utredarna innebär det i första hand att de för stunden kan känna sig mindre stressade. De vet inte vad som ligger och väntar på dem. Det innebär också att han gör dem en tjänst på så sätt att punkten där utredningstiden börjar ticka fördröjs. Richard visar att han offrar något – bilden av sin egen tidsanvändning – med detta tillvägagångssätt, vilket visar på tidens värde (Zerubavel 1982). Richard säger sig vilja veta om det är värt något att hans tidsstatistik ser sämre ut än vad den egentligen är. Exemplet visar på ett reflexivt förhållningssätt där Richard förhåller sig till såväl den egna uppgiften som kollegors arbetssituation och en medvetenhet om hur arbetet ser ut utifrån.

En vanlig följd av den här typen av förhandlingar blev initiativ som innebar att deltagarna började tidsstyra andra. Ett sätt att hinna genomföra sina utredningar var att försöka minska på den tid som handläggarna behövde vänta på att andra ska göra sitt. Som lösning på en återkommande irritation över att det kunde ta lång tid att få in konsultationsdokument från andra myndigheter tipsade handläggare Tina på ett möte om att: ”skriva på konsultationsdokumentet vilken dag senast som ni behöver ha svar”. Detta bara för att ta ett enkelt exempel. Att deltagarna styr kollegors och myndigheters tidsanvändning innebär att den tidsreglering de själva är utsatta för får ringar på vattnet, de är därmed både offer och motor för tidsmässig acceleration (jfr Rosa 2003).

Olydnad i kvalitetens namn

Adam (1990) påpekade att det är tidens dekontextualisering, det vill säga separationen mellan tiden och uppgiften, processen eller händelsen som möjliggör styrningen. Vad detta innebär i förhållande till barnavårdsutredningar har framträtt genom det sätt som form (tidsgränsen) och innehåll (utredningsuppgiften) förhandlats med varandra i empirin. Jag har visat hur deltagarna på olika sätt parerar tidsaspekten och sina utredningar på ett sätt som mynnar ut i ett slags självstyrning där innehållet – såsom i möten med klienter och kollegor, bedömningsprocesser med mera – antas anpassa sig efter formen. Även om det inte alltid innebär att något behöver kompromissas bort är prioriteringsordningen i dessa exempel tydlig: först formen och sedan innehållet (jfr Gillingham 2016; Martinell Barfoed 2019). I empirin har jag också funnit situationer där deltagarnas tidsarbete resulterat i ett bortprioriterande av tidsramen. Som jag påpekade i inledningen är det vanligt att kommuner har flera utredningar som går över fyra månader utan att ha lagliga skäl för förlängning. I många fall har detta, av mina observationer att döma, varit ett resultat av hög ärendepress på handläggarna eller att det inte

funnits personal på plats överhuvudtaget. Det kan samtidigt finnas mer medvetna ställningstaganden bakom försenade utredningar. Handläggare Kalle beskriver exempelvis att han trots att han är klar med utredningen ”håller utredningen öppen ett tag för att se om insatsen fungerar”, han väntar alltså med att avsluta en utredning formellt för att se om insatsen fungerar, vilket kan innebära att överskrida fyramånadersgränsen.

Även om jag inte observerade några initiativ för att försöka ändra på lagen såg jag hur deltagarna ofta förhandlade om tidsramen och försökte skaffa sig mer tid, exempelvis genom att ansöka om förlängning oavsett om skälen bedömdes som lagligt godtagbara eller ej. De kunde också öppet ifrågasätta den specificerade tidsgränsen då den emellanåt fick dem att kompromissa med vad de uppfattade som kvalitet: ”Tid lika med kvalitet? ... NEJ” sa exempelvis handläggare Nora. De pratade om att inte bli för tekniska, inte ”tulla på kvalitet”, inte tappa det ”sociala tänket” bara för att bli klara snabbt. Enhetschef Carola menade att hon i praktiken fått erfara negativa konsekvenser av ett för tekniskt förhållningssätt till tiden. Efter tidigare chefers alltför framgångsrika punktmarkering av tiden fick hon nu ”träna” om sina handläggare att inte ha för bråttom. Utredningarna blev slarvigt gjorda och ärendena kom tillbaka:

Barnen kommer tillbaka eftersom vi inte har löst deras bekymmer. Det behövs ju att man har alla parametrar. De tillsatte några chefer som har gjort ett fantastiskt jobb med det som deras uppdrag gick ut på: det vill säga förkorta utredningstiderna och hålla budget. Men nu kommer vi i efterhand här med jättelåga hälsotal för personalen och urusel kvalitet i utredningarna. Så man måste ju jobba på alla fronter samtidigt.

(Intervju med Carola, enhetschef i Svalbo)

Ett för notoriskt tidsfokus hade alltså enligt Carola medfört både vantrivsel bland personalen och utredningar av låg kvalitet. Senare beskriver hon att hon numer ger annorlunda instruktioner: ”det får gå över tiden här bara du undersöker det grundligt”, vilket socialarbetarna som vant sig vid att ”snabbutreda” inte alltid uppskattade. I litteraturen påpekas att tidsgränser och tidsstandarder alltid medför någon form av motstånd eftersom de alltid i någon mån är ofullständigt anpassade till den komplexa och varierande praktiska vardagen (Zerubavel 1982: 19; Adam 1990:111; Timmemans & Epstein 2010: 81). Det motstånd jag identifierat här skulle jag vilja definiera som ”pragmatisk” (jfr McCabe et al 2019) och uppgiftsdriven olydnad som formas genom återkommande ställningstaganden i arbetsvardagen i specifika och kontextbundna ärenden. Olydnaden visar det sig att både handläggare och enhetschefer står för – i fallet med Carola ovan är det till och med så att hon

måste uppmuntra motsträviga handläggare till ökad olydnad. Samtidigt som detta motstånd inte åstadkommer någon diskussion om lagen som sådan är innebörden att formen förkastas som överordnad princip och dess inflytelse över innehållet begränsas. Denna olydnad kommer jag längre fram i avhandlingen att sätta i relation till annat motstånd som istället består av försök att förbättra formen.

Att tidsstyra en barnavårdsutredning – en summering

I detta kapitel är det tidsstyrning och dess uttryck i socialtjänstens vardagliga interaktion som utforskats. För barnavårdsutredningar infördes en tidsfrist för att minska uppfattade brister i både rättssäkerhet och barn- och klientperspektiv, samt för att ha mätbara parametrar att granska socialtjänstens arbete utifrån. Jag har visat hur detta initiativ innebär att mätbar, linjär och kalkylerbar, men också dekontextualiserad klock- och kalendertid ges formellt företräde i en dynamik av flera olika potentiella tidsrytmer som kan vara relevanta för utredningars längd. Klocktiden påverkar handläggarnas temporala orientering genom hur tidsgränsen på ett tidigt stadium sätter ramar för vad utredningen ska vara: de har fyra månader ”på sig”, klockan ”tickar ner” och de behöver göra tidsberäkningar och koordinering för att hinna i tid. Även synen på utredningen som en linjär process med en tydlig början och ett slut, och en snabbhetsnorm som motiveras utifrån klienternas bästa, reflekterar klocktidens avtryck. Att tidsinstruktionen har hög status som kunskapskälla, bortom faktumet att den regleras i lagen, framkom bland annat genom hur tidsaspekten får legitimera att utredningar avslutas även när andra argument finns att tillgå.

Det framgick också *att* och *hur* olika tidsrytmer både kan och inte kan harmoniera med varandra och hur deltagarna stundtals får kompromissa mellan de olika aspekterna form (tid) och innehåll (uppgiften eller uppgiftens kvalitet). Jag visade till att börja med hur det kan gå till när deltagarna använder sitt aktörskap för att genomföra denna styrning på egen hand genom olika typer av tidsarbete. Det kunde handla om att påverka den subjektiva tidsuppfattningen, såsom att ”tänka 3 månader” redan vid utredningens första dag, eller genom att formulera legitima ”skäl” för att avsluta utredningen såsom att vara ”good enough”. Andra strategier som identifierades bestod i försök att ta kontroll över utredningsmomentens sekvens, förhandla med ambitionsnivån, öka bevakningen av den egna statistiken, öronmärka tid, skruva upp tempot och ta initiativ för att tidsstyra andra.

Samtidigt tycktes det finnas en gräns, i alla fall för vissa deltagare, för den utsträckning som tidsgränsen skulle få företräde framför vad som uppfattades som uppgiften, eller att lösa uppgiften ”med kvalitet”. Aktiva ställningstaganden kunde leda till mer eller mindre uttalat motstånd, eller olydnad, där tidsfristen medvetet övertrassades. Det motstånd jag kunnat identifiera har formulerats i förhållande till upplevd hotad kvalitet, men utförs pragmatiskt genom kontinuerliga kontextbundna ställningstaganden i vardagen. Innebörden är att formen förkastas som överordnad princip.

Jag ska nu gå vidare och utforska andra aspekter av mätning och styrning. För när något gjorts mätbart, i detta kapitel i form av tid, eller genom andra mätbara värden som antal, frekvens, volym och så vidare, kan måtten i nästa steg aggregeras och bilda underlag för jämförelser och kontroll i förhållande till mål och riktlinjer. Detta är två andra aspekter av sifferstyrning som ska utforskas i kommande två kapitel, först om jämförelser och därefter om kontroll.

Kapitel 6. Att jämföra prestationer inom biståndsbedömning

I syfte att effektivisera handläggningsarbete har man på vissa socialkontor tagit inspiration av metoder som bygger på mätning av handläggares prestationer utifrån ett antal utvalda parametrar. Chefer får viss insyn i handläggarnas arbete och underlag för att fördela arbetsuppgifter, liksom att arbetet kan utvärderas i förhållande till mål och standarder. För biståndshandläggare som bedömer äldres och funktionshindrades rätt till insatser kan det som mäts vara antal hembesök hos klienter eller antal genomförda möten av olika slag. Med utgångspunkt i material från en biståndsavdelning undersöks i detta kapitel ett slags jämförelsebaserad interaktion som uppstår kring så kallade pulstavlor framför vilka avdelningens chefer samlar handläggarna varje morgon. Interaktionen präglas av värderande slutsatser som deltagarna drar utifrån handläggarnas prestation i förhållande till varandra. Slutsatserna blir instruerande för deltagarna, inte minst genom hur de blir ”faktiska” och åberopas som objektiva argument. Argumenten visar sig trumfa flera andra principer som mindre framgångsrikt framhävs som vägledande för biståndsbedömning. Alternativa sätt att se på klienters behov, praktiska hänsyn för handläggaren liksom yrkesstolthet är exempel på värden som deltagarna kompromissar bort.

Jämförelser som styrningsunderlag

Jämförelser av alla de slag beskrivs som grundläggande för hur vi orienterar oss i vardagen. Enligt Berger & Luckmann (1979: 43) konstrueras vardagskunskap när människor genom erfarenheter jämför och successivt urskiljer olika händelser, upplevelser och objekt från varandra. Detta urskiljande är en viktig del i hur vi bygger upp de så kallade typifierings-scheman som utgör vardagskunskapen. ”Sociala jämförelser” beskrivs också som en av grundvalarna för hur identitet konstrueras och formas i olika

sammanhang (Hogg 2000). Genom distansering gentemot, eller identifiering med, vissa individer, grupper, roller eller organisationer formas identiteten, där små skillnader kan få stor betydelse och accentueras med olika tillhörighetsmarkörer (se t.ex. Snow & Andersson 1987).

Den kvantifiering som sker i socialtjänsten genom flera olika initiativ bäddar för ett allt mer konkret jämförande utifrån ”precisa” och ”objektiva” mått. Att jämförelsepunkterna är kvantifierade eller mätbara har betydelse för hur vi uppfattar och konstruerar verkligheten (Espeland & Stevens 2008). Den tyska sociologen Steffen Mau (2019) skriver att: ”Quantified measurements institutionalize certain ‘orders of worth’ which provide us with benchmarks and justification for viewing and evaluating things in a particular way.” (ibid.11). Med detta menas att genom siffror och mått synliggörs förhållanden mellan fenomen i form av ”mer än”, ”mindre än” eller ”lika mycket som”. I nästa steg kan detta översättas till värderingar som ”bättre”, ”sämre” eller ”lika bra”. En jämförelse över tid kan exempelvis medföra värderingen att ett givet arbetsresultat är ”bättre än förra året”. En jämförelse av ett resultat med organisationens mål och standarder kan möjliggöra värderingen att ”vara i fas”. En jämförelse av två eller flera enheter eller individer kan vidare visa på att ”anställd X har presterat bättre än anställd Y”. Espeland & Stevens (2008) kallar processen där olika företeelser görs jämförbara genom kvantifiering för ”kommensurering”, en socialt transformativ process då värderingar som uppstår i sin tur ger upphov till olika sorters reaktioner och anpassningar.

Inom så kallad benchmarking¹³ har kvantitativa jämförelser central betydelse för hur styrning förutsätts fungera. Organisationer, institutioner eller företag jämförs och rankas utifrån olika mått eller ”indikatorer” som ska säga något om kvaliteten på den vara eller tjänst som produceras. För en organisation som socialtjänsten kan det handla om mått som genomsnittliga utredningstider, väntetider till behandling, antal ärenden, genomströmningstakt, kostnader och så vidare. Idén med benchmarking är att jämförelsen och rankningsplaceringen i sig ska påverka konsumenter och medborgare i sina val (av schampo, hotell, universitet med mera) samtidigt som de rankade verksamheterna ska vilja bli bättre och effektivare och hamna högre upp i rankningen (Desrosières 2011: 45; Bruno et al 2014: 201).¹⁴ När det gäller synliggörande och jämförelser av anställdas individuella prestationer, som detta kapitel ska handla om, finns det metoder med liknande utgångspunkter

¹³ På svenska prestandamätning, kvalitetsmätning eller systematisk jämförelse (Svenskt ekonomilexikon 2019).

¹⁴ För den intresserade finns studier om dess utveckling inom den svenska socialtjänsten av Johansson & Siverbo (2009) och om databasen Öppna Jämförelser av Lindgren (2012), Carlstedt & Jacobsson (2017) och Groth Andersson & Denvall (2017).

om att stimulera konkurrens mellan anställda för att öka deras ansträngning. Det finns också styrmodeller som synliggör och jämför individuella arbetsprestationer för att kunna fördela arbete med arbetslagets kollektiva prestation i förgrunden (Hood & Jackson 1991; Lodge & Gill 2011).

I mitt material blev slutsatser baserade på individuella prestationsjämförelser vägledande principer på en biståndsavdelning där man använde sig av så kallade pulstavlor. På dessa tavlor synliggjordes utvalda och mätbara inslag av handläggarnas arbete, vilka sattes i relation till mål och standarder som formulerats av ledningen. "Prestationsmått" låg sedan till grund för värderingar av arbetsgruppens måluppfyllelse och den fortsatta arbetsfördelningen. Trots att ledningen betonade att det var arbetslagets kollektiva prestation de brydde sig om, observerades hur en upptagenhet kring den egna statistiken och hur de presterade i förhållande till varandra stimulerades hos handläggarna.

Detta kapitel, i vilket analysen bygger på material som samlades in på denna biståndsavdelning, ligger fokus på pulstavlornas logik och det kontinuerliga jämförande som kom att prägla interaktionen mellan handläggare och chefer. Precis som i föregående kapitel (då i förhållande till utredningstiden) ska jag utforska hur deltagarna läser av, förhåller sig till och använder sig av pulstavlornas mått och vilka kompromisser och svar som uppstår. Det ska påpekas att i den styrningsmodell som pulstavlorna är en del av finns det inslag av tidsstyrning, till och med utifrån ännu snävare ramar än vad som var fallet i föregående kapitel. Det ingår också flera standardiserade kontrollmoment, vilket är temat för nästa kapitel. Dessa styrningsaspekter (tidsstyrning och kontroll) är närvarande även i detta kapitel, men det är jämförelsedimensionen som jag sätter i fokus.

Lean management för effektiv handläggning

På avdelningen för biståndsbedömning i Vimarstad arbetar ett 20-tal handläggare med att utreda sökandes behov på grund av ålder, sjukdom eller funktionshinder för att kunna fatta beslut om vilka insatser de är berättigade till. Det handlar om hemtjänstinsatser såsom städning, matleverans, hygien-skötsel med mera, och om längre eller kortare vistelser på något boende (korttidsboende eller vårdhem). Ungefär två år före mitt fältarbete hade avdelningschef Göran tagit initiativ till att införa "lean" för att standardisera och effektivisera arbetet. Han förklarar för mig att avdelningen inte hade lyckats hålla sin budget. Handläggarna hann inte heller med att dokumentera

sina utredningar eller göra uppföljningar av de insatser som beviljats enligt lagens föreskrifter.¹⁵ När beslut inte följs upp kan det innebära att en klient antingen har för mycket eller för lite insatser och i det senare fallet att pengar betalas ut i onödan, berättar Göran. På avdelningen pratas det om en tidigare ineffektiv och gammalmodig arbetskultur där handläggarna arbetade självständigt ”efter eget tycke”. De beskrivs ha bevakat sina egna territorier istället för att samarbeta på ett effektivt sätt, problem som enligt ledningen behövde åtgärdas.

Lean är i korthet en styrningsmodell där inspiration hämtats från studier om kvalitets- och effektivitetsframgångar inom bilindustrin (Baines et al 2014; Arnaboldi et al 2015). Formuleringar som skulle kunna sammanfatta modellens strävanden är: ökad produktivitet genom identifiering av ”tidstjuvar” och att arbeta snabbt och resurseffektivt utan att minska på kvaliteten. Standardisering, särskilt genom fasta tidsportioner och kvotangivelser, är en strategi för att skynda på vad som kallas för ”flödet”, det vill säga att ärenden snabbt och problemfritt ska drivas genom organisationens olika delar. På en biståndsenhet definieras flödet som stegen från att en person ansöker om en insats – exempelvis hemtjänst – via utredning, bedömning och beslut, eventuell insats och avslutningsvis en uppföljning. Om produktionskedjan inom biltillverkning går ”från beställning till färdig bil”, är motsvarande förlopp inom biståndshandläggning ”från ansökan till avslag eller uppföljd insats”. Gemensamt är idealet om ett smidigt förlopp där alla moment och passager är så effektiviserade som möjligt.

Mätning har betydelse i många tillämpningar av lean på så sätt att det arbete som utförs beskrivs kvantitativt för att sättas i relation till på förhand specificerade mål eller standarder (Radnor & Boaden 2008). Målen och standarderna formuleras också kvantifierat i form av procentuella värden som ska uppnås eller hur mycket personalen förväntas producera under en viss tidsperiod. Siffrorna används för att visualisera hur enheten eller arbetslaget ligger till i förhållande till målen och där är pulstavlan ett centralt verktyg. I en bok skriven av lean-konsulter beskrivs en pulstavla som ett slags ”visuellt protokoll över tagna beslut och pågående aktiviteter”, en lägesbeskrivning för personalen att förhålla sig till (Petersson et al 2012: 51). Pulstavlan finns alltid placerad på en synlig och strategisk plats som är lätt att samlas kring. Vad som mäts varierar efter de typer av sysslor man arbetar med på arbetsplatsen.

¹⁵ Dokumentation vid handläggning, genomförande och uppföljning av ärenden regleras bland annat i 11 kap. 5 § SoL.

Det är inte ett nytt tillvägagångssätt att mäta och kontrollera individuella arbetares prestationer eller att sätta mått och standarder för vad de förväntas producera. Det finns de som kallar lean och liknande moderna styrmodeller (t.ex. Total Quality Management TQM) för ”neo-taylorism”, det vill säga modernare versioner av så kallad scientific management (rationell arbetsledning på svenska) som redan i början av 1900-talet utarbetades av ingenjören Frederick Taylor. Syftet var att med hjälp av vad som ansågs som vetenskapliga metoder maximera produktionen inom industrin (Taylor 1911). Metoderna byggde bland annat på tidmätningar och arbetsincitament i form av ackordbaserad ersättning (March & Simon 1958/1993: 31). Inom svenskt näringsliv har rationell arbetsledning och tidmätning använts i alla fall sedan 1930-talet (se t.ex. Johansson 1981; Ohlsson 2004). Inom offentliga professionsbaserade verksamheter som socialtjänst, sjukvård och utbildning uppfattas det däremot sedan 1990-talet som förhållandevis nytt med ”neo-tayloristiska” modeller (Shore & Wright 2000; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014). En skillnad som lyfts fram mellan lean och klassisk rationell arbetsledning är att lean i högre utsträckning bygger på de anställdas deltagande och ansvar för utvecklandet av mätbaserade ”förbättringsåtgärder”. De anställda förväntas identifiera tidstjuvar och problem, göra dem mätbara, och komma med förslag på hur de kan åtgärdas (Thedvall 2015: 43). Pulstavlan kan därmed betraktas som en modern version av ett styrningsverktyg som funnits i olika versioner och omskapats med nya management-generationer. Det ska också påpekas att det finns olika versioner och tolkningar av lean och att tillämpningen förändras över tid (Hedlund 2018). Det kan exempelvis variera i vilken utsträckning man gör statistik över individernas eller arbetsstationens produktion. I det följande presenteras hur modellen användes på biståndsenheten i Vimarstad.

Vimarstads pulstavla i detalj

Biståndshandläggarna i Vimarstad är uppdelade i fyra team. Varje morgon klockan 8.15 samlas de under cirka 10–15 minuter vid de lika många pulstavlorna som placerats i respektive korridorer. Teamen är uppdelade utifrån om de arbetade med ansökningar om insatser utifrån socialtjänstlagen (SoL), lagen om särskilt stöd (LSS), eller om det berörde vårdplanering (SVPL) för personer som efter sjukhusvistelse skulle flytta hem eller till något korttidsboende. Vad som mäts på pulstavlan varierar därmed mellan teamen. Överlag berör måtten sådant som antal möten, hembesök, utredningar, uppföljningar och dokumentationer som handläggarna hinner göra på en dag, vecka, månad eller år. Mål och standarder kan exempelvis handla om hur många bedömnings-

möten som handläggarna bör hinna med på en vecka, eller hur många utredningar de får lov att ha liggandes i väntan på att bli färdigskrivna. En av teamens tavlor ser ut så här (efter min rekonstruktion i avidentifierande syfte):

Bild 2. Rekonstruerad pulstavla för "SoL-handläggare"

SOL TEAM 2	MÅND	TISD	ONSD	TORSD	FRE	SLÄP	UPPFÖLJNINGAR
EVA I	Tack för Stig Hembesök x1 Fortsättningsarbete M-16	Jour 1	Hembesök 10.30 13-16 Brantutbildar e.m. studiebesök Björksten		/	4	2/8
LOTTA I	Tack för Anna Fortsättningsarbete M-16	Hembesök x2	Utredningar x3 e.m. Handledning	Hembesök x1	Tack för Anna	11	0/11
STIG I	sjuk	sjuk	sjuk	sjuk	sjuk	0	3/12
CECILIA II	Utredning x2 Dokumentera! Fortsättningsarbete M-16	Introduktion för nyanställda	Skriva utredningar Admin-trä 2	Hembesök x3	Hembesök x2	20	1/21
PÄR II	Hembesök 10.30 Administration	Hembesök 13.30 Handledning 13-14	Tack för Pia	/	Utredning x1 Boka uppföljningar	5	0/5
JONNA I	Hembesök x1 Utredning x1 Fortsättningsarbete M-16	Boka uppföljningar Utredning x1	Brantutbildning	Hembesök x3	Utredning x3	0	2/6
VIVEKA IIII	Hembesök x1 Fortsättningsarbete	/	Tack för Malin Hembesök x2	/	Utredningar x2	15	4/13

I spalten längst till vänster listas teamets handläggare, följt av en rad där handläggarna själva skriver in vad de ska göra varje veckodag. Av tavlan kan exempelvis utläsas att under måndagen ska Eva som står listad högst upp till vänster ha två möten och samtidigt täcka för Stig som är sjuk. Cecilia har planerat att dokumentera färdigt två utredningar och Viveka ska på hembesök. I andra spalten från höger står det "släp", vilket representerar utredningar där beslut tagits men som ännu inte har blivit dokumenterade. Handläggarna får ha max 15 utredningar i släp innan cheferna aktivt går in med en "åtgärd". En första åtgärd är ofta ett extrainsatt möte där en plan utarbetas för hur handläggaren ska "komma ikapp". En sådan plan kan innebära att handläggaren ska "öronmärka" tid för skrivande, avlastas andra uppgifter eller få hjälp med skrivandet. Tavlan anger i detta fall att antalet utredningar som "släpar" efter för varje handläggare varierar mellan 0–20.

Spalten längst till höger, "uppföljningar", anger hur många uppföljningsmöten som hunnits med av dem som planerats in. Varje gång en handläggare

fattar ett beslut ska hon direkt planera in när hon ska göra en uppföljning av beslutet i sitt så kallade årshjul. Ett årshjul är i detta sammanhang ett datoriserat arbetsverktyg som fungerar som ett slags kalender (som inte bara används inom lean). Att planera in uppföljningar i ett årshjul fyller därmed funktionen att säkerställa att detta arbete inte nedprioriteras eller glöms bort. Eva har alltså genomfört två av de åtta uppföljningar som än så länge finns i hennes årshjul.

På uppmaning av cheferna har personalen ombetts att varje fredag värdera sin upplevelse av den senaste arbetsveckan med hjälp av färgade magneter i rött, grönt och gult som sätts vid respektive namn. Grönt betyder att man mår bra och att allt har gått enligt förväntningar, gult är ett mellanläge och rött signalerar att personalen inte är nöjd med arbetsveckan. Magneter med samma färger och motsvarande betydelser användes också av arbetsledarna på ett lite annat sätt, vilket förklaras närmare i nästa avsnitt. Vid varje namn finns det slutligen också ”pinnar” som representerar antalet gånger som en handläggare har täckt för en kollega som är sjuk eller behövt rycka in i något akut ärende. Denna pinnstatistik förs på förslag från personalen själva, vilket jag kommer att skriva mer om senare i kapitlet.

”Pulsen” och ”laget före jaget”

Pulsmötena, som de korta morgonmötena kallas, leds av en enhetschef som ”tar pulsen på handläggarna”, det vill säga stämmer av så att handläggarna arbetar enligt den höga och jämna puls som eftersträvas (förklarat av avdelningschef Göran). Lean-forskaren Hauge (2016:33) kallar denna mötesritual för en ”noggrant koreograferad tillställning” som alltid följer samma mönster. Ett exempel kommer från vårdplaneringsteamets pulsmöte där enhetschef Yvonne leder samtalet:

Yvonne: Jag tänker att vi kör som vi brukar, vi börjar högst upp på tavlan. Sabina, hur gick det för dig igår?

Sabina (handläggare): Jo, jag hade en vårdplanering som makulerades,¹⁶ så att jag har hunnit skriva ikapp två utredningar.

Yvonne: Mycket bra (sätter en grön magnet vid Sabinas namn).

¹⁶ En vårdplanering som makuleras innebär exempelvis att personen antingen inte bedöms behöva någon insats eller är för sjuk för att skrivas ut. Planeringsmötet ställs helt enkelt in.

Sabina: Och jag fick stöttning igår av Lorena.

Yvonne: Ja, jättebra Lorena.

Sabina: Jag har en vårdplanering idag och sen ska jag skriva.

Yvonne: Då ligger du i fas, du känner inte att du behöver stöd?

Sabina: Nä, det känns bra.

Yvonne: Lorena?

Lorena (handläggare): Det har gått bra för mig också.

Yvonne: Bra, inga konstigheter alltså. (Lorena får också en grön magnet vid sitt namn)

(Fältanteckning från pulsmöte)

På det här sättet går enhetschefen systematiskt igenom alla handläggarna. Genomfört och kommande arbete värderas genom att det sätts i relation till (eller jämförs med) mål och standarder. Färgmarkeringarna som används både förstärker och tydliggör pulstavlans logik och budskap. Grönt signalerar ”check”, ”målet uppfyllt” eller ”enligt förväntningar” medan rött signalerar ”otillräckligt”, ”fel” eller ”målet ej uppnått” och gult ett mellanläge. Detta kallas ibland för ”trafikljus-management” där färgerna används för att signalera status eller stämning i arbetsgruppen, och är ett vanligt inslag i moderna styrnings- och utvärderingsmodeller (Manochin et al 2011; Thedvall 2015).

Det är alltså inte innehållet i arbetet utan dess förhållande till statistiken på tavlan som är i fokus. Yvonne ställer exempelvis inte frågor om hur patienter som handläggarna träffat mår eller vad som beslutats på ett visst möte. Om en handläggare behöver handledning i ärenden sker detta i andra forum än på pulsmötet. När två av Sabinas möten blir inställda (har makulerats) behandlas inte information om varför. Istället uppmärksammas att tid frigjorts för Sabina att ”skriva ikapp” två utredningar, vilket värderas som ”mycket bra” eftersom hon nu kan skriva noll i sin kolumn för släpande utredningar. Hon är så att säga ”i fas”. Med Hauges (2016) ord utgör alltså pulstavlor ett specifikt sätt att värdera arbetet i organisationer där det också förekommer andra sätt att värdera ”bra arbete” (utvecklas längre fram).

På pulsmötet nämner Sabina också att hon fått ”stöttning” (det vill säga avlastning) av kollegan Lorena. En handläggare som antingen hjälpt någon annan, eller själv bett en kollega om hjälp, fick ofta beröm av chefen inför kollegorna eftersom detta stimulerar lean-principen om ”laget före jaget”. Cheferna pratade om att främja en ny ”kultur” där arbetslagets gemensamma prestation får företräde, vilket sattes i motsats till tidigare vanor av revirbevakande och ineffektivitet som beskrivits ovan. Genom pulsmötena får deltagarna en (sifferbaserad) översikt över arbetet och kan jämföra arbetsbelastningen med varandra. Detta ska dels skapa förståelse hos handläggarna för kollegornas arbetssituation (Stray et al 2016: 117), dels ge ett underlag för att vid behov styra och omfördela arbetet (Hauge 2016: 133). Vid pulsmötet tillfrågas handläggaren om hon behöver någon hjälp under dagen för att uppfylla sina mål. En handläggare som har mindre att göra, mätt utifrån siffrorna på tavlan, antas hjälpa en kollega som har mer på sitt bord. Den som har mycket att göra antas be andra om hjälp för att inte sinka gruppen. Det är alltså inte en individcentrerad konkurrens som uppges vara syftet med den individuella statistiken, utan möjligheten den ger att fördela arbetet för att kunna nå ett gemensamt mål.

Vardagsbelöning

Statistikförandet erbjuder särskilda möjligheter till uppmuntran och positiv återkoppling av uppnådda prestationsmål. I Vimarstad observerar jag hur ett slags ”här-och-nu-tillfredsställelse” ritualmässigt arbetas upp framför tavlan. Att närma sig ett mål eller ”förbättra sig” genom siffror som förändras uppåt eller neråt, används som utgångspunkt för att motivera och uppmuntra personalen i det vardagliga arbetet. Mötesritualen där rapporterad prestation direkt åtföljs av att en färgad markering görs på tavlan – en grön, gul eller röd magnet – och vars budskap alla är införstådda med, följer en enkel belönings- och bestraffningslogik.

Cecilia (handläggare): Jag var på uppföljning på förmiddagen, och sedan så hann jag med tre utredningar!

Lydia: Kanon! Då är den siffran? (pekar på tavlan, sätter sedan en grön magnet vid Lydias namn)

Cecilia: Sju.

Lydia: (ändrar i Cecilias släp som minskat från tio till sju, ser nöjd ut och sätter en grön magnet vid Cecilias namn) Sju, mycket bra!

(Fältanteckning från pulsmöte)

Cecilias avrapportering som uttrycks med en ton av stolthet (som att hon har en god nyhet) belönas med Lydias beröm. Kombinationen av muntligt beröm och den visuella förändringen från tio till sju på hennes rad på tavlan bildar ett moment av uppmuntrande förstärkning; nu är hon ett steg närmare det underförstådda målet om ”noll släp”.

Ledningen berömde inte bara individuella prestationer, utan förmedlade återkommande också för arbetslaget positiva sifferresultat. En gång varje vecka samlade cheferna handläggarnas statistik på pulstavlan och överförde den till en så kallad ledningspulstavla. Siffrorna sattes i relation till mål och standarder som listats där och bildade underlag för värdering av enhetschefernas arbete som ansvarar för sina respektive teams prestationer. På ett sådant möte har veckans statistik över dokumentationsarbetet just summerats och förtjusningen är stor: ”Kolla släpet, kooolla släpet!” utbrister Yvonne när det står klart för henne att dokumentationshögen minskat i förhållande till föregående vecka. Lydia föreställer sig sedan den genomslagskraft som dessa siffror kommer att få när de presenteras på nästa husmöte. Statistik som denna, som visade att de med hjälp av pulstavlorna lyckats styra aktiviteterna åt önskat håll, delgavs på möten och i e-postutskick och på så sätt gjordes personalen också delaktig i framgångarna. ”Det är viktigt...”, menade Göran att ”... personalen görs medveten om att ledningen ser och uppskattar att de förändrat sitt arbetssätt.” Att visa upp positiva resultat blev också ett sätt att legitimera det förändrade arbetssättet som drivits igenom, eftersom de togs som bevis på att det fungerade. Handläggare kunde reagera på sådan framgångsstatistik med uttryck som: ”Men det är ju helt otroligt!” (på ovannämnda husmöte). Handläggare Pelle berättar för mig att ”vi har haft ett mål att korta ner väntetiderna och vi har bidragit till att man gjort det” där hans refererande till ”vi” bekräftar att ”laget” på många sätt konstruerats framgångsrikt.¹⁷

Så långt har jag illustrerat hur några av lean-metodens centrala principer tillämpades i Vimarstad. I det följande fokuseras hur deltagarna förhöll sig till statistiken på tavlorna och vad detta innebar för interaktionen på avdelningen.

¹⁷ Se tidigare om principen om ”laget före jaget”.

Jämförelsearbete vid pulstavlan

Det har framgått att i modeller som lean uppmuntras team-work för att effektivisera arbetet (se också Baines et al 2014: 447). Att individuell statistik synliggörs motiveras med att arbetet ska kunna omfördelas för "lagets" eller organisationens mål. Det är inte individuella prestationer, utan gruppens resultat, som sägs sättas i förgrunden. Detta kan sägas innebära att den anställda förväntas åsidosätta individuella prestationsdrivkrafter och istället göra sig till ett tillgängligt verktyg för organisationen.

Trots detta har jag observerat att när deltagarna betraktar pulstavlan tillskriver de statistiken en mening som i första hand handlar om den egna prestationen och hur den framstår i förhållande till kollegorna. Deltagarna jämför sig med varandra på ett sätt som ofta möjliggör, men också ifrågasätter styrningen på olika sätt. På liknande sätt som jag i föregående kapitel beskrev barnavårdsutredarnas tidsarbete i förhållande till tidsfristen, förstår jag den interaktion som här ska analyseras som ett "jämförelsearbete". Detta jämförelsearbete handlar för det första om hur deltagarna konstruerar en "självklar" arbetsordning utifrån värderingar och känslor som uppstår kring statistiken. För det andra ligger dessa värderingar till grund för föreställningar om vad det innebär att klara sitt jobb och för det tredje till grund för kategorisering av duktiga handläggare och bra utredningar. För det fjärde består jämförelsearbetet av en rättvisediskussion om vad som representeras på tavlan och ansträngningar för att genom tillägg (fler mått på tavlan) förbättra denna representation. Ett framträdande och gemensamt drag i dessa praktiker är att även om jämförelserna i viss utsträckning ifrågasätts blir de styrande genom den "fakticitet" som konstrueras kring dem. Jämförelsearbetet fyra uttryck utvecklas nedan i detalj.

Jämförelser och arbetsfördelning

För det första observerade jag att deltagarna använde pulstavlorna som underlag för att konstruera en "självklar" arbetsfördelning. Detta gjordes delvis på pulsmötena som jag beskrev tidigare, där det kunde hända att enhetschefen föreslog att en mindre belastad handläggare avlastade en kollega med sämre statistik. Men i lika stor utsträckning fungerade dessa möten som en kontroll av att sådan fördelning redan gjorts av handläggarna själva. Handläggarna beskrev hur de på egen hand utifrån tavlans information kom fram till slutsatser om vem som borde göra vad och i vilken ordning. Redan i interaktionen mellan betraktaren – det vill säga handläggaren – och tavlan tycks dessa tankar och

idéer uppstå. Precis som i Priors (2013) exempel med barn som hoppar på den uppritade hagen i en viss ordning, formulerar raderna med siffror på pulstavlan ett slags tysta instruktioner till handlingar. I illustrerande syfte kan vi begrunda en förenklad pulstavla:

Bild 3. Förenklad pulstavla

	MÅ	TI	ON	TO	FRI	SLÄP	UPPFÖLJNINGAR
FIA	Hembesök	Jour.	Msk	Documentering	3 hembesök	4	2/8
LENA	"	"	"	"	"	11	0/11
PELLE	"	"	"	"	"	20	3/12
SVEN	"	"	"	"	"	0	5/21
STINA	"	"	"	"	"	3	1/21

Utan att veta speciellt mycket om arbetet på avdelningen kan en någorlunda initierad utomstående genom en blick på pulstavlan få ett intryck av vem som bör göra vad. Pelle borde jobba undan sitt släp, och Stina borde arbeta med uppföljningarna. Fia däremot ligger ganska bra till och kan känna sig nöjd. För de anställda som har mer bakgrundsinformation och kan lägga ihop de olika siffrorna i en sammantagen arbetssituation, kanske bilden blir lite mer komplex. De avläser sannolikt att Stina ligger back med sina ärenden för att hon har täckt fyra gånger för en kollega, eller att även Lena har slagit i taket vad gäller maximalt antal tillåtna släp. Likväl antyder resultatet med tydlighet vem som borde göra vad och i vilken ordning. Deltagare berättar att när de tittar på tavlan jämför de sig med varandra och får specifika känslor beroende på vad siffrorna förtäljer. Detta reflekteras här av handläggare Jeanette i en parintervju med kollegan Margareta:

Jeanette: Har man själv noll ärenden i släp så blir man ju glad. Men har den andra noll och man själv tjugo så känns det ju inte lika trevligt (skrattar lite). Då känner man att faaan ...

(Ur parintervju med handläggare Jeanette och Margareta)

Även om det är en hypotetisk situation som Jeanette föreställer sig är poängen att hon skulle värdera sig själv som sämre än en kollega på basis av att hon har fler ofärdiga utredningar skrivna. Sambandet är enkelt, känslor av att vara ”bättre” och ”sämre” är kopplade till att ha ”mer” eller ”mindre” än andra i statistiken på tavlan. Att sådana känslor kunde ligga till grund för idéer om vad som borde göras framkommer av Margaretas hållning senare i samma intervju. När hon får frågan om det ofta blir förhandlingar framför tavlan om vem som ska täcka för en kollega som är sjuk, svarar hon genast att ”Nej, det behövs inte, det är ju synligt på tavlan!”, som om budskapet är så tydligt att det inte ens behöver diskuteras. Så här redogör hon för grunden i detta resonemang:

Man tittar lite på tavlan och så ser jag kanske att någon har täckt i två dagar, och man vet att man inte själv har täckt, då tar man ju steget och erbjuder sig, och jag tycker det har fungerat väldigt bra i min grupp, att man erbjuder sig.
(Ur parintervju med handläggare Jeanette och Margareta)

Med formuleringen ”då tar man ju steget” framställer Margareta det som en självklar slutsats att erbjuda sig att ”täcka” för någon när andra har fler pinnar än en själv. Systemet bygger på att alla läser tavlan på detta sätt och självmant erbjuder sig när den egna statistiken talar för det.

Siffrorna på pulstavlan beskrivs således ge upphov till både känslor och föreställningar om handlingar och specifika praktiker. I den mån detta får faktiska konsekvenser för praktiken kan man förstå det med hjälp av Foucault (1988) och hans efterföljare (se Rose et al 2006: 89) som självstyrning eller styrning genom självteknologier eftersom den sker genom den egna ”fria” viljan att prestera bra. Det ska dock poängteras att det inte är siffrorna i sig som utför dessa befallningar. Det är den mening som siffrorna tillskrivs genom jämförelsearbetet som deltagarna här visar prov på, som får betydelse för det tänka agerandet. Om deltagarnas slutsatser i dessa exempel faller in i eller reproducerar styrlogiken vill jag alltså lyfta fram aktörernas aktiva konstruerande av dessa värderande relationer som betydelsefulla i sammanhanget.

Att ”klara sitt jobb”

Jämförelserna blir inte bara underlag för slutsatser om den löpande arbetsfördelningen. Ett andra sätt som deltagarna använde tavlan på var för att skapa föreställningar om vad det innebär att klara sitt jobb – och inte. Cheferna pratade ofta om vikten av att be om hjälp, att handläggarna inte skulle vara för stolta för att lämna ifrån sig ärenden när de hade svårt att hinna med. Som om de förutsett att handläggarna skulle känna sig obekväma med att exponera sitt arbete i siffror, och kanske behöva be andra om hjälp, serverades tolkningsinstruktioner om hur personalen skulle känna inför tavlorna. Vid ett morgonpulsmöte vill Lydia försäkra sig om att deras intention ska tolkas rätt:

Glöm inte att uppdatera siffrorna! Och återigen, det handlar ju inte om att vi ska sätta dit någon, utan tvärtom om att se om någon behöver hjälp. Ni är väl med på det här med lean, det är förutsättningarna som man tittar på först, innan man tittar på individnivå, är ni med? Det är inte så att man ska känna att man gjort ett dåligt jobb när det egentligen är så att man behöver stöd. Ibland är det en styrka att kunna visa att man behöver stöd.

(Fältanteckning från pulsmöte)

Det Lydia tror upplevs som negativt laddat av handläggarna – att bli synliggjord och ”ditsatt” för ett ”dåligt jobb” – vill hon istället ladda som något positivt: ”det är en styrka att kunna visa att man behöver hjälp”. En rädsla för att bli exponerad inför andra eller framstå som någon som behöver hjälp vänds retoriskt till styrkan att visa stödbehov. Här förutsätts att de värderingar om bra och dåligt som jag tidigare illustrerade kommer att uppstå vid synliggörandet av de individuella prestationerna. För att åstadkomma den önskvärda arbetsfördelningen måste handläggarnas ovilja att bli bedömda utifrån ärendestatistiken bearbetas.

Trots dessa ansträngningar tycks synliggörandet öppna upp för ett svåravlett fokus på just den egna prestationen. Stray et al (2016: 113 ff) genomförde en stor observations- och intervjustudie på sjukhusavdelningar som använde sig av pulstavlor. De såg att just ”examinationsinslaget” i mötena, där anställda skulle redogöra för sin arbetsinsats, gjorde de anställda obekväma och samtidigt mer självupptagna. Mötestiden ägnades åt att tänka ut hur de skulle framställa och försvara sin egen prestation istället för att delta i konstruktiva diskussioner om kommande arbetsuppgifter. Några deltagare i min studie beskriver istället hur de på förhand ser till så att de på mötena kan visa upp ett gott resultat för att föregripa att behöva stå till svars eller bli fråntagna arbetsuppgifter. Skälen som anförs handlar om hur pulstavlestatistiken kan

utmana bilden de vill ha av sig själva. I en par-intervju har jag och två handläggare just diskuterat tillfredsställelsen i att minska siffror på tavlan, varpå jag frågar om det skulle kännas lika bra att minska sin siffra för att någon annan hade hjälpt dem:

Tanja: Nej, det hade det inte! Då är det ju inte jag som har presterat det /.../ Det tar ju emot, det ska vara mycket för att jag ska be om hjälp, det ska ju vara överväldigande...

Krister: Jaaa ... så är det ju litegrann ... jag sitter ju hellre över själv ...

Tanja: Ja, man försöker ju lösa det själv ju i första hand, och i andra hand också, först i tredje hand skulle man be om hjälp. Man vill ju klara sitt jobb liksom.

(Parintervju med Tanja och Krister, handläggare i Vimarstad)

För de här deltagarna betyder det inte något i sig att deras siffror minskar. Siffrorna har inget värde om det inte är de själva som åstadkommit det. I siffrorna tycks det också finnas ett potentiellt hot mot hur deltagare vill distansera sig från en viss grupp bland kollegorna (jfr Snow & Andersson 1987: 1354). Om man står på pulsmötet och behöver lämna ifrån sig ärenden, då är man inte en som "klarar sitt jobb." Siffrorna tycks tillskrivas en mening av handläggarna i förhållande till deras självbild, trots att ledningens försök att istället formulera om det till en styrka att be om hjälp. För att inte behöva konfronteras med en situation där bilden kan utmanas beskriver de den tänkbara strategin att jobba över. Parallellt med chefernas kollektiva mål tycks det alltså finnas en stark individuell prestationsagenda, vilket syns i de strategier som två deltagare beskriver för att inte behöva få hjälp. Här har tavlan använts av deltagarna i syfte att mana på sig själva att arbeta hårt för att inte behöva tilldelas hjälp vid tavlan (jfr Rose 1991; Strathern 2000; Evetts 2003).

Duktiga handläggare och perfekta utredningar

Det finns en rad olika förmågor och prestationer som kan värderas på en arbetsplats som socialtjänsten. Någon kan vara särskilt duktig på att prata med barn, en annan hanterar arga klienter särskilt bra, ytterligare någon planerar och organiserar medan andra har lätt för att skriva och formulera sig i text. Precisa jämförelser där arbete värderas utifrån samma måttstock synliggör skillnader i förhållande till vem som presterar och håller standarder i högre

utsträckning än andra. Detta var ett tredje sätt som deltagarna använde pulstavlan på. I Vimarstad var det långtifrån alltid (eller av alla) som det omgavs av positiv inramning, men när det pratades om ”duktiga handläggare” var det oftast de som presterade väl enligt sifferlogiken på tavlan som avsågs. I paradox med retoriken om att ”våga visa stödbehov” pratade enhetscheferna Lydia och Yvonne om att i lönesättningen ”kämpa för de duktiga”. De syftade på handläggare som tog lean-arbetet på allvar. Det var inte nödvändigtvis en ”perfekt statistik”, utan i första hand inställningen, att vilja och försöka prioritera de sysslor som mättes på tavlan, som de menade skulle premieras. Yvonne har dock noterat att handläggare som låg ”bra till” med siffrorna gjorde bäst i att inte göra för stor sak av det, för då kunde man bli föremål för de andras irritation, illvilja och kanske avund:

De som är duktiga och alltid klara och producerar väl, de känner nog att de inte kan stå där och skryta, de håller snarare tillbaka lite. Annars skulle de nog fått sura miner från de andra att ”fan, stå inte där och skryt”.

(Fältanteckning från samtal med enhetschef Yvonne)

Om Yvannes iakttagelse stämmer finns det bland handläggarna ett motstånd mot den kategorisering av duktiga handläggare – de som alltid är klara och producerar väl – som hon själv ger exempel på i den här fältanteckningen. Lite längre fram kommer jag att analysera mer ingående vad detta motstånd kunde bygga på. Här stannar jag vid att konstatera att tavlan utgjorde underlag för ett viss sorts urskiljande mellan handläggare.

Det fanns också deltagare som hade utvecklat mer avancerade sätt att värdera god prestation än de direkta resultat som siffrorna på tavlan gav – exempelvis att lågt antal utredningar i ”släphögen” nödvändigtvis skulle vara något positivt. Ulrika, så kallad kvalitetscontroller i Vimarstad, för här ett resonemang om kvaliteten på det som biståndshandläggarna dokumenterat i sitt utredningsarbete:

Jag har tittat på dom som konstant ligger på noll [utredningar i släp] för jag undrade; hur ser deras utredningar ut? Och de är inte i topp ... faktiskt. Man kanske känner sig pressad av att ligga på noll, så att man producerar en mindre bra dokumentation. Och likadant de som ligger väldigt mycket i släp ... de är nästan överarbetade. Men de som ligger en så där fem, sex utredningar i släp, och som pustar så där lite lagom. De har perfekta utredningar!

(Intervju med Ulrika, controller i Vimarstad)

Ulrika som bevisligen har kontextbunden kunskap om vad det innebär att skriva biståndsutredningar går bortom statistikens mest direkta budskap. Hon konstaterar att på samma sätt som höga siffror (många ofärdiga dokumentationer) kan signalera omständliga skrivrutiner, kan för låga siffror (få eller inga ofärdiga dokumentationer) ge signaler om ett hastigt genomfört arbete. Siffrornas bedömda otillräcklighet föranleder dock inte Ulrika att förkasta dem som verktyg i sitt kvalitetsarbete. Istället kompletterar hon med ytterligare ett kontrollmoment (att granska dokumentationerna) och etablerar en alternativ siffernorm som också tar jämförelserna på tavlan som självklar utgångspunkt: När man har ”fem, sex utredningar i släp” och ”pustar lite lagom”, då är kvaliteten god. Denna kompletterande respons eller reaktion mot pulstavlans ”förenkling” av biståndsarbetet var också handläggarna upptagna med, vilket är temat för nästa avsnitt:

Statistiknyansering i rättvisediskussion

Ett fjärde sätt som jämförelsearbetet visade sig var genom hur deltagarna bevakade pulstavlans ur rättvisesynpunkt, där de ställde frågor kring hur deras prestationer egentligen blev representerade på tavlan. Detta bevakande handlade inte om huruvida pulstavlans var en bra metod eller inte, utan om hur modellen kunde förbättras såväl med ännu fler mått som med tydliggjorda regler kring hur siffrorna skullen rapporteras. Deltagarna tycktes vara uppmärksamma på och ha åsikter om vad som jämfördes på tavlan, vad siffrorna stod för och inte. Återkommande förhandlingar tog sig form framför tavlan, som här på ett pulsmöte lett av Yvonne:

Yvonne går igenom vad de som är sjuka idag skulle ha gjort: ”Vem kan ta Fias telefon idag? Jeanette erbjuder sig att ta telefonen, men kan inte ta hembesöket. Lotta erbjuder sig att ta hembesöket. Yvonne noterar på tavlan vem som täcker för vilka moment. ”Får man ett streck för bara ett hembesök?” frågar Stina. Yvonne svarar att ”jodå”, och Stina: ”Ja, jag menar bara så att vi gör samma, för jag fick inte det [ett streck] igår”. Yvonne kommer på att ”nä, det stämmer ju” och suddar ut det senast skrivna strecket igen.

(Fältanteckning från pulsmöte)

Efter att ha arbetat med pulstavlorna i ett par månader kom handläggarna själva med förslaget att det också skulle synas på tavlan hur många gånger på en vecka som de tagit arbetsuppgifter från en kollega, något Stina här vinnlägger sig om ska bli gjort på rätt sätt. Att ställa upp för en kollega var en av flera

aspekter som handläggarna menade osynliggjordes genom de siffror som cheferna valt från början. En följd var att jämförelserna inte upplevdes som rättvisa. De tyckte också att mätandet av antal ärenden inte speglade den reella tyngden i ärendena som kunde variera: "Siffrorna är missvisande, en utredning kan ta en halvtimme och en annan kan man sitta en hel vecka med", sade handläggare Tanja vid ett intervjutillfälle. I ett annat sammanhang framfördes att vissa ärenden kunde dränera dem mer känslomässigt än andra och krävde därmed mer "ställtid" (se Jönsson 1999) före och efter möten med klienterna. Pinnstatistiken var ett försök från handläggargrupper till ett slags "kontring", för att åtgärda den upplevt reducerade komplexitet som valda mått fick som följd. Informationen på tavlan nyanserades så att den kunde spegla sådant som var betydelsefullt och rättvist ur handläggarnas perspektiv.

Deltagarna kom med flera förslag på hur siffrorna kunde förbättras och nyanseras. En diskussion som fördes, bara för att ta ett exempel, handlade om när (exakt) handläggarna skulle ändra en siffra för en genomförd uppföljning eller avslutad dokumentation på tavlan. Några handläggare hade uppmärksammat att alla inte gjorde likadant. Vissa ändrade siffran direkt efter att ett uppföljningsmöte avslutats, medan andra väntade tills de var klara med dokumentationen. Det framkom att det fanns strategiska skäl bakom dessa val. Om en uppföljning innehöll flera delutredningar (som exempelvis städning, kontaktperson och larm) genererades tre dokumentationer i deras "släp", vilket inte såg bra ut på tavlan. Därför kunde det vara fördelaktigt att vänta med att "klarmarkera" (som de kallade det), tills de var klara med dokumentationen. Gruppen menade att de behövde hitta ett gemensamt förhållningssätt för att siffrorna skulle "stämma" och diskuterade frågan länge på ett möte. Dessa diskussioner illustrerar en upptagenhet kring representationen av den egna prestationen och visar hur jämförelsearbetet även kan mynna ut i svar och responser i förhållande till styrningsambitionerna.

Power (1997: 777) skriver att även när mått och statistik ifrågasätts och utmanas så måste de involverade ändå definiera sig i förhållande till dem, varför systemen alltid är mer eller mindre tvingande. När det blir betydelsefullt vad som synliggörs blir det också en fråga om makt och inflytande att vara med och bestämma vad som ska mätas och hur (Porter 1994; Best 2001; Espeland & Stevens 2008). Bruno med flera (2014) kallar denna typ av svar på någon annans kvantifiering för "statistikaktivism" och handläggarnas förslag faller inom ramen för strategin de benämner "disclosure". Detta innebär att draget som görs syftar till att ifrågasätta eller nyansera en sanning som kommer från en auktoritet. I exemplet med pinnstatistiken påpekas indirekt att verkligheten är mer komplicerad än vad tavlan visar. Chefernas sanning att "det är antal ärenden, släp och uppföljningar som bäst beskriver arbetsläget"

vill handläggarna nyansera med svaret ”det är också viktigt hur mycket man täcker för en kollega eftersom det kan påverka ens statistik”. Här ser vi tydligt hur förhandlingar kan uppstå kring siffror, och att det uppenbarligen betyder något vad de kommunicerar. En fråga som uppstår är vilka och hur många fler aspekter som med tidens lopp kommer att behöva synliggöras på tavlan? Rättvisediskussionen kan potentiellt pågå in i det oändliga.

Det kan också noteras att vad som utmärker detta svar från handläggarna är att det uttrycks med samma verktyg, det vill säga med de värderande jämförelserna som utgångspunkt, vilket kritiken de formulerar egentligen vänder sig mot. Även om handläggarna i min studie visar att de vill vara med och bestämma spelreglerna, är det fortfarande inom ramen för ett spel som valts ”ovanför” dem. De ifrågasätter formen men förkastar den inte som överordnad princip utan tar sig för att förbättra och medkonstruera den. Styrningen och jämförelselogiken speglas i motståndet och resultatet blir ett ifrågasättande och förstärkande på en och samma gång (jfr Foucault 1980; Contu 2008).

En medvetenhet kring olika mätningars för- och nackdelar tycks ha tagit en del av uppmärksamheten från frågan om hur handläggarna ska utföra sina utredningar och uppföljningar, vilket jag ser som ”pulstavlornas meta-praktiker”. Dessa diskussioner handlar inte om hur handläggarna ska arbeta i förhållande till brukarna, utan om hur detta arbete ska rapporteras och synliggöras. Till den tidigare litteratur som uppmärksammat denna uppmärksamhetsförskjutning på nationell eller överorganisatorisk nivå (Bejerot & Hasselblad 2013) och organisatorisk nivå (Lynch-Cerullo & Cooney 2011) kan vi lägga liknande resultat från socialtjänstens vardag.

Krockar och kompromisser

Kvalitetskompromiss och grumlad belöning

Det har på olika sätt framkommit hur de ”sanningar” som formuleras vid tavlan genererar styrande praktiker. Pulstavlorna och tillhörande mötesritualer kan sägas appellera till den del av oss som vill sköta sig, vara med och bidra, inte komma sist, och som kanske till och med drivs av en tävlingsinstinkt. Deltagare beskriver också hur synliggörandet av den åstadkomna prestationen på tavlan är tillfredsställande: ”att det blir överskådligt vad man faktiskt har presterat, det ger ”satisfaction liksom”, sade exempelvis Jeanette. Margareta menade att: ”nu vill jag ju lägga krut på och vara i fas med det som syns nu.”

Dessa uttryck ger intrycket att det är kvittot i sig, den synliggjorda prestationen, att bli färdig, att ligga i fas, att minska siffran, som sporrar och ger dem tillfredsställelse. Det är siffrornas förändring mot målen som firas och inte den eventuella vinst den inneburit för brukarna.

Parallellt observerade jag situationer där tavlans instruktioner skapade friktion eller spänning gentemot andra värden som deltagarna också värnade om. Liknande resultat återfinns i andra studier. Genom observationer på en dansk neonatalavdelning har exempelvis Hauge (2006) noterat att pulstavlor representerar en av flera olika värderingskällor där de andra värdena är implicit definierade i det arbete som medlemmarna utför. I Hauges studie kunde exempelvis inte läkarnas mål att ge omedelbar och akut vård tidsmässigt samexistera med pulstavlans mål om hundra procentig rapportering av dränage som bytts ut i tid. Baines med flera (2014: 438) skriver att även om prestationssystem syftar till att främja anställda som är självövervakande och självkorrigeringar så orsakar en anpassning till sådana värderingar en inre kamp hos desamma (jfr Gallina 2010: 2–4). I följande utdrag ur en intervju beskriver Tanja en sådan inre konflikt. I jakten på att förbättra sin statistik kompromissar hon med sin egen uppfattning av vad som kännetecknar en bra utredning:

Tanja: Jag kan uppleva att lean-tavlan 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 ...

Teres: 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, men också 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?

(Parintervju mer Tanja och Krister, handläggare i Vimarstad)

Fenomenet där prestationen ”att minska på siffran” blir så viktig att själva innehållet glöms bort kallas ibland för indikatorfixering, en väldokumenterad oönskad konsekvens av sifferbaserade prestationssystem (Lindgren 2006). Tanja beskriver ett slags mild ”fejkning” av statistiken. Inte för att protestera

mot systemet (jfr McGivern & Ferlie 2007), eller på grund av behovet att kunna rapportera fin statistik till finansiärer, politiker och media (jfr Brodtkin 2011), utan för att hon vill åt känslan av belöning och tillfredsställelse. Hennes dilemma är att hon märker hur hon påverkas av siffrorna, samtidigt som hon inte gillar det hon själv gör. I grunden handlar det om samma kvalitetsdilemma som vi såg att barnavårdsutredarna kunde tampas med i föregående kapitel där några valde att prioritera ner tidsramen. Känslan av tillfredsställelse grumlade av oron över att inte ha skrivit en bra utredning.

*

De exempel som hittills illustrerats kan vi fortfarande kalla mer eller mindre konforma reaktioner och ageranden. Även om deltagarna vittnar om dilemman och upppoffringar och månar om en mer rättvis representation, så drar de slutsatser som går i linje med ledningens syfte med att använda tavlorna. De besitter just den förmågan att jämföra och kalkylera sina egna och andras prestationer som moderna organisationer behöver (Kurunmäki & Miller 2006: 88). Siffrorna kommunicerar enkelt och tydligt ett budskap och tanken är att tavlan ska läsas just såsom dessa respondenter beskriver. I dessa exempel kan deltagarnas jämförelsearbete sägas hjälpa styrningen på traven. Så var dock inte alltid fallet. Cheferna fick vid tillfällen istället ta på sig rollen som siffrornas talesman. Detta är temat för kapitlets avslutande avsnitt som handlar om en handläggares försök att argumentera emot siffrornas budskap.

Argumentationskamp

En handläggare, Vera, agerade med motsträvighet till siffrorna på pulstavlans. Trots att hon hade många dokumentationer som släpade efter tog hon inte initiativ som visade att hon prioriterade det arbete som synliggjordes på tavlan, vilket skapade frustration hos cheferna. Hon tog tid på sig att dokumentera men ville samtidigt inte låta kollegor hjälpa henne så att hennes statistik skulle bli bättre. På ett pulsmöte tar därför enhetschef Lydia på sig rollen som siffrornas talesman för att styra Vera. Jag har valt att presentera en lång fältanteckning då jag vill visa hur Vera idogt på flera olika sätt försöker argumentera emot siffrorna på tavlan för att kunna arbeta vidare i sin egen takt med sina ärenden. Lydia åberopar å sin sida både genom gester och ord statistiken på tavlan som en allierad partner (Prior 2003) i sin ståndpunkt att Vera bör lämna över ärenden till kollegan Allan.

Vera och Allan är handläggare för ”korttidsplaceringar” och tillhör enhetens minsta team. De är de enda handläggarna som är närvarande på detta möte. När följande dialog utspelas sitter de vid sina respektive skrivbord (Vera

gungandes och vickandes på sin kontorsstol medan Allan sitter stilla med händerna vilandes på bordet framför sig). Lydia står med en tjock penna i handen vid pulstavlan som är placerad i deras gemensamma arbetsrum:

Lydia: Det ser jättebra ut Allan, och Vera, du satte gult på förra veckan, var det stressigt?

Vera: Ja, alltså jag vet inte om stressig ... jag känner inte riktigt av stress på det sättet, men det var rörigt på något sätt, mycket som kom in och med mina papper och helt så "Aaah" (Sträcker upp händerna i luften och skakar på dem).

Lydia: Mm ... mm ... men jag tänkte vad gäller dokumentationen så är det 0 för Allan och 10 för dig Vera (hon knackar hårt på siffrorna under rubriken "släp" två gånger).

Vera: Ja, och de utredningarna som jag planerade förra veckan, de måste jag skriva idag för annars hamnar jag ännu mer back ju.

Lydia: Ja ... ja ... jag tänker någonstans att ärenden som kommer in nu... för nu ligger du på 19 och Allan på 16 och du har 10 utredningar att skriva.

Vera: Men du fick ju ett ärende ju? (vänder sig till Allan).

(Fältanteckning från pulsmöte, forts.)

Med hänvisning till Allans "fördelaktiga" statistik vill Lydia försäkra sig om att Allan ska ta hand om de nya ärenden som kommer in. Vera försöker försiktigt med en första invändning genom att ifrågasätta eller försöka nyansera statistiken på tavlan. Kommentaren att Allan redan har fått ett av hennes 19 ärenden, är ett annat sätt att säga att snedfördelningen inte är riktigt så illa som den ser ut. Dialogen fortsätter:

Lydia: Men du måste ju ha en möjlighet att komma i fas här, ni måste ha en plan för hur du ska hinna och ni skulle stämma av med varandra.

Vera: Ja, och det gjorde vi också.

Lydia: Och vad kom ni fram till?

Allan: Jag har erbjudit mig att skriva idag. Men nu har hon ju två hemgångsärenden så vi hinner inte överlämna.

Lydia: OK, men någon annan dag i denna veckan? För du MÅSTE beta av den (knackar återigen hårt på hennes 10 utredningar i ”släp”), så är det va!

Vera: Jaja, absolut, jag är ju inne hela dagen i morgon.

(Fältanteckning från pulsmöte, forts.)

Här är det Allan som framför ett andra motargument mot att följa pulstavlans instruktion i form av en praktiskt komplicerande omständighet: det tar tid att överlämna ärenden till varandra, tid som de inte har haft och som skulle försena dem i det övriga arbetet. Vidare:

Lydia: Och om det kommer in något nu, med nya ärenden och så, vad gör du då Vera?

Vera: Då sade vi att ... för Allan har redan tagit över en i Viby.

Lydia: Men du ser ju här hur det ser ut, du har 19 och Allan 16 och du har 10 i släp och Allan 0... alltså vi måste ju titta på siffrorna och jämföra.

Vera: Jaja, men sen å andra sidan jag har två hemgångar ju, så det blir snart 17 ärenden.

(Fältanteckning från pulsmöte, forts.)

Återigen ett försök från Vera att nyansera de siffror som Lydia lutar sig mot (”Allan har tagit över ett”) och dessutom så får Vera snart ytterligare två ärenden färre. I den följande dialogen introduceras nya argument:

Lydia: Jag hade hellre velat se tvärtom här, att Allan tog fler.

Vera: Jo alltså, jag förstår att Allan vill hjälpa mig men jag tänkte att vi kanske kan lösa det på annat sätt, för jag tror inte det blir bra om vi blandar ”korttiderna”, för tanken med att vi skulle ha vissa korttider var ju kontinuiteten, och om han ska börja ta ärenden från mig och jag från honom, då börjar vi blanda korttider, det blir inte bra, inte tidsmässigt heller, för då far man runt överallt.

(Fältanteckning från pulsmöte, forts.)

Här åberopas två olika argument, först i form av vad som skulle kunna kallas ett klientperspektiv; ”det är inte bra för kontinuiteten” att de blandar ärenden (”korttiderna”) med varandra eftersom klienten då får olika handläggare. Strax

därefter läser vi att hon också upplever det som både tidsmässigt och praktiskt olämpligt och att det blir rörigt för henne; ”då far man runt överallt”. Inte heller dessa argument biter på Lydia som fortsätter att hänvisa till siffrorna:

Lydia: Men hur tänker ni att vi ska lösa detta då, för att här ligger du ju inte bra till!

Vera: Jag tänkte på de här privata boendena ju, och de kan ju Allan ta, det spelar ingen roll vem som tar dem.

Allan: Jag skulle kunna ta två ärenden från dig Vera, och det är ju bara tillfälligt då för att du ska hinna skriva ikapp. Sen när du är tillbaka i din normala rytm så ...

Lydia: Jag tycker det Vera, vi kan inte bara prata, utan vi måste komma till handling.

Vera: Men då blir du fast med de ärendena ju.

Allan: Ja men då tar jag två stycken så får det vara så ...

Vera: Jaja, så länge vi inte börjar blanda så är det ok för mig.

(Fältanteckning från pulsmöte, forts.)

Vera vidmakthåller att hon inte vill blanda ärenden men de hittar en kompromiss där Allan får behålla de ärenden han tar över. Och så avslutas dialogen på följande sätt:

Lydia: Då gör vi så tycker jag, men diskuterar ni det nu så stämmer vi av på pulsen i morgon? Och då ska ju den siffran jämnas ut (pekar på siffran för ärendemängden), är det ok Vera? Känns det ok?

Vera: Jo ... jag vill inte släppa ärenden egentligen ...jag vill klara mig själv ...

(Fältanteckning från pulsmöte)

Slutligen kommer ett argument som kanske också är det mest grundläggande i förhållande till Veras ovilja att lämna ifrån sig arbete, något som skulle kunna handla om yrkesstolthet, genom orden: ”jag vill inte släppa ärenden /.../ jag vill klara mig själv”.

Sammanfattningsvis använder alltså Vera fyra olika motargument för att kunna fortsätta jobba i sin egen takt: 1. att siffrorna inte speglar den verkliga belastningen, 2. att det inte är bra för klientkontinuiteten att byta handläggare, 3. att det inte är praktiskt för henne samt 4. en hänvisning till professionell stolthet. Lydia bemöter inte de olika argumenten med motargument, utan håller sig till att hänvisa till siffrorna, vilka hon använder ”faktiskt”: ”Men du ser ju här hur det ser ut /.../ vi måste ju titta på siffrorna och jämföra”. Inga omständigheter biter på att Vera ligger efter i statistiken. Siffrorna kan sägas erbjuda ett bekvämt och ”objektivt” mellanrum, en distans, som innebär att Lydia inte behöver ta sig an Veras olika argument. De står över alla tänkbara förklaringar till varför Vera har sämre statistik. Veras subjektiva ”kvalitetsargument” står emot Lydias objektiva ”sifferargument”.

Porter påpekar (1994: 225) att det som ter sig objektivt alltid har begränsningar då det är några berörda som får offra någon form av mening. I det här fallet kan vi se exempel på en intressekonflikt mellan organisationens och den professionelles intressen (se t.ex. Evetts 2011) och det är Vera som slutligen får offra kontrollen över sina ärenden. Men bakom siffrorna på pulstavlorna och i Lydias argumentation står också en rad argument, värderingar och antaganden att finna, inte minst genom valen av vad som skulle mätas och synliggöras på pulstavlorna. I Görans problembeskrivning av avdelningens tidigare tillstånd fanns exempelvis utgångspunkten om handläggare som bevakade sina egna revir, vilket ansågs motverka en rättvis resursfördelning mellan brukarna som grupp. Med hjälp av fältanteckningen ovan har vi sett att det som cheferna beskriver som ”revirbevakande” i Veras version handlar om att ”klara sig själv”, om kontinuitet för klienten, eller vad hon uppfattar som praktiskt möjligt. Renodlat skulle man kunna säga att vad som egentligen står emot varandra är olika synsätt på vad som ska prioriteras. Å ena sidan har vi argument om professionell stolthet och klientkontinuitet och å andra sidan finns argumentet om effektivitet och jämn resursfördelning. Siffrorna skapar mellanrummet som gör att dilemmat, eller kanske konflikten, inte behöver komma upp till ytan. Siffrorna ger cheferna den legitimitet de behöver. Om man ser på pulstavlan och siffrorna i dessa exempel enligt Foucaults begrepp ”governmentality tactics” (Foucault 1978/1991: 95) eller ”styrning på distans”, blir ytterligare en dimension att den egentliga maktutövningen maskeras. Det vill säga, det är uppenbart *att* en styrning sker, men inte lika uppenbart *vem* det är som styr. Mot den bakgrunden ter sig prestationsmått och synliggörandet som ett särskilt effektivt medel för den här typen av styrning i vardaglig professionell praktik.

Att jämföra prestationer i biståndsbedömning – en summering

I detta kapitel har dynamiker kring individuella prestationsjämförelser som styrningsunderlag utforskats och vad det innebär för hur deltagarna pratar om och värderar sitt arbete. Biståndshandläggares ärendestatistik jämfördes på strategiskt placerade så kallade pulstavlor. Till tavlorna knöts mötesritualer där tillfredsställelse och belöning kopplades till förbättrade siffror, liksom att förstärkande retorik formulerades om att det är en styrka att visa stödbehov när man halkat efter. Även om ledningens intention sades vara att förbättra den kollektiva produktionen stimulerades uppmärksamhet kring den egna prestationen. Genom deltagarnas ”jämförelsearbete” i förhållande till statistiken på tavlorna formulerades instruktioner om arbetsfördelning och vem som skulle göra vad i vilken ordning. Jag visade hur handläggarna värderade sin egen prestation i förhållande till kollegorna och drog ”självklara” slutsatser om vem som borde göra vad. Likaså formulerades föreställningar om vad det innebar att klara sitt jobb, liksom att strategin ”jobba över” beskrevs som ett bättre alternativ än att bli framtagna arbetsuppgifter på grund av ofördelaktig statistik. Jämförelserna gav också upphov till prat om duktiga handläggare i både positiv och negativ inramning, liksom till etablerandet av en alternativ siffernorm kring bra utredningar. När handläggarna inte ansåg att siffrorna representerade arbetet på ett rättvist sätt föreslogs tillägg och nyansering av pulstavlans information istället för att pulstavlans förkastades som idé. Handläggarna visade att de ville vara med och bestämma vad som representerades på tavlan, samtidigt som detta innebar ett accepterande av mätningarna och exponeringen av arbetet på tavlan. Jämförelselogiken speglades i denna respons och resultatet blev ett slags förstärkande eller underlättande motstånd. En uppmärksamhetsförskjutning var synlig både i styrningen och i motståndet som tog sig uttryck i tidskrävande diskussioner om vad som skulle mätas och hur.

Ofta resulterade handläggarnas jämförelsearbete i slutsatser som låg i linje med styrningsmodellens intentioner, trots att drivkraften beskrevs vara den individuella snarare än den kollektiva prestationen. Men det fanns också tillfällen då det blev tydligt att pulstavlans tolkade instruktioner skapade ”kvalitetsdilemman” och tvingade fram obekväma kompromisser. Deltagare beskrev hur de kunde drivas av viljan att minska sina siffror ibland till den grad att de kompromissade med vad de ansåg vara en utredning av kvalitet. Belöningskänslan de eftersträvade beskrevs bli grumlad av vetskapen att ha skrivit en förhastad utredning. Motstånd bjöds också genom ett förkastande av

jämförelserna som vägledande princip och erbjudandet av alternativa logiker för att prioritera. När pulstavlan indikerade för en handläggare att ”lämna över ärenden” framfördes argument om klientens bästa (att ha en långvarig kontakt med samma handläggare), praktiska hänsyn för handläggarens arbetsvardag (ha fler ärenden i samma område) och stolthet i att klara sig själv (inte fråntas ärenden), för det motsatta budskapet ”lämna inte över ärenden”. De jämförelsebaserade slutsatserna om hur de skulle prioritera användes ”faktiskt” och åberopades av chefen som objektiva argument, vilket möjliggjorde ett neutralt mellanrum, en distans, i arbetsledningen. Dessa objektiva fakta blev svåra att argumentera emot för den som ansåg sig ha anledning att prioritera annorlunda än vad tavlan föreslog.

I detta kapitel har jag i första hand lyft fram hur jämförelser av handläggares prestation i förhållande till varandra får styrande betydelse för arbetet på socialtjänstarbetet. I nästa kapitel ska jag fördjupa mig i situationer när prestation istället värderas i förhållande till på förhand bestämda riktlinjer, mål och standarder, då det blir en fråga om kontroll.

Kapitel 7. Att kontrollera det mätbara

Arbetssysslor kopplade till rapportering, utvärdering och kontroll beskrivs utgöra en allt större del av socialsekreterarnas arbetsvardag. I det här kapitlet undersöks hur mått och mätningar som ingår i större kontrollapparater blir betydelsefulla för hur praktiken utformas inom socialtjänsten. Till att börja med identifieras retorik om en kulturförändring, där socialtjänsten ”mäter” och ”vet” istället för ”känner” och ”gissar”, som ett sätt att legitimera nya rapporteringsrutiner. Vidare illustreras hur några modeller för kategorisering av ärenden genom inbakade kontrollmoment – checklistor med mätbara aktiviteter – får betydelse för vad en barnavårdsutredning är eller bör vara. Informationen om vad som kommer att kontrolleras i efterhand blir styrande på förhand, vilket förstås som en form av styrning på distans. Utredningsarbetet påverkas också av de tillkommande administrativa uppgifter som krävs för att utveckla, rapportera och tolka det mätbara underlaget. Inte minst uttrycks detta i spänningsfylld interaktion mellan handläggare och administratörer där kontrollsiffror också skapas ”underifrån” i syfte att bevaka arbetet utifrån handläggarnas intressen. Några följder av detta ”kontrollarbete” blir en ständigt växande samling mått att bevaka, en ökande administration liksom allt större möjlighet till insyn och kontroll över handläggarnas arbete.

Styrning genom kontroll

Kontroll av utfört arbete kan genomföras på flera olika sätt med olika syften: genom en ständigt närvarande arbetsledare eller en övervakningskamera, genom personalens dokumentation av sitt arbete, med hjälp av brukar- och kundnöjdhetsundersökningar eller via spioner och informanter. Det finns också flera former av mer subtil social kontroll som kan initieras både underifrån och uppifrån i en organisation (se t.ex. Salin 2003). Som en följd av ökade krav på transparens och redovisningsbarhet inom offentlig sektor har det såväl

internationellt som i Sverige skrivits mycket om att kontroll- och utvärderingsmoment som bygger på dokumenterad och mätbar information blivit allt mer betydelsefulla för de offentliga professionspraktikerna. Titlar som "audit society" (Power 1997), till svenska översatt som "granskningssamhället" (t.ex. i Forssell & Ivarsson Westerberg 2014), "utvärderingsmonstret" (Lindgren 2006, 2014) och "utvärdering som megatrend och gigatrend" (Vedung 2000) är talande för hur denna utveckling beskrivs. Det påtalas bland annat att den efterfrågan på utvärderingsbar information som utvecklingen innebär inte bara tar resurser i anspråk för att samla in, rapportera och värdera kontrollinformation, utan även styrande och disciplinerande effekter på själva "kärnpraktiken" har noterats. En av redovisningsforskaren Michael Powers (1997) väl refererade poänger är att granskningsprojekt har potential att genom sin blotta närvaro omskapa och förändra de organisationer och praktiker som granskas. Med detta menar han att verksamheter måste omvandlas för att bli granskningsbara, där arbete som kan synliggöras med siffror och andra hårda fakta prioriteras. Som den svenska företagsforskaren Svärsten Nymans (2012: 15) uttrycker det har sätten som de organisatoriska aktiviteterna rapporteras betydelse för hur organisationens medlemmar beter sig, vad de gör och hur de tänker.

Eileen Munro (2004: 1082), som har studerat utvärderingstrendens betydelse för socialt arbete inom brittiska myndigheter, menar att denna kontrollförberedelse bland annat består i en "besiffring" av en tidigare obesiffrad praktik. Numeriska värden efterfrågas som kontrollunderlag då dessa antas ge objektiv och jämförbar information om arbetets kvalitet eller resultat. Siffror kan också kopplas till indikatorer, standarder och prestations-mål och visa på förändring över tid (Power 1997; Lindgren 2006). När verksamheter ska planeras, ska de med fördel utformas så att det går att mäta i vilken utsträckning önskat resultat har uppnåtts. Detta kräver att precisa mål specificeras, och att såväl verksamhetens "inputs" som "outputs" beskrivs på ett mätbart sätt. Kan arbetet rapporteras i binära kategorier som "ja" och "nej" eller "genomfört" eller "inte genomfört" går det också att sedan utvärdera i vilken utsträckning mål uppnåtts och standarder efterlevts, och om fenomenet har ökat eller minskat. Den förändringspotential som ovan nämnda författare åsyftar består i hur organisationer och personal prioriterar det som kontrolleras, vilket i sin tur blir en följd av vad som kan mätas och rapporteras. Att ange vad som kommer att kontrolleras är således ett sätt att styra: de aktuella praktikerna definieras och konstrueras med hjälp av sina kontrollinstrument (Power 1997; Strathern 2000).

Lena Lindgren (2006: 43 ff) skriver att inom socialtjänsten i Sverige märks utvärderingstrenden på flera olika sätt. På ett nationellt plan syns den genom inrättandet av myndigheter och institutioner som exempelvis Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO). Stora och kostsamma satsningar på evidensbaserad

praktik och flera lagändringar (däribland i socialtjänstlagen) med ökade krav på uppföljning och utvärdering är andra exempel. För handläggare och chefer i socialtjänstens klientnära praktik är trenden påtaglig främst genom ökade inslag av strukturerad dokumentation och standardiserade bedömningsinstrument under det löpande arbetet. Återkommande inrapportering till statistiska kvalitetsuppföljningssystem som exempelvis Öppna Jämförelser följer också på utvärderingstrenden.

Jag ska undersöka närmare vad krav om mätbarhet för kontroll- och utvärderingsändamål kan innebära mer konkret för socialtjänstarbete som barnavårdsutredning och biståndsbedömning. Empiriskt analyseras så kallad ärendetyngdmätning med inbakade kontrollmoment i form av checklistor med mätbara aktiviteter. Sådana modeller i lite olika versioner används i några av de kommuner jag studerat. Utöver detta analyseras arbetsledningens kontroll mot siffror – som observerats på avdelningar för både biståndsbedömning och barnavårdsutredning. Liksom i föregående båda kapitel handlar mina frågor om hur deltagarna förhåller sig till sådana styrningstekniker och vilka praktiker som uppstår kring dem. Först några ord om hur rapporteringen legitimeras.

”Mäta för att veta” – utvärderingens retorik

En återkommande retorik i materialet ger uttryck för den ”utvärderingsnorm” som sägs etablera sig allt mer i offentliga verksamheter såsom utbildning, sjukvård och socialtjänst (Strathern 2000: 280; Lindgren 2006: 17–19). Normen utgår från att man som anställd i en organisation ska vilja utvärdera och följa upp allt man gör, liksom att vetskap enbart kan bevisas med det mätbara. I tidigare publikationer har jag beskrivit hur en ledarskapsutbildning för chefer i socialtjänsten utmanade den ineffektiva ”kommunala lunken” med parollen ”mäta för att veta och kunna styra” (Hjärpe 2015, 2017, jfr Hammer 2011: 88). Utbildningens talare menade att kommunerna ägnade sig för mycket åt sysslor med okända resultat. Personalens brist på erfarenhet av, men också ovilja mot, att utsätta sig för mätning beskrevs som ett stort problem. Med andra ord ansågs det problematiskt att normen ännu inte etablerats i många kommuner. Flera andra deltagare i min studie uppvisar en nästintill identisk retorik där ett centralt budskap är att personalen i socialtjänsten har ett omodernt eller ”ovetenskapligt” förhållningssätt till sitt arbete och att det behövs en kulturförändring. En deltagare med titeln ”kvalitetscontroller” berättar att hon vill få medarbetarna att se mätningar som ett verktyg de själva kan uppskatta, något som för henne är ett självklart angreppssätt:

Man mäter ju inte för någon annans skull utan återkopplingen är ju väldigt mycket till en själv. Gör jag någonting så vill jag ju veta varför, går jag ner i vikt till exempel så är det ju ganska naturligt att jag ställer mig på vågen för att veta, nu har jag gått på den här dieten i två veckor, har det hänt någonting? Jag känner ju det i byxlinningen. Men jag vill ju veta om det är 10,5 eller 7,3? Plötsligt blir ju det jätteviktigt när jag har ett mål att sträva efter. Det är samma sak när man jobbar med verksamhetsutveckling och förbättringar egentligen. Det gäller att få dem att förstå att vågen är viktig. Men alla har inte det tänket ...

(Intervju med Jasmine, controller i Korsby)

Här konstrueras en skillnad mellan att "känna" skillnaden i byxlinningen och att "veta" den exakta viktnedgången genom att använda ett mätinstrument (vågen), och en bild av personal som nöjer sig med ungefärlig information när de skulle kunna veta med precision. Siffrornas överlägsna värde görs vardagliga och logiska, som något självklart och oproblematiskt. Det framställs som naturligt och rationellt för människan att sätta upp mål och vilja veta (exakt) hur långt man har kvar i förhållande till målet och att använda sig av de verktyg som tillåter denna kontroll.

Avdelningschef Göran i Vimarstad pratar om "känna-gissa-tro-kulturen", vilken han menar utgörs av ovanan, ibland till och med oviljan, att belägga upplevelser, åsikter och prioriteringar med "hårda" fakta. Att mäta är istället att skaffa sig riktig kunskap om hur man gör skillnad för brukaren:

Göran: Och då använder du ju siffror också som underlag i den mjuka diskussionen. Då har du ju ett underlag att förhålla dig till istället för att sätta upp fingret i luften: "Jag känner, jag tror, jag gissar".

Teres: Är det det som är mätningarnas största förtjänst skulle du säga?

Göran: Ja, att du får syn på saker, du får ett underlag att diskutera utifrån ... och att du kan verifiera saker och ting, eller tvärtom dementera, att titta här, så här ser det ut, här har du det svart på vitt ...

(Fältanteckning från samtal med avdelningschef Göran)

Siffrorna placeras överst i en kunskapshierarki genom att konstrueras som en motsats till sådant som i sammanhanget har negativ klang. Siffror är hårda i motsats till det mjuka. Siffror likställs med fakta som ger svar "svart på vitt" i motsats till att gissa, tycka eller tro. Med siffror kan påståenden verifieras eller dementeras, placeras i någon av kategorierna "sant" eller "falskt" och inte i något otydligt fack däremellan. Göran sätter upp fingret i luften i en gest som

brukar betyda att man inte har någon riktning alls, utan går dit vinden blåser. Utan mätningar beskrivs personalen som några som irrar runt och "känner" och "gissar" utan riktning och mål (jfr "fakta" versus "magkänsla" i Martinell Barfoed & Jacobsson 2012). I Debora Luptons (2016) studier om hälsotrender baserade på ständig självmätning beskrivs ett vanligt antagande hos deltagarna: eftersom det finns möjligheter att kontrollera sin hälsa med hjälp av mätningar (av vikt, kalorier, sömnrhythmer med mera) så är det något som ansvarsfulla människor också tar till hjälp för att styra sig mot ett hälsosamt liv (ibid: 74). Även i Görans argumentation finns denna ansvarsdimension närvarande: det är inte bara naturligt för människan att vilja mäta, det finns dessutom moraliska implikationer att göra det eftersom det kan vara ett verktyg för förbättringar.

I båda dessa citat åberopas siffrorna i sig för att legitimera argument om att anställda ska delta i gransknings- och utvärderingsaktiviteter. Siffrorna är både verktygen som används för kontroll och det som genom sin auktoritet ger legitimitet åt granskningsprojekten (Porter 1994). Weisz (2005) har genomfört en historisk studie om medicinvetenskapens kvantifieringsprocess som påbörjades redan under 1800-talet. Han visar att det inledningsvis fanns skepsis och motsättningar från många läkare. Motargument som framfördes handlade om att utvecklingen skulle hota läkarens kliniska expertis och att resultat om behandlingar som genomfördes på gruppnivå inte skulle kunna överföras på individer. Med andra ord ansågs det finnas risker med att läkaren blev för instrumentell i sitt förhållningssätt. I takt med att statistiska metoder utvecklades och förfinades minskade sedan motståndet och som Weisz skriver: "as quantification became routine, it lost its normative and programmatic character." (ibid: 380). Mätandet kom alltså att bli en naturlig del av läkarprofessionen, varför en retorik kring mätningars förtjänster inte längre behövdes. I det ljuset kan de åberopanden och argument som jag här beskrivit ses som ett indirekt tecken på att mätning fortfarande är något förhållandevis nytt, kontroversiellt och utmanande inom socialt arbete, och inte ännu en helt accepterad norm. I retoriken förklaras emellertid motståndet med kunskapsbrist och ett irrationellt förhållningssätt.

Vad kan det då innebära att formulera preciserade mål och mätbara aktiviteter för barnavårdsutredningar och biståndsbedömningar? Om exempelvis arbetsledningen vill veta om en utredning håller kvalitet eller en viss standard, vilka aspekter av en utredning kan då mätas – och inte mätas – och vad innebär detta för utredningens utformning? Detta ska undersökas i det följande.

Kontroll med ärendeviktning och checklistor

Det har beskrivits att barnavårdsutredare har tidsramen fyra månader att förhålla sig till som en övre gräns för hur länge utredningarna får pågå. I flera kommuner har man valt att på förhand urskilja ärenden av olika svårighetsgrad från varandra, för att mer detaljerat kunna uppskatta hur omfattande utredningsarbete som olika ärenden kan tänkas generera. Utgångspunkten är att alla ärenden inte behöver ta alla fyra månader i anspråk. En utredning som startas på grund av att en förälder själv söker samtalsstöd kan tänkas ta längre tid än när det via dagispersonalen anmäls misstanke om våld i hemmet, för att ta ett exempel. I kapitel 5 gjorde jag tolkningen att sådan ärendeviktning också fungerar som garanti för att inte alla ärenden ska ta fyra månader bara för att det är möjligt. Jag ska i det följande undersöka närmre några av dessa lokalt utvecklade och förfinade styrningsmodeller där mätbara aktiviteter i inbakade kontrollsystém får en framträdande roll.

Ärendetyngd blir faktisk

Utifrån kommuners olika modeller viktas ärenden som kommer in och placeras i olika tyngdkategorier. Specifiserade tidsramar knyts till dessa kategorier. Ärenden som placeras i kategori 1 får en utredningstid på fyra till sex veckor. Hamnar ärendet i kategori 2 är det istället sex till åtta veckor som tillåts och så vidare. Kategoribedömningen sker gemensamt av handläggare och enhetschef på ärendemöten mot bakgrund av den information som framkommer av anmälan eller ansökan. Medan vissa ärenden lätt placeras i en kategori omgärdas andra av större osäkerhet. Så här kan det gå till:

Cima (enhetschef): Hur tänker du kring vilken kategori du ska utreda enligt i vår modell?

Tove (handläggare): Jag tänker att föräldern klarar ju inte rutiner och strukturer och inte heller vägledning och gränssättning när det gäller barnen, det är ju ändå en större utredning, så jag tänker/.../ en tvåa. Men det kan komma att bli en trea, vi får se vart det barkar hän...

Cima: Ok, det betyder att du behöver en medhandläggare. Vilka kontakter behöver du ta då, om vi har placerat detta i kategori två? (Fältanteckning från ärendemöte i Lindeby)

Enligt fördefinierade riktlinjer placerar Tove problematiken ”vägledning och gränssättning” i kategori 2, men signalerar samtidigt ett mått av osäkerhet kring bedömningen. Cima för emellertid snabbt in samtalet på de förväntningar som gäller för kategori 2. Den eventuella ”omviktningen” får bli en senare fråga. Denna snabba omställning från osäker kategori till säkra instruktioner framkommer också i ett annat sammanhang. Avdelningschef Elisabet förklarar att ”man kanske kom fram till där i gruppen att det blir nog en tvåa, då vet vi ju vad en tvåa ska innebära”. Det signaleras att det kan finnas osäkerhet kring kategoriplaceringen: ”det blir *nog* en tvåa”. Samtidigt råder det ingen tvekan om vad som ska göras när kategorin väl fastställts, vi ”vet ju” vad en tvåa innebär – det står i checklistan. Chef Nanette i Korsby, där en liknande modell används, understryker att en fördel med kategorierna är hur de signalerar till handläggaren vad som förväntas av henne:

Där är viktningen till hjälp. För har du ett ärende som är viktat 1, så ska det inte ta fyra månader, medans har du viktning 3 så vet du att den innehåller så många moment så att det kommer att ta längre tid /.../ och: Hur många möten ska jag ha? Hur många referenser ska jag ta in? Där är ju snarare förväntningen från oss att ”gör inte för mycket i detta”, annars måste vi ju vikta om den... (Intervju med Nanette, avdelningschef i Korsby)

Så snart ett ärende kategoriserats reifieras siffrorna till styrande fakta även om det kan råda tveksamheter kring vilken kategori som är mest lämplig. Det är kategoritillhörigheten i sig som tycks ge auktoritet åt instruktionerna. I detta fall används kategorierna för att förmedla normer om vilken ambitionsnivå handläggaren bör inta, genom de förväntningar de kommunicerar med hög precisionsnivå; ”den innehåller *så* många moment”. Nanette påpekar att förväntningarna snarare handlar om att handläggarna inte ska göra för mycket än om att få dem att arbeta mer eller att arbeta mer noggrant. Citatet visar också att det i modellen finns flexibilitet på så sätt att ärenden kan viktas om ifall de skulle visa sig mer tidskrävande. Samtidigt är direktivet att i första hand ”inte göra för mycket i ärendet” och först i andra hand överväga alternativet att göra en omviktning.

Mätbara aktiviteter i checklista

När ett ärende väl placerats i en bestämd ärendekategori formas utredningarna i dessa modeller efter aktiviteter som listas i checklistor för respektive kategori, vilket också utgör modellernas kontrollmoment. Checklistorna fylls i efter avslutad utredning och skickas till en ”controller” som för statistik på i vilken

utsträckning aktiviteterna genomförts. En avdelningschef uttryckte det som att checklistan har utvecklats ”för att garantera att man gjort det man ska” och enhetschef Kirsti förklarade att ”målet är ju att få full pott på allt”. Eftersom förväntningarna varierar för de olika ärendekategorierna finns en checklista för varje kategori. I en kommun såg en checklista ut på följande sätt:

Bild 4. Återgiven checklista för barnavårdsutredning

JA	NEJ	Aktivitet	Orsak om aktivitet ej är uppfylld
		Varit på hembesök	
		Observerat samspel vid minst ett tillfälle	
		Träffat båda föräldrarna vid minst ett tillfälle	
		Utrett barnets eget nätverk	
		Frågat kring våld i nära relationer	
		Vidmakthållit utredningstiden 6-8 veckor	

En checklista kan i vissa sammanhang ha karaktären av en komihåg-lista som vi tar med oss till affären när vi ska handla för att inte glömma något. I detta exempel är checklistan något mer. Den är också en kontroll-lista med aktiviteter som enligt styrningslogiken står som garantier för kvalitet och rättssäkerhet, och som är utformad så att statistik kan tas fram i rapporterings- och analyssyfte.

Alla aktiviteter som listas utmärks av att de är mätbara på så sätt att svaren har utformats i de binära kategorierna ”ja” och ”nej”. De är typiska så kallade smarta, mätbara indikatorer eller ”outputs” som mäter *att* något gjorts eller genomförts (Munro 2004; Ward 2011). Vad som inte fångas i denna checklista är vilken skillnad de gjort för barnet eller familjen i fråga, resultat som brukar kallas ”outcomes” (McDonald 2005). Inte heller ryms andra möjliga värden av relevans i en utredning, såsom huruvida en förtroendefull relation skapats, om handläggaren utnyttjat sitt handlingsutrymme, om alla tänkbara möjligheter för att hitta en bra lösning uttömts eller varför inte om handläggaren varit kreativ i sitt arbetssätt. Anledningen till att dessa och flera andra aspekter som också skulle kunna säga något om utredningens kvalitet inte hamnar i checklistor av detta slag (men däremot mäts i andra forum), är att detta slags mätning anses kringgärdad av större komplexitet. Sådana frågor ger större utrymme för subjektiva bedömningar som kan variera (Lindgren 2006: 93). För att ta ett

exempel är det faktum att handläggaren varit på ett hembesök mer observerbart och svårare att ifrågasätta eller ha olika åsikter om än huruvida relationen varit god (exempelvis). När handläggarens arbete ska kontrolleras är det sådana faktum som *att* hon har varit på hembesök, *att* hon har träffat föräldrarna, *att* hon har observerat samspelet och vidmakthållit utredningstiden som får stå som garant för god kvalitet. I slutändan är det handläggaren som ska göra en bedömning, men det tillvägagångssätt på vilket underlaget för denna bedömning hämtas in är i stor utsträckning styrt av checklistan. Om handläggaren följer denna checklista får hon godkänt i alla fall ur rapporteringssynpunkt. Utredningsarbete blir potentiellt en fråga om att följa och ”bocka av” en lista.

Deltagarna kunde beskriva det som positivt att ha dessa riktlinjer att förhålla sig till, inte minst med hänvisning till tydligheten kring chefens förväntningar (jfr Bringselius 2011; Falkenström & Hjärpe 2018). Samtidigt beskrevs upplevelsen av att vara för styrd av checklistan. Handläggare Jonna berättar hur listans specifikationer skapar dilemman i förhållande till egna bedömningar om vad som behöver göras:

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 tre samtal, fast det står att jag ska ha 3 samtal” så att det är...

(Fältanteckning från utredningsmöte i Vindby)

Återigen skymtar ett ställningstagande mellan form och innehåll. Trots att det finns argument för att inte följa listan måste handläggaren förhålla sig till formen där det står ”tre samtal”. I rapporten kommer utfallet att bli ”nej”, och motiveringen kan aldrig fungera som annat än mildrande, ursäktande eller förklarande, som sekundär i förhållande till något som inte gjorts. När en motivering avkrävs förskjuts ”bevisbördan” till handläggaren vilket i sig blir konstruerande och styrande för vad en utredning anses vara eller bör vara. På så sätt kan man säga att aktiviteter som kan checkas av i binära kategorier får definiera vad utredningen ska innehålla.

Utvärderingsmomentet

En ”controller” mäter i efterhand i vilken utsträckning utredarna uppfyller det yttersta målet som är 100 procent ifyllda ”ja” i checklistorna. Var tredje månad

sammanställer hon resultaten och skickar utvärderingsrapporter till berörda chefer. När avdelningschef Elisabet sitter och bläddrar i den senaste sammanställningen utvärderar hon högt för att jag ska höra:

Denna utvärdering är från de första tre månaderna för 2016 ... Då kan man se att bara en av tio har genomfört hembesök under ettans [kategori 1 i utredningsmodellen] utredningstid ... (bläddrar) ...och resursinventerat barnets egna nätverk... ja, ändå 50 procent, då får man väl vara lite nöjd (bläddrar)... här ser du: 9 av 10 har vidmakthållit utredningstiden. Det är ju jättebra... (bläddrar) ... här utreder vi ändå bra det professionella nätverket, hela 84 procent!

(Elisabet, avdelningschef i Lindeby, fältanteckning från observation)

Kvalitet, eller bra respektive dåligt utfört arbete, värderas i förhållande till hur många procent eller hur stor andel av handläggarna som följt protokollet. Det är en enkel utvärderingslogik: ”bara” 1 av 10 har gjort hembesök, men ”hela” 84 procent har utrett det professionella nätverket. Bristerna eller framgångarna rankas med hjälp av måluppfyllelsepoäng. I det initiala utvärderingsmomentet som exemplifieras här syns inte de omständigheter som kan förklara hur fördelningen ser ut. Allt annat än full måluppfyllelse är relativt sett sämre. Notera även att Elisabets läsning inte bara har inslag av kontroll av handläggarnas måluppfyllelse, utan också av utvärdering av checklistan som styrverktyg; har utredarna förändrat sitt sätt att arbeta sedan de infördes?

Jag saknar observationsdata på hur handläggarna i de kommuner som tillämpade ärendeviktning faktiskt förhöll sig till checklistorna när de väl utredde. Däremot har flera arbetsledningstillfällen i alla kommuner observerats få karaktär av kontroll av sådant som definierats kvantifierbart på förhand (likt i checklistorna), snarare än ett tillfälle där olika möjliga tillvägagångssätt diskuteras. Detta är ett tema jag ska utveckla nedan.

Arbetsledning med ställföreträdande siffror

I en amerikansk studie om innebörden av marknadsbaserade förutsättningar för socialt myndighetsarbete noterades bland annat en förändring där arbetsledare i ökande grad lär ut ”time management” till skillnad från ”case management” till socialarbetarna. Detta innefattar ökad uppmärksamhet kring den tid som handläggarna tar på sig och hur de ska prioritera för att hinna genomföra arbetet på utsatt tid (Abramovitz and Zelnick 2013). Bakgrunden var att

kontraktsbaserade och tillfälliga uppdrag skapade en situation där socialarbetare skulle hinna med ett visst antal ärenden på bestämd tid, vilket tvingade dem till hårda tidsprioriteringar. I min svenska studie råder inte samma omständigheter, men det finns betydande likheter i hur de kontrollmoment jag studerat också gör något med karaktären på arbetsledningen. Detaljerade protokoll lämnar mindre utrymme för arbetsledaren att leda arbetet då tid tas i anspråk för att kontrollera checklistor, standarder och måluppfyllelse. Det vi kan betrakta som styrningstekniker: pulstavlorna, lagformuleringen och checklistorna blir ställföreträdare för instruktionerna medan möten och arbetsledning syftar till att kontrollera eller försäkra sig om att handläggarna läser instruktionerna rätt och tar dem på allvar.

Det är ofta en så kallad första linjens chef, det vill säga den chef som arbetar närmast handläggarna, som har dessa kontrollmoment inbakade i sina uppdrag. Arbetsledarna lutar sig då mot teknikerna och tar till olika grader av tillrättavisande ton, från enkla frågor och uppmaningar, återkopplingar och röda listor på försenade utredningar till korrigerande samtal och upplevelsekontroll. Låt mig illustrera dessa tekniker närmare:

Enkla frågor och uppmaningar

I ett första steg kanske en försiktig avstämning görs som syftar till att försäkra sig om att den anställde är införstådd med och åtminstone planerar att arbeta i enlighet med standarder och mål. Detta är exempelvis synligt i enhetschef Yvones enkla fråga till handläggare Svea under ett morgonpulsmöte. Minns färgmarkeringsritualen som beskrevs i föregående kapitel där uppfyllda mål markeras med grönt och icke uppfyllda mål med rött:

Cecilia meddelar att arbetet under gårdagen gått enligt planerna. Yvonne sätter en grön magnet under Cecilias namn och kommenterar med ett: "Bra!", vänder sig sedan till handläggarna igen: "Du då Lena?". Lena svarar att "Jag hann inte med administrationen". Yvonne sätter en röd magnet under Lenas namn och frågar "Men du har tänkt att göra det [dokumentera] idag?". Lena svarar kort: "Ja".

(Fältanteckning från pulsmöte)

Lika mycket som det finns uppmuntrande och belönande inslag har ritualen en kontrollerande karaktär. När Yvonne sätter en röd markering vid Lenas namn och samtidigt ställer frågan: "Men du har tänkt att göra det idag?" signalerar detta ett tydligt budskap trots att det är en fråga. Lenas svar innebär inget löfte om att hon kommer att hinna med det, men däremot en bekräftelse på att hon vet att hon borde göra det, det vill säga att hon tolkar pulstavlan på rätt sätt.

Det är således en kontroll av att Lenas inställning är rätt, att hon avser att minska sin utredningshög.

”En snabb återkoppling”

När signaler kommer om att förväntningar inte infrias kan också en snäppet mer tillrättavisande ton formuleras. Avdelningschef Göran i Vimarstad menar att en av fördelarna med informationen som pulstavlorna ger är att de kunde ge underlag för ”en snabb återkoppling om man inte jobbar utifrån det som kommits överens om”. Av samma anledning menar avdelningschef Elisabet i Lindeby att de definierade tidsramarna i nästa steg också ger ökad möjlighet för arbetsledaren att kontrollera om handläggaren följer dem. Något konkret och tydligt att styra arbetet utifrån erbjuds och ju mer specifika instruktionerna är, desto mer upplagt är det för detaljerad kontroll:

Ja, enhetschefen kan hålla koll på ett helt annat sätt ... ”Jamen jag ser att du har en tvåa här som skulle vara klar förra veckan, varför är inte den [utredningen] klar? Jag förväntar mig att den ligger i mitt fack i eftermiddag ... det blir ju ett helt annat flyt i det liksom.”

(Intervju med Elisabet, avdelningschef i Lindeby)

Ärendeviktningsmodellen hjälper chefen att ”hålla koll på ett helt annat sätt” med ”ett helt annat flyt”. Det är återigen hänvisningen till den kategorisering som gjorts, en ”tvåa”, som i sig legitimerar att enhetschefen kräver att utredningen ska vara klar. Eftersom det är fastslaget att ärendet tillhör kategori 2 och instruktionerna är tydliga om vad som ska göras kan tillvägagångssättet i mindre utsträckning ifrågasättas eller förhandlas av handläggarna. De reifierade kategorierna möjliggör att arbetsledningen kan fortsätta med mindre utrymme för ifrågasättande och förhandling. Tveksamheter och osäkerhet förvisas till det redan passerade momentet där ärendeviktningen skett.

Röda listor

Synliggörandet av den individuella prestationen inför kollegor kan betraktas som en dimension som ger kontrollerandet en mer repressiv karaktär. I Tingstad hade man inte dagliga pulsmöten som i Vimarstad, men däremot rutinmässiga genomgångar av ”röda listor” på försenade barnavårdsärenden. Ansvariga handläggare fick redogöra för hur de låg till, om de planerade att ansöka om förlängd utredningstid eller hur de annars planerade att bli färdiga. Deltagare från Tingstad betonade att eftersom dessa genomgångar ofta gjordes på gemensamma handläggarmöten, upplevdes detta moment som skamfullt

och skuldbeläggande. Ur handläggare Felicias perspektiv var det inte så roligt när ”det bara var jag och två till som hade ärenden som gått över tiden”. Sonja, före detta enhetschef som också pratade om de röda listorna, sade sig ha noterat att denna påtagliga punktmarkering inte alltid var så uppskattad. Hon mindes hur handläggarna ryggade tillbaka när hon kom med listorna:

Jag minns när jag kom med de röda listorna. De [listorna] kom till mig som biträdande chef [från övre ledning], och sedan så skulle jag kolla av med alla handläggarna. Där märkte jag, och jag försökte verkligen att inte stressa handläggarna att: ”Ni gör så gott ni kan, och detta är ju egentligen resursproblem, ni ska inte...” alltså så, men de blev ändå livrädda när jag kom med den jökla listan. Det var ingen rolig arbetsuppgift om man säger så.

(Intervju med Sonja, före detta enhetschef i Tingstad)

Kontrollmoment av detta slag är som framgår av citatet inte alltid något som arbetsledare tar på sig själva, utan kan vara något som ligger i förväntningarna på chefsrollen. Chefer med rötter i en professionsutövning har att hantera krav på prestationsmätning och kontroll med egna ideal om arbetsledning utifrån mer process- eller innehållsmässiga värden (Aronson & Smith 2009). I intervjun berättar Sonja om hur hon i kommunikation med sin personal försöker balansera krav som kommer till henne ”uppifrån” (bevaka passerade utredningstider) med de reaktioner detta orsakar bland personalen. En strategi hon beskriver för att motverka att personalen känner sig utpekad är att retoriskt förlägga problemet på en strukturnivå (fler personer borde anställas).

Upplevelsekontroll

Jag har hittills illustrerat hur deltagare kan styra sig själva genom att ha checklistor, standarder och mål i åtanke redan i utredningens inledning och hur arbetsledaren med olika medel kan mana på när modellföljandet inte går av sig själv. Ytterligare en dimension med flera av dessa arbetsmodeller handlar om möjligheten att kunna följa att den anställde har lagom arbetsbörda och därmed en god upplevelse av sin arbetssituation. Ärendeviktningen som jag har beskrivit i detta kapitel används exempelvis också som underlag för att hålla arbetsfördelningen jämn mellan handläggarna och som ett slags skydd mot överbelastning. Om en handläggare redan har flera ärenden i den tyngsta kategorin kan det exempelvis motivera att någon annan får ta nästa ”tunga” ärende.

I bland annat Korsby får handläggarna skatta sin upplevelse av de egna ärendena och arbetsbelastningen på en skala mellan 1 och 10. Kombinationen av dessa faktorer genererar tillsammans en viss poäng för handläggaren. Här

kombineras vad en deltagare beskriver som ”hårda” och objektiva mätningar – exempelvis ärendemängd och tyngd – och ”mjuka” mätningar – det vill säga mer subjektiva upplevelseskattningar. Om en handläggare upplever sig som stressad och detta kan backas upp med ”hårda” siffror som visar att hon har flera tunga ärenden, kan detta föranleda en tillåtelse att ”ta det lite lugnare”; ”hon [handläggaren] kanske har en 7,5:a, då får hon ta det lite försiktigt ett tag”, exemplifierade avdelningschef Nanette i Korsby. Likaså omvänt, när upplevelsen inte stöds av siffror om ärendetyngd och mängd kan detta också användas för att ifrågasätta den anställdes upplevelse:

Framförallt så ger den [modellen] väldigt intressant underlag för diskussion. För det kan ju vara så att du 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 istället en diskussion om hur kan vi hjälpa till så att du får en annan bild av den arbetsbörda du har? Och du 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 med Nanette, avdelningschef i Korsby)

Hårda och faktiska siffror i form av ärendetyngd ställs mot mjuka upplevelsesiffror för att bekräfta eller ifrågasätta. Handläggaren ”upplever” eller ”har en bild av” verkligheten, vilket sätts i förhållande till ärendens ”faktiska tyngd” eller antal arbetade timmar i flexkontot. Nanette ger exempel på hur upplevelser av att vara både stressad och understimulerad kan avvisas med hänvisning till siffror genererade genom kategoriseringsmodellen. En handläggare med en omfattande ärendetyngd som skattar sig som lugn men ”borde ha för mycket att göra”, kan föranleda misstanke om att denna inte gör vad som förväntas. Likaså kan en skattning som indikerar hög stressnivå hos en handläggare som varken har tunga eller många ärenden bli ett startskott för att identifiera och åtgärda det som egentligen genererar stressupplevelsen. Att det är den faktiska arbetsbördan som det är fel på kan däremot uteslutas. Siffrorna i modellen ges i citatet företräde framför den anställdes upplevelser. Det finns ett ”rätt antal ärenden” som borde följas av ”rätt sorts känslor” och i annat fall kan känslorna styras åt rätt håll.

Emerson (1983) har visat hur kontextuella faktorer påverkar hur allvarliga eller tunga ärenden bedöms vara av de professionella, vilket han kallar för "holistiska effekter". Individuella ärendens uppskattade tyngd formas genom ett relationellt och föränderligt förhållningssätt till andra ärenden och den sammantagna ärendebördan. Ett ärende kan upplevas som tungt tills det kommer ett nytt ännu tyngre. Och när ett tungt ärende försvinner kommer ett annat snabbt att ta dess plats. Kategoriseringsmodellen erbjuder ett objektifierat redskap som kan användas för att bygga bort sådana subjektiva åsikter, bedömningar och tolkningar av arbetssituationen. Den kan åberopas i arbetsledningssituationer som dessa och kunskapen om arbetstyngd, vem som får definiera vad som är tungt och lätt arbete, flyttas från handläggaren till ledningen.

Detta liksom tidigare exempel inom detta avsnitt visar att arbetsledningen på ett sätt underlättas då processen blir genomskinlig, konsekvent och tydlig. Pulstavlorna och checklistorna sporrar självkontroll och självstyrning där de professionella samtidigt gör sig granskningsbara (Strathern 2000; Shore & Wright 2018). Mina observationer visar att distans är en betydelsefull aspekt, inte bara genom en osynlig avsändare, utan genom hur styrning med kontroll fungerar genom reifierade kategorier och aktiviteter (jfr Miller & Rose 1990). Distansen är betydelsefull i den mellanmännsliga interaktionen, dels genom hur chefen kan låta siffrorna och kategorierna illustrera för den styrning som hon vill åstadkomma, dels genom hur de objektiva siffrorna ställs mot handläggarens subjektiva upplevelse.

Kontrollera för att man kan

Jag vill göra ett sista uppmärksammande på temat med arbetsledning som handlar om att statistik kan möjliggöra kontroll av sådant som inte var den egentliga avsikten från början. Siffror som tas fram i ett syfte kan samtidigt synliggöra andra förhållanden som det inte går att blunda för. Vid ett tillfälle när jag och enhetschef Lydia sitter vid hennes skrivbord kommer vi att prata om hur det gick till när hon upptäckte att avslags- och bifallsfrekvensen bland hennes handläggare varierade:

Lydia letar efter ett dokument på sin dator. Efter en stunds skrollande och klickande hittar hon dokumentet: "Här ser man, jag fick information om alla beslut som var tagna". Lydia berättar hur hon gick igenom alla handläggares individuella listor och "så ser jag att under denna perioden är ganska stor skillnad på Sven och Jonna. Sven har ganska låg frekvens. Av 50 vårdplaneringar så var det 12 som är beviljade korttider, det blir 24 procent. Motsvarande procentsats för Jonna var 41 procent så det är ju ganska stor skillnad." Lydia menar sedan att hon vill följa dessa siffror över tid och om det

skulle visa sig att det fortsätter att vara stor skillnad, då kommer hon att ”gå in och prata med dem och säga: Vad är det som gör att...?” Jag frågar Lydia om detta var information som hon efterfrågat, varpå hon svarar att ”Nä, Kirsti, vår ekonom skickade ut en lista med lite information, jag vet inte varför hon gjorde det just nu...” Sedan poängterar hon återigen att det är märkligt att en handläggare kan ha 24 i beviljandegrad och en annan 41 procent.

(Fältanteckning från arbetspass vid Lydias dator)

Power (2004: 768) menar att viljan att mäta något oftast föregår mätinstrumenten och skriver i polemik mot en vad han kallar ”teknologiskt deterministisk” syn på mätningar. Detta innebär ett synsätt där vad som mäts är ett resultat av vad som genom teknologiska system är möjligt att mäta. Här ser vi ett exempel på motsatsen genom hur statistiken som serveras till Lydia synliggör förhållanden som inte efterfrågats från början. Det som fångar hennes uppmärksamhet är Svens 24 procent och Jonnas 41 procent i ”beviljandegrad”. Denna variation eller oregelbundenhet i handläggningen kan bero på att de bedömer olika, vilket inte minst är problematiskt ur ett klientperspektiv. Samma underlag kan beviljas av den ene men avslås av den andre. Variationen kan också bero på att de har haft ärenden av olika karaktär vilket skulle kunna vara en följd av att de har olika upptagningsområden (exempelvis). Lydia utgår från att det är variationer i bedömningar snarare än varierande behov hos brukarna som är orsaken. Dessa omständigheter kommer hon i fortsättningen att kontrollera. Ett kontrollmoment har genererats inte för att hon själv hade planerat det, utan för att hon av en tillfällighet fick syn på en variation hon inte kan blunda för. I nästa steg ska jag undersöka vad det kan innebära att kontrollmomenten inte bara blir styrande för vilka aktiviteter som genomförs, utan att kontrollsyste men i sig kräver arbete, engagemang och ökar den administrativa bördan.

Mätning och utvärdering: ett kollektivt ansvar

“Quantification requires considerable work, even when it seems straightforward”, skriver Espeland & Stevens (2008: 410). För att utvärdering och kontroll ska fungera krävs någon form av deltagande från anställda på så gott som alla nivåer i en organisation. Ett arbete behöver göras: mått och mätsätt ska bestämmas och utvecklas, rapporter ska sammanställas och utvärderas, återkopplas och bearbetas för att eventuellt ligga till grund för förändringar och omorganisationer. Siffrorna som rapporteras måste stämma

och vara uppdaterade, och de tekniska datasystemen behöver fungera och vara anpassade till den specifika verksamheten. Förvaltningsforskarna Forssell & Ivarsson Westerberg (2014) beskriver det som tidstypiskt för ”administrations-samhället” att arbetsuppgifter som handlar om själva ”kärnuppdraget” ackompanjeras och får konkurrens av sysslor kopplade till kontroll och rapportering av detsamma. Flera nya funktioner och tjänster har inrättats på de flesta socialtjänstkontor, inte minst efter det att krav ställts från Socialstyrelsen att alla kommuner ska ha och systematiskt underhålla så kallade kvalitetsledningssystem (SOSFS 2011:9) där olika typer av utvärdering och kontroll blir betydelsefull. Jag har pratat med flera deltagare med titlar som kvalitetscontrollers, strateger, utvecklingsledare, planeringssekreterare, kvalitetsutvecklare, metodutvecklare och liknande. De beskriver att de inte bara ägnar sig åt olika sorters rapportering, utvärdering och uppföljning utan även åt att tillsammans med chefer utveckla de apparater genom vilka sådan rapportering ska ske. De flesta som jag talat med är socionomer¹⁸ som lämnat mer traditionella socialsekreterar- eller arbetsledaruppdrag bakom sig.

Utöver dessa nya funktioner genereras expanderande administrationskrav för dem som arbetar klientnära eller ”i kärnverksamheten”. Socialsekreteraren ska fylla i checklistorna och uppdatera sin statistik på pulstavlan, delta i pulsmöten och dokumentera och bidra till uppdaterad statistik på flera olika sätt. I sin enskildhet kan sådana sysslor tyckas vara en mindre belastning. I en sammantagen bild av de rapporteringskrav som kringgärdar socialsekreterares vardag blir bilden en annan. I Donna Baines (2006: 203) studie från Kanada där en liknande utveckling dokumenteras beskriver socialarbetare att de rapporterar ”four sets of statistics on every interaction with clients”. De dokumenterar alltså i fyra olika system för att tillfredsställa fyra olika kontrollmoment för varje gång de träffat en klient.

Enligt Hall (2012: 29) är det genom denna typ av administrativa uppgifter som det han kallar ”management-byråkrati” manifesterar sig som tydligast: En byråkrati som tillgodoser ledningens behov av styrning och kontroll. De kontrollsysslor som oftast initieras ”uppifrån” bygger alltså på och är beroende av aktiviteter som utförs ”längre ner” i organisationen. Hall (2012: 23) använder metaforen med ett dragspel som fastnat i utdraget läge för att illustrera hur olika delar av organisationen lever i separerade fack med parallella tidsdimensioner och bristande kommunikation sinsemellan. De rapporterings- och kontrollrelaterade rutiner som exempelvis beställs i ”lednings- och administrationsfacket” har därmed bristande förståelse för

¹⁸ Jag träffade även på några som hade andra bakgrunder, såsom ekonomer, statsvetare, nationalekonomer, beteendevetare med mera.

”utförarnivåns” premisser. På utförarnivån finner vi exempelvis socialarbetare som både ska hinna med att ge god service åt välfärdens brukare och samtidigt genom kontinuerlig rapportering och statistik ge intryck utåt av att de arbetar metodiskt och strukturerat och presterar väl. I detta möte mellan representanter för administrationen och representanter för kärnverksamheten har jag sett att det uppstår spänning och diskussion.

Administrativ tid versus ärendetid

Under mina fältarbeten uppstod det ofta diskussioner när nya rapporteringsaktiviteter gjorde anspråk på handläggarnas tid. I Årby involverades handläggarna exempelvis under en hel termin i ett projekt där de skulle utarbeta detaljerade ”processkartläggningar” över hur en utredning gick till steg för steg. Detta innebar att de involverades i projektet att utarbeta den mall mot vilken deras arbete kan kontrolleras. Ur flera handläggares perspektiv var detta inget annat än tidsslöseri, inte minst då det tog tid från efterfrågad ärendehandledning: ”Detta är bara stressande”, ”Ska vi verkligen sitta med detta när vi har fullt upp med annat vi måste göra?” eller: ”Jag har ett mycket större behov av att prata ärenden”. Tillfällen för att ”prata ärenden” som handläggaren efterfrågar i detta exempel kan betraktas som ett för de professionella internt sätt att utvärdera, följa upp och reglera sitt arbete i kollegiala forum (Evetts 2002: 346; Waks 2006: 131). Det är ett forum där de kan stämma av med kollegor om hur de tänker och arbetar i enskilda ärenden. Sådan ärendehandledning får här ge vika för externt beställd rapportering till handläggares förtret, en utveckling som också dokumenterats i andra studier (Evetts 2002; Hupe & Hill 2007).

Bara några ”klick”

En återkommande källa till spänning var när handläggare inte anammade nya rapporteringsrutiner vilket påverkade granskningsarbetet negativt (underlaget blev ofullständigt eller missvisande). En handläggare som var klar med en utredning kunde exempelvis välja att vänta till en lugnare dag med att skriva in de sista anteckningarna och formellt avsluta ärendet i journalsystemet. Sådana prioriteringar ogillades av chefer och administratörer och åtgärder utarbetades för att motverka dem. Under mitt fältarbete i Årby beslutades att man skulle stänga möjligheten för handläggarna att gå in och *bakdatera* avslutningsdatum för utredningar i efterhand för att förhindra denna vana. När ändringar handlade om ytterligare arbetsmoment för handläggarna gällde det

att gå pedagogiskt fram. Det som bara var ”ett par klick” ur chefernas perspektiv var något helt annat för den stressade handläggaren. Vid följande tillfälle gäller det en ny rutin om att gå in i journalsystemet och registrera varje gång ett barn nämner att de bevittnat våld:

Handläggare Tina tittar förvirrat upp: ”Jag hänger inte med, vart ska jag klicka i detta?”. Enhetschefchef Sandra förklarar: ”Du går in i ärendet, klickar händelse, en liten ruta kommer upp... bevittnat våld. Varje gång som barnet sagt något om att de bevittnat våld så ska man föra in det så att vi kan bevisa varför vi har så mycket placeringar”. Tina är fortfarande förvirrad och snäser: ”Vad pratar ni om?”. Kvalitetssamordnare Aina tar pedagogiskt upp Treserva på sin dator och visar: ”Klicka där, när vi får in bra rutiner för detta så kan vi också ta ut bra statistik på det. Tina igen: ”Varför kan man inte bara skriva i öppet fält på journalanteckningarna?”, Aina: Jo, för då kan vi inte få ut det i statistiken. Detta är jätteviktigt för oss!”

(Fältanteckning från teammöte i Årby)

Handläggare Tina och kvalitetssamordnare Aina har olika synsätt på vad som är viktigt med dokumentationen kring ett barn som har bevittnat våld. Enligt sin rutin noterar Tina sådana händelser som en ”öppen journalanteckning”, ett ändamålsenligt tillvägagångssätt för henne för syften som kan handla om att själv minnas, att använda som beslutsunderlag, eller för kollegors information. För Aina är det viktigt att Tina också går in och noterar detta där det genereras statistik. Informationen om hur många gånger som barnet bevittnat våld är viktig i rapporteringssammanhang då det kan erbjuda förklaringar till varför man har ”många placeringar” eller ”höga kostnader”. Statistiken har således ett syfte i den administrativa rapporteringskedjan, vilket är bortom Tinas verklighet. Hennes ogillande kan alltså kopplas till att sysslan inte är meningsfull för henne. Detta kan sättas i relation till den tolkning som görs i andra sammanhang om att man i socialtjänsten har ett ovetenskapligt och irrationellt förhållningssätt. Motståndet kan i kontrast till detta handla om att sysslor som inte har någon mening för det egna arbetet går ut över de andra sysslor som uppfattas som meningsfulla eller ”riktiga” (jfr McCabe et al 2019).

De administratörer och chefer som har uppdraget att utveckla rapporteringssystem, men som behöver utförarpersonalens deltagande, står inför uppgiften att hitta sätt att komma förbi det motstånd som finns. Ainas strategi i exemplet ovan består dels i att pedagogiskt visa hur Tina ska göra, dels i att hänvisa till statistiken i sig, ”för att statistiken ska bli rätt”. Administratörer och chefer berättade om andra strategier de tillämpade för att motivera de tillkommande administrativa sysslorna. Ett sätt var informera om den politiska målstyrnings-

kedjan för att tydliggöra att personalen har ett ansvar att medverka till sådant som politiker beslutat. Ett annat sätt var att involvera personal i att bestämma aktiviteter och sätta standarder och mål. Ett tredje var att återkoppla goda resultat och framgångar till personalen och inte bara till granskare. Slutligen förekom också exempel på att betydligt hårdare tag kunde tas, vilket är nästa tema.

Korrigerande samtal för rapporteringsförsummelse

I Vimarstad hade cheferna problem med att handläggare inte var så noga med att uppdatera beslut när de varit på uppföljningsbesök (enligt rutinen varannan vecka) hos personer på boenden. De var med andra ord inte tillräckligt snabba på att i systemet Procapita uppdatera om boendeplatsen förlängts eller inte. Detta genererade flera problem: a) att pengar betalades ut till platser som inte nyttjades, b) att personal på boendet inte kunde dokumentera i journalsystemet då patienten inte var aktualiserad i systemet och c) att statistiken blev fel. Under perioden för mitt fältarbete infördes hotet om ”korrigerande samtal” med chefen vid försummelse av denna rapportering. Korrigerande samtal beskrevs som steget innan en ”varning” som i sin tur var ett steg från uppsägning. I följande fältanteckning diskuterar enhetscheferna Yvonne och Lydia hur de ska formulera det e-mail som ska skickas ut för att kommunicera den nya regeln:

Lydia: Det måste vara tydligt det här ... att om man inte förlänger så blir det felaktigt resultat angående antal placeringar

Yvonne: Men tryck på rättsosäkerheten också, för personalen kan ju inte gå in och journalföra ...

Lydia: Ja okey, och så har jag skrivit så här att ... ”vi vill poängtera att förlänga korttidsplaceringarna ingår som en arbetsuppgift och ryms inom allmänna ålägganden. Från och med 1/6 2017 kommer ej förlängda korttidsplaceringar i Procapita att kunna leda till ett korrigerande samtal med arbetsledaren och HR. Facklig representant kommer att inbjudas om medarbetare så önskar.”

(Fältanteckning från arbetsmöte i Vimarstad)

Problemet är inte att handläggarna försummar själva uppföljningsmötena utan att de inte rapporterar detta i systemet. När Yvonne och Lydia laborerar med vilka skäl som ska anges inför handläggarna kompletteras problemet med ”felaktig statistik” med den rättsosäkerhet de menar kan uppstå när personalen

inte kan dokumentera. Här får vi en bild av granskningens institutionalisering. Kontentan blir att man inte kan ge god vård, eller göra ett rättssäkert arbete om man inte kan dokumentera. I båda fallen handlar det om problem som uppstår för att själva sysslan inte kan kontrolleras eller granskas. Själva rapporteringen är tillsynes en lika viktig standard som uppgiften i sig, vilket understryker den anpassning till granskning som Power (1997), Munro (2004) med flera har beskrivit.

Internaliserad kontroll

Likväl som det fanns många exempel på deltagare som motsatte sig tillkommande administrativa moment, fanns det också de som såg eller med tiden kom att se nyttan med att ha sådana inbakade i kontrollmoment i sin vardag för sin egen del. I Vimarstad beskriver två deltagare hur de inledningsvis kände skepsis mot att föra daglig statistik på pulstavlan, men senare kom att uppleva det som meningsfullt:

Jeanette: Alltså i början när vi skulle börja med lean-tavlorna och det... att det var ren kontroll liksom, och vad skulle man med den kontrollen till "vi jobbar ju på liksom". Men sedan vi började så har man fått en helt annan syn på det, man har en helt annan syn på sig själv. Jag anser ju fortfarande att det är en kontroll för cheferna, men det är en kontroll för en själv också liksom, och att man ser så tydligt vad man gör, vad man har för släp. Det blir så öppet, det blir inte det här att man känner att "åh nej, jag har tio släp" utan jag känner att jag är tillfreds med att visa hur jag har det liksom.

Margareta: Jag känner också att man själv har fått en kontroll, för det är ju ändå en viss kontroll, när man pratar om just lean. Man har fått det mer överskådligt över hur många uppföljningar man har, hur många man har gjort, hur många utredningar som man inte har hunnit skriva... Sedan visst, det är ju en kontroll, för cheferna, men också för oss liksom.

Jeanette: Ja, man får bättre koll på vad man har och vad man hinner med, vad man presterar liksom.

(Intervju med handläggare Jeanette och Margareta)

Istället för att ifrågasätta och se pulstavlan som en övervakande kontrollant får den en konstruktiv innebörd. Deltagarna beskriver att de inte bara fått en annan syn på pulstavlorna som sådana, genom vilka de kan tillfredsställa chefernas efterfrågade statistik. De har också fått en annan syn på sig själva.

Omställningen handlar om att nu våga exponera de ”släp” och det ogjorda arbete man har, istället för att försöka dölja det. Istället för att är de tillfreds med att visa hur de har det, att de har ”tio släp”. Det som är kontroll för cheferna, är också ”överskådlighet” och ”koll” för dem själva. De har precis det förhållningssätt till siffror som kontrollern ovan efterfrågade i föregående stycke och har gjort de nya målen till sin egen vilja.

*

Ifrågasättande och internalisering kan ses som två ”idealtypiska” förhållningssätt gentemot de nya kontrollkrav som gör anspråk på vardagen. Reinders (2008) diskuterar möjliga alternativ för professionella som i sin arbetsvardag blir berörda av ökade produktions- och granskningskrav: ”Professionals facing the pressures of managerialism have two options, crudely put: change or leave, and quite many leave, others comply” (ibid: 570). Donna Baines (2006: 201) skriver att skämskulturer och bestraffningsmetoder kopplade till oförmåga att uppnå prestationskrav har lämnat få alternativ för socialsekreterarna än att lyda. Dessa författare som forskar i en amerikansk, respektive kanadensisk kontext menar alltså att det bara finns de två alternativen: att sluta eller lyda. I kontrast till dessa författare visar Waks (2006: 152) i sin studie att professionellas internalisering av ISO-rekommenderade granskningsrutiner medförde att granskare och granskad talade samma språk. I nästa steg blev detta en språngbräda för att kunna förhandla, påverka och förbättra de föreslagna standarderna. Att internalisera behöver med andra ord inte med nödvändighet vara samma sak som att lyda. Förvisso har en stor personalomsättning inom den svenska individ- och familjeomsorgen noterats¹⁹ och förknippats med ökad kontroll och styrning (Tham 2006; Perlinski 2010). Mitt material pekar emellertid på att det finns fler vägar att gå än de som Baines (2006), Waks (2006) och Reinders (2008) beskriver. Inte minst har jag sett att både handläggare och första linjens chefer också kontrollerar och bevakar arbetet med hjälp av siffror och statistik. Ofta är syftet att skydda sig mot för höga krav och stressande arbetsuppgifter. I det följande ska jag undersöka denna *motkontroll* närmare.

¹⁹ Som mest under mitt första fältarbete 2013/14 ersattes alla tjänster utom två i Årby. I Årby under 2017 hade den socialsekreterare som arbetat där längst, och betraktades som ”senior” arbetat där i två år.

Motkontroll

Power (2004: 770) skriver att en fördel med mätning och kontroll är att den precision som siffrorna står för, även om den i viss mån är en "falsk precision", för med sig en administrativ transparens som alla parter kan använda sig av i förhandlingssyfte. När det kommer till relationen mellan granskare och granskad innebär detta att oavsett vad som var syftet i granskarens perspektiv kan det som synliggörs med hjälp av siffror också användas av den granskade. I de mått som används och utvecklas för att utvärdera finns alltså en potential för personalen att driva sina frågor. Deltagarna i min studie har observerats både använda sig av existerande kontrollsiffror och producera egna för att utöva motkontroll och bevaka sina intressen. I föregående kapitel framkom att jämförelsearbetet också återfanns i de svar som uppstod i förhållande till pulstavlorna. På samma sätt finns det motpraktiker som bygger på kontroll. I det följande analyseras närmare hur deltagare på olika sätt kontrollerar och bevakar sin egen och kollegors arbetsbelastning och prestation, dels genom en pågående diskussion om hur en rimlig arbetsbörda kan definieras, dels genom mer aktiv mobilisering och genom bevakning av ackordet.

Jämn och rättvis arbetsfördelning

För att bevaka att arbetsfördelningen var jämn och rättvis använde handläggarna själva siffror, mått och standarder. De jämförde sig med varandra, vilket jag skrev om i föregående kapitel, men sökte också information från handläggare i andra kommuner, för att få en rimlig standard att kontrollera sin arbetsbörda mot. Under en tågfärd kommer handläggare Milla och Mary att tala om hur de upplever att arbetsbelastningen har ökat och att de inte hinner med sina ärenden. Milla har just berättat om en kollega som funderade på att göra en avvikelseanmälan på sig själv för att hon hade så många försenade ärenden. Samtalet fortsätter:

Mary berättar för Milla att: "Jag pratade precis med en kompis till mig som jobbar i X-stad, och jag var jättestressad och hon undrade: 'Men hur många ärenden har du?', Och jag sade typ elva, och hon bara 'men herregud, jag har tre utredningar'. Och så klart hade hon några verkställigheter också, men jag menar det är ju på en helt annan nivå, och jag bara menar att detta att man aldrig känner att nu är jag i fas, att det alltid finns saker att göra, man är hela tiden sen med allt, och även småsaker blir ju stressiga om man är sen med dem." Milla nickar: "Ja, oj".

(Fältanteckning från tågresa med handläggare Mary och Milla i Tingstad)

Mary använder denna jämförelse på samma sätt som avdelningschefen i Korsby gjorde i samtal med sina anställda när hon ställde ”fakta” mot handläggares upplevelser, fast omvänt. Hon använder siffrorna för att rättfärdiga upplevelsen av att hon har jämförelsevis mycket att göra. Hon leder i bevis att hon har skäl att vara stressad. Genom Marys samtal med en kompis får handläggarna också ett bidrag till den interna och kollektiva diskussion om rimlig ärendemängd som kontinuerligt pågick i alla kommuner.

När en omorganisation genomfördes i Tingstad och fyra nybildade team skulle turas om att ta emot nya ärenden varsin vecka började handläggarna genast bevaka: Hur många hel- och deltidstjänster fanns i varje team? Hur många nya ärenden fick respektive team under sin vecka? Mary berättade under samma tågfärd som i citatet ovan att hon upplevde sig förfördelad av den nya organisationen då det i hennes team fanns flera stycken som bara arbetade deltid. Hon och ett par till handläggare med erfarenhet av yrket fick därför ”dra ett tungt lass”. När Mary för sig själv utvärderar om omorganisationen har varit till hennes för- eller nackdel har hon alltså såväl ärendemängd, tjänstebesättning och personalens erfarenhet i åtanke. Ärendetillströmningen till de respektive teamen kommenterades rutinmässigt på teammöten och vid risk för orättvis fördelning ville handläggarna gärna ha garantier från chefen att de skulle lösa det:

Karna ger dem sedan informationen att: ”Förra veckan så inledde team ett nio utredningar och team fyra hade åtta så det har varit mycket. Handläggare Patrik skämtar ”Ja, vi ska inte försöka slå dem där” och Mary påpekar att: ”Men det skulle komma två till ärenden till oss på onsdag va, det var några syskon?”. Bernt påpekar att: ”Jag ska ju ta över Peter Persson också så att det blir ganska många som vi öppnar denna veckan också” (tittar på Karna). Karna bedyrar att: ”Vi får se på fredag, om det strömmar in 15 ärenden så får de ju ligga tills på måndag, då får nästa team ta dem.

(Fältanteckning från teammöte i Tingstad)

En standardiserad utredningsmodell, där varje team har jourmottagning en vecka var, förutsätter att ärenden strömmar in i jämn takt, att det kommer in lika många ärenden varje vecka. Eftersom verkligheten sällan ter sig så rytmisk måste de anställda istället hantera den snedfördelning som detta kan generera ”ad hoc”. I fältanteckningen syns att deltagarna försöker uppskatta hur många ärenden de kommer att få in under sin vecka. När Bernt till slut säger att ”det blir ganska många” och samtidigt tittar på Karna är det som att han fiskar efter den försäkran som Karna sedan ger: att om det skulle bli för många nya ärenden så får dessa skjutas över till nästa veckas jourtid. Deltagarnas bevakande

strategi kan ses som kompensatorisk för den begränsning som standardiserade modeller som förutsätter en jämn ärendetillströmning kan medföra.

Kvantifierad arbetsbelastning i precision

Exemplen ovan handlade om hur handläggarna var uppmärksamma på antal ärenden i förhållande till kollegor både i och utanför den egna kommunen. En annan förhandling handlade om vad som kunde betraktas vara rimlig ärendemängd i förhållande till andra krav de hade på sig. Inte minst mot bakgrund av den tidsfrist på fyra månader som anges i socialtjänstlagen (11 kap. 4 § SoL) sporrades ett kalkylerande kring hur många ärenden som är rimligt att hinna med när man har fyra månader till förfogande. Det kunde finnas detaljerade uppfattningar i frågan:

Det går ju inte att sitta och ha tjugofyra pågående utredningar till exempel, eller femton pågående utredningar och tolv uppföljningsärenden... DET GÅR INTE... det kan jag säga utan att behöva mäta någonstans alls. Ska jag göra jobbet med någorlunda anständighet så går det inte. Jag skulle säga max tio pågående utredningar ska man ha... det är bra att det finns en begränsad tid men man ska ha möjligheten att utföra det...

(Intervju med Sonja, före detta enhetschef i Tingstad)

En kvantifiering (tidsgränsen) föder här en ny kvantifiering (antal ärenden). Sonja har uppfattningen att när utredningar ska genomföras på fyra månader så är tio pågående utredningar vad handläggare maximalt klarar. Statens kvantifiering "max fyra månader" får fältets svar "max tio ärenden". Handläggarna söker efter en ny och mer preciserad standard som är rimlig ur deras perspektiv. Ironiskt nog gör Sonja denna precisering samtidigt som hon menar att hon inte behöver "mäta alls" för att uppskatta sin arbetstyngd. Denna sorts precisering i siffror var emellertid inte heller alltid tillfredsställande då nästa fråga lätt blir: Tio ärenden av vilken dignitet eller tyngd? Flera deltagare uttryckte exempelvis missnöje med att man likställde "ärende med ärende". "Ett [slags] ärende sitter man med i dagar, ett annat blir man klar med på ett par timmar", sade en biståndshandläggare i Vimarstad när vi pratade om statistiken på pulstavlorna. Barnavårdsutredare hävdade ofta samma sak om sina ärenden.

Utöver detta var också handläggares erfarenhet, vana och kompetens något som ibland lades till kalkyleringarna kring vad som kunde vara en rimlig arbetsbörda. I föregående stycke framkom att en av Marys invändningar till

omorganisationen var att erfarna handläggare fick dra ett tungt lass. Lika lite som man kan likställa ärenden med varandra kan handläggare jämföras enbart utifrån antal. I en av de kommuner som arbetade med ärendet togs det hänsyn till detta genom att i skattningen också räkna in handläggarens antal år i yrket. Modellen genererade alltså en specificerad arbetsbelastning att klara av baserat på antal ärenden av viss tyngd som man borde klara i förhållande till den (kvantifierade) erfarenhet man hade av utredningsarbetet.

Uppfattningen av vad som är en adekvat arbetsbelastning tycks vara något som förhandlas fram av handläggare och chefer genom en alltmer sofistikerad nyansering av förhållanden som kan påverka förutsättningarna. Det som började med en standard, det vill säga tidsfristen i lagen, initierade strävan att konstruera åtminstone tre nya standarder som följd: antal ärenden som handläggare kan förväntas klara mot bakgrund av tidsfristen, hur många ärenden av vilken tyngd och en standard som handlade om den erfarenhet man har. Viktandet kan således fortgå med ständigt nya nyanser som behöver tas i beaktande. Siffrorna som å ena sidan skapar ökad möjlighet för arbetsledaren att ställa krav, ger också handläggaren underlag för att ställa motkrav.

Mobilisering

Vid ett tillfälle mobiliserade sig handläggarna i Årby tillsammans med sin närmsta chef för att kräva mer resurser till personal med hänvisning till ärendemängd och arbetsbelastning. Flera handläggare var sjukskrivna, föräldralediga eller deltidsarbetade och gruppen menade att dessa inte ersatts fullt ut. Handläggarna hade själva tittat på bemanningsstatistiken och konstaterat att de trots några vikarier inte hade full bemanning. Avdelningschef Johanna bjöds in till ett teammöte för att arbetsgruppen skulle kunna påtala arbetssituationen. Tillsammans satte de press på att avdelningschefen ska ta in konsulter:

Enhetschef Sandra börjar: "Det är ju tydligt hur det är i utredargruppen nu, med sju nya ärenden som kom in igår, och nu då att Kristin har blivit sjuk, och att det är folk som har slutat och kommer att sluta. Det finns en oro utifrån ärendeinflödet kontra hur många handläggare där är, de facto." Avdelningschef Johanna svarar samlat: "Okey, det låter bra att vi pratar om detta"... Sandra fortsätter: "Nä, det är ingen bra lösning med konsult men någonstans kan jag inte pressa ut fler ärenden" ... Handläggarna sitter och nickar när Sandra tydligt för deras talan. Janina (handläggare) säger att "Det känns som avgörande för mig vad som kommer att hända nu" och Kalle undrar om det är "... någon som räknat på vad personalomsättningen kostar, det finns ju siffror på vad det kostar från uppsägning till nyanställning. För nu när Tina ska sluta den 31 augusti, då

ska ju egentligen någon komma in den 1 september och hoppa in och ta över dag ett ... Det ska vara en som har samma nivå och som har samma erfarenhet ... men det kommer ju inte att hända här ... (Fältanteckning från teammöte i Årby)

Här använder deltagarna flera sorters mått i sin argumentation vilka kan sammanfattas på följande vis: 1. Det är ett högt ärendeflöde, ”sju nya ärenden kom in igår”, 2. Vi ligger minus på bemanningen, folk är sjuka eller ska sluta. 3. Även om vi skulle vara full bemanning så kan man inte jämföra en handläggare med en handläggare. En ny tillsatt handläggare skulle osannolikt kunna hålla ”samma nivå” från ”dag 1” som den som nyss slutat. 3. Detta kostar oss arbetskapacitet som det till och med finns ”siffror på”, vilket leder till slutsatsen och uppmaningen: 4. Ta in konsulter för att kompensera denna förlust, formulerat något mildare av biträdandechefen genom: ”det är ingen bra lösning *men...*”. Avdelningschefen som inte har råd att förlora den personal hon fortfarande har kvar, och som här sätter hårt mot hårt; ”det känns som avgörande”, ser inget annat val än att lämna mötet med ett löfte om en konsult ska anställas så fort som möjligt. I detta exempel kan deltagarna sägas utöva motkontroll genom att luta sig mot beräkningar kring förlorad arbetskapacitet för att kräva mer resurser.

Bevakning av ackordet

En annan sorts kontroll var handläggarnas bevakande av varandras statistik, vilket också tog sig ett för mig oväntat uttryck. I kapitel 6 illustrerades hur pulstavlorna stimulerade jämförelser och uppmärksamhet kring den egna prestationen, men samtidigt att ”duktiga handläggare” inte alltid fick vältra sig i beröm inför de andra. Denna hållning skulle kunna vara resultat av både illvillig avund från kollegor eller för solidaritet med de handläggare som presterar sämre. En annan förklaring, vilken bland annat kommenteras av Baines (2006), är att incitamenten för socialarbetare i offentlig sektor att jobba snabbare är låga. Det finns inga riktiga morötter för handläggare att arbeta för snabbt. När inte ökad avkastning är ett självklart parallellt resultat, innebär effektivisering och standardsättning i slutändan att det allmänna arbetstempot trissas upp och kanske att någon blir överflödig, vilket kan motivera nedskärningar. En snabb och effektiv socialsekreterare kan därmed förstöra för kollektivet genom att medverka till nya ”tightare” standarder som de andra kollegorna sedan kan disciplineras med. Därför finns ett intresse hos kollektivet att hålla ”prestationsnivån” nere.

Även i Tingstad noterade jag ackordbevakning i förhållande till att hålla utredningstider. En eftermiddag har avdelningschef Lina samlat sex av sina handläggare för att de tillsammans ska svara på en enkät från Arbetsmiljöverket, där ämnet kommer på tal:

Lina frågar gruppen vad de ska svara på frågan om resurserna är anpassade till deras arbete. Felicia svarar: Det beror på vad man menar med resurser. För min del ser jag inte riktigt att resurserna är anpassade ... för tittar man på flexkontot så ser man ju att de som hinner med sina utredningar i tid, de jobbar ju inte bara på vanliga arbetstider heller, de sitter utöver, och hur ska man se på det? Då håller man ju sig inte till en 38-timmarsvecka ...

(Fältanteckning från möte på Linas rum)

Felicia som har tittat på kollegornas flexkonto säger sig inte gilla strategin att arbeta över som hon menar att kollegor emellanåt tillämpar. Detta är att göra utredargruppen en björntjänst menar hon och föreslår att man istället bara ska arbeta sina 38 timmar. Hon förespråkar istället ett reellt synliggörande av den tid som tas i anspråk istället för trixande med den egna tiden, som ett sätt att kunna kräva mer resurser. Här framkommer ytterligare en av handläggarna efterfrågad standard kring en rimlig arbetsbelastning. Den kan läggas till dem jag formulerat tidigare: 1. tidsgränsen 2. antal ärenden 3. ärendenas tyngd och 4. handläggarens erfarenhet. Den femte standarden – hur många timmar man får arbeta per vecka – kan läggas till denna lista. Detta exempel visar på en kontroll som kommer underifrån och som syftar till att alla håller sig till arbetsrutiner som gynnar kollektivet och inte de individuella handläggarna. Det innebär att handläggare som på ett individuellt plan stimuleras av att prestera, minska sina siffror och ligga i fas måste balansera sådana drivkrafter mot det sociala trycket från gruppen att inte stressa de andra. Siffrornas roll tar sig därmed ett motsägelsefullt uttryck: Å ena sidan uppmuntras handläggares individuella strävanden och motiv i en riktning, å andra sidan möjliggörs en kollektiv kontroll som håller denna strävan i schack.

Den aktivitet som analyserats här visar sammantaget att siffror även kommer till användning för formulerandet av standarder, jämförelser och kontroll ur andra än ledningens perspektiv. I denna motkontroll finns likheter med den statistiknyansering som diskuterades i föregående kapitel, det vill säga försök att åstadkomma en rättvisare representation med hjälp av förfinade mått. Inom det statistikaktivistiska ramverket definierade jag det jämförelsearbete som strategin ”disclosure” och som syftar till att nyansera någon annans kvantifiering (Bruno et al 2014). Samtidigt ter sig de motpraktiker som beskrivits i detta kapitel inte lika ”uddlösa” som handläggarnas tillägg på

pulstavlan. Motkontrollen i detta kapitel har i alla fall delvis karaktär av det som kallas för "affirmativa" strategier: genom att luta sig mot siffror konstruerar deltagarna problem som ledningen måste ta tag i. Genom bevakning av ärendeströmning till de olika teamen konstruerades problemet med ojämn fördelning och med en kvot som kunde anses vara fylld. Det blev upp till enhetschefen att lösa problemet. När handläggarna mobiliserade sig för att en konsult skulle anställas konstruerades problemet med en ohållbar arbetssituation genom beräkningar kring arbetskapacitetsförlust. Även om dessa motståndsuttryck uppstår "ad hoc" för att lösa problem på plats ansluter handlingarna till den kamp som Ackroyd & Thompson (1999) menar ständigt pågår mellan ledning och anställda. Det kanske inte finns en organiserad allians, men motståndet handlar om arbetsförhållanden, arbetsbelastning, rättigheter med mera. Det berör siffror som i alla fall delvis formuleras utanför den aktuella styrlogiken, vilket inte minst är synligt genom försök att hålla nere "produktionen".

Det svällande kontrollarbetet

När transparens ska skapas och upprätthållas formas rutiner och rapporteringskedjor där många aktörer involveras. Nya kontrollerande arbetsfunktioner uppstår liksom nya kontrollsysslor läggs till socialsekreterarens arbetsvardag. Förutom de aktiviteter jag redan illustrerat kan kontroll av att siffrorna som rapporteras stämmer och är uppdaterade uppmärksammas. Inte minst chefer och administratörer behöver lägga tid på att "säkra" eller se till så att den information man lämnar ifrån sig är uppdaterad och uppkommen ur enhetliga praktiker. I Vimarstad där cheferna följde arbetet via statistik på daglig basis behövde exempelvis enhetscheferna lägga ner mycket tid på att försäkra sig om att siffrorna på pulstavlorna var uppdaterade: "Det är uppdaterat här?", "Är detta uppdaterat?" hörde jag Lydia, Yvonne och Göran säga flera gånger om dagen. I föregående kapitel beskrev jag en diskussion som uppstod bland handläggarna i Vimarstad kring att alla inte uppdaterade siffrorna på pulstavlan på samma sätt. De hade olika definitioner på när ett möte var klart. Resultatet av den diskussionen blev en ny skriftlig "rutin", det vill säga ännu ett kontrollmoment som någon måste följa upp. En siffra eller en standard som till en början kan tyckas enkel, klar och tydlig är resultat av förhandlingar och ställningstaganden som i princip kan nyanseras och pågå hur länge som helst. Detta arbete och denna uppmärksamhet kan vi benämna kontroll av kontrollsiffrorna (Power 1997). Jag har också visat att det

även på andra sätt underifrån skapas allt fler mått att bevaka, varför arbetet sväller också som ett resultat av motståndet. På så sätt kan man säga att anställda också är med och formar och bygger upp detta kontrollsystem.

Kontroll av det mätbara – en summering

I gransknings- och rapporteringssyfte efterfrågas information, inte minst siffror och andra hårda fakta, för att arbetsresultat ska kunna kontrolleras mot olika sorters standarder och mål. Granskningsforskare har påvisat följden att organisationer och personal prioriterar det som kommer att kontrolleras, vilket blir en fråga om vad som kan mätas. Det har också påpekats att utvecklandet och underhållet av rapporteringssystemen kräver en arbetsinsats som får betydelse för prioriteringar i ”kärnverksamheten”.

I det här kapitlet analyserades inledningsvis en återkommande retorik om att ”mäta för att veta” och om att använda siffror som motsats till att ”känna, tycka och gissa”. Denna retorik identifierades som sätt att legitimera den förändring som nya gransknings- och rapporteringsrutiner kan innebära för anställda i socialtjänsten.

Sedan analyserades vad denna förändring kan innebära för socialtjänstens praktik genom två framträdande aspekter. För det första illustrerades att vad en utredning anses vara eller bör vara kan konstrueras genom ärendekategorier med tillhörande checklistor. Mätbara aktiviteter som anger vad som kommer att kontrolleras kommunicerar samtidigt precisa förväntningar på arbetet. Aktiviteterna rapporteras i form av någon av de binära kategorierna ”genomförd” eller ”inte genomfört” där handläggaren måste motivera ej genomförda aktiviteter. På så sätt genomför deltagarna styrningen på egen hand genom föregripande av det framtida kontrollmomentet – av aktiviteter som kan mätas. Jag visade också hur arbetsledning delvis tog formen av ”påminnelser” eller ”korrigeringar” i förhållande till fördefinierade aktiviteter och standarder med varierande grad av repressiv karaktär – från enkla frågor till korrigeringar och upplevelsekontroll. Enhetschefen blir, ibland motvilligt, kontrollant av att ”protokollet” läses korrekt och efterföljs. Samtidigt möjliggör manuskripten att den som kontrollerar kan distansera sig från styrningen då siffrorna och kategorierna får illustrera den önskade riktningen. Potentiella konflikter och meningsskiljaktigheter mellan chef och handläggare kan avledas eftersom chefen kan hämta legitimitet i siffrorna för sin styrning.

Vidare uppmärksammades administrativa kontrollaktiviteter som förändrar socialtjänstens arbetsvardag, både genom en ny administrativ yrkesgrupp och genom sysslor som tar allt mer tid i anspråk av socialsekreterares vardag. En följd är socialarbetarnas kompromissande med aktiviteter som upplevs meningsfulla. Med en variation kopplad till hur internaliserad utvärderingsnormen tycktes vara framkom att dessa sysslor ofta stressade handläggare som redan hade pressade arbetsdagar. Det handlade inte bara om mer dokumentation, utan om en rad andra aktiviteter såsom att förhandla om kategorier, bevaka att kontrollsiffror stämmer, motivera det delegerade ansvaret för att rapportera, att få alla att samarbeta och göra likadant, kontrollera för att man kan, liksom att bestrida och utöva motkontroll.

Flera exempel på motkontroll framkom i detta kapitel. Siffrorna som å ena sidan skapade ökad möjlighet för arbetsledaren att ställa krav, gav å andra sidan anställda underlag för att ställa motkrav och utöva kontroll efter eget intresse. Deltagarna producerade även egna siffror för att bevaka arbetsfördelning och arbetsbelastning. Deltagarna sökte själva standarder i en kedja av nyansering, förhandlade fram anställning av konsulter och agerade också för arbetsrutiner som gynnade kollektivet och inte de individuella handläggarna. Ett exempel var att inte driva upp ackordet i "ärendeproduktionen". Rötterna till det svällande kontrollarbetet identifierades således både i kontroll uppifrån och i motkontroll.

Kapitel 8. Att synliggöra det osynliggjorda

Detta fjärde och sista analyskapitel handlar om hur deltagarna försöker synliggöra aspekter av sitt arbete som fallit i skugga genom de mått som använts för tidsstyrning, jämförelser, kontroll och utvärdering. Det empiriska underlaget kommer från olika redovisnings- och rapporteringssammanhang, det vill säga då statistik ska rapporteras kring utredningar och bedömningar. Sådan statistik redovisas i samband med kommunens kvarts-, halv- och helårsredovisningar, till olika nationella databaser, liksom till chefers egna kontrollmoment. Analysen berör vad deltagarna vill synliggöra och hur detta synliggörande åstadkoms. Strategier utvecklas för att bemöta ”besvärande” statistik genom förhandling om de administrativa kategoriernas giltighet. Bland annat nyanseras kategorin utredning med hjälp av underkategorier som skiljer tunga ärenden från lätta i syftet att synliggöra arbetsbelastning. Likaså skapas nya rapporteringsrutiner vilka förskjuter ansvar för försenade utredningar från handläggare till politiker. Deltagarna producerar också statistik ”proaktivt” för att använda som ammunition i förhandlingar om resurser och arbetsbelastning. Dessa strävanden att synliggöra allt fler och nya arbetsmoment drivs av föreställningen att det som inte räknas, det räknas inte.

Statistiskt synliggörande

Statistik kring utredningar och biståndsbedömningar syns och hanteras i flera olika sammanhang inom och utanför en organisation. För att ta barnavårdsutredningar som exempel syns information om antal pågående, avslutade och förlängda ärenden, liksom genomsnittliga utredningstider bland annat; när kommunledningen läser årsredovisningen, när Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) gör sina granskningar, när rankningar och jämförelser

av kommuner publiceras,²⁰ och när media²¹ rapporterar om socialtjänstens arbete. Det synliggörs i vilken utsträckning kommunen levt upp till lagen, men också hur kommunen rankas i förhållande till andra kommuner. I Rådet för Kommunala analysers (RKA) databas Kolada jämförs exempelvis alla kommuners genomsnittliga utredningstid. I diagrammet som sammanställer dessa resultat urskiljs de ”bästa 25 %” (grönmarkerade), ”mittersta 50 %” (gulmarkerade) och ”sämsta 25 %” (rödmarkerade) kommunerna utifrån sin relativa position. En kommun som inte har några försenade utredningar kan med andra ord hamna i den rödmarkerade gruppen bara för att andra kommuner har ännu kortare utredningstider.

I vissa styrsystem, inte minst de som utgår från ”benchmarking”, eller enligt så kallad ”name and shame”, är det en medveten styrlogik att synliggöra och belöna utvalda arbets- eller verksamhetsinslag (Cutler & Waine 2003; Bevan & Hood 2006; Mårtensson 2007; Espeland & Sauder 2007). Synliggörandet av vissa aspekter kan också vara en mer eller mindre oönskad konsekvens av vilka mått som finns tillgängliga eller vad som kommer att bli representerat när man sätter tidsgränser, jämför eller kontrollerar (Bowker & Leigh Star 2000; Timmermans & Epstein 2010).

Även om ökad transparens och tydlighet kan åstadkommas med hjälp av statistik, standarder och indikatorer påpekar bland andra Suchman (1995) och Leigh Star & Strauss (1999) att det som synliggörs är ett resultat av någons definition av vad som ska räknas som arbete. Allt kan inte synliggöras utan urval måste göras. Det finns med andra ord alltid sidor som hamnar i skugga när mått och mätmetoder väljs ut. Oavsett vilka aspekter som väljs ut finns det en rad inslag kring arbetet med dessa utredningar och biståndsbedömningar som inte syns.

Deltagarna i den här studien använde kvantifiering på ett sätt som vi kan kalla för ”statistikaktivistiskt” (Bruno et al 2014). Jag observerade hur siffror användes som resurser för att synliggöra aspekter av arbetet som svar på, eller i försvar mot den styrning som analyserats i föregående tre kapitel. Deltagarna tycktes inte nöjda med hur deras arbete synliggjordes genom den betydelse som utredningstider, antal dokumentationer, uppföljningar och andra aktiviteter tillmättes genom tidsstyrning, jämförelser och kontroll. I detta avslutande empiriska kapitel undersöks detta synliggörandearbete som i stor utsträckning kommer ”underifrån”, där deltagarna kvantifierar och utmanar de statistiska kategorierna för att förklara, försvara eller lyfta fram osynliggjorda

²⁰ Se t.ex. Rådet för kommunala analyser:

https://www.kolada.se/?_p=jamforelse&unit_id=16707&tab_id=82977

²¹ Se t.ex. <http://malmo.lokaltidningen.se/nyheter/2017-11-29/-Socialtjansten-utreder-forsenade-utredningar-407119.html>

aspekter av arbetet. Jag undersöker i vilka situationer dessa strategier formuleras, vad deltagarna vill synliggöra, och hur de går tillväga. De empiriska fall som analysen i detta kapitel bygger på är olika typer av redovisnings- och rapporteringssammanhang, det vill säga då chefer, administratörer eller handläggare ska rapportera utredningstider och andra kvalitetsindikatorer till olika intressenter.

Barnavårdsutredning som administrativ kategori

I första hand är en barnavårdsutredning något som berör människor av kött och blod, men som samtidigt fylls med olika innebörder och funktioner. För familjen som är under utredning kan det innebära en omvälvande process som kan mynna ut i att deras barn blir omhändertaget. För en socialsekreterare innebär det samtidigt ett tillfälle för utövande av sitt professionella kunnande. För en chef är det ett av flera uppdrag som ska fördelas på personalen. Parallellt med sådana innebörder är utredningar också en administrativ kategori som används för att kunna beräkna kostnader, bedöma kvalitet, jämföras med andra kommuner och så vidare. I tidigare kapitel har jag visat hur den administrativa representationen av utredning och biståndsbedömning fått betydelse för praktiken. Det är också denna administrativa representation av arbetet som jag sett att deltagarna vill nyansera med nya och fler mått. Jag har vid flera tillfällen observerat när deltagare redovisar eller pratar om att redovisa arbetsresultat och måluppfyllelse. Dessa samtal innefattar ofta diskussioner om hur resultaten kan nyanseras och förklaras när de inte är tillfredsställande och statistiken är besvärande. Deltagarna laborerar på olika sätt med de administrativa kategorier som redovisningsformaten tillåter för att visa på hög eller förhållandevis hög arbetsbörda. Precis som en övertrasserad budget kan ursäktas med hjälp av kvitton som visar att pengarna använts till något vettigt, söker deltagare sätt att med hjälp av siffror förklara försenade utredningstider och övertrasserade budgetar genom olika redovisningsstrategier. Allt från små till synes obetydliga gester till mer omfattande och djärva initiativ visar att även i det mest inträngda hörn finns utrymme för kreativitet och aktivitet (jfr Bruno et al 2014).

Nyansering av kategori: tunga och lätta utredningar

En strategi som observerats är att komplettera besvärande resultat med andra mått som ger förmildrande förklaringar till varför resultaten ser dåliga ut. Omständigheter som antydde att handläggarna arbetat förhållandevis mycket

med sina utredningar anfördes exempelvis när ansvariga chefer skulle skriva årsredovisning till kommunstyrelsen och långa utredningstider eller övertrasserade budgetar kom på tal. Det kunde handla om att ange olika "aktualiseringsorsaker" för barnavårdsutredningarna, det vill säga vilket problem som gjort att kontakt tagits med socialtjänsten från första början. Om de kunde visa för kommunledningen att en stor del av utredningarna påbörjats på grund av missbruk eller våld i hemmet antogs detta signalera att dessa ärenden var "tunga" och tidskrävande. Ärenden som inletts på grund av att en familj själv ansökt om en mindre insats (exempelvis en kontaktperson till ett barn) ansågs istället vara "lättare". Det kunde också handla om att skilja mellan utredningar som bedrivits utifrån Lagen om vård av unga (LVU) från dem som drivs enligt socialtjänstlagen (SOL). LVU blir aktuellt om familjen eller barnet inte självant samtycker till att ha kontakt med socialtjänsten i allvarliga fall, eller om något allvarligt händer som medför att man redan under utredningen måste göra ett "omedelbart omhändertagande" av barnet. När jag sitter tillsammans med kvalitetssamordnare Aina och läser i den årsredovisningsrapport hon snart ska skicka iväg förklarar hon varför detta synliggörande är viktigt:

Detta (hon pekar på papperet) är ju vad politikerna är intresserade av: medelvärde för utredningstider. Och så har vi detta här (pekar igen), det är inget som politiken efterfrågat, utan något som vi [kvalitetssamordnaren och avdelningschefen] har lagt in själva, alltså hur många omedelbara omhändertaganden, för vi tycker att det visar på tyngden. För har man ett omedelbart [omhändertagande] och man ansöker om LVU, så är det ett gediget arbete under utredningstiden, så det var för att visa på det. 2016 har man gjort femton ansökningar om LVU och det är ju rätt så mycket, det är ganska så mycket jobb för utredarna... allt som ingår i ett LVU liksom.

(Fältanteckning från samtal med Aina, kvalitetssamordnare i Årby)

Här framkommer att Aina och hennes chef har varit strategiska när de valt vilken information som ska läggas fram om utredningarna i nämnden. De tillämpar nyansering som en retorisk resurs. I formuleringarna "vi har lagt till själva" och "vi tycker det visar på" skymtar ett, om än begränsat, utrymme att nyansera bilden. Detta utrymme utnyttjar kvalitetssamordnaren och hennes chef för att skapa en rikare bild av utredningarna de arbetat med. Kategorin "medelvärde för utredningstider" föreslagen av den politiska nämnden, med direkt koppling till lagens tidsfrist, nyanseras med underkategorin "omedelbart omhändertagande". Denna kategori förmedlar bilden av att det inte är vilka ärenden som helst utredarna arbetat med, utan ärenden av det tyngre slaget.

När Aina säger att ”det är ganska så mycket jobb” syftar hon på att LVU-ärenden leder till en mer omfattande och inte minst byråkratisk, procedur. Ett LVU-ärende ska exempelvis föredras inför förvaltningsrätten. Med hjälp av dessa uppgifter synliggör deltagarna en förhållandevis hög arbetsbelastning, vilket i förlängningen kan bidra till att förklara försenade utredningstider.

Utöver aktualiseringsorsaker och lagrum fanns fler aspekter som visade ärendens varierande tyngd och som deltagare menade borde synliggöras. På ett ledningsmöte i Tingstad diskuterar enhetscheferna vilken statistik som ska tas fram till nästa årsredovisning. Avdelningschef Stefan påpekar för sin ledningsgrupp att: ”När vi redovisar för politikerna måste vi kunna visa varför vi inte får ihop det”, och menar att ”visa” till skillnad från att ”orda” är att använda sig av siffror. De diskuterar flera möjliga aspekter som skulle kunna synliggöras:

Hanna (enhetschef för familjehemsplaceringar): Fast det handlar ju inte alltid bara om hur vårdkrävande barnen är, alltså det är hemskt att säga det men till exempel har vi ju haft bekymmer med att placera romska barn, bara för att de är romer, det är sorgligt men sant....

Henrietta (ekonom): Nä.

Stefan (Ifo-chef): Men man kan också fundera på om man ... ska beskriva att vi har kulturer och folkgrupper i vårt land som är svårt att hitta platser till, det är egentligen inget man ska mörka ju, för politikerna ... men den gruppen är ju redan så utpekad.

Hanna: Om man pratar om mitt område så har vi också många syskonpar och man vill ju inte dela på barn så det ställer extra krav.

Stefan: Men om man skulle lekt med tanken att ... alltså bara för att visa på ... och man skulle ju kunna kanske, inte bunka ihop men ... alltså vi har ju svårplacerade barn, alltså det skulle kunna vara olika orsaker, inte bara annan kultur.

Peter (enhetschef för familjerätten): Ålder spelar väl också roll? Det är lättare att placera treåringar än tolvåringar.

(Fältanteckning från ledningsmöte i Tingstad)

Tre olika faktorer som deltagarna menar spelar roll för ett ärendes tyngd diskuteras här: om det är syskon som ska placeras tillsammans, barnets ålder och kulturell bakgrund. Kategoriseringen av barn med en annan kulturell

bakgrund som en "särskilt vårdkrävande" grupp tycks göra Stefan något obekvämt då han menar att det redan är en utpekad samhällsgrupp. Behovet att synliggöra den extra arbetsbördan vägs mot den stigmatisering det skulle åsamka gruppen ifråga. Lösningen föreslås sedan i form av en gemensam kategori för "särskilt vårdkrävande" där man "inte buntar ihop men" samtidigt inte anger exakt vilket skäl som lett till att ett barn bedömts som ett tungt fall. Syftet att synliggöra arbetsbördan genom att ange antalet förhållandevis "tunga" ärenden kan likväl åstadkommas genom denna strategi. Den består i att skapa preciserade underkategorier till kategorin utredning och därmed nyansera den senare.

Båda ovanstående exempel handlar ytterst om att synliggöra de varierande arbetsuppgifter som olika sorters ärenden kan föra med sig. Deltagarna kan sägas ifrågasätta förklaringsvärdet med arbetsrapportering i form av antal ärenden och tidsåtgång. Ansträngningarna kan ses som ett sätt att bjuda motstånd mot att ärenden klumpas ihop utan vidare nyansering eftersom detta missgynnar dem i statistikrapporteringen. Utifrån den detaljerade kunskap de har om den variation som handläggare har att hantera, mejslas flera nyanser fram som skiljer "lätta" ärenden från "tunga". Bara utifrån den data som illustreras här framkommer det hur ärendens karaktär kan variera på flera olika sätt: 1. om familjen blivit aktuell hos socialtjänsten genom en egen ansökan eller genom en anmälan från någon utanför familjen, 2. hur allvarligt eller tungt problem som utredningen handlar om 3. om utredningen sker i samband med frivillighet eller tvångsomhändertagande, 4. om det är ett barn som ska placeras ensamt eller tillsammans med syskon och 5. om det gäller yngre eller äldre barn. Underkategorierna förs in i årsredovisningen. Dessa exempel som egentligen inte handlar om något annat än ett vanligt informationsutbyte mellan granskare (kommunledningen) och granskad (socialtjänstens utredningsenhet) kan tyckas anspråkslösa då de formuleras utifrån en försvarsposition. De visar likväl att även från ett inträngt hörn finns det möjligheter att ge svar på tal till den mer eller mindre implicita kritiken genom att laborera med existerande byråkratiska kategorier (Bruno et al 2014: 204).

Omformulering av en kategori: från försening till förlängning

Vissa omständigheter kan anföras för att en utredning ska förlängas enligt socialtjänstlagen på grund av så kallade särskilda skäl (11 kap 2§ SoL). En polisutredning som pågår parallellt med socialtjänstens utredning är ett exempel på ett sådant skäl (prop. 1996/97:124 s. 80). Polisutredningen kan nämligen ha betydelse för vad man anser att barnet behöver för stöd eller vart det ska bo. Det är däremot inte ett godtagbart skäl att man på utredningsenheten

har hög arbetsbelastning (se t.ex. JO-beslut 1175-2017). Under mina fältarbeten förstod jag att det kunde röra sig om ganska många ärenden som inte kunde förlängas med godtagbara skäl (till exempel 64 av 211 under mars 2017 i Tingstad). Detta innebar att ärenden som utgjorde en betydande del av arbetsbelastningen samtidigt inte syntes i någon lagligt legitimerad statistisk kategori. Istället dokumenterades de som "antal försenade ärenden" eller bidrog till höga genomsnittliga utredningstider.

Ett försök som gjorts i andra kommuner (än dem jag observerat) för att minska denna "besvärande" statistik är att avsluta utredningen efter 120 dagar, för att nästa dag öppna en ny utredning och fortsätta arbetet. Detta tillvägagångssätt har sedermera kritiserats av Justitieombudsmannen (JO-beslut 2565-2016) som klargjort att utredning inte får inledas på samma barn utifrån samma problem två gånger. Stefan i Tingstad genomdrev en annan idé om hur de genom en ny rutin ändå kan synliggöra dessa ärenden med en mer fördelaktig inramning. Idén ska han presentera på nästa ledningsgruppsmöte, men vill först diskutera den med avdelningschef Lina:

Stefan: Den andra saken jag skulle ta upp det är ju detta med utredningstiderna ... eh ... jo vi gör ju så idag att vi inte förlänger utredningar för vi inte har [lagstödda] skäl till det ju.

Lina: Precis...

Stefan: Jag har varit inne på den här tanken tidigare att förlänga, inte för att man har giltiga skäl, men på grund av arbetsanhopning eller liknande. Det är ju inte ett giltigt skäl inför lagen, men man tar ändå ett aktivt beslut ... så när fyra månader har gått så måste vi förlänga, och då redovisar vi dem till utskottet lika väl ju, att till exempel 30 procent är förlängda på grund av arbetsanhopning. Så syns det faktiskt också att det är det som är skälet. Och till exempel om media frågar så ja, vi har inga giltiga skäl men vi har haft en arbetsanhopning, alltså jag menar att det är inget lagligt försvar men det syns lite mer varför. Jag tror vi själva tjänar på att detta syns.

Lina: Jag tycker faktiskt det är en bra idé!

(Fältanteckning från chefsmöte i Vimarstad)

Stefans agenda är tydlig. Han vill kunna legitimera utredarnas arbete och försvara sig i händelse av kritik mot att de har många försenade utredningar. Strategin handlar liksom i stycket ovan om att synliggöra arbetsbelastning genom att börja föra statistik över något som i nuläget inte efterfrågas av kommunledningen. Om deltagarna i det första fallet skapade underkategorier

för att synliggöra variation av arbetstyngd, har vi här snarare att göra med en omformulering av en grupp ärenden. Ärenden förflyttas från den besvärande och negativa kategorin "försenade ärenden" till en kategori med ett inbyggt rättfärdigande; "ärenden förlängda på grund av arbetsanhopning". Synliggörandet av denna arbetsanhopning framstår som så viktig att den genomdrivs mot myndigheters rekommendationer, för att kunna användas om kritik skulle framföras. Stefan beskriver hur han i en sådan situation skickligt kan förflytta uppmärksamheten från det negativt klingande "vi har inga giltiga skäl..." till "...men vi har en arbetsanhopning". Genom detta omformulerande skapar han något han kan använda sig av, vilket han själv uttrycker genom: "vi tjänar på att detta syns."

Planen som sedan sattes i verket möttes inledningsvis av motstånd från enhetscheferna Karna och Natalia, som tyckte att detta synliggörande samtidigt skulle innebära ett "mörkande" av att man hade för långa utredningstider. De föreslog istället en annan synliggörandestrategi i form av att göra "avvikelseanmälningar" på sig själv som ett sätt att signalera att man var medveten om att man bröt mot lagen (jfr Jacobsson & Martinell Barfoed 2019). Detta tillvägagångssätt skulle emellertid innebära mer administrativt arbete för utredarna varför Stefan ändå kunde genomdriva sin idé. Balansgången mellan synliggörande och arbetsinsats ska jag återkomma till senare i kapitlet. Oavsett vilken strategi som slutligen valdes, visar deltagarnas diskussioner på initiativrikedom i förhållande till synliggörande av arbete.

Förskjutning av kategoriansvar: från handläggare till politiker

Att specificera tidsramar eller använda andra kvantitativa mått underlättar kontroll och ansvarsutkrävande av de professionella och är enligt Hupe & Hill (2007: 279) den främsta anledningen till att dessa används i moderna organisationer. Det är i första hand ett sätt att via den administrativa strukturen kontrollera och hålla personalen på "utförarnivån" ansvarig. Att synliggöra ärenden som pågår "på övertid", som i exemplet ovan, kan också vara ett sätt för de professionella att försöka förskjuta tillbaka delar av ett sådant ansvar "uppåt". I Årby diskuterades möjligheten att systematiskt skicka ansökningar om förlängning till kommunens arbetsutskott (AU) även om man inte hade några lagliga skäl att anföra. Detta för att få ett kvitto på att det är politikerna som ger avslag på förlängning, vilket skulle fungera som ansvarsavlastande för utredarna. I följande diskussion mellan några handläggare och kvalitets-samordnaren diskuteras för- och nackdelar med denna strategi. Mötet sker strax efter att de noterat en "hårdare" linje från arbetsutskottet gällande förlängningstillstånd:

Gruppen pratar om något ärende där de inte fått förlängning då det inte funnits "laga skäl". Tina suckar och tar till orda: "Jag har funderat på att skicka upp såna där förlängningsansökningar [till AU] i alla fall. Egentligen skulle jag behöva göra det på alla arton ärenden, men jag hinner inte ens skriva de ansökningarna ... då skulle jag behöva skriva arton förslag till beslut till AU som kanske ändå avslås. Och vem tar då ansvar för att själva utredningen blir skriven? Och vem ska ta hand om barnet som blir slaget under tiden?" Christian menar att: "Men det är väl viktigt att det syns någonstans i systemet att vi faktiskt har gått upp med det till AU och att de har avslagit. Det viktiga är ju att de vet om att det finns så och så många utredningar som ligger. De ska inte kunna säga att de inte vetat om detta". Caroline: "Så som de gör nu, de säger ju så nu..." Christian igen: "Då finns det på papper att man har tagit upp detta här i AU". Aina (kvalitetssamordnare) som suttit tyst och lyssnat verkar tycka att handläggarna är på rätt spår: "Ja, för det är ju viktigt för er egen rättssäkerhet också, att ni har gjort vad ni har kunnat."

(Fältanteckning från teammöte i Årby)

Utredarna Tina, Christian, Caroline och kvalitetssamordnare Aina tycks överens om att strategin att skriva förlängningsansökningar som, med Tinas ord: "ändå kanske avslås", trots allt är ändamålsenlig för att sätta press på den högre ledningen. Genom att lägga till en administrativ rutin och alltid skriva denna ansökan blir det politikerna, och inte utredarna eller deras närmsta chefer som måste stå för beslutet att ofärdiga utredningar avslutas eller pågår i mörkret. Deltagarna förskjuter ansvaret genom att göra politikerna och cheferna i arbetsutskottet till dem som ger upphov till ärenden i kategorin "försenade ärenden utan förlängningsskäl". Dessutom synliggörs omfattningen av de ärenden som de inte hinner med. De får inte bara "papper på" att politikerna gett avslag, utan också bevis på att politikerna vetat om omfattningen på utredningar som inte blivit klara.

Den extra administrativa arbetsinsats som ett sådant systematiskt tillvägagångssätt skulle innebära vägs in, inte minst då det uppfattas fördröja det riktiga arbetet med "själva utredningen" och "barnet som blir slaget". När Stefan i ett tidigare avsnitt skapade kategorin arbetsanhopning fick vinsten med synliggörande företräde framför lagmässig korrekthet. I den här dialogen ställs vinsten med synliggörandet mot arbetsinsatsen i sig. Det är oklart vilket argument som slutligen vann men dialogen visar att flera av deltagarna betraktar det extra arbetet som "värt" den ansvarsförskjutning som synliggörandet kan innebära.

Vända dåliga siffror till sin fördel

”Dåliga” siffror, eller statistik som pekar på att lagar inte följs eller mål lämnas ouppfyllda, kan komma i annan dager när de sätts i relation till annan information (Best 2001). Den skickliga och uppmärksamma kan till och med vända dåliga resultatsiffror till sin egen fördel. Under mitt fältarbete i Tingstad fick socialtjänsten kritik av kommunens politiker, såväl som i lokalpress och av upprörda medborgare, för att de inte ingripit och omhändertagit en grupp ungdomar som påstods genomföra rån och misshandel på stan. Stefan och Lina kallades till ett möte med kommunens socialchef där de skulle redogöra för sitt arbete med dessa ungdomar. Inför mötet har Stefan har en idé:

Stefan: Jo, inför måndag, jag ville prata lite inför det mötet vi ska ha med Anki på måndag om de där tre placeringarna ... Politiken vill ju att vi ska placera tidigare och...

Lina, Ja, just det.

Stefan (reser sig och stänger dörren): Det är en diskussion som i slutändan kan gynna oss också så att man kan försöka använda det till sin fördel, och vill man ha en anledning till att vi inte har placerat tidigare så kan det ju vara ekonomiska, man kan ju skylla lite mer på det...

Lina: Jag tänker att vi kommer till att placera mer nu.

Stefan: Det som är bra är ju att det upprör ju staden när sånt här händer, och om vi gör en analys och visar att går vi över där [ekonomiskt på placeringar], så alltså, det går att kommunicera det och att vi inte kan göra annat liksom. Jag är inte rädd för att ta smällen att vi inte får ihop budgeten på grund av det, för så ser det ut i staden. Då får man någonstans skylla på det, att det är därför vi inte får ihop det.

(Fältanteckning från ledningsmöte i Tingstad)

Stefan föreslår här två olika sätt på vilka deras ”passivitet” i förhållande till ungdomarna kan sättas i relation till annan information, allt i syfte att framstå i bättre dager. För det första vill han hänvisa till en redan övertrasserad budgetram som skäl för att de inte har omhändertagit de stökiga ungdomarna tidigare: ”vill man ha en anledning ... så kan det ju vara ekonomiska ...”. Omständigheten med att ”inte få ihop budgeten” tänker han vidare använda som ett bevis för att det finns omfattande social problematik som de har att ta hand om: ”för så ser det ut i staden”. Kritiken vänds taktiskt till framställningen

av en utredningsenhet som tampas med hög social problematik och en illa anpassad budget. Det är återigen en förhållandevis hög arbetsbelastning i form av tung problematik som synliggörs även i detta exempel. Uppgifter om underlåtenhet sätts i relation till andra statistiska kategorier om ekonomiska och sociala förutsättningar.

Statistik som ammunition

De exempel som hittills analyserats har på ett eller annat sätt handlat om att synliggöra hög arbetsbelastning i syfte att bemöta kritiken som rymts i dystra mätningar av måluppfyllelse. Exempelen utgör alla försök att synliggöra något och har gemensamt karaktären av den sorts statistikaktivism som Bruno med flera (2014) kallar ”disclosure”. Deltagarna nyanserar, förflyttar och omformulerar statistik som någon annan redan har formulerat. Siffror kan också användas mer proaktivt och produceras på eget initiativ för att göra anspråk på en alternativ representation och i förlängningen en alternativ resursfördelning. Kommande del av detta kapitel ska jag ägna åt temat när statistik blir ammunition. Jag inleder med följande diagram från en ”arbetsmätning” av hur socialsekreterare fördelar sin tid:

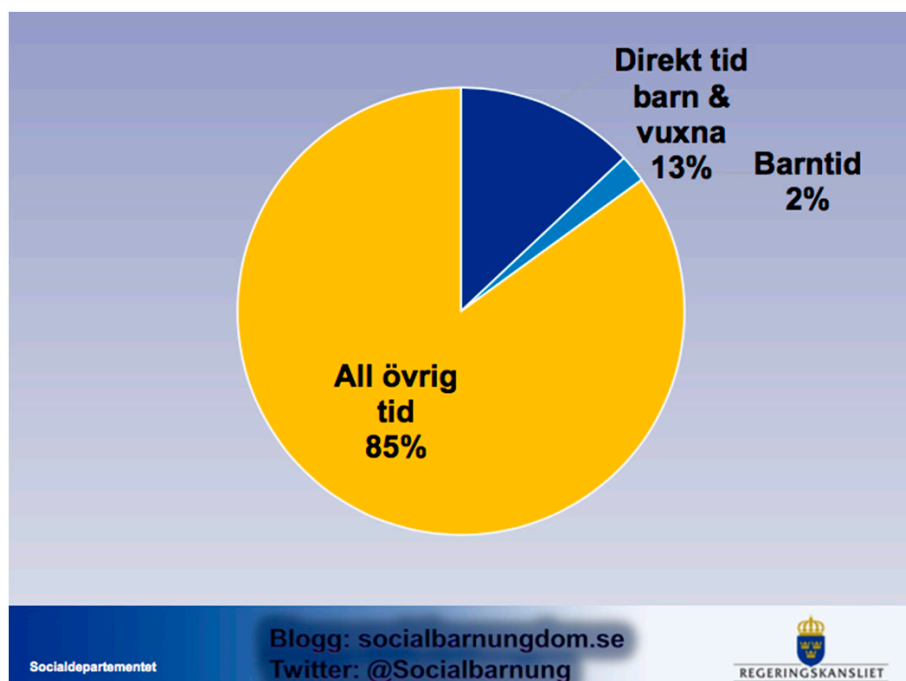


Bild 5. Diagram över socialsekreterares arbetstid (Grefve 2017, s. 17)

Detta diagram visar hur handläggare av barnavårdsutredningar i socialtjänsten fördelar sin tid på arbetet. Under perioden 2014–2017 var Cecilia Grefve utsedd av Socialdepartementet för att undersöka hur den sociala barn- och ungdomsvården kunde förbättras (Grefve 2017). Bland annat ombads socialsekreterare registrera olika moment de arbetade med när de utredde ett barnavårdsärende. Resultaten som presenterades, däribland detta cirkeldiagram, visar att ungefär 13 procent av tiden lades på att träffa de familjer som de utreder och 2 procent på att träffa enbart barnen. Det finns också andra mer detaljerade versioner av detta diagram som visar att den ”övriga tiden” till stor del innebär administrativa sysslor och möten med professionella. Resultatet ”bara 2 procent tid med barnen” har väckt stor uppmärksamhet. Sedan 2016 när Grefve började presentera resultaten har de citerats och refererats i media, av regeringen²² och myndigheter, av fackförbundet SSR och i forskning (t.ex. Ponnert & Svensson 2019: 118). Under mitt senare fältarbete (våren 2017) pratade deltagare om dessa siffror i alla kommuner. ”Det visade väldigt dåliga siffror, bara 2 procent av tiden ägnas åt barnen som ju faktiskt är dem som man ska utreda” sade enhetschef Lydia för att inleda en diskussion om nya tekniska möjligheter för att underlätta dokumentationen.

Med detta enkla men effektfulla diagram förmedlade Cecilia Grefve ett förhållande som socialarbetare och många liknande professioner återkommande gett uttryck för: att de arbetar mer med administration än med sådant de definierar som riktigt klientfokuserat socialt arbete (se t.ex. Åkerström 2019). Genom att visa mer precist hur lite tid till klientkontakt som det rörde sig om blir budskapet svårt att blunda för. Dessutom konstrueras socialarbetares administrativa börda som ett ”strukturellt” problem som behöver tas itu med. Istället för att vara en omständighet för varje enskild handläggare att hantera bäst de kan, blir ökande administration ett gemensamt problem. Som Bruno med flera (2014: 203) uttrycker det skapas ”shared identities” som bygger på informationen om att något är ”mycket”, ”vanligt” eller ”utbrett”. Enligt Bests terminologi (2001: 17) presenteras så kallade big numbers, vilket i detta fall blir en fråga om ”small numbers” (”bara 2 procent”) med stor effekt. Detta är ett kraftfullt sätt att sätta press eller väcka uppmärksamhet kring en fråga och är en strategi som intressegrupper, aktivister och sociala rörelser ofta använder sig av. Strategin vilar i likhet med den retorik som tillämpas i styrningen ”uppifrån” på den auktoritet som

²²Se till exempel Regeringens pressmeddelande 2014-10-03: ”Kraftsamling för att förstärka den sociala barnvården”; Svenska Dagbladet 2016-08-30: ”Alarmerande ny studie om socialsekreterare”

siffrorna för med sig – de uppfattas som neutrala beskrivningar av verkligheten (Porter 1994; Best 2001). Dessutom, när statistik presenteras visuellt i diagram framträder estetikens betydelse: Komplexa fenomen kan förmedlas på ett enkelt och lättbegripligt sätt. Espeland & Stevens (2008: 422–424) skriver att de mest inflytelserika eller betydelsefulla representationerna av verkligheten, som utvecklat eller förändrat vårt sätt att se på eller förstå världen, består av grafer.

I en artikel har jag tidigare visat hur ledningsgruppen i Årby utarbetade ett diagram över det ökade antalet ärenden under en treårsperiod, i förhållande till hur många handläggare som fanns i kommunen (Hjärpe 2017). Diagrammet användes för att förhandla till sig nya handläggartjänster hos arbetsutskottet (AU): ”Det säger ju sig själv att man måste ha viss täckning för ett visst antal ärenden” konstaterade kontrollern Micke som skapade diagrammet. Att de lyckades med sitt initiativ tillskrev de själva att de med siffror synliggjort ”ett faktum”. Det var först då som politikerna lyssnade till något utredarna och cheferna försökt påtala flera gånger tidigare. När jag frågar dåvarande enhetschef Erik om man inte kunnat få gehör för den påfallande arbetsbördan tidigare lyder ett svar:

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

(Intervju med Erik, före detta enhetschef)

Statistik blev framgångsrik ammunition för ledningsgruppen i kampen om medel till sin verksamhet. Det var först när de presenterade ett diagram som de fick gehör för vad de under en längre period försökt förmedla till kommunens politiker: att de gick ”på knäna” av en eskalerande arbetsbörda. Deltagarna producerade statistik för att göra anspråk på behovet av mer personal. Handlingen syftade återigen till att synliggöra arbetsbelastning. Inte i ett reaktivt syfte för att försvara sig mot dåliga siffror, utan med en proaktiv agenda för att förebygga och förhindra att hamna i de dåliga siffrorna. Enligt Bruno med fleras (2014) ramverk är det en ”affirmativ” strategi på så sätt att ett problem – underbemanningen – visualiseras i siffror och vinner erkännande.

Även i flera andra sammanhang observerades förberedelser för planerade eller föreställda framtida konfrontationer där siffror skulle fungera som bevis eller ammunition. Utifrån samma grundantagande om siffrors auktoritet ville

deltagare utifrån olika intressefrågor antingen börja föra statistik över något eller förbättra redan existerande former, för att synliggöra arbetet i siffror. Det som mäts och rapporteras på en arbetsplats utöver sådant som efterfrågas ”uppifrån”, är ett resultat av vilka enskilda intressefrågor som anställda, chefer som handläggare, med framgång drivit igenom.

Bakgrundsarbete synliggörs

På vägen ut i tamburen efter mötet blir jag stoppad av en av mottagningshandläggarna, Milla. Hon frågar om jag fick något nyttigt till min studie om siffror under mötet. Och så berättar hon att i en annan kommun där hon jobbat, ”där var det viktigt detta med statistiken och så, att man visade allt man gjorde”. Hon förklarar att i den andra kommunen förde man också statistik över rådgivningssamtal, det vill säga samtal som mottagspersonalen tar emot men som inte leder till att en utredning inleds: ”Men de tog ju ändå en massa tid av oss i mottaget”. Hon berättar att ”det är ju över sextio procent av alla samtal vi får som inte går till utredning, det är ju en sak som går förlorad här i Tingstad, den syns inte i statistiken här, jag tänkte att jag skulle nämna det för dig, det kunde ju vara intressant. Det är ju också en massa jobb som vi gör, men som inte räknas...”.

(Fältanteckning från samtal med mottagningshandläggare Milla)

Milla vill synliggöra mottagningshandläggarnas arbete på samma sätt som utredarnas arbete blir synliggjort genom de mätningar som rapporteras till högre chefer och politiker. I hennes uppdrag ligger att sortera bland de anmälningar och ansökningar som kommer in till socialtjänsten. Enbart de som bedöms tillräckligt allvarliga skickas vidare till utredarna och blir ”ärenden”. När hon ger rådgivning till medborgare eller professionella i andra organisationer blir detta ”jobb som vi gör, men som inte räknas” eftersom det inte är något som det förs statistik på. Mottagningsarbetet på en utredningsenhet har karaktären av det som Leigh Star & Strauss kallar ”background work” (1999: 20), det vill säga osynliga uppgifter som förväntas bli utförda, men som är dolda i rutinerna. Sådana sysslor utförs ofta av sjuksköterskor, sekreterare och andra som på olika sätt ger service i sin yrkesroll. Millas förberedelser inför det ”riktiga” arbetet med utredningar kan jämföras med sjuksköterskans ”triagering” på vårdcentralen där vissa patienter bokas in till läkartid, andra till en sjuksköterska, medan vissa får rådgivning på telefon. Så som Milla uttrycker sig är det inte bara att arbetet inte syns, det till och med ”går förlorat”, om det inte framställs statistiskt.

Senare samma månad när jag skuggar Milla under en arbetsdag återkommer hon till ämnet vid flera tillfällen. Jag förstår att det finns en specifik anledning till att hon är mån om att synliggöra mottagningspersonalens arbete just nu. Stefan har annonserat besparingar, något som diskuterades på flera andra möten jag observerade. Milla befarade att det som inte mäts är det som kommer att skäras ner på först:

Då kanske de tror att här i mottaget behövs inte så mycket personal. Så det känns som att det är upp till mig att visa varför de inte ska ta bort det som just vi gör. Det ska synas det man gör, annars får man inte plats, och däruppe (pekar uppåt) är det siffror som gäller. (Fältanteckning från samtal med Milla)

Utifrån en föreställning om att de chefer som ska bestämma över nedskärningarna inte erkänner mottagningssekreterarnas värde föreslår Milla ett föregripande synliggörande. Förslaget innebär skapandet av en för denna kommun helt ny statistisk kategori, ”rådgivningssamtal”, vilken hon kan använda som ammunition i en förhandling om vem som ska få behålla sitt jobb. Formuleringen ”det är upp till mig att visa” antyder att detta är något som hon uppfattar behöver bevakas ”underifrån.” Om ingen tar sig an uppdraget att införa dessa kategorier förblir arbetet osynligt. I studier som gjorts om sjuksköterskors kamp för synliggörande beskrivs, som redan nämnts, drivkrafter som professionalisering och statussträvanden (Bowker, Timmermans & Stars 1996), eller ökad autonomi gentemot läkarprofessionen (Wagner 1993: 299). I Millas fall handlar det snarare om att vinna ett mycket mer grundläggande synliggörande – som om arbetet inte finns om det inte preciseras och räknas.

Mörkertal förs i ljuset

Best (2001: 33–34) påpekar att när ett nytt socialt problem uppmärksammas kan mörkertalet, det vill säga okunskapen om hur utbrett ett problem är, i sig vara upprinnelsen till en mobilisering. Första steget blir att börja mäta fenomenet. Men även när mätningar redan har gjorts, finns någon form av oupptäckt mark, liksom ett intresse hos vissa aktörer att lyfta fram denna i ljuset. En strategi kan då vara att bestämma sig för att ändra på tillvägagångssätt som medför att statistiken ser bättre ut än vad den egentligen är. I avsnittet om motkontroll i kapitel 7 beskrev jag hur några handläggare sade sig ogilla strategin att arbeta utanför arbetstiden. Detta var att göra utredargruppen en björntjänst, menade handläggarna, eftersom ”ackordet” eller standarden kring vad som borde presteras pressades uppåt. I det kapitlet

var syftet att visa hur handläggare inte bara kontrolleras av chefer utan också kontrollerar varandra för att hålla prestationsförväntningar ”i schack”. När deltagarna diskuterade övertidsarbete kom emellertid också synliggörande av arbetsbelastning på tal, vilket framkommer när jag och handläggare Patrik pratar om utredningstider:

Jag vet att det har funnits kollegor som har smygjobbat för att verka effektivare än vad de egentligen är, där man har jobbat hemifrån och på tåget med journalanteckningar. Och visar man uppåt då att man har en hög arbetskapacitet så är det fördelaktigt i en löneförhandling till exempel. Men jag är ju motståndare mot det eftersom att då syns det ju inte, det är inte representativt för verkligheten ju. Och det funkar inte för att folk går ju in i väggen. Men jag vet att vissa gör så.

(Intervju med handläggare Patrik)

Förutom kritiken som riktas mot kollegor och som enligt Patrik bidrar till en orättvis prestationsskillnad, framkommer också en agenda som handlar om att synliggöra hur mycket handläggare ”faktiskt” arbetar. Om man jobbar över ”då syns ju [arbetet] inte...”, vilket leder till att kollegor ”går in i väggen.” Patrik, liksom andra deltagare förespråkar istället en kollektiv strategi om att låta arbetet ”svämma över” som en annan deltagare uttryckte det. Istället för strategin som Flaherty (2003) skulle kalla ”time shifting” (att laborera med sin egen tid och anpassa sig) förespråkas en synliggörandestrategi som snarare består i att öka på den statistiska kategorin ”försenade utredningar”. Detta antas mera gynnsamt i det långa loppet för den enskilde som inte bränner ut sig, men framför allt för gruppen som kan skapa rimliga förväntningar på vad de kan prestera och vilka resurser som behövs på avdelningen.

Ackroyd & Thompson (1999: 63) har påpekat att egocentriska handlingar som gynnar den enskilde arbetstagaren men missgynnar kollegorna som grupp ofta är föremål för informella sanktioner av kollegorna. Motstånd på arbetet syftar ofta till att bibehålla eller återta autonomi och kontroll och bygger på gruppens förmåga att organisera sig internt, ofta genom informella och implicita överenskommelser (ibid: 54). I det här fallet söks en överenskommelse om att inte låta enskilda prestationer baserade på övertidsarbete sticka ut inför cheferna eller bidra till ett falskt synliggörande av vad man kan prestera på arbetstid. Detta i sin tur ska leda till att den verkliga arbetsbelastningen, det uppskattade mörkertalet kommer att representeras bättre.

Att sluta försköna verkligheten

Det behöver emellertid inte vara en egocentrisk handling som får statistikförskönande effekter som gruppens sanktioner vänder sig mot. Även rutinartade kollektiva praktiker kan bli föremål för statistikaktivism som syftar till att synliggöra arbetsbelastning. När utredargruppen i Årby skulle sammanställa de "processkartor" som efterfrågades av Socialstyrelsen genom krav på "kvalitetsledningssystem" (SOSFS 2011:9) hamnade de ofta i diskussioner om de skulle återge hur arbetet faktiskt gick till eller hur det borde gå till. Ett konkret exempel var momentet för överlämning av ärenden mellan dem som arbetade i "mottaget" och utredarna. Enligt lagen ska det inte finnas något dröjsmål mellan beslutet om att inleda utredning som görs av mottagningshandläggaren och inledandet av själva utredningen (11 kap 1 § SoL). Detta var en utmaning i Årby under perioden i fråga eftersom det ofta saknades handläggare med utrymme att ta sig an ett nytt ärende. Formellt hade de dittills löst problemet genom att systematiskt sätta enhetschefen som ansvarig handläggare, även om hon senare delegerade vidare till en annan handläggare när det fanns någon ledig. Detta är ett slags *särkopplingsstrategi* som tillämpas för att hantera en pressad arbetsvardag och samtidigt bevara organisationens legitimitet inför omvärlden (Brunsson 1986). Det innebär samtidigt ett förskönande av "verkligheten" som för arbetsbelastningen får samma följder som när kollegor arbetar över. Den faktiska arbetsbördan osynliggörs. En diskussion uppstår när gruppen ska komma överens om vad de ska skriva på processkartan:

Aina (kvalitetssamordnare) har gjort ett förslag på hur överlämningen ska illustreras: "Här kan man ju se då att det ska ta max två veckor innan första kontakt... och att sedan kanske man inte alltid kan hålla det är ju en sak..." Hon undrar vad de andra tänker: "Kan vi skriva så?". Det blir tyst en stund, några suckar hörs ... "Jag vet inte riktigt" säger någon. Mottagningshandläggare Sofie tar till orda: "Men det är viktigt att det står med så att det framgår uppåt att vi har det jobbigt. Vi ska ju inte i detta läget förmedla en falskt positiv eller perfekt bild. Vi är inte en välorganiserad, välskörd organisation som flyter på. Så är det ju inte." Sandra (enhetschef) menar att "samtidigt är det ju bra att vi fastställer hur vi vill att det ska se ut. Så att vi vet det och kan jobba efter det ..."

(Fältanteckning från teammöte i Årby)

Tre olika agendor framkommer här. Till att börja med vill Aina, som är kvalitetssamordnare och har uppdraget att sammanställa dessa processkartor, beskriva något som faller inom ramen för lagens riktlinjer: hur lång tid det "ska" ta. Omständigheten att "man inte alltid kan hålla det", vilket under perioden

snarare tycks vara regel än undantag, blir för henne sekundärt. Processkartan får i det ljuset mer karaktär av "window dressing", det vill säga ett tänjande på hur rådande omständigheter kan representeras för att det ska se bra ut i förhållande till granskare och intressenter (se Meyer & Rowan 1977). För det andra har Sandra, som är enhetschef, istället ett "styrande" intresse med processkartorna. Genom att ange hur de "vill att det ska vara" kan kartan fungera som en instruktion som utredarna kan följa i sitt arbete. Sofie som är handläggare och har en tredje agenda framför att hon inte vill skapa en bild av en "välsmord, välorganiserad organisation" som inte stämmer med deras verklighet. Istället vill hon synliggöra de väntetider som faktiskt finns. Intressant här är motiveringen: "/.../ så att det framgår uppåt att vi har det jobbigt".

När sjuksköterskor på amerikanska sjukhus protesterat mot införandet av datoriserade dokumentationssystem som tillrättalägger arbetsprocessen på liknande vis, har kritiken handlat om att dessa system osynliggjort deras kompetens och komplexiteten i deras arbete (Wagner 1993). Dokumentations-systemen som initialt byggde på läkares medicin-ordineringslogik framställde sjuksköterskearbetet som enbart rutinbaserat och styrt av avgränsade tidsportioner, som ett kronologiskt "löpande-band-arbete" (ibid: 301). Detta poängterar Wagner (ibid) är bara en, och den minst komplexa, aspekten av deras arbete. Samma sak kan sägas om utredarnas arbete i socialtjänsten, nämligen att en processkarta som beskriver utredningsarbete som en förutsägbar väg förenklar och trivialiserar vad deras arbete går ut på. Det huvudsakliga argumentet som framförs av Sofie är emellertid att synliggöra den betungande arbetsbördan. Resonemanget som förs handlar om att om deltagarna beskriver en förskönad bild finns risken att de inte får mer resurser, och inte att deras insats förminskas "kompetensmässigt" som i fallet med sjuksköterskorna. Det handlar om arbetets grundläggande förutsättningar i form av resurser och förväntningar på vad handläggarna kan prestera, snarare än om professionaliserings- eller statussträvanden som i Wagners studie (jfr Ackroyd & Thompsson 1999: 54).

Samla sifferbevis för säkerhets skull

Ett problem som handläggare i alla kommuner som jag studerat tampades med var att även om de hade kommit fram till ett förslag på en kontaktperson, en behandling eller lämplig institutionsplacering kunde det vara svårt att få tillgång till insatserna. Antingen fanns det inga i närheten eller var det långa köer. Förutom den uppenbara nackdelen att klienten måste vänta på att bli

hjälpst ställs samtidigt handläggaren inför problemet att statistiken påverkas.²³ Fenomenet ”parkering”, det vill säga när handläggare remitterar till insatser som finns tillgängliga, snarare än de som visat sig effektiva för att göra sig av med ärenden, har beskrivits som en oönskad konsekvens av prestationsbaserade styrningssystem i socialtjänsten, bland annat i USA (Brodkin 2011) och i Sverige (Hjärpe 2015). Ett annat sätt att angripa problemet med långa köer är att tillämpa en statistikaktivistisk strategi för att påkalla behovet av insatser. Handläggare Felicia gör så genom att samla på sig ”sifferbevis” över hur långa väntetiderna är. I en intervju förklarar hon hur hon tänker:

Felicia: Jag har ju ett diagram där jag fyller i när jag har beviljat insatser och hur lång tid det tar innan den kan verkställas. Det har jag i ett Excel-ark. För att jag ska kunna se, för det är ju ett problem tycker jag att det är väntetid. Men jag tror inte cheferna förstår vilket problem det är. Det tar för lång tid att få in insatser.

Teres: För att...?

Felicia: För att öppenvården har för många ärenden...

Teres: Så du antecknar datum för ...?

Felicia: Datum för beslutet och när det sätts igång, när de faktiskt kan börja ... ja, och då har jag ju något att lägga fram när de själva (öppenvården) inte tycker att det är ett problem, då kan jag säga att i mina ärenden ser det ut så här. Sedan vems fel det är det skiter jag i men ...

(Intervju med handläggare Felicia)

Inför en konfrontation där Felicia föreställer sig att chefer och representanter för öppenvården inte vill se problemet med väntetider, genomför hon en egen tidmätning. På så sätt kan hon få fram fakta; ”i mina ärenden ser det ut så här”. Siffrorna blir hennes ess i rockärmen; ”då har jag ju något att lägga fram”, vilket antas göra skillnad vid konfrontationen. Hon tillämpar en strategi som ytterst handlar om att påtala ett ignorerat och till och med förnekat problem i syfte att överlämningsprocessen ska kunna gå fortare (jfr Best 2001: 10). Genom att skapa den nya besvärande kategorin ”väntetider till påbörjad insats” är målet att få cheferna att tänka annorlunda om fenomenet och erkänna

²³ I det här fallet handlar det om beslut som inte verkställts inom 3 månader (det vill säga, en liknande tidsstyrning), vilka ska rapporteras till Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) (se 16 kap 6f § SoL).

situationen som problematisk – i förlängningen bör de också göra något åt det. Statistiken hjälper henne att konstruera ett fenomen som ett problem det inte går att bortse från.

*

Likt myndigheter och organisationsledning stöder sig chefer och handläggare mot siffrors auktoritet och legitimerar sina agendor med ”big numbers”, diagram och andra visuella presentationer. Siffrorna står för auktoriteten och används för att föra fram argument från olika positioner, både av dem som styr uppifrån och underifrån. Kvantifiering är ett maktmedel som även anställda kan använda sig av för att utöva påtryckning, vinna gehör och kräva resurser (Bruno et al 2014:200). Deltagarna i min studie utnyttjar detta utrymme kreativt och synliggör andra, särskilt utvalda aspekter av arbetet. De låter sig inte styras blint utan agerar för att bevaka sina egna intressen (jfr Ackroyds & Thompsons 1999: 35).

Jag har analyserat motståndsuttryck av varierande dignitet, från nyansering av en kategori i försvarsposition till synliggörande med anspråk på att konstruera nya problem och fenomen. Strategierna har åtminstone två saker gemensamt: dels att de uttrycker en protest mot en förenklad representation av arbetet, dels att de består av synliggörande med hjälp av alltmer förfinade måttstockar. Deltagarna tycks vilja kommunicera att statistiken må se illa ut, men argumenterar för att de arbetar hårt och att deras ärenden är tunga och många, ibland till och med så många att de inte hinner med. Handläggarna synliggör arbetstyngd och arbetsmängd för att överbrygga de förväntningar på en förklaring som uppstår när siffror visar att mål inte uppfylls. Några strategier är mer defensiva och formulerade som bemötande av ofördelaktiga resultat, medan andra strategier är djärvare och syftar till att föregripa att inte behöva uppvisa ofördelaktig statistik. Till skillnad från andra studier av människobehandlande yrken handlar det alltså inte om att visa upp kompetenser och certifieringar i professionaliserings- eller legitimeringssträvanden (se Hall 2012: 251; Levay & Waks 2006). Inte heller handlar det om meningslös skyltfönsterverksamhet (Meyer & Rowan 1977), eller om statistikmanipulationer (Hjärpe 2017), utan om ett grundläggande erkännande av arbete och om mer resurser för att klara uppdraget. Oavsett vad än styrningen med hjälp av tidsstandarder, jämförelser eller kontrollsystem syftar till – rättssäkerhet, ökad transparens, mer vetenskaplig koppling, eller för den delen effektivisering – är en konsekvens att socialsekreterarnas arbetstid utmanas. Det är bland annat den faktiska arbetsbördan som deltagarna menar har osynliggjorts genom de siffror som tillämpas ”uppifrån”.

Synliggörandets avvägningar

Bowker & Leigh Star (2000) och Lampland & Leigh Star (2009) påpekar att standarder och klassificeringar, det vill säga system där något synliggörs på ett systematiserat eller standardiserat sätt alltid måste kompromissa med andra betydelsefulla aspekter. I ytterligare en studie av sjuksköterskor skriver Leigh Star & Strauss (1999: 20–21); “The ways in which the attempts to make nurses’ work more visible is fraught with trade-offs and politics.” De menar att när man öppnar upp för att synliggöra arbete genom kvantifiering och mätning, riskerar den som utvecklar sådana mätsystem att göra våld på eller begränsa de anställdas autonomi utan att nödvändigtvis få relevant information om hur arbetet utförs. Synliggörande av arbete innebär på ett eller annat sätt alltid en kompromiss i förhållande till den professionelles handlingsutrymme, menar författarna. I den sista delen av detta kapitel undersöks olika situationer där avvägningar måste göras och när viljan att synliggöra arbetsbelastning kan få negativa konsekvenser.

Ökad kontroll och insyn

For every gain in granularity of description, there may be an increased risk of surveillance... (Leigh Star & Strauss 1999: 24)

Synliggörande som tjänar ett syfte öppnar också för kontroll och insyn utifrån vilket kan bli kontraproduktivt och repressivt. Detta är en av de mest betydande så kallade trade-offs (kompromisser) eller avvägningar som Bowker & Leigh Star (2000: 30, 250) menar att personal i dagens organisationer har att hantera. Det finns inget sätt för den som producerat statistiken att bestämma hur den senare kommer att användas av andra. Gilles (2014) beskriver hur ledningen på ett franskt företag ”kidnappade” hälsostatistik framtagna av företagsläkare i forskningssyfte, och använde den för att ranka och jämföra avdelningar med varandra. Läkarna som utvecklat en alternativ mätmetod i protest mot företagets tidigare instrumentella fokus kunde sedan inte kontrollera hur deras resultat användes. I en tidigare refererad studie om sjuksköterskor av Wagner (1993: 306) framkommer att när sjuksköterskorna började arbeta efter ett standardiserat och datoriserat behandlingsprogram innebar det å ena sidan ökad kontroll för sjuksköterskorna själva genom de strukturerade tidsscheman som programmet innebar. Arbetssättet medförde att de blev de mindre styrda av akuta ”ad hoc” anspråk från läkare och patienter. Verktuget kunde också användas för att tydliggöra förväntningar och rimlig arbetsbörda. Å andra sidan

innebar detta att de kategorier som skapats för att representera arbetet, matchade ledningens styrningskategorier. I Wagners studie började exempelvis ledningen komma med direktiv om hur sjuksköterskorna skulle ändra sina prioriteringar och arbeta mer kostnadseffektivt (ibid). Under mitt andra fältarbete i Årby fick jag veta att de extra handläggartjänster som tillsatts några år tidigare med hjälp av diagrammet över ökande ärendemängd, var på väg att tas bort igen. Jag diskuterar fallet med en administratör:

Dimitri (administratör): Men nu använder man samma [diagram] för att dra ner på tjänster så då är man inte lika pigg på det längre, haha.

Teres: Är det så?

Dimitri: Ja det har ju minskat i alla fall ... Men det är ju jättebra att man nu har en faktagrund för hur belastningen ser ut. Inte bara en upplevd grund, för den kan man alltid ifrågasätta. Kan du få siffror på det, det är ju jättebra. Det är också bra att när det drar ihop sig att man kan säga att ”nä vi ersätter inte den tjänsten” för det antal ärenden vi har nu, de motiverar inte det. Och är det så att det inte funkar, så kan det vara något annat än antalet socialsekreterare som är bekymret.

(Intervju med Dimitri, administratör i Årby)

Här återkommer synen på siffrorna som faktagrund, med tillägget att dessa inte ”kan ifrågasättas” på samma sätt som upplevelser kan göras. Dimitri framför genom uttrycket ”inte lika pigga på det längre” att han uppfattat att handläggarna inte ansåg att den ärendeminskning som noterats hade minskat deras arbetsbörda. När jag pratade med controller Micke menade han att nu skulle det bli upp till avdelningschefen att ”hitta någon form av parameter som säger att denna bemanning är ett minimum för att bedriva socialtjänst”. Med andra ord behövde man lägga fram bra argument för varför tjänsterna skulle få finnas kvar.

Poängen jag vill göra här är att när deltagarna producerade det första diagrammet bidrog de till ett instrumentellt kalkylerande kring hur många tjänster som behövs i förhållande till antal ärenden. Genom denna statistik blev information om bemanningsbehov ett ”gemensamt material” för alla i organisationen, och därmed inte något de kunde kontrollera själva. Detta tjänade dem väl i en given situation, men mindre väl i en annan. Cecilia Lindholms (2003) avhandling inom företagsekonomi handlar om hur ”ansvarighet” konstrueras i socialtjänsten. Det framkommer att ökad kontroll och insyn också kan användas av intressenter utanför den egna verksamheten.

Här blir osynliggörandestrategier istället ett sätt att skydda verksamheter (jfr Blomgren & Waks 2015: 89). Ett behandlingshem sökte exempelvis olika sätt att osynliggöra beläggningsstatistik då de upptäckt att de så kallade vårdköparna tillmätte stor betydelse till denna som en indikation på vårdens kvalitet (ibid: 186). Siffror tycks med andra ord både ge och ta kontroll från dess producenter (Mau 2019: 134).

Administrativ tillväxt

För att följa upp ett tema som återkommit genom hela denna avhandling vill jag visa att även synliggörandet, liksom tidsstyrandet, jämförandet och kontrollerandet skapar administrativt arbete. Viljan att synliggöra kan också gå på tvärs med den arbetsinsats som dessa nya aktiviteter kräver. Vi har sett att kontrollarbete sväller. Vi har också sett hur diskussioner kring rättvist jämförande, och om hur och vad som ska mätas tar tid i anspråk. Så gör också synliggörandet och professionella måste väga om det är värt det extra arbetet. Jag beskrev tidigare hur mottagningssekreterare Milla önskade föra statistik över rådgivningssamtal för att synliggöra sitt arbete. I Årby hade en liknande idé kommit som förslag från cheferna som i sin årsrapportering ville uppmärksamma mottagningspersonalens arbetsbelastning. Här ville man föra statistik inte bara över rådgivningssamtal, utan också över klienter som bad om journaler, eller yttranden och intyg av olika slag. När de presenterade idén för handläggarna stötte de på patrull, med hänvisning till det extra administrativa arbete det skulle innebära. Aina (kvalitetssamordnare) och Johanna (avdelningschef) i Årby väger behovet att synliggöra mot ökad arbetsinsats:

Aina: Ja, det är ju frågan vad vi vill med den här informationen? Vill vi visa att det finns en arbetsbelastning...

Johanna: Ja, och det är ju det som är dilemmat, för registrerar de inte så kan vi inte visa arbetsbelastningen ... Men det är synd att vi inte registrerar det för att titta här: 314 stycken år 2015, det är ganska mycket.

Aina: Jag vet att det blev för mycket för mottaget att sitta och registrera dem, så man bestämde sig för att ta bort dem. De är ju skyldiga att serva de här myndigheterna med information vilket de gör också, men de registrerar inte det.

Johanna: Men då är vi ju återigen tillbaka i detta. Ska jag kunna visa en arbetsbelastning ... så detta är ju ett vågspel detta.

Aina: Ja, vi får ta den diskussionen med enhetscheferna

Johanna: Ja, det kan väl inte ta så lång tid att bara lägga in det, det är ju ingen BBIC process, det är bara några klick.

(Fältanteckning från arbetsmöte i Årby)

Återigen: deltagarna har en tydlig och medveten agenda, de ”vill något” med att ta fram den aktuella informationen men tvingas balansera mellan synliggörandets förtjänst och den tillkommande arbetsbördan. Här kommer de fram till att arbetsinsatsen är värd att genomföra trots att handläggarna vid tidigare tillfällen valt bort momentet.

Det krävs också koordinering kring mätande och statistikinsamling och flera moment kan gå fel. Som påpekats tidigare innebär detta att någon, oftast en administratör eller mellanchefer, behöver lägga avsevärd tid på att det som syns utåt stämmer och ser bra ut. På så sätt uppstår ett korrigering eller anpassande av vardagspraktiken för att tillfredsställa statistiken. I mitt material finns flera exempel där någon säger ”det ser inte bra ut att ...” eller ”för att statistiken ska bli rätt,” vilket föranleder initiativ om någon form av förändring i praxis. Aina upptäckte exempelvis ett gammalt ärende som en sjukskriven handläggare underlåtit att avsluta: ”Där fanns en aktualisering som låg på 619 dagar, det förstörde ju vår statistik, så att säga,” förklarade kvalitetssamordnaren. Detta föranledde en rutin där enhetschefer på bestämda tillfällen skulle gå in och kolla så att statistiken stämde. Dessa resultat som visar på ökande administration sprungen ur viljan att producera siffror som fakta och bevis, bidrar till det växande forskningsområdet kring administration (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014) dokumenteringspraktiker (Falkenström & Hjärpe 2018; Jacobsson & Martinell Barfoed 2019) och dokumentstyrning (Agevall et al 2017).

Ett begränsat språk

Standarder, siffror, kvantifieringar och statistik är alltid på något sätt komplexitetsreducerande. Idéhistorikern Sven-Eric Liedman (2013) kallar exempelvis siffror som används för att beskriva kvalitet och resultat, som exemplen i den här avhandlingen, för ”pseudo-kvantiteter”. Till skillnad från ”riktiga” kvantiteter (temperatur, volymer och så vidare) ger de inte precisare, utan snarare luddigare information om det aktuella fenomenet. Likaså skriver Mau (2019: 129) att ”any metric representation of the diverse, multi-dimensional, and highly nuanced spectrum of activities in day-to-day living will inevitably be simplistic and one-sided”. Vad dessa och andra författare vill framföra är alltså att det finns betydande aspekter av arbete som aldrig kommer

att kunna fångas genom kvantitativa representationer. Dessa förhållningsätt finns också representerade bland deltagarna i denna studie. I Vimarstad var handläggarna ambivalenta inför siffrorna på pulstavlan och hur de representerade biståndsbedömningsarbetet. Så här diskuterar handläggarna Krister och Tanja:

Krister: Vad säger de där siffrorna egentligen, och det har vi ju ältat väldigt mycket i gruppen, ju ...

Tanja: Ja, de säger ju ingenting, de är ju ganska missvisande.

Krister: För det är ju ändå jättesvårt att uppskatta arbetsmängd, trots att man har alla de där siffrorna ... en utredning kan ta en halvtimme att skriva, mot att en annan kan man sitta med i en vecka, på riktigt... trots all statistiken så är det svårt att säga hur mycket man har att göra.

Teres: Så man kan egentligen inte räkna så menar ni?

Krister: Nä och det är jättesvårt att

Tanja: Bara assistansärendena emellan kan ju skilja sig jättemycket. Det kan vara superkomplicerat i ett och enklare i ett annat. Det är inte helt lätt att ranka assistansärenden i tid egentligen.

Krister: Ja ... trots att man försöker, det är väldigt svårt att mäta arbetsmängd.

(Parintervju med handläggare Tanja och Krister i Vimarstad)

När Strannegård (2007: 20) och Jönsson (2007: 155) beskriver omätbara kvaliteter tar de upp sådant som ofta beskrivs som "mjuka" värden såsom estetik, etik, symbolik och känsla; "det unikt personliga", "det gemenskapssträvande", upplevd mening och sammanhang. Bowker & Leigh Star (2000: 247) identifierar sjuksköterskans indirekta omvårdnad (t.ex. koordinering och planering) om patienten som svårare att klassificera än den direkta omvårdnaden (ge medicin, byta kläder). Tanja och Krister visar i denna dialog att även "hårda", redan kvantifierade värden som "ärendemängd" har begränsningar. Varje utredning är unik och tar olika mycket tid och engagemang i anspråk. Även underkategorin "assistansärenden", som i Vimarstad fyller samma funktion som vi såg att "LVU-ärenden" eller "omedelbart omhändertagande" fyllde i Årby, nämligen att skilja ut tunga ärenden, menar Tanja är reducerande. Även denna grupp av ärenden har stora skillnader sinsemellan. Frågan är då om de nyanserade, omformulerade eller

nyttillkomna administrativa kategorier och underkategorier som deltagarna producerat, exemplifierade i detta kapitel, åstadkommer den efterfrågade representationen av arbetets komplexitet. All sorts klassificering måste med nödvändighet kompromissa med mångfald, kvalitet och komplexitet (Bowker & Leigh Star 2000: 231) vilket också deltagarna genomgående uttrycker på flera olika sätt. Mau (2019: 138) menar att standardisering är diversifieringens naturliga fiende då uppmärksamhet och beteenden kommer att drivas mot det som indikatorerna mäter, och indirekt vad som kan mätas. På flera sätt har deltagarna diversifierat arbetsrepresentationen med hjälp av siffror, men frågan återstår hur långt denna strategi tar dem?

Att synliggöra det osynliggjorda – en summering

Jag har avslutat avhandlingens empiriska framställning med att analysera en synliggörandekamp där administrativa kategorier fungerar som verktyg. Statistiska resultat för arbetslag, enheter, organisationer och ibland individer skapas i olika redovisnings-, rapporterings- och rankningssammanhang där framgångar och misslyckanden bedöms i förhållande till måluppfyllelse eller genom jämförelser med andra.

Synliggörande med hjälp av förfinade eller nya mått identifierades sedan som en återkommande strategi som deltagarna använde sig av för att svara mot det selektiva synliggörande som blev följden av tidsgränser, pulstavlor och checklistekontroll. Deltagarna producerade siffror både ”defensivt” för att förklara och försvara resultat men också ”proaktivt” för att inte bli bortprioriterade i nedskärningar, för att kunna kräva mer resurser eller för att ha som argument i förhandlingar. Strategierna innebar ett ifrågasättande av den representation som åstadkoms av mått som valts uppifrån och handlade genomgående om att synliggöra arbete, arbetsinnehåll och arbetsbörda. Deltagarna tycktes vilja kommunicera att även om resultaten är otillfredsställande så arbetar de hårt med många och tunga ärenden.

De defensiva strategierna formulerades som ett direkt svar på ”besvärande” statistik. De handlade om att skapa underkategorier av tunga och lätta ärenden, att skapa nya administrativa rutiner för att förskjuta ansvaret från handläggare till politiker, om omformulering till kategorier med inbyggt rättfärdigande och slutligen om att sätta siffror i relation till andra siffror för att framstå i bättre dager. I andra fall ville deltagarna synliggöra nya aspekter av arbetet för att erhålla ett grundläggande existensberättigande, synliggöra bakgrundsarbete, förhandla till sig nya tjänster eller inte bli bortprioriterade i nedskärningar.

Dessa mer proaktiva eller offensiva strategier handlade om att samla ny statistik över sådant som inte tidigare mätts alls. Detta kunde bland annat innebära att sluta "mörka" eller kompensera så att vissa aspekter inte blev rättvist prioriterade i statistiken. Statistiken användes som ammunition för att synliggöra och konstruera dessa aspekter som viktiga för arbetet.

Slutligen visade jag på de kompromisser som detta synliggörande innebär i form av ökad kontroll och insyn, administrativ tillväxt och det begränsade språk som det erbjuder.

Kapitel 9. Tilltagande mätkulturer i socialtjänsten

I avhandlingen har jag undersökt hur socialtjänstens arbete formas kring mätning och kvantifiering. Jag har visat hur siffror används i styrningstekniker som tidsbegränsar, jämför, kontrollerar och synliggör och undersökt både de medverkande och motverkande praktiker som uppstår i förhållande till sifferstyrningen. Detta avslutande kapitel avrundar studien med en diskussion om den kunskapssyn som konstrueras genom dessa styrningstekniker och motpraktiker och konsekvenser det får för hur socialt arbete förstås och praktiseras.

Det är i spänningen mellan sifferstyrning och dess motstånd som jag menar att socialtjänstens lokala mätkulturer föds. I den mest grundläggande bemärkelsen kan en mätkultur identifieras genom siffrors attraktionskraft för dess medlemmar liksom den påverkan som kvantifiering därigenom får på kulturen (se t.ex. Ajana 2018: 1). Jag har visat att sådana kulturer formas genom hur siffror produceras både ovanifrån och underifrån, ofta som interaktiva svar till varandra. När förhandlingar kring vad som ska mätas och hur det ska mätas blir en del av vardagen byggs sifferstyrningen upp från båda håll genom de förslag på mått och mätsätt som tvingar fram reaktioner och svar som också tenderar att vara kvantifierade.

För att legitimera nya styrmodeller efterfrågas en kulturförändring i den offentliga sektorn, vilket bland annat lärs ut inom ledarskapsprogram för socialtjänstens chefer (se Hjärpe 2015). Vad som åsyftas är ett ideal där välinformerade anställda i allt högre utsträckning gör sådant som de *vet* hjälper eller ger resultat för klienten. Det är ett ideal där socialarbetare är rationella, effektiva och service-minded. Med resultat för ”brukaren” i åtanke väntas alla delta i kontinuerliga utvärderingar för att säkerställa att skattemedel inte används till aktiviteter som pågår blott av tradition eller gammal vana. De kulturer jag observerat är emellertid allt mer administrativt orienterade kulturer, med en upptagenhet kring vad som kan mätas och hur, och i vilka det

produceras alltför mått att bevaka, uppdatera, förfinas eller ändra på. Socialarbetares tidsanvändning och kunskapstillämpning ifrågasätts och tid behöver ägnas åt att forma arbetet kring nya utvärderingsbara styrmodeller, liksom att bevisa, motivera eller försvara vad tiden används till. Det som inte kan mätas hamnar alltmer i skymundan. Förhandlingar om makt och inflytande som ständigt närvarar på alla arbetsplatser pågår här på en ny arena med nya verktyg; de administrativa statistiska kategorierna.

Mätkulturerna inbegriper åtaganden om och premiering av att hålla tidsbudgetar, prestera enligt kvantifierade normer, följa checklistor och andra strukturerade tillvägagångssätt (jfr Kurunmäki & Miller 2006). Anställda har tydliga och definierade referenspunkter att förhålla sig till och tar ansvar för att styra sig själva mot dessa mått (jfr Miller 2001: 381; Mau 2019: 105). Organisationens prestationsmått blir måttstockar att värdera sig emot och anställda blir därför allt mer upptagna av hur deras arbetsinsats syns utåt och blir allt bättre på att synliggöra sina prestationer. Det blir lika viktigt att rapportering och dokumentation genomförs och att statistiken stämmer som att klientmöten genomförs och blir meningsfulla. En oundviklig uppmärksamhetsförskjutning och administrativ tillväxt kan kopplas till utgångspunkten att "bara det som räknas räknas" och de metapraktiker som breder ut sig kring siffrorna. Det finns skäl att diskutera hur effektiv, rationell och brukarorienterad denna kultur är. Jag ska först diskutera några av mätkulturens uttryck, det vill säga de sätt som den formas såsom detta framträtt i min studie, och sedan några av dess möjliga konsekvenser och innebörder.

Mätkulturernas uttryck

Kunskap har konstruerats på olika sätt i olika sammanhang genom historien och i olika kulturer. Den medicinska kunskapens innehåll förändras exempelvis genom olika diagnoser som kommer och går och vad som betraktas som sjukt och friskt. Även synen på vilken sorts kunskap som är legitim eller mer legitim än andra förändras, vilket kan exemplifieras med den västerländska kulturens traditionella högaktande av läkarens kliniska expertis (se Atkinson & Gregory 2008). I de mätkulturer jag studerat konstrueras på flera sätt ett slags kunskapshierarki genom den auktoritet som kvantifiering tillskrivs, och hur mätning allt mer får huvudrollen i vardagslivets interaktion (jfr Berger & Luckmann 1979). Kvantifiering i sig inte är oförenlig med andra kunskapsformer. I det praktiska, erfarenhetsbaserade eller till och med tysta yrkesutövandet kan det exempelvis finnas såväl kvantitativa som kvalitativa underlag för de professionellas beslut och bedömningar (jfr Bornemark 2018). Men samtidigt som det erfarenhetsbaserade och oartikulerade ifrågasätts görs

det kvantifierbara och redovisningsbara alltmer överordnat. Baserat på mina resultat vill jag särskilt uppmärksamma hur retorik, fakticitet, distansering gentemot det subjektiva och reproducerande motstånd får betydelse för hur den kvantifierade kunskapen blir viktig i en flora av olika kunskapsformer. De diskuteras kort var för sig.

Förbättringsretorik

Allra mest tydligt uttrycks mätkulturen i den sorts retorik som i argumenterande och övertygande syfte direkt adresserar socialarbetarnas kunskapsanvändning där den tysta och praktiska kunskapen framställs som ovetenskaplig, omodern och bakåtsträvande (Jfr Martinell Barfoed & Jacobsson 2012). Kontraster och motpoler skapas mellan "irrationellt" och "känslostyrt" arbete i motsats till "rationellt" och "faktastyrt". "Känna, gissa tro – kulturen" ställs mot att man vill "veta", ha underlag "svart på vitt" och "visa i siffror" istället för att "orda" eller "irra runt". Synsättet reflekteras även i en norm som etablerar sig om att en modern professionell självklart kontinuerligt utvärderar sitt arbete (jfr Lindgren 2006). Retoriken kan även innefatta en moralisk dimension om att det är oansvarigt att inte mäta eftersom det kan leda till förbättring. Denna utvärderings självklarhet kallar antropologen Renita Thedvall (2015: 50) för "the ethics of evaluation." En hierarki etableras med hjälp av binära kategorier där den upplysta, moderna och vetande professionsutövaren förordas framför det enda alternativet; den icke-uppdaterade och irrationella socialarbetaren (Jacobsson & Meeuwisse 2018). Den objektivitet som kvantifieringen antas föra med sig åberopas vidare som legitimerande skäl för den förändring man vill åstadkomma och mätandet är samtidigt själva verktygen för förändringen (jfr Porter 1994). Den egna agendan kopplas ihop med de "objektiva" siffrorna, medan den andra agendan, den som ska förändras, kopplas ihop med det subjektiva. Sådan retorik har framträtt på chefskurser, på ledningsmöten, när rapporteringar ska skickas in, men också när socialekreterare samlar bevis att ha "på papper". Det faktum att denna vad Rose & Miller (1992: 181) kallar "programmatiska", eller normativa del av kunskapsstyrningen är framträdande, och att sådan retorik fortfarande behövs, kan samtidigt ses som tecken på att agendan är utmanande och att som princip är det inte (ännu) alltigenom accepterat, än mindre helt internaliserat, att socialt arbete ska bygga mer på den typ av mätningar som föreslås (jfr Weisz 2005: 380).

Siffrornas fakticitet

Utöver den explicita retoriken framträder siffrornas höga status genom hur snabbt styrningsinstruktionerna internaliseras och blir självklara utgångspunkter i arbetsvardagens interaktion. Att utredningstiden, pulstavelstatistiken och de viktade ärendekategorierna i stor utsträckning efterföljs är inte det som är mest intressant att diskutera. Dessa siffror ingår i styrningsformer som redan i sig för med sig auktoritet och makt. Inte minst gäller detta utredningstiden för barnavårdsutredningar som är en lag, men även pulstavlorna och ärendemättningsmodellen är delar av handfasta styrningstekniker som ofta initieras av chefen eller ledningen. Det intressanta är *att* man styr med just siffror och den nästintill omedelbara fakticitet som omger de budskap och instruktioner som de genererar. För att de är just siffror. Eller uttryckt annorlunda: det intressanta är hur siffror blir resurser i styrningen genom att de snabbt reifieras och erhåller ett slags bortommänsklig fakticitet, blir självklara och förgivettagna fakta (jfr Berger & Luckmann 1979). Inom människobehandlande yrken är ett traditionellt vanligt sätt som fakta konstrueras genom de professionellas narrativa presentationer. När läkaren sätter en diagnos, eller socialarbetaren presenterar en klients problem inför kollegorna blir information som sammanställs och tolkas av den professionella till fakta om patientens sjukdom eller familjens problem. Dessa narrativ får auktoritet och trovärdighet för att vi sätter tilltro till läkarens eller socialsekreterarens bedömning (Atkinsson & Gregory 2009; Hall 2019). I min studie är det varken de professionellas erfarenhet, eller chefens plats i den organisatoriska hierarkin som underbygger fakticiteten, det är att mått och siffror uppfattas som objektiva och neutrala (jfr Porter 1995). Denna reifikation vilar på den mening som deltagarna skapar kring siffrorna, inte minst genom värderingar som uppstår när de sätts i relation till mål, standarder och andras prestationer.

Allra mest tydlig var den nästintill automatiska fakticiteten när jämförelser mellan anställdas ärendeproduktion i en handvändning skapade värderingar och antaganden som kom att styra arbetsordningen. Slutsatser som drogs om den relativa prestationen kunde åberopas som argument som trumfades slutsatser eller bedömningar som baserades på annan logik. Att en handläggare hade jämförelsevis sämre statistik än kollegorna blev ett starkare och mer objektiva argument än andra logiker om kontinuitet för brukaren, samordning av olika sysslor och professionell stolthet som också framfördes. Fakticiteten var också tydlig i hur osäkerheten kring ett ärendes omfattning och problematik i alla fall tillfälligt bäddades ner i de tyngdkategorier som de viktades in i och som sedan med fast hand och stor säkerhet dikterade vad som skulle göras i ett ärende. Ytterligare ett exempel är hur tidsgränsen som egentligen bara sätter

en övre gräns för hur länge barnavårdsutredningar får pågå, kom att bli en norm för hur lång tid en utredning tar oavsett dess problematik. Styrningsinstruktionerna blir föremål för deltagarnas uppmärksamhet och måttstockar mot vilka deltagarna, ofta genom självstyrning, orienterar sin aktivitet oavsett om det är i medverkande eller motverkande syfte. Detta har synts i det tids-, jämförelse- och kontrollarbete som jag beskrivit där jag har visat hur deltagarna ”gör” i förhållande till aktuella prestationsmått och standards (Desrosières 2011; Mau 2019: 105).

Distansering från det subjektiva

Ett speciellt sätt som fakticiteten kommer till uttryck, och som *in action* illustrerar den kunskapshierarki jag beskriver, är hur siffror används som verktyg för distansering i mellanmänsklig interaktion. Jag har sett hur kvantifiering kan vara en ”distanseringsteknologi” (Porter 1994: ix) i kommunikation där det antingen finns en potentiell konflikt eller kommunikation som är känslig på något annat sätt. Två former av distansering med viktiga nyansskillnader har kunnat urskiljas. En betydelse uppkommer genom hur deltagare skapar distans mellan sig själva och sina handlingar när de hänvisar till siffror, mått och standarder som skäl eller argument för beslut som tas. En annan betydelse framkommer när de distanserar sig från andras – kollegors eller klienters – subjektiva verklighet genom att hänvisa till objektiva mått.

Till att börja med: Adelswärd & Sachs (1996) visar hur siffror kring patienters hälsostatus, exempelvis kolesterolvärde, kan utgöra en resurs för sjuksköterskan för att på ett avdramatiserat sätt kunna prata om dessa frågor i sin interaktion med patienter. Istället för att säga att en patient är tjock eller överviktig, vilket framstår som mer värderande och subjektivt, kan hon prata om densammes hälsa ”via” de neutrala siffrorna. Sådan distansering mellan avsändaren och budskapet, eller om man så vill mellan personen och handlingen, erbjöd även de styrningstekniker jag studerat. Detta var bland annat synligt när siffrorna användes som ”ställföreträdare” i arbetsledning. Standarder, siffror eller målvärden fick stå för den agenda som chefen ville genomdriva. Något liknande observerades när tidsgränsen angavs som skäl för att avsluta en utredning trots att skäl grundade i socialarbetarens bedömning utifrån information om ärendet fanns att tillgå. Argument som kan hänföras till neutrala tidsgränser, målvärden och standarder föredras i dessa situationer framför argument som kan hänföras till den egna bedömningen. Argumenten ”siffrorna säger” räcker som skäl, de kan åberopas som en oberoende tredje part i samtalet (jfr Prior 2008). På så sätt kan deltagare också undkomma ansvar för egna beslut, val och handlingar.

Styrningsteknikerna möjliggjorde också ett slags distansering gentemot den andres känslor och upplevelser, och vad den andre försökte kommunicera om dem. Känslor och upplevelser som är mjuka värden blir giltiga endast om de kan bekräftas med hårda siffror. Detta var synligt bland annat i hur upplevelser av en stressig arbetssituation både bekräftades och ifrågasattes genom att ställas mot faktiska siffror om arbetsmängd och tyngd. Här överordnades kvantifieringen till och med mänskliga fysiska och psykiska symptom. Människor känner och upplever men siffror vet och bevisar, och om dessa två sfärer inte korresponderar är det människans upplevelse som enligt sifferstyrningslogiken ska styras om och anpassas.

Reproducerande motstånd

Kunskapssynen reproduceras också i motpraktikerna genom de svar som vänder sig, inte mot *att* mäta eller mot styrlogiken *i sig*, utan mot *hur* man mäter.

I min studie återfinns olika uttryck för motstånd. I vissa situationer förkastas mätandet som princip och styrteknikerna i sig ifrågasätts, i andra fall utövar deltagarna "mikromotstånd" och sätter tillfälligt styrinstruktionerna åt sidan och agerar utifrån eget omdöme. Det motstånd jag vill diskutera här är av en annan karaktär. Flera svar vände sig nämligen istället mot hur mätningarna genomfördes. Deltagarna använde själva siffror för att jämföra, kontrollera, synliggöra och därigenom nyansera och formulera egna bättre och mer preciserade standarder. De förhandlade om och skapade nya administrativa kategorier och underkategorier, flyttade ärenden från en kategori till en annan, jämförde sig med varandra på strategiska sätt, samlade sifferbevis och så vidare. Jag fann handlingsutrymme, kreativitet, strategiskt tänkande och ändamålsenlighet i dessa strategier. Bruno med flera (2014) som i emancipatoriskt syfte vill sprida kunskap om hur statistikaktivism kan utövas lutar sig bland annat på följande citat av Thomas Piketty: "Refusing to deal with numbers rarely serves the interests of the least well off" (Piketty 2014: 577 i Bruno et al 2014: 199). De som förkastar siffror och kvantifiering erkänner inte alla de gånger som statistik kan vara ett kraftfullt verktyg som motmakt. Dessutom lämnas ett monopol för detta kraftfulla medel till makten själv, menar dessa författare (Bruno et al 2014: 202). Statistikaktivisterna ser alltså siffror som källa till "riktigt" motstånd. Att döma av flera exempel som analyserats i min studie tycks kvantifiering onekligen vara en strategi med potential även för anställda i socialtjänsten. Strategierna framträdde på många sätt som framgångsrika för att representera arbetet och synliggöra det mer rättvist. Deltagarna kunde också kräva resurser och argumentera för mer tjänster. Siffror är framgångsrika för motstånd av samma skäl som för styrning;

de uppfattas och beskrivs som mer objektiva än ”prat och känslor”, de utgör bevis med auktoritet. Samtidigt är det ett motstånd där de grundläggande premisserna accepteras, där kunskapshierarkin befästs, och där man blir utlämnad till det som kan mätas. Även om vissa mått och mätsätt ifrågasätts förstärks alltså mätkulturen genom detta motstånd som producerar andra ”faktiska” siffror.

Kunskapsförskjutning med konsekvenser

När kunskapssynen etableras genom att alltmer tilltro sätts till mått, indikatorer, kategorier och standarder får det konsekvenser för både kunskapsägarskapet och kontrollen över arbetet.

För det första förskjuts en del av kunskapens ägandeskap, det vill säga var beslut och bedömningar om utredningar eller biståndsbedömning görs, från socialarbetaren till systemen och de mätbara prestationskriterierna. Ändamålsenligheten, kvaliteten och effektiviteten i arbetet förväntas garanteras genom standarder och direktiv och inte genom socialarbetarens yrkeskompetens, erfarenhet och sammantagna bedömningsförmåga. Utredningar och biståndsbedömningar struktureras i högre grad utifrån på förhand definierade och mätbara riktlinjer. Socialarbetarens kunskapsanvändande blir istället i högre grad en fråga om att följa dessa riktlinjer och motivera de avsteg som görs. På gott och ont mynnar det ut i mindre handlingsutrymme för socialarbetaren till att utforma arbetet efter egen bedömning. Liljegren & Parding (2010: 285) frågar sig om de manualbaserade modellerna kommer att få sådan epistemisk status att de får preskriptiva egenskaper och rentav föreslå insatser och behandlingar åt klienter. De menar att det är först då som man kan tala om ett beskuret handlingsutrymme för socionomerna eftersom systemen då ersätter det centrala i deras professionsutövning; bedömningen om vad klienten behöver. Jag menar att redan i steget före, i de modeller som föreskriver hur informationen som ska ligga till grund för bedömningen ska samlas in, fastställs kunskapsägarskapet. Mina observationer visar att sifferbaserade styrningstekniker, inte minst standardiserade utredningsmodeller, får stark epistemisk status och styr tillvägagångssättet i hög utsträckning.

För det andra förändras kunskapskartan genom hur insyn och kontroll över socialsekreterarnas arbete möjliggörs genom att arbetet görs mätbart. För utomstående blir det möjligt att komma åt och påverka socialarbetarnas tidsanvändning och prioriteringar i arbetet. När en utredning redovisas i antal dagar, veckor eller månader, kan andra göra tidsanspråk. När en biståndsbedömning redovisas i antal möten och dokumentationer kan utomstående ange lämpliga prestationsnivåer. När arbetsbelastning redovisas i antal ärenden

med specificerade tyngdklasser flyttar kunskapen om arbetstyngden från handläggaren till arbetsgivaren. Handläggaren tas ifrån definitionsrätten om vad som ska upplevas som tungt och lätt. Siffrorna som produceras när handläggare och chefer standardiserar sitt arbete, reser sedan vidare i rapporteringskedjor till kommunledning, myndigheter, nationella databaser, och via medierna även till medborgare. När arbetet besiffras kan socialsekreterare, chefer, enheter och organisationer jämföras med varandra och rankas och värderas utifrån statistikbaserade normer (jfr Foucault 1978/1991: 99). Alltfler intressenter kan komma med anspråk på deras arbete, liksom på fler aspekter som bör mätas. Digitaliseringsforskaren och sociologen Btihaj Ajana (2018: 3) menar att det sätt staten historiskt använt siffror och statistik för att styra och kontrollera befolkningen (se bakgrund i kapitel 1) idag får en stark skjuts av alla de siffror och all den data som människor producerar, rapporterar och använder i sina privata och offentliga vardagsliv ”på egna initiativ”. Alltifrån appar som kontrollerar vikt och näringsintag till popularitetsmätningar på sociala media är verktyg som mätsamhällets medborgare använder för att kontrollera och styra sig själva. I min studie produceras siffrorna delvis i motståndssyfte, men får samma ökade insyn som följd.

Som påpekats tidigare blir makt i dessa sammanhang en fråga om vem som ska definiera vad som ska mätas, kategoriseras eller standardiseras, hur både personalens prestationer och klientärenden ska klassas och viktas, vem som mäter, vem som drar slutsatser och hur resultaten tolkas (Bowker & Leigh Star 2000; Rudinow Saetnan 2011). Kontroll och makt förskjuts på detta sätt från den som utför arbetet till arbetsgivaren som utformar eller hämtar in arbetsmodeller. Kontroll och makt förskjuts också till administratörerna. Controllers, planeringssekreterare, kvalitetssamordnare med mera har det delegerade uppdraget att utforma och anpassa rapporteringssystemen till den aktuella verksamheten. De ska också bestämma och hitta mått som ska användas och tolka vad som efterfrågas i rapporter som kommer utifrån. De ska också se till att rapporteringen genomförs enhetligt. Administratörerna är med andra ord i stor utsträckning med och bestämmer vad som är mätbart.

De motpraktiker jag beskrivit är särskilt intressanta i detta sammanhang. Om än anspråkslösa kan dessa aktiviteter tolkas som försök till ett maktåtertagande av de professionella, som ett sätt att försöka få inflytande, förbättra och utveckla mätsystemen så att de gynnar dem själva. Socialarbetarna visar att de vill vara med och bestämma vad som ska mätas och hur, som om det är där den stora möjligheten till påverkan finns. Som Ackroyd & Thompson (1999) påpekade i polemik mot governmentality-teori så kommer anställda alltid, oavsett hur sofistikerade styrningsinitiativen är, inte att blint låta sig styras. De

kommer agera för att bevaka sina intressen (ibid: 35). Samtidigt innebär dessa praktiker en reproduktion av det förskjutna maktförhållandet, för även om måtten ifrågasätts så accepteras kvantifiering som ett sätt att representera arbetet. De flesta av de initiativ jag identifierat är vad Flaherty (2003: 32) skulle kalla ”kompensatoriska” praktiker som inte utmanar styrningsinitiativen per se, det vill säga att företeelserna tidsbegränsningar, pulstavlor och kontrollsystem inte ifrågasätts. Dessutom bidrar de till en ännu mer förfinad kontroll av arbetet, som kan användas för styrning och anspråk utifrån. Det betyder att motståndet till viss del spär på styrningen genom att kunskapen som produceras sedan kan komma att användas emot dem. Detta är ett slags avsedd och oavsedd konsekvens av ökad mätning, sifferanvändande och formalisering. På samma sätt som ledningens siffror kan användas för motstånd öppnar handläggarnas siffror för ökad insyn och kontroll från ledningens sida. Siffror som produceras färdas uppåt och neråt i organisationen och kan användas på olika sätt och sättas in i olika sammanhang. Förr eller senare hamnar siffrorna utanför händerna på dem som producerat dem från början (Zuiderent & Bal 2011; Gilles 2014). Vi kanske inte behöver gå så långt att kalla dessa praktiker för koffeinfritt eller verkningslöst motstånd vilket organisationsforskaren Alessia Contu (2008) skulle göra. Däremot kan frågan ställas vad det i förlängningen innebär att denna styrning befästs också genom dess motstånd. Statistikaktivismen som på flera sätt tycks framgångsrik innebär samtidigt att socialarbetarna lämnar ifrån sig makt och äganderätt till kunskapsutövningen. Oavsett om siffror produceras ovanifrån eller underifrån ökar de möjligheter till styrning och påverkan utifrån.

Klienter i nya kategorier och termer

Den sista frågan jag ska diskutera handlar om hur förhållningssätten gentemot klienterna kan tänkas förändras. Det är en empirisk fråga att undersöka vidare om och hur mätkulturer ger avtryck i socialarbetarnas kontakter med sina klienter, vilket inte varit fokus för denna studie. Ur de observationer jag gjort från professionellas interaktion med kollegor och chefer vill jag emellertid uppmärksamma några sätt att förstå och prata om uppdragen och klienterna som kan kopplas till sifferstyrningen.

För det första vill jag diskutera en speciell sorts kategorier genom vilka klienter representeras på socialkontoret. All professionsutövning bygger på någon form av klassifikation och kategorisering (Bowker & Leigh Star 2000). Michael Lipsky (1980/2010: 59) som beskrivit frontlinjebyråkratins karaktär och förutsättningar poängterade att människor med unika erfarenheter och livsomständigheter i mötet med välfärdsbyråkratin omvandlas till klienter och

sorteras efter de tillgängliga och ofta begränsade kategorier som finns tillhanda. Sådana kategorier är inte minst synliga i socialtjänstens uppdelning i enheter för missbruk, psykiatri, familj och ekonomi, det vill säga kategorier baserade på de ”problemområden” som organisationen bemöter och behandlar. Byråkratisk kategorisering har problematiserats i förhållande till hur denna kan styra och påverka den professionellas förståelse för klientens livssituation och problem, liksom att klienten anpassar sig efter de kategorier som finns till förfogande (Hacking 1986; Holstein 2013; Mäkitalo 2003). Emerson & Messinger (1977) har till exempel visat hur idén om den framtida interventionen i en terapeutisk allians styr hur problemet definieras och vad som definieras som problemets källa. Risken är här att klientens problem läses in på ett visst sätt för att kunna matchas med accepterade kategorier av problem och insatser som finns i det byråkratiska utbudet. Detta får konstruerande och producerande konsekvenser för klientens självbild och för klientens plats och status i samhället. I mitt material får klientrepresentationen en specifik karaktär genom de-kontextualiserade, distanserade och opersonliga kategorier som inte säger någonting alls om vem klienten är. Klienter abstraheras till generaliserade typer som ”ettor”, ”tvåor”, ”släp”, ”pinnar” och ”försenade utredningar” där den aktuella problematiken, liksom variation i klienternas personligheter och livsomständigheter döljs bakom siffrorna. Statsvetaren Patrik Hall (2012) har beskrivit att en aspekt av management-byråkratin är att organisationerna; socialtjänsten, skolan, polisen och så vidare, framstår som vilka företag som helst och som oberoende av målgruppernas karaktär kan styras med allmänna managementmodeller. Kontexterna, att några arbetar med barn, andra med kriminella eller med socialt utsatta antas inte ha någon betydelse för hur arbetet bör utformas. På samma sätt kan klienter som klassas i en viss tyngdkategori, eller som hanteras som ett släp eller en pinne oavsett ärendets unika omständigheter, bemötas och behandlas med samma standardiserade metoder. På så sätt markeras genom dessa kategorier en distansering eller ett mellanrum även gentemot klienter som är människor med olika behov och har olika sätt att hantera och känna inför sina problem.

Strukturerade och standardiserade arbetssätt motiveras bland annat med att resurser ska fördelas rättvist till medborgarna, att handläggare inte ska lägga olika mycket tid och resurser på klienter med samma problem och att deras kontakt med myndigheter ska vara transparent, rättssäker och förutsägbar för klienten. Bemötandet som klienten får, liksom möjligheter till insatser ska inte variera med socialsekreterarens engagemang, hur hon känner för ett visst ärende, vad hon kan om just den problematiken, hur mycket tid hon har till förfogande just då, eller om hon har en bra eller dålig dag. Modellerna och riktlinjerna antas motverka skevheter som beror på godtycklighet och

mänskliga faktorer. Men ambitionen att göra dessa processer objektiva, transparenta och rättssäkra har här medfört att även klienternas variation tvättas bort.

Istället beläggs kategorierna med en statistisk mening och betydelser kopplade till de kostnader och arbetsinsatser de medför. Som de-kontextualiserade kategorier blir klienterna lättare eller möjliga att göra beräkningar kring, inte minst i förhållande till förväntad arbetsinsats. De blir ärenden med en förutsägbar prislapp som jämförs i antal och tyngd. De blir föremål för försök att sätta standarder och ackord kring, av intresse både för ledningen och de anställda. Klienterna blir tunga och lätta ärenden som genererar olika kostnader och arbetsinsatser, men som samtidigt kan användas som resurser för att kräva mer insatser och motivera de professionellas existensberättigande. I denna statistiska inramning kan klienterna värderas på nya sätt och bli en tillgång eller en belastning i redovisningssystemen. I en australisk studie (Evans et al 2005) om liknande statistikbaserad styrning av sjukhuspersonal återfanns patientkategorin ”bed blocker”- det vill säga en patient som inte blir frisk enligt fördefinierade behandlingsscheman och därför ockuperar en sjukhussäng länge än väntat. Detta blir problematiskt för avdelningen, inte för att patienten mår dåligt eller är sjuk, utan för att avdelningens statistik över genomströmningstakt drabbas. Den negativt klingande kategorin ”sängblockerare” är således ett exempel på hur en redovisningslogik kan komma att dominera över en behandlingslogik. Detta kan jämföras med hur nya ärenden i mitt material genererar möten som blir till pinnar och statistik, de blir ”sju nya ärenden” att bolla mellan olika team och ansvarshållare. De blir till och med ”släp”, hamnar på ”röda listor” och blir besvärande statistik om de inte hinns med.

För det andra tillskrivs klienterna i mitt material emellanåt förväntningar om att ha samma förhållningssätt som myndigheterna till det standardiserade och transparenta arbetssättet. Det antas att klienter vill att en utredning ska gå snabbt, att de vill veta på förhand hur lång tid den kommer att ta och exakt vad som kommer att hända och i vilken ordning. Likaså förutsätts klienter bli lugnade av processkartor, tidslinjer och planeringsdokument där deras kontakt med socialtjänsten blir förutsägbar och tydlig. Vidare är arbetsmetoderna ibland utformade så att de förutsätter ett visst beteende hos klienterna. Detta innebär bland annat att nya problem inte antas uppstå längs vägen under utredningens gång, att klienterna accepterar formen och inte vill prata om något annat än vad som planerats på förhand. I vissa standardiserade utredningsmodeller förutsätts dessutom att ärenden strömmar in i en jämn takt och fördelar sig rättvist över de olika team som man sorterat in personalen i. I Renita Thedvalls (2015) studie om lean på en förskoleavdelning organiserades

arbetet på ett sätt som förutsatte att barnen blev kissnödiga enligt ett visst schema och att de inte oväntat blev ovänner eller ledsna, eller trillade och slog sig. I hennes case ignoreras de omständigheter som egentligen utgör själva utgångspunkten för att förskolelärare behövs, det vill säga att barnen ännu inte kan gå på toaletten själva eller kan hantera alla sina känslor (ibid: 46). Att processer kan variera och vara oförutsägbara, vilket är en utmärkande karaktär i mycket av det arbete som diskuteras här, tonas istället ner. Omständigheterna är extra tydliga i modeller som lean, men även en specificerad tidsgräns ignorerar principiellt den variation som utmärker själva arbetet. Allt som är komplext, oförutsett och varierande, som egentligen är skälet till att professionen finns, blir hinder och potentiella källor till statistiska misslyckanden som kan bli belastande för socialsekreteraren eller organisationen. Klienter blir inte bara uppdrag att ta tag i, de blir också några som kan bedömas utifrån hur de kommer att påverka redovisningen av arbetet.

Summary

Purpose, background and context

The purpose of this dissertation was to explore how social work practice takes form and develops around quantification and measuring activities. The motivation for such a study is a history of gradually increasing requirements for formal and visible proof that social workers' activities are effective, and produce good results for their clients. Although numbers and statistics about the population have always been used for different state purposes – such as welfare building and controlling the population – a more recent trend has been documented since the 1990s. In the name of transparency and accountability, numbers and statistics have gained importance as reflectors of quality, effectiveness and efficiency of welfare services, such as social work. Such quests partly but interrelatedly come from strivings for evidence-based practice initiated by professionals on the one hand, and politicians' and employers' need to account for tax-funded activities on the other. Social workers, in Sweden as in other welfare states, belong to the sometimes called “semi-professionals”, described to have traditionally had a relatively high degree of autonomy in their work. Practical experience, norms and praxis established internally amongst the professionals have been the primary ground for their legitimacy. At least in a theoretical sense this autonomy is challenged by the new requests to formalise how and on what grounds decisions are made, and the implicit claims for new kinds of knowledge use that it implies. According to many scholars, as a result, standardised work methods, documentation-governance, evaluation and audit activities, and not least numbers have penetrated the professionals' work days. In addition, social workers, nurses, teachers and doctors have been made aware of and involved in the organizations' managerial and often quantified goals and benchmarks, as opposed to the professions' own strivings and aims.

Previous research, taking a starting point in either evidence-based practice initiatives or specific New Public Management reforms, has presented some results about what occurs when measurability requirements meet social work practice. Above all international (Anglo-Saxon), but also Swedish,

studies have shown that the reforms affect practice – that is, what social workers do at work and how they do it – to a large extent; that they have several unintended consequences; that new regulations are used in unexpected ways; and can contribute to stress, dissatisfaction and turnover. Various expressions of resistance have been documented from human service practice in Sweden, ranging from organizing critical networks to “micro-resistance” – i.e. circumventing rules and directives to protect, for example, what is perceived as good care. Also, an intense controversy has developed among academics, stakeholders and public debaters around the question of to what extent human service work should be increasingly based on quantitative grounds. While some actors continue to produce ever-more indicators and measuring methods, others warn against robotization and de-professionalization of the social work practice. Even within the Swedish government initiatives are taken that point in those two different directions.

The present study contributes to this body of research with a critically reflective, empirical and practice-based exclusive focus on how the “number-wave” is received, negotiated and responded to at an everyday level. An important starting point is that the actual meaning of the state governing of knowledge initiatives is something socially achieved through the interaction in the actual practice. At this level social workers and managers have a variety of considerations and interests, and often paradoxical and contradictory directives, to relate to. They make complex decisions taking clients’ needs, rules and regulations, other collaborating institutions and colleagues’ opinions and praxis into account. The analysis deals with how social workers “do” when they relate and adjust to, negotiate, and resist the governing initiatives in question and what consequences for knowledge construction and knowledge use in social work follow. The more specific research questions are: 1. How are numbers used to govern social workers’ judgements and decisions? 2. What practices arise as a response to this governing by numbers? and 3. What does it mean for the way knowledge is constructed and perceived at the social service office?

Theory and method

Theoretically the study leans on perspectives and concepts that can be located in two main traditions. First, in order to come close to the actors and the action at the social service office, an interactionist, constructionist, sociology of knowledge approach is applied. Classical constructionist ideas on how

knowledge is institutionalised and reified, and that this can be observed in social interaction, is one important starting point. An ethnomethodological approach to analyze actors' situated strategies, "work" and "doing", and a framework about the use and function of "hard" facts (figures, measurements, standards and more) are two other points of departure from this tradition applied in the analysis. Second, given the interest in governing by means of measurement and quantification "from above", and answers and resistances "from below", inspiration has been taken from existing governmentality – and "governing by numbers" – theory, including some criticism that has been raised against it. Ideas about numbers and statistics as technologies of government enabling governing at a distance are applied in this study, but in interpersonal interaction, rather than at a political-organizational level as in the original theory. Since the governmentality-approach exclusively concerns the workings of the governing logic, little space is left to take the acts of resistance into account. To meet these limitations, the theory is complemented to start with by a "stat-activist perspective" which captures number-practices applied for resistance purposes. In addition, the concept of "pragmatic resistance" is used which nuances the image of organizational management as always being rational and logical. Throughout the thesis, theory is applied that emphasizes the importance of empirical studies in specific practical contexts (e.g. Garfinkel 1967; Blumer 1969/1986; Timmermans & Epstein 2010).

During two consecutive periods (September 2013-July 2014 and January-June 2017), ethnographic fieldwork was conducted in three Swedish municipalities, focusing the practices of realizing child welfare investigations and assistance assessment for elderly, sick and disabled citizens. Participant observations at a management course for social services have been conducted, as well as "shadowings" of social workers, managers and administrators during typical working days. In addition to the field notes that these occasions have generated, the dissertation is based on data from interviews, photographs and documents. In an initial analysis of the data, specific cases of governing by numbers were identified, where quests for measurability and measurements had importance for practice. In different ways those cases formulate instructions or performance "scripts" for the social workers based on a quantitative logic: time management by clock-based time limits, comparing staffs' individual statistics on public whiteboards, controlling work processes by checklists with measurable activities, and finally visualizing work by developing and challenging administrative categories. The selected cases were, at a later stage, analyzed again with a focus on the different strategies developed by the participants, either to facilitate or to resist the instructions. In

four empirical chapters these analytically separated aspects of governance and measurability are explored using the selected cases.

The empirical findings

Clock time governance of child welfare investigations

In this chapter, time management and its expressions in everyday interaction at the social services was explored. The selected case for analysis is a deadline of four calendar months regarding child welfare investigations introduced in Sweden in 1998. The purpose was to reduce perceived deficiencies in legal security, and child and user perspective, and to have measurable parameters for evaluating the work of the social services. According to sociological time theory, a way to make professionals' time consumption governable is precisely to make it measurable. Linear and calculable, but also commodified and decontextualized clock time, is given formal preference in a dynamic of several potential time rhythms. Two examples of alternative time rhythms relevant for social work are task-oriented time and relational time. The time consumed when an investigation is defined by other rhythms than the clock, such as the tasks' characteristics or the relation building, can potentially vary indefinitely, and time is therefore impossible to standardise.

To start with, the analysis showed how clock time affects the social workers' temporal orientation through the way in which the time limit at an early stage sets the framework for what the investigation should be: they have "four months to complete", the clock "is ticking" and they need to make time calculations and coordination to manage the time frame. The investigation as a linear process with a clear beginning and end, and speed norms motivated by the interests of the clients, also reflect the imprints of the clock time on the practice. The fact that the time limit has a high status as a source of knowledge, beyond the fact that it is regulated in the law, was shown, among other things by how the time aspect was selected to legitimize that investigations are ended even when other arguments stemming from professional judgement are available.

Secondly, it is illustrated how different time rhythms sometimes do and sometimes don't harmonize with each other and how the participants must constantly compromise between form (time) and content (task, relation or quality). It was demonstrated how participants use their agency to carry out time management by themselves through different types of "time work". Time

work could be about manipulating the subjective perception of time, such as “thinking three months” (instead of four months) as early as the first day of the investigation. Time work could also mean formulating legitimate “reasons” for completing the investigation such as being “good enough”. Other time work strategies identified consisted in trying to take control of the sequence of activities within a child care investigation, negotiate with the level of ambition, monitoring, “earmarking” time, and managing the time used by others. Participants seem to be exposed to and expose others to social acceleration.

At the same time there seemed to be limits, at least for some participants, to the extent that the clock time would take precedence over what was perceived as the task, or to solve the task “with quality”. Active standpoints could lead to more or less pronounced resistance, or disobedience, where the statutory deadline was deliberately passed. The resistance I was able to identify in this data was formulated in relation to perceived threatened quality, but was carried out pragmatically through continuous context-bound positioning in everyday work life. The implication is that the form is rejected as an overriding principle. This expression of resistance is at a later point in the dissertation put in relation to other counter-practices, where the quantitative logic is not rejected but improved.

Governing by comparing care managers performance

When something has been made measurable, in time units or by other values such as amount, frequency or volume, those measures can be aggregated and form the basis for comparisons between individuals or work groups, and for control in relation to goals and guidelines. The first of these two aspects; comparisons, are explored in this chapter, while control is the theme of the next chapter.

At one department where the social workers handled assistance assessments for elderly, sick and disabled citizens, the management used “pulse boards” – strategically positioned whiteboards visualising the staffs’ individual performances – as a basis for division of labour. Pulse boards are used in lean management, a model inspired by successes in the car industry, suggesting ways to organize bureaucratic human processing work in an efficient, lean and smooth production chain. One central slogan, challenging professional autonomy, is to “put the team before the professional ego” and make up with traditional guarding of work task and territories. In the analysis it was explored how a number-based comparative interaction unfolded around the pulse boards and what it meant for the participants’ way of talking about and valuing their work. Through the participants’ “comparing work”,

instructions about who should do what and in what order was almost automatically formulated. However, although the managements' intention was to improve the collective "production", attention was displaced towards a distracted focus on personal performance in comparison to the performance of colleagues. The participants used the pulse boards, not only to construct a work order, but to establish norms about what it meant to be a talented case worker and someone that "does her job". Strategies such as "working overtime" were constructed as a better alternative than being deprived of cases due to unfavourable statistics.

The social workers were engaged in and sometimes critical towards how their work was represented on the pulse boards, proposing that the quantitative categories were reducing the variance of complexity between the client cases. One counter-strategy used to tackle the unfair representation was to propose additional and nuancing metrics. By entering in such discussions, the social workers showed engagement in determining what was to be represented on the board, reflecting that power and influence at the organization is intertwined with the administrative tasks of setting standards and decide what to measure. At the same time the responses meant accepting quantification as a language to describe their work and to expose their performance on the white board. The comparative logic was reflected in this response and the result was a kind of reinforcing or facilitating resistance. An attention shift was visible, both in the governing initiative and in the resistance, which was expressed in time-consuming discussions about what was to be measured and how.

At other times participants rejected the comparisons as a guiding principle and offered alternative logics. When the pulse board indicated that a social worker should "hand over cases", arguments were presented about the clients' best interests (having long-term contact with the same social worker), practical considerations for the social worker (having more cases in the same area), and professional pride in managing her own cases (not having cases taken away), for the opposite message "do not hand over cases". In such interactions the comparative-based conclusions were used by the management with "factuality" and referred to as objective truth overriding all other arguments. Making the pulse boards and the comparisons send the message enabled a distancing between management and the instruction. Finally, it was demonstrated how the instructions from the pulse boards sometimes created "quality dilemmas" and meant uncomfortable compromises. Participants described how they could be driven by the desire to reduce their numbers, sometimes to the extent that they compromised what they considered to be work of quality. The sense of reward they sought in the numbers was clouded by the knowledge that they had written a hasty investigation.

Governing by controlling the measurable

This chapter took a closer look at the angle when performance is evaluated and monitored in relation to predetermined guidelines, goals and standards. Number-based control that is carried out using checklists with measurable activities, and work that arises around such evaluation initiatives, are analyzed. For the purpose of reporting, reviewing and evaluating work, figures and other hard facts are requested in order to be checked against quantified standards and goals. A growing body of literature states that programmes for evaluation and control purposes have significance for how activities are carried out, in the sense that organizations and staff prioritize what they know will be controlled, which becomes a question of what can be measured. Thus, indicating what will be controlled is a governing logic in itself. It has also been pointed out that the development and maintenance of the reporting systems requires a substantive work effort that impacts priorities at the work place.

Initially the analysis focuses recurring evaluation-rhetoric about “measuring for knowing” and about using numbers as opposed to “feeling and guessing”. This rhetoric, including moral implications of not using numbers for improvement, was identified as a way to legitimize the new reporting routines for social service employees. After that, what the quest for measurability can mean for the social service practice was analyzed from two salient aspects. To begin with, it was illustrated that norms about what an investigation should be can be constructed through the activities of placing a case in one of several pre-established categories and then following checklists tied to the categories. Measurable activities that specify what will be controlled communicate precise expectations of the work. The activities are reported in the binary categories “completed” or “not completed” and sidesteps must be motivated by the social worker. In this way, participants govern themselves by anticipating the moment of control. I also showed how case supervision between manager and social worker took the form of “reminders” or “corrections” in relation to the predefined activities and standards with varying degrees of repressive nature – from simple questions to corrective calls and the steering of the employee’s subjective experience. The manager, sometimes reluctantly, checks that the “protocol” is being read correctly and followed. At the same time, the neutral manuscripts make it possible for the controllers to distance themselves from the instructions posited. The numbers and categories serve as spokespersons for the desired direction. Potential conflicts and disagreements between manager and managed can be diverted when the manager appeals to objective figures to gain legitimacy.

Secondly, the analysis paid attention to administrative activities and increasing “control work” that change social service work life, both through a

new group of professionals and through tasks that take up increasingly more of the social workers' time. Sometimes it means compromising with activities that are considered meaningful from alternative perspectives. The administrative tasks stressed the social workers who already had busy working days. Except from pure documentation, the additional work included negotiating categories, monitoring that numbers are updated, motivating the delegated responsibility for reporting, getting everyone to collaborate and report in the same way, controlling just because the numbers makes it possible, and contesting numbers and exercising counter-control.

Several examples of counter-control emerged in this chapter. The figures, which on the one hand created an opportunity for management to communicate expectations with precision, also provided employees with a basis for suggesting counter-claims and exercising control in their own interest. The participants produced their own numbers to monitor different aspects of the work distribution and workload. They controlled the distribution of cases between individual colleagues and teams and sought their own standards. They negotiated the employment of consultants, and also opted for work routines that favoured the collective and not the individual administrators, for example by not pushing the "case production". The roots of increasing administrative "control work" were thus identified both in the governing from above, and in the counter-practices.

Making what has been made invisible visible

Statistical results for work teams, units, organizations and sometimes individuals are visible in different accounting, reporting and ranking contexts. Successes and failures are assessed in relation to achievement of goals or through comparisons with others. The final empirical chapter is devoted to visualizing "resistance-practices". Participants took initiatives to make visible aspects perceived to have been made invisible through measures used for time management, comparison and control. This "visualization work" was done in response to the "complexity reduction" of the selected metrics. The participants intent to quantify important areas of their work based on the perception that only what is counted counts. The strivings add to a visualizing struggle where administrative categories are the main resources.

The participants produced figures "defensively" to explain and defend negative results, for example through many unfinished cases. Defensive strategies consisted of creating subcategories of heavy and light cases, or creating new administrative routines that displaced the responsibilities of poor statistics from administrators to politicians. Reformulating a category with

built-in justifications, and relating the numbers to other figures to appear in better days were other defensive strategies employed. At other occasions strategies were initiated “proactively”, where statistics became ammunition to demand more resources. Participants also wanted to highlight new aspects of the work in order to obtain a basic “right to exist” and not to be given lower priority in staff cuts. These proactive or offensive strategies consisted of gathering new statistics on things that were not previously measured at all and constructing them as important. Statistics were used to negotiate the employment of more social workers, to make background work visible, and to show the actual case burden. This could mean, among other things, to acknowledge all kind of work such as working from home or on the bus. It could also mean to stop compensating for the lack of others to make certain aspects appear more realistically represented in the statistics. By these strategies the participants questioned the representation achieved by measures chosen from above. Consistently they meant making work content and workload visible. Participants seemed to want to communicate that although the results are unsatisfactory, they work hard on many and heavy cases. Finally, I highlighted the compromises that this visualization work entails in the form of increased insight and control from the outside, administrative growth, and the limited language it offers.

In conclusion

Chapter 9 discusses the dissertation’s results. The study provides a concrete empirical illustration of how metric culture can emerge in social services. The emergence of this metric culture stems from the tension between governing-by-numbers initiatives from the management “above” and the various responses and number-based counter-practices from the social workers “from below”. To legitimize new standardized and metric-based models in management programmes and other reform initiatives, a culture change within the social services is asked for. The ideal of this proposed culture is an organization where informed social workers only apply methods that they *know* have a positive effect for clients. Social workers are efficient, rational and service-minded. With the clients’ best interest in mind, employees continuously evaluate their work to make sure that tax-funded activities are not performed out of tradition and old habits. However, the cultures appearing in the present study are administratively oriented with ever-more metrics and standards produced to be controlled, updated, nuanced, refined and changed.

This metric culture also brings implications for the kind of knowledge that is constructed as important, and knowledge used in everyday practice.

Four main expressions of the metric culture and the related view on knowledge were prominent in my data. To start with, the culture was expressed in the rhetoric of improvement recurring throughout the chapters. This rhetoric created exclusive contrasts between knowing and being modern and rational, as opposed to feeling, being irrational and even irresponsible for not using the opportunities for improvement offered by quantification. Secondly, the metric cultures were visible in the almost instant reification and facticity of the numbers. Even though the numbers were sometimes resisted, they became internalized and taken-for-granted points of departure for self-governing of the social workers. The legitimacy seemed to come from the objectivity and neutrality surrounding the numbers in their own right, as a contrast to legitimacy based on professionals' experience-based judgements. Most obviously this almost immediate facticity appeared when comparisons of social workers' production created objective argument overriding several alternative logics for the work order. The facticity also appeared when uncertainty regarding the problematics of a case seemed to disappear once the case was placed in a category that firmly dictated what was to be made in such a case. Thirdly, the metric culture was expressed in the recurring distancing from subjective and experience-based arguments in different sequences of interaction. Managers could distance themselves from the instructions, as well as from the employee's feelings and experiences of the work load, and social workers could distance themselves from decisions by referring to the standards instead of their own judgement. Finally, the metric culture was visible in reproducing resistances, using numbers to support agendas from below. The strategies were based on the same arguments about numbers as evidence and proof, as opposed to feelings and experiences. The stat-activists see numbers as potentials for emancipatory and real resistance. The data in the present investigation proves that quantification does not only have potential for those in power. The participants were successful in claiming resources and establishing more suitable standards when using numbers. At the same time, it meant accepting a language that depends on what can be measured.

An observed knowledge displacement, and its consequences, was then discussed. The ownership of the knowledge of how to perform child welfare investigations and assistance assessments seems to have been displaced from the professionals to the systems and the measurable performance standards. In the metric culture, the professionals' knowledge use is increasingly about how to manage time and meet time budgets, how to perform according to quantified norms, how to follow checklists and making work visible. In addition, the

control over the knowledge use is displaced by the requests that can be made from the outside based on the numbers. The statistics travel from the local office to higher levels of the organization, to authorities and ranking organs, and also through media to citizens. When a child investigation is accounted for in the amount of days, weeks and months consumed, others can make time management claims. When a care assistance assessment is reported in number of meetings and documentations, others can make claims on suitable performance levels. When workload is accounted for in categories of cases with certain weights, the knowledge of what is heavy and light work moves from the professional to the manager. Whenever more aspects of work are quantified, individuals, work groups, and organizations can be compared to each other and ranked according to statistically-based norms.

Power and influence lie in the decisions regarding who is to establish what to measure, and how to categorize and standardize, as well as how cases are to be weighted and measured, and how gathered data are to be interpreted and used. The counter-initiatives in the data are especially interesting in this context. They reflect intentions to get influence, to change and improve the metric systems to serve the purposes of the social workers better. Action is taken to get back influence and autonomy. However, the numbers produced for counter-purposes also reproduce the displaced power relations and are not challenging the governing initiatives per se. Additionally they contribute to ever-more fine-grained control and insight, and could potentially be used against the social workers. Regardless of whether the numbers are produced from above or from below, they increase the possibilities for governing and control from above or outside.

Finally, a field for future research could be how metric cultures are expressed and established in client meetings, an important angle that this study not has covered. However, some observations were made about how clients are represented through specific types of decontextualized statistical categories, such as “ones”, “twos”, “delayed investigations”, and even “lagging cases”. Such categories contain no information about the client or the problematics at stake. As such, they are made calculable in terms of expected work effort and costs, and presumed to be treatable with standardized and decontextualized work methods.

All in all, the dissertation’s results bring attention to the fact that in many ways governing by numbers helps and gives social workers “clear” guidelines in time-pressed work schedules. At the same time, this way of governing means new ways to understand and talk about assignments. It also contributes to a distance between the message and the sender in the way that the numbers offer “objective” arguments to lean on. Furthermore, new dilemmas appear as

well as increased control over the social workers. Finally, and not least new and time-consuming administrative work and an attention shift (from clients to measurable achievements) appears, built up by the governing and the resistance.

To sociological and anthropological research on metric culture in different spheres of society, contributions are made through the exclusive focus on the empirical field of social services. To governance literature, contributions concern insights on how governance works in everyday work life and is partly built up from below. A contribution to the public administration literature is that governance and resistance together result in increased administration and attention shift. Contributions to the theory of governmentality consist first in the investigation of the resistance and cracks in the governance logic in which participants' agency is visualized, and secondly in the analysis of the dimensions of distance in the interpersonal interaction.

My study is located within the organization social services, but deals with basic issues of social organization linked to competition between different forms of knowledge, as well as governance, power and control by means of quantification. These results can be transferred to several different contexts, not least other welfare-professional contexts, but also to the organization around measurement and formalization in society in general.

Referenser

- Abramovitz, Miriam & Zelnick, Jennifer (2013). Privatization in the human services: Implications for direct practice. *Clinical Social Work Journal*, 43(3): 283-293.
- Ackroyd, Stephen & Thompson, Paul (1999). *Organizational Misbehaviour*. London: Sage.
- Ajana, Btihak (2018). *Metric Culture: Ontologies of Self-tracking Practices*. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Adam, Barbara (1990). *Time and social theory*. Cambridge: Polity Press.
- Adam, Barbara (1995). *Timewatch*. Cambridge: Polity Press.
- Adelswärd, Viveka & Sachs, Lisbeth (1996). The meaning of 6.8: Numeracy and normality in health information talks. *Social Science & Medicine*, 43(8): 1179-1187.
- Agevall, Lena; Jonnergård, Karin & Krantz, Joakim (2017). *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentstyrning av professioner*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Akrich, Madeleine (1992). The de-scription of technical objects. I: Bijker, Wiebe E., & Law, John (1992). *Shaping technology/building society: Studies in sociotechnical change*. Massachusetts: MIT press.
- Alexander, Jennifer (2000). Adaptive Strategies of Nonprofit Human Service Organizations in an Era of Devolution and New Public Management. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(30): 287–303.
- Alvesson, Mats (2006). *Tomhetens triumf: om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel*. Stockholm: Atlas/Liber.
- Andersson, Gunvor; Aronsson, Karin; Hessle, Sven; Hollander, Anna & Lundström, Tommy (1996). *Barnet i den sociala barnvården*. Centrum för utvärdering i socialt arbete. Stockholm: Liber.
- Andersson, Gunvor & Lundström, Tommy (2004). Socialarbetare om massmedier. *Nordisk socialt arbeid*, 24(1): 2-18.

- Andersson, Katarina (2010). Valfrihet och mångfald—ett dilemma för hemtjänsten. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3-4): 308-325.
- Apple, Michael, W. (2001). Comparing Neo-Liberal Projects and Inequality in Education. *Comparative Education*, 37(4): 409-423.
- Arnaboldi, Michela; Lapsley, Irvine & Steccolini, Iliana (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1): 1-22.
- Aronson, Jane & Smith, Kristin (2009). Managing Restructured Social Services: Expanding the Social? *British Journal of Social Work*, (2010) 40: 530–547.
- Atkinson, Paul; Coffey, Amanda; Delamont, Sara; Lofland, Jon & Lofland, Lynn (Eds.) (2001). *Handbook of ethnography*. London: Sage.
- Atkinson, Paul & Gregory, Maggie (2008). Constructions of medical knowledge. I: Holstein, James A. & Gubrium, Jaber F. (2008). *Handbook of constructionist research*. New York: Guilford Publications.
- Holstein, James A. (2013). Att producera människor. I: Jacobsson, Katarina & Wästerfors, David (2013). *Från klarhet till klarhet- lysande texter för sociologisk forskning*. Malmö: Egalité.
- Atkinson, Paul (2015). *For ethnography*. London: Sage.
- Baines, Donna (2006). Whose Needs are Being Served? Quantitative Metrics and the Reshaping of Social Services. *Studies in Political Economy*, 77(1): 95-209.
- Baines, Donna (2010). 'If We Don't Get Back to Where We Were Before': Working in the Restructured Non-Profit Social Services. *British Journal of Social Work*, 40(3): 928-945.
- Baines, Donna; Charlesworth, Sara; Turner, Darell & O'Neill, Laura (2014). Lean social care and worker identity: The role of outcomes, supervision and mission. *Critical Social Policy*, 34(4): 433-453.
- Barberis, Peter (1998). The new public management and a new accountability. *Public administration*, 76(3): 451-470.
- Barker, Richard (1996). Child Protection, Public Services and the Chimera of Market Force Efficiency. *Child and Society*, 10(1): 28-39.
- Barley, Stephen R. & Kunda, Gideon (2001). Bringing work back in. *Organization science*, 12(1): 76-95.
- Becker, Howard (1970). *Sociological Work. Method and Substance*. New Jersey: Transaction Books.
- Becker, Howard (2008). *Tricks of the trade: How to think about your research while you're doing it*. Chicago: University of Chicago press.

- Bejerot, Eva (2009). Överorganisatoriska styrsystem i socialtjänsten—prövning av en analysmodell. Konferenspresentation: *Arbetet i människors liv*. Forum för arbetslivsforskning i Sverige, Göteborg.
- Bejerot, Eva; Hasselbladh, Hans & Gustafsson, Rolf (2008). *Bortom New Public Management: institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia adacta.
- Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (2013). Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms. *Organization studies*, 34(9): 1357-1380.
- Berger Peter, L. (1963). *Invitation to sociology*. New York: Anchor Books.
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1979). *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Bergmark, Anders & Lundström, Tommy (2006b). Mot en evidensbaserad praktik? - Om färdriktningen i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 13(2): 99-113.
- Bergmark, Anders & Lundström, Tommy (2011). Guided or independent? Social workers, central bureaucracy and evidence-based practice. *European Journal of Social Work*, 14(3): 323-337.
- Bergmark, Anders; Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2012). The mismatch between the map and the terrain—evidence-based social work in Sweden. *European journal of social work*, 15(4): 598-609.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2002). Education, practice and research. Knowledge and attitudes to knowledge of Swedish social workers. *Social Work Education*, 21(3): 359-373.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2005). Socialvård i aktiebolagsform—om privatiseringar och marknadsreformer i svenskt socialt arbete. *Nordisk socialt arbeid*, 25(4): 325-336.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2006a). Metoder i socialt arbete—vad är det? I: Meeuwisse, A. Sunesson, S., Swärd, H. (2006). *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark, Åke; Lundström, Tommy; Minas, Renate & Wiklund, Stefan (2008). *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och kultur.
- Best, Joel (2001). *Damned lies and statistics: Untangling numbers from the media, politicians, and activists*. Berkeley: University of California Press.

- Bevan, Gwyn & Hood, Christopher (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public administration*, 84(3): 517-538.
- Bjereld, Ulf; Demker, Marie & Hinnfors, Jonas (2009). *Varför vetenskap?* Lund: Studentlitteratur.
- Björk, Alexander (2014). Stabilizing a fluid intervention: The development of Motivational Interviewing, 1983–2013. *Addiction research & theory*, 22(4): 313-324.
- Björk, Alexander (2016). *Evidence-based practice behind the scenes: How evidence in social work is used and produced*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet.
- Blom, Björn; Morén, Stefan & Nygren, Lennart (2006). *Kunskap i socialt arbete: om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur och kultur.
- Blomgren, Maria & Waks, Caroline (2011). Öppna jämförelser inom hälso-och sjukvården- en utmaning mot den professionella byråkratin? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(4): 95-108.
- Blomgren, Maria & Waks, Carolin (2015). Coping with contradictions: hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, 2(1): 78-102.
- Blumer, Herbert (1969/1998). *Symbolic interactionism: Perspective and method*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Bornemark, Jonna (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.
- Bowker, Geoffrey C., Timmermans, Stefan & Leigh Star, Susan (1996). Infrastructure and organizational transformation: Classifying nurses' work. I: Orlikowski, Wanda J.; Walsham, Geoff; Jones, Matthew R. & DeGross, Janice I. (1996). *Information technology and changes in organizational work*. Boston: Springer Science & Business Media.
- Bowker, Geoffrey C. & Leigh Star, Susan (2000). *Sorting things out: Classification and its consequences*. Massachusetts: MIT press.
- Brante, Thomas (2011). Professions as science-based occupations. *Professions and professionalism*, 1(1): 4-20.
- Brante, Thomas (2014). *Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Brante, Thomas; Johnsson, Eva; Olofsson, Gunnar & Svensson, Lennart G. (2015). *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.

- Bringselius, Louise (2011). Attityder till standardisering av arbete på Försäkringskassan: om handläggare, legitimitet och yrkesstolthet. Rapport nr. 02/2011. Lund: Institutet för ekonomisk forskning.
- Bringselius, Louise, & Thomasson, Anna (2017). Balancing Stability and Change in the New Weberian State. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(1): 155-183.
- Brodkin, Evelyn Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1): 1-33.
- Brodkin, Evelyn Z. (2006). Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 1-17.
- Brodkin, Evelyn Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2): 253-277.
- Brown, Leslie & Strega, Susan (2005). *Research as resistance: Critical, indigenous and anti-oppressive approaches*. Toronto: Canadian Scholars' Press.
- Brown, Hannah; Reed, Adam & Yarrow, Thomas (2017). Introduction: towards an ethnography of meeting. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 23(1): 10-26.
- Bruno, Isabelle; Didier, Emmanuel & Vitale, Tommaso (2014). Statactivism: Forms of action between disclosure and affirmation. *The Open Journal of Sociopolitical Studies*, 7(2): 198-220.
- Brunsson, Nils (1986). Organizing for inconsistencies: On organizational conflict, depression and hypocrisy as substitutes for action. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(3-4): 165-185.
- Bryman, Alan (2002/2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Fjärde upplagan. Stockholm: Liber.
- Buscetto, Marie (2016). Practicing Reflexivity in Ethnography. I: Silverman, David (2016). *Qualitative Research*. Fourth Edition. London: Sage.
- Cameron, Deborah (2001). *Working with spoken discourse*. London: Sage.
- Carlstedt, Elisabeth (2015). *En socialtjänst med kvalitet? Öppna jämförelser som skyltfönster och verktyg*. Masteruppsats. Lunds universitet.
- Carlstedt, Elisabeth, & Jacobsson, Katarina (2017). Indications of Quality or Quality as a Matter of Fact? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(1): 47-70.
- Carney, Terry (2008). The mental health service crisis of neoliberalism - An antipodean perspective. *International Journal of Law and Psychiatry*, 31(2): 101-115.

- Clark, Chris (2005). Moral character in social work. *British Journal of Social Work*, 36(1): 75-89.
- Clarkson, Paul (2010). Performance measurement in adult social care: Looking backwards and forwards. *British Journal of Social Work*, 40(1): 170-187.
- Collinson, David (1994). Strategies of Resistance: Power, Knowledge and Subjectivity in the Workplace. I: Jermier, John M; Knights, David & Nord, Walter R. (1994). *Resistance and power in organizations*. London, New York: Routledge.
- Connell, Raewyn; Fawcett, Barbara & Meagher, Gabrielle (2009). Neoliberalism, New Public Management and the Human Service Professions. Introduction to the Special Issue, *Journal of Sociology*, 45(4): 331-338.
- Contu, Alessia (2008). Decaf resistance: On misbehavior, cynicism, and desire in liberal workplaces. *Management communication quarterly*, 21(3): 364-379.
- Cutler, Tony & Waine, Barbara (2003). Advancing public accountability? The social services 'star' ratings. *Public Money & Management*, 23(2): 125-128.
- Czarniawska, Barbara (2007). *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*, Malmö: Liber.
- Czarniawska, Barbara (2014). *Ute på fältet, inne vid skrivbordet*. Lund: Studentlitteratur.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Dean, Mitchell & Henman, Paul (2004). Governing society today: Editors' introduction. *Alternatives*, 29(5): 483-494.
- Deery, Ruth (2008). The tyranny of time: tensions between relational and clock time in community-based midwifery. *Social Theory & Health*, 6(4): 342-363.
- Dellgran, Peter & Höjer, Staffan (2003). Towards autonomy? On theoretical knowledge in Swedish social work. *European Journal of Social Work*, 6:2: 145-161.
- Dellgran, Peter & Höjer, Staffan (2006). Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete. I: Blom, Björn; Stefan Morén & Lennart Nygren (2006). *Kunskap i socialt arbete: om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur och kultur.
- De Rosa, Eugenia (2014). Gender Statactivism and NGOs: Development and Use of Gender Sensitive-Data for Mobilizations and Women's Rights. *Partecipazione e Conflitto*, 7(2): 314-347.
- Desrosières, Alain (2002). *The politics of large number — a History of Statistical Reasoning*. Cambridge: Harvard University Press.

- Desrosières, Alain (2011). Words and numbers: for a sociology of the statistical argument. I: Rudinow Saetnan, Ann; Mork Lomell, Heidi & Hammer, Svein (2011). *The mutual construction of statistics and society*. London: Routledge.
- Desrosières, Alain (2014). Statistics and social critique. *Partecipazione e conflitto. The Open Journal of Sociopolitical Studies*, 7(2): 348-359.
- Di Maggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Eikenberry, Angela M. & Kluver, Jodie D. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? *Public Administration Review*, 64(2): 132-140.
- Edström, Anders; Svensson, Carina & Olsson, Jesper (2005). *Att mäta för att veta: praktiska råd och tips om mätning och uppföljning i samband med utvecklings- och förbättringsarbete i hälso-och sjukvården*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Egelund, Tine; Sundell, Knut; Andree Löfholm, Cecilia & Kaunitz, Catrine (2007). *Barnavårdsutredningar: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Gothia Förlag.
- Elg, Mattias; Gauthereau, Vincent & Witell, Lars (2007). *Att lyckas med förbättringsarbete- förbättra, förändra, förnya*. Lund: Studentlitteratur.
- Elg, Mattias; Palmberg Broryd, Klara & Kollberg, Beata (2013). Performance measurement to drive improvements in healthcare practice. *International Journal of Operations & Production Management*, 33(11/12): 1623-1651.
- Eliasson Lappalainen, Rosmari, & Szebehely, Marta (1998). *Vad förgår och vad består. En antologi om äldreomsorg, kvinnoomsorg och socialpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Emerson, Robert M. (1983). Holistic effects in social control decision-making. *Law and Society Review*, 17(3): 425-455.
- Emerson, Robert M. & Messinger, Sheldon L. (1977). The micro-politics of trouble. *Social Problems*, (25)2: 121-134.
- Emerson, Robert M., Fretz, Rachel I. & Shaw, Linda L. (2011). *Writing Ethnographic Field Notes*. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press.
- Epstein, Steven G. (2009). Beyond the standard human. I: Lampland, Martha & Leigh Star, Susan (2009). *Standards and their stories: How quantifying, classifying, and formalizing practices shape everyday life*. Ithaca: Cornell University Press.

- Epstein, Irwin; Adams Deborah, & Lalyants, Marina (2007). The First Year Experience of CPS Workers: Qualitative Findings and Worker Recommendation (Unpublished Paper). New York City: The Social Work Education Consortium.
- Espeland, Wendy N. & Sauder, Michael (2007). Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American journal of sociology*, 113(1): 1-40.
- Espeland, Wendy N. & Sauder, Michael (2009). The discipline of rankings: Tight coupling and organizational change. *American sociological review*, 74(1): 63-82.
- Espeland, Wendy N. & Stevens, Mitchell L. (2008). A sociology of quantification. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 49(3): 401-436.
- Evans, Bryan; Richmond, Ted, & Shields, John (2005). Structuring Neoliberal Governance: The Nonprofit Sector, Emerging New Modes of Control and the Marketization of Service Delivery. *Policy and Society* 24(1): 73-97.
- Evetts, Julia (2002). New directions in state and international professional occupations: discretionary decision-making and acquired regulation. *Work, employment and society*, 16(2): 341-353.
- Evetts, Julia (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International sociology*, 18(2): 395-415.
- Evetts, Julia (2009). New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative sociology*, 8(2): 247-266.
- Evetts, Julia (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current sociology*, 59(4): 406-422.
- Falkenström, Hanna & Hjärpe, Teres (2018). Dokumentation och känslor: socialsekreterares pappers-och känslöarbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3-4): 177-199.
- Fernler, Karin, and Claes-Fredrik Helgesson (2006). *Kloka regler?: kunskap i regelsamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Fine, Gary Alan (1993). Ten Lies of Ethnography. Moral Dilemmas of Field Research. *Journal of Contemporary Ethnography*, 22(3): 267-294.
- Flaherty, Michael G. (2003). Time work: Customizing temporal experience. *Social Psychology Quarterly*, 66(1): 17-33.
- Ford, Jeffrey D.; Ford, Laurie W. & D'Amelio, Angelo (2008). Resistance to change: The rest of the story. *Academy of management Review*, 33(2): 362-377.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

- Foster, John Bellamy (2011). Education and the Structural Crisis of Capital The U.S. Case. *Monthly Review*; July/Aug 2011; 63(3): 6-37.
- Foucault, Michel (1978/1991). Governmentality. I: Burchell, Graham; Gordon, Colin & Miller, Peter (1991). *The Foucault effect: Studies in governmentality* (First ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, Michel (1978/2007). Lecture 18 January 1978. I: Senellart, Michel (2007). *Michel Foucault: Security, Territory. Population, 1977-1978*. London: Palgrave Mcmillan.
- Foucault, Michel (1980). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977*. New York: Pantheon.
- Foucault, Michel (1988). Technologies of the Self. I: Martin, Luther; Gutman, Huck & Hutton, Patrick H. (1988). *Technologies of the Self: A seminar with Michel Foucault* (First ed.). Massachusetts: The University of Massachusetts Press.
- Fried, Samantha J. (2014). *Quantify this: Statistics, the state, and governmentality*. Master Thesis. Georgetown University.
- Gallina, Nancy (2010). Conflict between professional ethics and practice demands: Social worker's perceptions. *Journal of Social Work Values and Ethics*, 7(2): 1-9.
- Gambrill, Eileen (2011). Evidence-based practice and the ethics of discretion. *Journal of Social Work*, 11(1): 26-48.
- Garfinkel, Harold (1967). *Studies in ethnomethodology*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Gillingham, Philip (2011). Computer-based information systems and human service organisations: Emerging problems and future possibilities. *Australian Social Work*, 64(3): 299-312.
- Gilles, Marion (2014). Recounting health at work counts. *Partecipazione e Conflitto. Rivista Scientifica di Studi Sociali e Politici*, 7(2): 278-293.
- Gilman, Michelle E. (2001). Legal accountability in an era of privatized welfare. *California Law Review*, 89(3): 569-642.
- Gray, Mel & McDonald, Catherine (2006). Pursuing good practice? The limits of evidence-based practice. *Journal of social work*, 6(1): 7-20.
- Greenhalgh, Trishia (2012). Why do we always end up here? Evidence-based medicine's conceptual cul-de-sacs and some off-road alternative routes. *Journal of Primary Health Care*, 4(2): 92-97.
- Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Suddaby, Roy & Sahlin, Kerstin (2008). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.

- Grefve, Cecilia (2017). *Barnets och ungdomens reform-förslag för en hållbar framtid*. Slutrapport till Socialdepartementet. Stockholm: Socialdepartementet.
- Groth Andersson, Signe & Denvall, Verner (2017). Data Recording in Performance Management: Trouble With the Logics. *American Journal of Evaluation*, 38(2): 190-204.
- Gubrium, Aline C.; Fiddian-Green, Alice; Lowe, Sarah; DiFulvio, Gloria & Del Toro-Mejías, Lizbeth (2016). Measuring down: Evaluating digital storytelling as a process for narrative health promotion. *Qualitative health research*, 26(13): 1787-1801.
- Gubrium, Jaber F. & Holstein, James A. (2001a). From the Individual Interview to the Interview Society. I: Gubrium, Jaber F. & Holstein, James A. (2001). *Handbook of Interview Research*. London: Sage.
- Gubrium, Jaber F. & Holstein, James A. (eds) (2001b). *Institutional Selves. Troubled Identities in a Postmodern World*. Oxford: Oxford University Press.
- Göransson, Kristina (2019). *Etnografi: Sjösätt, navigera och ro i land ditt projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Hacking, Ian (1986). Making up people. I: Heller, Thomas C., Morton, Sosna & Wellbery, David E. *Reconstructing Individualism: Autonomy, Individuality and the Self in Western Thought*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Hacking, Ian (1990). *The taming of chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Christopher (2019). *Social work as narrative: Storytelling and persuasion in professional texts*. London: Routledge.
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati- organisationspolitisk makt i svensk politisk förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, Patrik; Leppänen, Vesa & Åkerström, Malin (2019). *Mötesboken–Tolkningar av arbetslivets sammanträden och rosévinsmingel*. Malmö: Egalité.
- Hammer, Svein (2011). Governing by Indicators and Outcomes: A Neo-Liberal Governmentality? I: Rudinow Saetnan, Ann; Mork Lomell, Heidi & Hammer, Svein (2011). *The mutual construction of statistics and society*. London: Routledge.
- Hammersley, Martyn (2001). Some questions about evidence-based practice in education. Paper for symposium: *Evidence-based practice in education*. Leeds, England.

- Hammersley, Martyn (2005). Is the evidence-based practice movement doing more good than harm? Reflections on Iain Chalmer's case for research-based policy making and practice. *Evidence & policy: a journal of research, debate and practice*, 1(1): 85-100.
- Hanssen, Jorid Krane; Hutchinson, Gunn Strand; Lyngstad, Rolv & Sandvin, Johans Tveit (2015). What happens to the social in social work? *Nordic Social Work Research*, 5(1): 115-126.
- Hassard, John (1991). Aspects of time in organization. *Human Relations*, 44(2): 105-125.
- Hauge, Amalie M. (2016). The Organizational Valuation of Valuation Devices: Putting Lean whiteboard management to work in a hospital department. *Valuation Studies*, 4(2): 125-151.
- Healey, Karen (2002). Managing Human Services in a Market Environment: What Role for Social Workers? *British Journal of Social Work*, 32(5): 527-540.
- Hedlund, David (2018). *Symbolrummets Illustionstrick- Om lean i äldreomsorgen*. Opublicerat manus, slutseminarium, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Henriksson, Lea; Wrede, Sirpa & Burau, Viola (2006). Understanding professional projects in welfare service work: Revival of old professionalism? *Gender, Work & Organization*, 13(2): 174-192.
- Hirvonen, Helena & Husso, Marita (2012). Living on a knife's edge: Temporal conflicts in welfare service work. *Time & Society*, 21(3): 351-370.
- Hirvonen, Helena (2014). From embodied to disembodied professionalism? Discussing the implications of medico-managerial management in welfare service work. *Social Policy & Administration*, 48(5): 576-593.
- Hjelmar, Ulf & Møller, Anne Mette (2016). From knowledge to action: the potentials of knowledge portals. *Nordic Social Work Research*, 6(2): 126-137.
- Hjärpe, Teres (2015). *På tal om dokumentering-socialtjänstens chefer på kurs*. Research reports in social work, Vol. 2015, No. 4. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Hjärpe, Teres (2017). Measuring Social Work. Quantity as Quality in the Social Services. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(1): 23-46.
- Hogg, Michael A. (2000). Social identity and social comparison. I: *Handbook of social comparison*. Boston: Springer.
- Holmes, Dave (2002). Police and pastoral power: Governmentality and correctional forensic psychiatric nursing. *Nursing Inquiry*, 9(2): 84-92.
- Holstein, James A. & Gubrium, Jaber F (2000). *The Selves We Live By. Narrative Identity in a Postmodern World*. Oxford: Oxford University Press.

- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, Christopher (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3): 93–109.
- Hood, Christopher & Jackson, Michael W. (1991). *Administrative argument*. Dartmouth Publishing Group.
- Hood, Christopher; Dixon, Ruth & Beeston, Craig (2008). Rating the rankings: Assessing international rankings of public service performance. *International Public Management Journal*, 11(3): 298-328.
- Hopwood, Anthony G., & Miller, Peter (Eds.) (1994). *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hupe, Peter & Hill, Michelle (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2): 279-299.
- Höjer, Henrik (2001). *Svenska siffror: Nationell integration och identifikation genom statistik 1800–1870*. Doktorsavhandling. Uppsala Universitet.
- Ingold, Tim (1995). Work, time and industry. *Time & Society*, 4(1): 5-28.
- Jacobsson, Katarina & Martinell Barfoed, Elizabeth (2012). Blanketter, formulär och pappersgöra- expanderande dokumenteringspraktiker i sjukvård och socialtjänst. Beviljad projektansökan till Riksbankens Jubileumsfond.
- Jacobsson, Katarina & Martinell Barfoed, Elizabeth (2019). *Socialt arbete och pappersgöra – Mellan klient och digitala dokument*. Malmö: Gleerups.
- Jacobsson, Katarina, & Meeuwisse, Anna (2018). 'State governing of knowledge'—constraining social work research and practice. *European Journal of Social Work*, 0(0):1-13.
- Jermier, John M; Knights, David & Nord, Walter R. (1994). *Resistance and power in organizations*. London, New York: Routledge.
- Johansson, Alf (1981). Problematic rationalisation. Bokrecension av De Geer, Hans (1978). Rationaliseringsrörelsen i Sverige. *Effektivitetsidéer och socialt ansvar under mellankrigstiden*. Uddevalla: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. I: *Scandinavian Economic History Review*, 29(1): 61-67.
- Johansson, Kerstin; Denvall, Verner & Vedung, Evert (2015). After the NPM Wave: Evidence-based practice and the vanishing client. *Offentlig Förvaltning. Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2): 69-88.
- Johansson, Tobias & Siverbo, Sven (2009). Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden. *Financial Accountability & Management*, 25(2): 197-224.

- Johnsson, Eva; Laanemets, Leili & Svensson, Kerstin (2008). Den professionella blicken- bedömningar i socialt arbete. I: Jonnergård, Karin; Funck, Elin K & Wolmesjö Maria (2008). *När den professionella autonomin blir ett problem*. Växjö: Växjö University Press.
- Jonnergård, Karin; Funck, Elin K & Wolmesjö Maria (2008). *När den professionella autonomin blir ett problem*. Växjö: Växjö University Press.
- Jönsson, Bodil (1999). *Tio tankar om tid*. Stockholm: Brombergs Bokförlag.
- Jönsson, Bodil (2007). Kvalitet i den mänskliga sektorn. I: Strannegård, Lars (2007). *Den omätbara kvaliteten*. Stockholm: Norstedts.
- Karlsson, Jan Ch. (2012). *Organizational misbehaviour in the workplace: Narratives of dignity and resistance*. London: Palgrave Mcmillan.
- Karlsson, Tom (2014). *Manager and civil servant: Exploring actors' taken-for-granted assumptions in public administration*. Doktorsavhandling. Lunds universitet.
- Katz, Jack (1983/2015). A theory of qualitative methodology: The social system of analytic fieldwork. *Méthod (e) s: African Review of Social Sciences Methodology*, 1(1-2): 131-146.
- Knights, David & Vurdubakis, Theo (1994). Foucault, Power, Resistance and all that. I: Jermier, John M; Knights, David & Nord, Walter R. (1994). *Resistance and power in organizations*. London, New York: Routledge.
- Knorr-Cetina, Karin (1983). *The ethnographic study of scientific work: Towards a constructivist interpretation of science*. London: Sage.
- Knorr-Cetina, Karin (1999). *Epistemic cultures: How the sciences make knowledge*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Kostera, Monika (2007). *Organizational ethnography: Methods and inspirations*. Lund: Studentlitteratur.
- Kullenberg, Christopher (2011). Sociology in the making: statistics as a mediator between the social sciences, practice and the state. I: Rudinow Saetnan, Ann; Mork Lomell, Heidi & Hammer, Svein (2011). *The mutual construction of statistics and society*. London: Routledge.
- Kullenberg, Christopher (2012). *The Quantification of Society. A Study of a Swedish Research Institute and Survey-Based Social Science*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.
- Kurunmäki, Liisa & Miller, Peter (2006). Modernising government: the calculating self, hybridisation and performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 22(1): 87-106.

- Lampland, Martha & Leigh Star, Susan (2009). *Standards and their stories: How quantifying, classifying, and formalizing practices shape everyday life*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lapsley, Irvine (2009). New public management: The cruellest invention of the human spirit? *Abacus*, 45(1): 1-21.
- Larsson, Elin (2012). *Managementmoden och popularitetssvängningar–En studie av Lean-konceptet i svensk populärpress 1990-2008*. Licentiatuppsats. Göteborgs universitet.
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford university press.
- Latour, Bruno & Woolgar, Steve (1986). *Laboratory life: The Construction of Scientific Facts*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lauri, Marcus (2016). *Narratives of governing: Rationalization, responsibility and resistance in social work*. Doktorsavhandling. Umeå universitet.
- LeCroy, Craig W. & Williams, Lela R. (2013). Outcome studies in social work journals: A review of publication trends. *Research on Social Work Practice*, 23(6): 706-709.
- Leigh Star, Susan & Strauss, Anselm (1999). Layers of silence, arenas of voice: The ecology of visible and invisible work. *Computer supported cooperative work*, 8(1-2): 9-30.
- Levay, Charlotta & Waks, Caroline (2006). *Strävan efter transparens: granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Levay, Charlotta & Waks, Caroline (2009). Professions and the pursuit of transparency in healthcare: two cases of soft autonomy. *Organization studies*, 30(5): 509-527.
- Liedman, Sven-Eric (1997). *I skuggan av framtiden, Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonnier Alba.
- Liedman, Sven-Eric (2013). Pseudo-quantities, new public management and human judgement. *Confero: Essays on education, philosophy and politics*, 1(1): 45-66.
- Liljegren, Andreas (2008). *Professionellt gränsarbete-socionomexemplet*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.
- Liljegren, Anderas & Parding, Karolina (2010). Ändrad styrning av välfärdsprofessioner: exemplet evidensbaserings i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(3-4): 270-288.
- Lindgren, Lena (2006). *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

- 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?"*. FoU-rapport, FOU i Väst.
- Lindholm, Cecilia (2003). *Ansvarighet och redovisning i nätverk: En longitudinell studie om synliggörande och osynliggörande i offentlig verksamhet*. Doktorsavhandling. Uppsala universitet.
- Lipsky, Michael (1980/2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lodge, Martin & Gill, Derek (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance*, 24(1): 141-166.
- Lundgren, Lars & Sunesson, Per-Anders (2019). *Nya sociallagarna: med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2019*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Lundström, Tommy & Shanks, Emelie (2013). Hård yta men mjukt innanmäte. Om hur chefer inom den sociala barnvården översätter evidensbaserat socialt arbete till lokal praktik. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2(0): 108-126.
- Lupton, Deborah (2016). *The quantified self*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Lynch-Cerullo, Kristen & Cooney, Kate (2011). Moving from outputs to outcomes: A review of the evolution of performance measurement in the human service nonprofit sector. *Administration in Social Work*, 35(4): 364-388.
- Magne Holme, Idar & Krohn Solvang, Bernt (1997). *Forskningsmetodik*. Studentlitteratur: Lund.
- Manochin, Melina; Brignall, Stan; Lowe, Alan & Howell, Claire (2011). Visual modes of governmentality: Traffic lights in a housing association. *Management Accounting Research*, 22(1): 26-35.
- March, James G. & Simon, Herbert A. (1958/1993). *Organizations*. Cambridge USA: Blackwell Business.
- Martinell Barfoed, Elizabeth & Jacobsson, Katarina (2012). Moving from 'gut feeling' to 'pure facts': Launching the ASI interview as part of in-service training for social workers. *Nordic Social Work Research*, 2(1): 5-20.
- Martiell Barfoed, Elizabeth (2019). Digital clients: An example of people production in social work. *Social Inclusion*, 7(1): 196-206.
- Mau, Steffen (2019). *The Metric Society: On the Quantification of the Social*. Cambridge: Polity Press.

- McCabe, Darren; Ciuk, Sylwia & Gilbert, Margaret (2019). 'There is a crack in everything': An ethnographic study of pragmatic resistance in a manufacturing organization. *Human Relations*, 0(0): 1-28.
- McConville, Teri & Holden, Len (1999). The filling in the sandwich: HRM and middle managers in the health sector. *Personnel Review*, 28(5/6): 406-424.
- McDonald, John (2005). Neoliberalism and the pathologizing of public issues: The displacement of feminist service models in domestic violence support services. *Australian Social Work* 58(3): 275-284.
- McGivern, Gerry & Ferlie, Ewan (2007). Playing *tick box* games: Interrelating defences in professional appraisal. *Human Relations*, 60(9):1361–1385.
- Merton, Robert K. (1973). *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2): 340-363.
- Meyer, Marshall W. & Zucker Lynne G. (1989). *Permanently Failing Organizations*. London: Sage.
- Miller, Leslie (2008). Foucauldian Constructionism. I: Holstein, James A. & Gubrium, Jaber F. (2008). *Handbook of constructionist research*. London: Guilford Press.
- Miller, Peter (2001). Governing by numbers: Why Calculative Practices Matter. *Social Research*, 68(2): 379-396.
- Miller, Peter, & O'Leary, Ted (1987). Accounting and the construction of the governable person. *Accounting, organizations and society*, 12(3): 235-265.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (1990). Political rationalities and technologies of government. I: Hänninen, Sakari & Palonen, Kari (1990). *Texts, Contexts, Concepts. Studies on Politics and Power in Language*, 66-83. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Mills, C. Wright (1959). *The Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.
- Moen, Phyllis; Lam, Jack; Ammons, Samantha & Kelly, Erin L. (2013). Time work by overworked professionals: Strategies in response to the stress of higher status. *Work and occupations*, 40(2): 79-114.
- Mork Lomell, Heidi (2011). Making Sense of Numbers: The presentation of crime statistics in the Oslo police annual reports, 1950-2008. I: Rudinow Saetnan, Ann; Mork Lomell, Heidi & Hammer, Svein (2011). *The mutual construction of statistics and society*. London: Routledge.

- Mumby, Dennis K.; Thomas, Robyn; Martí, Ignasi & Seidl, David (2017). Resistance redux. *Organization Studies*, 38(9): 1157-1183.
- Munro, Rolland (1999). The cultural performance of control. *Organization studies*, 20(4): 619-640.
- Munro, Eileen (2004). The impact of audit on social work practice. *British journal of social work*, 34(8): 1075-1095.
- Månsson, Sven-Axel (2007). *Evidensbaserad kunskap eller intelligent handlande i socialt arbete*. Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Mårtensson, Maria (2007). *Drömmar om något bättre: Om managementmodeller, mätningar och människor*. Doktorsavhandling. Mälardalens högskola.
- Mäkitalo, Åsa (2003). Accounting practices as situated knowing: Dilemmas and dynamics in institutional categorization. *Discourse studies*, 5(4): 495-516.
- Neyland, Daniel (2008). *Organizational Ethnography*. London: Sage.
- Noordegraaf, Mirko & Abma, Tineke (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration*, 81(4): 853-871.
- Nordlander, Lars (2006). *Mellan kunskap och handling: Socialsekreterares kunskapsanvändning i utredningsarbetet*. Avhandling. Umeå Universitet.
- Ohlsson, B. (2004). Från mänsklig till mager produktion. Om arbetet på Volvo Torslandaverken och vart visionerna tog vägen. Humanistiska fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet.
- O'Malley, Pat; Weir, Lorna & Shearing, Clifford (1997). Governmentality, criticism, politics. *Economy and society*, 26(4): 501-517.
- O'Malley, Pat (2004). *Risk, uncertainty and government*. London: The Glass House Press.
- Parton, Nigel (1998). Risk, advanced liberalism and child welfare: The need to rediscover uncertainty and ambiguity. *The British Journal of Social Work*, 28(1): 5-27.
- Paulsen, Roland (2014). *Empty labor: Idleness and workplace resistance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pease, Bob (2010). Challenging the dominant paradigm: Social work research, social justice and social change. I: *The Sage Handbook of Social Work Research (2010)*. London: Sage.
- Peirce, Charles S. (1898/1992). Reasoning and the Logic of Things. I: Ketner, Ed & Laine, Kenneth (1992). *The Cambridge Conferences Lectures of 1898*. Harvard: Harvard University Press.

- Perlinski, Marek (2010). *Skilda världar: Specialisering eller integration i socialtjänstens individ-och familjeomsorg*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.
- Petersén, Anna C. & Olsson, Jan I. (2014). Calling evidence-based practice into question: Acknowledging phronetic knowledge in social work. *The British Journal of Social Work*, 45(5): 1581-1597.
- Petersson, Per; Olsson, Björn; Lundström Thomas, Johansson, Ola; Broman, Martin; Blucher, Dan & Alsterman, Henric (2012). *Ledarskap-Gör Lean till framgång*. Bromma: Part Media.
- Pickett, Brent L. (1996). Foucault and the Politics of Resistance. *Polity*, 28(4): 445-466.
- Pollitt, Christopher (1995). Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. *Evaluation*, 1(2): 133-154.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Ponnert, Lina (2013). Osäkerhet. Ett nödvändigt uttryck för professionalitet eller ett tecken på okunskap? I Linde, Stig & Svensson, Kerstin (2013). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*. Stockholm: Liber.
- Ponnert, Lina (2015). *Utredningsarbete i den sociala barnvården*. Malmö: Gleerups.
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2011). När förpackade idéer möter organisatoriska villkor. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3(0): 168-185.
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2016). Standardisation—the end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19(3-4): 586-599.
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin (2019). *Socionomen i myndigheten. Att göra gott, göra rätt och göra nytta*. Malmö: Gleerups.
- Ponnert, Lina & Johansson, Susanna (2018). Juridification and standardisation: Two legal dimensions influencing contemporary child protection. *The British Journal of Social Work*, 48(7): 2020-2037.
- Porter, Theodore M. (1994). Objectivity as standardization: The rhetoric of impersonality in measurement, statistics, and cost-benefit analysis. I: Megill, Allan (1994). *Rethinking objectivity*. (1994). Durham USA: Duke University Press.
- Porter, Theodore (1995) *Trust in Numbers- The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. New Jersey: Princeton University Press.
- Power, Michael (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Power, Michael (2004). Counting, control and calculation: Reflections on measuring and management. *Human relations*, 57(6): 765-783.
- Prior, Lindsay (2003). *Using documents in social research*. London: Sage.
- Prior, Lindsay (2008). Repositioning documents in social research. *Sociology*, 42(5): 821-836.
- Prior, Lindsay (2013). *Using documents in social research*. Powerpoint-presentation, Lunds universitet, 21 maj 2013.
- Radnor, Zoe & Boaden, Ruth (2008). Editorial: Lean in public services—panacea or paradox?. *Public Money and Management*, 28(1): 3-7.
- Randall, Dave & Sharrock, Wes (2011). The sociologist as movie critic. I: Rouncefield, Mark & Tolmie, Peter (2011). *Ethnomethodology at work*. London: Routledge.
- Rawls, Anne Warfield (2008). Harold Garfinkel, ethnomethodology and workplace studies. *Organization studies*, 29(5): 701-732.
- Reinders, Hans (2008). The Transformation of Human Services. *Journal of Intellectual Disability Research*, 52(7): 564-572.
- RKA, Rådet för Kommunala Analyser (2012). Kvalitetsnyckeltal för individ- och familjeomsorg 2012 - resultat för brukarnära indikatorer inom försörjningsstöd, barn och unga samt vuxna med missbruksproblem. Stockholm: Rådet för Kommunala Analyser.
- Rombach, Björn (1991). *Det går inte att styra med mål!: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.
- Rosa, Hartmut (2003). Social acceleration: ethical and political consequences of a desynchronized high-speed society. *Constellations*, 10(1): 3-33.
- Rose, Nicolas (1991). Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting, organizations and society*, 16(7): 673-692.
- Rose, Nicolas (1999). *Governing the Soul. The shaping of the private self*. London & New York: Free Association Press.
- Rose, Nikolas, and Peter Miller (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British journal of sociology*, 43(2): 173-205.
- Rose, Nicolas (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University press.
- Rose, Nicolas; O'Malley, Pat & Valverde, Mariana (2006). Governmentality. *The Annual Review of Law and Social Science*, 2(5): 83-103.

- Rosen, Aaron (1994). Knowledge use in direct practice. *Social Service Review* 68.4: 561-577.
- Rosen, Aaron (2006). Evidensbaserad praktik i socialt arbete—utmaningar och möjligheter. I: Blom, Björn; Morén, Stefan & Nygren, Lennart (2006). *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Roth, Julius A. (1963). *Timetables: Structuring the passage of time in hospital treatment and other careers*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.
- Rouncefield, Mark & Tolmie, Peter (2011). *Ethnomethodology at work*. London: Routledge.
- Rudinow Saetnan, Ann; Mork Lomell, Heidi & Hammer, Svein (2011). *The mutual construction of statistics and society*. London: Routledge.
- Sackett, David L.; Rosenberg, William, Gray, Muir; Haynes, Brian & Richardson, Scott (1996). Evidence based medicine: What it is and what it isn't. *British Medical Journal*, 312(0): 71–2.
- Salin, Denise (2003). Ways of explaining workplace bullying: A review of enabling, motivating and precipitating structures and processes in the work environment." *Human relations*, 56(10): 1213-1232.
- Samra-Fredericks, Dalvir, and Francesca Bargiela-Chiappini (2008). Introduction to the symposium on the foundations of organizing: the contribution from Garfinkel, Goffman and Sacks. *Organization Studies*, 29(5): 653-675.
- Schram, Sanford (2012). Welfare Reform and Street Level Bureaucrats. I: Gray, Mel; Midgely, James & Webb, Stephen A. (2012). *The Sage Handbook of Social Work*. London: Sage.
- Schwartzman, Helen B. (1989). *The Meeting. Gatherings in Organizations and Communities*. New York: Springer.
- Schwartzman, Helen B. (1993). *Ethnography in Organizations*. London: Sage.
- Shore, Chris & Wright, Susan (2000). Coercive accountability. I: Strathern, Marilyn (2000). *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. New York: Routledge.
- Shore, Cris & Wright, Susan (2015). Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order. *Social Anthropology*, 23(1): 22-28.
- Shore, Cris, and Susan Wright (2018). Performance Management and the Audited Self. I: Ajana, Btihaj (2018). *Metric Culture: Ontologies of Self-tracking Practices*. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Silverman, David (2011). *Qualitative Reasearch (tredje upplagan)*. London: Sage.

- Silverman, David (2013). *Doing Qualitative Research (fjärde upplagan)*. London: Sage.
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2014). Leda för Resultat- Resultatstyrt förbättringsarbete.
- Snow, David A. Anderson, Leon (1987). Identity work among the homeless: The verbal construction and avowal of personal identities. *American journal of sociology*, 92(6): 1336-1371.
- Sorokin, Pitirim A., & Merton, Robert K. (1937). Social time: A methodological and functional analysis. *American Journal of Sociology*, 42(5): 615-629.
- Strannegård, Lars (2007). *Den omätbara kvaliteten*. Stockholm: Norstedts akademiska förlag.
- Strathern, Marilyn (2000). *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. New York: Routledge.
- Stray, Viktoria; Sjøberg, Dag & Dybå, Tore (2016). The daily stand-up meeting: A grounded theory study. *Journal of Systems and Software*, 114(0): 101-112.
- Suchman, Lucy (1995). Making work visible. *Communications of the ACM*, 38(9): 56-61.
- Sundell, Knut & Humlesjö, Eva (1996). *Sociala utredningar med fokus på barn*. Stockholm: Socialtjänsten, FoU-byrå.
- Sundell, Knut & Flodin, Birgit (1997). *Att samverka kring barn i riskzonen: "ett mullvadsarbete som tar tid": Utvärdering av samverkan i 19 kommuner*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Sundell, Knut; Vinnerljung, Bo; Andréé Löfholm & Humlesjö, Eva (2004). Socialtjänstens barn. Hur många är de, vilka är insatserna, hur ofta återaktualiseras de och vad händer dem i vuxen ålder? FOU-rapport 2004:4. Stockholms stad.
- Sundell, Knut, Haluk Soydan, Karin Tengvald, & Anttila, Sten (2010). From opinion-based to evidence-based social work: The Swedish case. *Research on Social Work Practice*, 20(6): 714-722.
- Sunesson, Sune (1995). "Föreläsning vid FORSA-symposiet 1995". I Jönson, Håkan red. (1995). *Meddelanden från Socialhögskolan. Rapport från FORSA-symposiet 14-16 september 1995*:2. Lunds universitet.
- Sunesson, Sune (2000). Socialt arbete som internationellt forskningsområde. I: Meeuwisse, Anna; Sunesson, Sune & Swärd, Hans (2000). *Socialt arbete- en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.

- Surr, Wendy (2012). A New Approach to Accountability: Creating Effective Learning Environments for Programs. *Afterschool Matters*, 15(0): 38-47.
- Svallfors, Stefan (2012). *Kunskapens människa*, Stockholm: Santérus Förlag.
- Svensson, Lupita & Larsson, Stefan (2017). *Digitalisering och socialt arbete - en kunskapsöversikt*. Rapport Vol. 3, no. 5. Lund: Lunds universitets internetinstitut.
- Svårdsten Nymans, Fredrik (2012). *Constituting performance: Case studies of performance auditing and performance reporting*. Doktorsavhandling. Handelshögskolan, Stockholm.
- Talja, Sanna (1999). Analyzing Qualitative Interview Data: The Discourse Analytical Method. *Library & Information Science Research*, Vol. 21(4): 459–477.
- Taylor, Frederick W. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper and Brothers.
- Tengvald, Karin (2001). Kunskapsutvecklingen av socialt arbete–för klienters bästa. *Socionomen*, 1(0): 22-27.
- Tham, Pia (2006). Why are they leaving? Factors affecting intention to leave among social workers in child welfare. *British journal of social work*, 37(7): 1225-1246.
- Thedvall, Renita (2006). Quantifying the qualitative: Att översätta politik till siffror. I: Fernler, Karin & Helgesson, Claes-Fredrik (2006). *Kloka regler?: kunskap i regelsamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Thedvall, Renita (2015). Managing preschool the Lean way. Evaluating work processes by numbers and colours. *Social Anthropology*, 23(1): 42-52.
- Thomas, Robyn; Sargent, Leisa D. & Hardy, Cynthia (2011). Managing organizational change: Negotiating meaning and power-resistance relations. *Organization Science*, 22(1): 22-41.
- Thomas, William I. & Swaine Thomas, Dorothy (1928). *The Child in America. Behavior, Problems and Programs*. New York: Alfred A. Knopf Inc.
- Thompson, Edwin P. (1967). Time, work-discipline, and industrial capitalism. *The Past & present Society, Oxford Journals*, 38(0): 56-97.
- Thyer, Bruce A. (2001). What is the role of theory in research on social work practice? *Journal of social work education*, 37.1: 9-25.
- Timmermans, Stefan & Berg, Marc (1997). Standardization in action: achieving local universality through medical protocols. *Social studies of science*, 27(2): 273-305.

- Timmermans, Stefan & Epstein, Steven (2010). A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardisation. *The Annual Review of Sociology*, 36(0):69-89.
- Tøndel, Gunhild (2013). Mening og myndighet: Produksjonen av styringstall i helse- og sosialtjenesten. *Sosiologisk tidsskrift*, 21(1): 65-90.
- Tøndel, Gunhild & Sarheim Anthun, Kjartan (2013). Statistics as a technology of governance: the Norwegian need for numbers & numbers for need. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(7/8): 474-490.
- Tøndel, Gunhild (2014). *Øyeblikkbildenes autoritet: om tall som styringsteknologi i de kommunale helse-og sosialtjenestene*. Doktorsavhandling. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Vedung, Evert (2000). Utvärdering som megatrend och gigatrend. I: Sigurdardottir, Erla & Hardardottir, Margret (2000). *Vision og virkelighed: evaluering af skoler i Norden: konference i Reykjavik 11-12 november 1999*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Wagner, Ina (1993). Women's voice: The case of nursing information systems. *AI & society*, 7(4): 295-310.
- Waks, Caroline (2006). Granskning i nätverk. En studie av ett ackrediterat sjukhuslaboratorium. I: Levay, Charlotta & Waks, Caroline (2006). *Strävan efter transparens: granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Walters, William (2012). *Governmentality: critical encounters*. London: Routledge.
- Ward, Steven (2011) The Machinations of Managerialism: New Public Management and the Diminishing Power of Professionals. *Journal of Cultural Economy*, 4(2): 205-215.
- Weisz, George (2005). From clinical counting to evidence-based medicine. I: Jorland, Gerard; Opinel, Annick & Weisz, George (2005). *Body counts: Medical quantification in historical and sociological perspectives*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Wenglén, Robert (2016). *Tillit, resultatuppföljning och ansvarsutkrävande i styrningen av den sociala barn- och ungdomsvården*. Slutrapport följeforskning av förbättringsresan. Företagsekonomiska institutionen. Lunds universitet.
- Winnicott, Donald W. (1960). The theory of the parent-infant relationship. *International Journal of Psycho-Analysis*, 41(0): 585-595.

- Wählander, Eva (1994). *Att allsidigt belysa barns sociala situation. En undersökning av barnavårdsutredningar vid tre socialdistrikt i Stockholm*. FoU-rapport 1994:3. Stockholm: FoU-byrån, Stockholms socialförvaltning.
- Zerubavel, Eviatar (1976). Timetables and scheduling: On the social organization of time. *Sociological Inquiry*, 46(2): 87-94.
- Zerubavel, Eviatar (1982). The standardization of time: a sociohistorical perspective. *American journal of sociology*, 88(1): 1-23.
- Znaniecki, Florian (1940). *The social role of the man of knowledge*. New York: Nova York.
- Zuccheromaglio, Cristina & Talamo, Alessandra (2000). The Social Construction of Work Times: negotiated time and expected time. *Time & Society*, 9(2-3): 205-222.
- Zuiderent, Sonja & Bal, Roland (2011). Locating the worths of performance indicators: performing transparencies and accountabilities in health care. I: Rudinow Saetnan, Ann; Mork Lomell, Heidi & Hammer, Svein (2011). *The mutual construction of statistics and society*. London: Routledge.
- Åkerström, Malin (2019). The merry-go-round of meetings: Embracing meetings in a Swedish youth care project. *Sociological Focus*, 52(1): 50-64.

Offentligt tryck

Lagar

Barnavårdslagen SFS 1960:97

Förvaltningslagen SFS 2017:900

Socialtjänstlagen SFS1980:620

Socialtjänstlagen SFS 2001:453

Myndighetsföreskrifter

SOSFS 2011:9. Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Föreskrifter och allmänna råd. Socialstyrelsens föfattningssamling.

SOSFS 2014:5. Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Föreskrifter och allmänna råd. Socialstyrelsens föfattningssamling.

Betänkanden

SOU 2005:110. Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting.

SOU 1994:139. Ny socialtjänstlag.

SOU 2011:61. Vanvård i social barnavård.

SOU 2009:68. Lag om stöd och skydd för barn och unga.

Propositioner

Proposition 1996/97:124. Ändring i socialtjänstlagen.

Proposition 2012/13:10. Stärkt stöd och skydd för barn och unga.

Rättsfall och beslut från offentliga instanser

Finansdepartementet (2016b). Uppdrag till Stadskontoret om statlig styrning av offentlig sektor. Regeringsbeslut 2016-02-04. Stockholm: Stadskontoret.

JO-ämbetsberättelse 1980/81(s. 289). Om kravet på skyndsamhet vid barnavårdsutredning.

JO-beslut 2565-2016. Allvarlig kritik mot Socialnämnden i Sätters kommun för att den agerat på ett sådant sätt att bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL om att en barnutredning ska vara klar på fyra månader har kringgåts. Stockholm, 2017-09-12.

JO-beslut 1175-2017. Kritik mot Individ- och Familjenämnden i Landskrona kommun för långsam handläggning av en barnavårdsutredning.

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

Myndighetspraxis och rapporter

Finansdepartementet (2016a). ”Tillitsreformen. Från tanke till genomförande”. Powerpoint-presentation. Stockholm: Regeringskansliet.

IVO, Inspektionen för Vård och Omsorg (2014). Tillsyn av utredningstider och förhandsbedömningar- avseende barn och unga i Västra Götalands och Hallands län.

IVO, Inspektionen för Vård och Omsorg (2017). Barns rätt till familjehemsvård av god kvalitet- Granskning av socialtjänstens myndighetsutövning rörande familjehemsplacerade barn.

Socialstyrelsen (2010). Öppna jämförelser i socialtjänsten- Handlingsplan för socialtjänst och hemsjukvård 2010–2014.

Socialstyrelsen (2012). Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Socialstyrelsen (2014). Systematisk uppföljning. Beskrivning och exempel.

Socialstyrelsen (2015). Utredda barn och unga. Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen.

Socialstyrelsen (2016a) Systematisk uppföljning. Stödmaterial.

Socialstyrelsen (2016b). Handbok för utveckling av effektivitetsindikatorer. För god vård och omsorg.

Socialstyrelsen (2017). Handbok för utveckling av indikatorer – för god vård och omsorg.

Länkar

Dagens Nyheter 2013-11-29. Socialsekreterarna fick nog- nu får politikern ta över:
<https://www.dn.se/nyheter/sverige/socialsekreterarna-fick-nog-nu-far-politikerna-ta-over/>

ETC- Göteborg, 2013-11-29. Fortsatt stora problem inom socialtjänsten:
<https://goteborg.etc.se/nyheter/fortsatt-stora-problem-inom-socialtjansten>

Jnytt 2014- 12-09. Utsatta barn tvingas att vänta länge:
<https://www.jnytt.se/article/utsatta-barn-tvingas-att-vanta-lange/>

Svenska Dagbladet 2013-11-12: Utredningar kring barn tar ofta lång tid”:
<https://www.svd.se/utredningar-kring-barn-tar-ofta-for-lang-tid>

Svenska Dagbladet 2015-01-27: Avigsidorna med NPM urholkar tilliten:
<https://www.svd.se/avigsidorna-med-npm-urholkar-tilliten>

Svenska Dagbladet 2016-08-30, Alarmerande ny studie om socialsekreterare:
<https://www.svd.se/12-procent-av-socialsekreterarnas-tid-gar-till-barnen>

Svenskt ekonomilexikon (2019). Definition benchmarking.
<https://www.ekolex.se/definition/benchmarking>

Lokaltidningen Malmö 2017-11-29: Socialtjänsten utreder försenade utredningar:
<http://malmo.lokaltidningen.se/nyheter/2017-11-29/-Socialtjansten-utreder-forsenade-utredningar-407119.html>

Regeringens pressmeddelande 2014-10-03: Kraftsamlig för att förstärka den sociala barnavården:
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/08/kraftsamling-for-att-starka-den-sociala-barn--och-ungdomsvarden/>

Rådet för kommunala analyser: Jämförarern:
https://www.kolada.se/?_p=jamforelse&unit_id=16707&tab_id=82977

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide 2013/2014 för deltagare i ledarskapsutbildningen

Intervjuguide, Dokumenteringspraktiker inom Socialtjänst

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

TEMA 1

Kursen

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

TEMA 2

Dokumentering generellt

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

TEMA 3

Utredningsprocessen

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

TEMA 4

Mätningar och statistik, styrning. MÄTA, VETA, STYRA

- Hur använder du statistik, mått och nyckeltal i ditt arbete idag?
- Treserva/Click view, hur använda du?
- Hur skulle du beskriva nyckeltal och dess funktion?

- Efterfrågar du mer?
- Finns det bra nyckeltal för er verksamhet?
- På vilket sätt kan det hjälpa dig i ditt arbete? Socialtjänstens arbete?
- Exempel på positiv erfarenhet av att ha arbetat utifrån statistiskt underlag?
- Exempel på negativ erfarenhet, missförstånd, fel, manipuleringar?
- Öppna jämförelser, Kolada, IVO
- På längre sikt, kan du se några effekter, påverkan på riktningen inom socialt arbete att man styr arbetet efter tal, mått och statistik. Exempel redan?
- Blir det mer kunskapsbaserat på detta sättet?

EXTRAFRÅGA

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

Bilaga 2. Intervjuguide 2017 administratörer

- Vad gör en kvalitetsstrateg/utvecklingssekreterare/controller/enhetschef ?
- Berätta om ditt arbete med Öppna jämförelser/målstyrning/systematisk uppföljning med mera. Vad gör du och ven rapporterar du till? Vilka möten går du på?
- På vilka andra sätt blir siffror betydelsefulla i ditt arbete?
- Upplever du att mått, siffror och indikatorer har fått större betydelse som styrningsunderlag?
- Finns det spänningar på din arbetsplats kring det du gör?
- Vad tycker du är svårt att mäta?

- Vad är svårt i ditt jobb?
- Vilken roll tycker du att mätningar, siffror och statistik skall spela i framtiden?
- Något annat du tänkt på i förhållande till vad du vet om mitt intresse för siffror och statistik?

Bilaga 3. Intervjuguide socialarbetare Tingstad

- Fråga om bakgrund, hur länge jobbat som socialsekreterare och på vilka arbetsplatser
- Vad tycker du om den nya utredningsmodellen?
- Om jag säger siffror och statistik vad tänker du på då kopplat till ditt arbete?
- När blir siffror viktiga i ditt arbete med klienter?
- När blir siffror viktiga i ditt samarbete med kollegor?
- När blir siffror viktiga i förhållande till dina chefer?
- Ställ frågor om poängsättningen och lönehöjningen.
- Har du sett diagrammet som chefen satte upp på vita tavlan i hallen? Vad utläste du av den? Gör ni brukarundersökningar? Berätta om det i så fall.
- Vad tänkte du när du hörde att jag skriver en avhandling om siffror och statistik i socialtjänsten?