

Arbetsmiljön i tillitsbaserad styrning och ledning - exempel från socialtjänsten

Wanja Astvik, Robert Larsson och Jonas Welander

Studiens syfte är att via fallstudier av socialtjänsten undersöka konkreta ledningspraktiker som kan sägas falla inom ramen för Tillitsdelegationens definition av tillitsbaserad styrning och ledning och som har betydelse för att åstadkomma hållbara arbetsmiljöer i välfärden. Analysen visar att hållbar arbetsmiljö via tillitsbaserad styrning och ledning kan kopplas till *organisationens säkerställande av förmåga, integritet och hjälpsvillighet*. Konkreta ledningspraktiker för säkerställande och hållbar arbetsmiljö var *uppdragsdialog, systemperspektiv, integrering av arbetsmiljö och verksamkvalitet samt* långsiktig ekonomisk styrning. Genom att ledningen agerar tillitsvärdigt via säkerställande av tillitsvärdigheten hos dem som är satta att utföra arbetet närmast medborgarna, erhålls goda arbetsmiljöer.

Nyckelord: arbetsmiljö, arbetsvillkor, socialtjänsten, tillitsbaserad styrning, välfärdstjänstearbete

Behovet av att utveckla en mer tillitsbaserad styrning i offentlig sektor har under de senaste åren kommit att diskuteras alltmer ingående av professionella i välfärden, forskare och politiker. Att tillitsbaserad styrning kommit upp på agendan har bland annat att göra med regeringens tillitsreform som lanserades under 2014.

Reformen kan ses som en reaktion på, och en strävan efter att komma till rätta med de negativa konsekvenser som *New Public Management* (NPM; Hood, 1991) inneburit för framförallt verksamhetskvalitet, men även för arbetsmil-

FÖRFATTARE

Wanja Astvik, Docent, Akademin för hälsa, vård och välfärd, Mälardalens högskola, wanja.astvik@mdh.se

Robert Larsson, fil dr, Akademin för hälsa, vård och välfärd, Mälardalens högskola, robert.larsson@mdh.se

Jonas Welander, fil dr, Akademin för hälsa, vård och välfärd, Mälardalens högskola, jonas.welander@mdh.se

jön i välfärdstjänstesektorn (Tillitsdelegationen, 2018). I kölvattnet av NPM har tilliten eller kanske snarare bristen på tillit mellan aktörer inom den offentliga sektorn fått ökad uppmärksamhet då den NPM-baserade styrningen uttrycker en bristande tillit till såväl medborgare som till anställda i offentliga organisationer (Bouckaert, 2012). Den bristande tilliten kommer till uttryck i ökad central styrning och kontroll (Bouckaert, 2012) och ökad tonvikt på granskning (Power, 1997) vilket också har minskat välfärdsprofessionernas handlingsutrymme och inflytande (Freidson, 2001; Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson, 2008).

Vid sidan av minskat handlingsutrymme visar forskningen att styrning präglad av NPM har medfört ökade arbetskrav i välfärdstjänstesektorn. Flera studier av välfärdsprofessionellas arbetsvillkor visar på obalans mellan hög arbetsbelastning och otillräckliga resurser i arbetet, vilket bland annat resulterar i svårigheter att utföra arbetet på ett tillfredställande sätt samt arbetsrelaterad stress och ohälsa, liksom missnöjesrelaterad personalomsättning (se till exempel Astvik, Melin & Allvin, 2014; Bejerot, Forsberg Kankkunen & Hasselbladh, 2015; Berntson, Wallin & Härenstam, 2012; Sverke, Falkenberg, Kecklund, Magnusson Hanson & Lindfors, 2016; Welander, 2017). I socialtjänsten, som denna studie fokuserar på, kan arbetsmiljöproblemen främst relateras till hög arbetsbelastning, rollkonflikter samt bristande öppenhet och personalorientering (Astvik, Welander & Isaksson, 2017; Astvik, Welander & Larsson, 2019; Welander, Astvik & Hellgren, 2017). Arbetsmiljöbristerna med åtföljande konsekvenser medför även svårigheter för verksamheterna att leverera välfärdstjänster med hög kvalitet.

Den svenska utvecklingen mot tillitsbaserad styrning och ledning syftar till att i högre grad tillvarata medarbetares och chefers kompetens, erfarenhet och engagemang, liksom att öka de välfärdsprofessionellas handlingsutrymme för att därigenom bidra till såväl högre kvalitet i tjänster avsedda för medborgarna, som bättre arbetsmiljö för de anställda i offentlig sektor (Tillitsdelegationen, 2018). Samtidigt som den svenska tillitsreformen har motiverats utifrån behovet att förbättra arbetsmiljöerna inom välfärden har frågeställningar om hur denna styrning relaterar till arbetsmiljö berörts i begränsad utsträckning i tidigare forskning (Astvik, Larsson & Welander, 2018). Även om det finns både svenska och internationella studier som berör relationer mellan verksamhetsstyrning och arbetsmiljö har forskning om styrning av arbetsmiljö traditionellt sett inte inkluderat ett verksamhetsstyrningsperspektiv (Johanson, Ahonen & Roslender, 2007). Integrering av arbetsmiljö- och verksamhetsstyrning är dock något som återkommande berörs och efterlyses i forskningslitteraturen (se till exempel EASHW, 2010), och i denna litteratur framhålls också att arbetsmiljö och hälsa bör ses som strategiska resurser för organisationer med betydelse för utveckling av både personal och verksamhet (Lindberg & Vingård, 2012). Trots detta visar forskningsöversikter att det saknas empiriska studier och att integreringstanken förblir en teoretisk idé utan stöd i

empirisk forskning (Kamp & Nielsen, 2013). Svenska studier inom området visar snarare på det omvända; att arbetsmiljöarbetet fortsätter att vara en ”sidovagn” i relation till verksamhetsstyrningen i offentliga organisationer (Frick, 2013; Frick & Johanson, 2013; Larsson, Åkerlind & Sandmark, 2016). Det behövs därför studier som visar vad som fungerar och krävs för en tydligare integrering av arbetsmiljön i verksamhetsstyrningen (Frick, 2013).

Mot denna bakgrund och mot bakgrund av den pågående utvecklingen i svensk välfärd mot tillitsbaserad styrning och ledning är syftet med denna artikel att, med hjälp av fallstudier av socialtjänsten i tre svenska kommuner, undersöka konkreta ledningspraktiker som kan sägas falla inom ramen för definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning (Bringselius, 2018, s. 66) och som har betydelse för att åstadkomma hållbara arbetsmiljöer i välfärden. Motiven för studien är således att utifrån en tämligen abstrakt definition bidra med kunskaper som kan fördjupa förståelsen av tillitsbaserad styrning och ledning i praktiken i relation till arbetsmiljöfrågorna. Vår teoretiska utgångspunkt tar avstamp i definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning och kompletteras med tidigare organisationsforskning och teori om tillit inom organisationer med bäring på arbetsmiljöfrågorna. Vårt perspektiv på arbetsmiljö avgränsas vidare till de sociala och organisatoriska arbetsmiljöfrågorna (AFS, 2015:4) och inkluderar således inte den fysiska arbetsmiljön.

BETYDELSEN AV TILLIT I ORGANISATIONER

Inom internationell organisationsforskning har man studerat tillit utifrån en rad olika perspektiv. Merparten av litteraturen har fokuserat på medarbetares tillit i relation till enskilda individer (interpersonell), arbetsgruppen och organisationen som helhet, det vill säga individens tillit i relation till tre olika analysnivåer (Fulmer & Gelfand, 2012). Den huvudsakliga teoretiska grund som tillitsforskningen vilar på är social utbytesteori (Axelrod, 1984; Blau, 1964), där reciprocitet är centralt för tillitens uppkomst och bevarande, oavsett om det handlar om tillit mellan enskilda individer eller mellan individ och organisation. När en individ upplever att det råder en obalans i relationen till en annan aktör som i sin tur orsakar missnöje minskar tilliten i enlighet med reciprocitetslogiken (Aryee, Budhwar & Chen, 2002). En stor del av organisationsforskning om tillit har fokuserat på medarbetares tillit uppåt i organisationen, till chefer och organisationen i sin helhet. Denna forskning visar att en organisations tillitsvärdighet generellt beror på organisationskaraktäristika som förmåga, integritet och hjälpvillighet (Caldwell & Clapham, 2003). I forskningen framgår att anställdas bedömning av organisationens tillitsvärdighet är associerad till relationsbaserade styrningspraktiker och policyer som syftar till att främja positiva

relationer mellan anställda via informella möten samt kompetensutveckling (Collins & Smith, 2006; Six & Sorge, 2008), personalorienterat förhållningssätt från ledning och strategiska nivåer (Hodson, 2004) liksom rättvisa, transparenta och sammanhållna policyer (Gillespie & Dietz, 2009; Puçétaité & Lämsä, 2008). Forskningen har också visat att organisationers tillitsvärdighet innebär positiva effekter såsom en högre grad av medborgaransvar bland de anställda, vilket är ett beteende som indirekt bidrar till organisationens vitalitet genom att de sociala systemen vidmakthålls (Hodson, 2004; Trapp, 2011) och utifrån individperspektivet har tillit gentemot den organisation man tillhör även relaterats till ökad arbetstillfredsställelse (Edwards & Cable, 2009) och organisationsidentifikation (Restubog, Hornsey, Bordia & Esposito, 2008).

Tillit i organisationer kan vidare kategoriseras som relationell respektive institutionell, vilka är viktiga distinktioner när man studerar tillitsbaserad styrning och arbetsmiljö. Den relationella tilliten finns mellan individer och beskrivs som kontextspecifik, det vill säga medarbetare kan exempelvis lita på sin chef i en specifik kontext men inte i en annan (Bentzen, 2019). Den institutionella tilliten återspeglar istället de institutionella arrangemang eller medel som antingen främjar eller hindrar det relationella tillitsbyggandet inom organisationen (Bentzen, 2019). Tilliten manifesteras således såväl institutionellt som relationellt och tilliten i tillitsbaserad styrning och ledning är, som vi ska återkomma till, reciprok.

TILLITSBASERAD STYRNING OCH LEDNING

En central teoretisk utgångspunkt i följande artikel är tillitsbaserad styrning och ledning som definieras som ”*styrning, kultur, arbetsätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpsvillighet.*” (Bringselius, 2018, s. 66). Utifrån definitionen ovan går det vidare att utläsa fyra kriterier för tillitsbaserad styrning och ledning. Fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov innebär att det övergripande uppdraget och brukarens behov ska vara centrala angelägenheter som går före enskilda organisatoriska intressen. Att stimulera samverkan och helhetsperspektiv innebär att flytta fokus från den kontrollbaserade och fragmenterande styrningen till ett helhetsperspektiv där samverkan inom organisationen och mellan offentliga/privata aktörer sätter fokus på syftet med verksamheten i relation till brukarens behov. Kriteriet att bygga tillitsfulla relationer inbegriper att öka benägenheten att lita på andra aktörer. Tilliten mellan två parter baseras alltid på en bedömning avseende om den andra parten är tillitsvärdig (Bringselius, 2018). Det innebär att den part (exempelvis beslutsnivå) dit tilliten riktas också behöver göra vissa insatser för att

göra sig tillitsvärdig. Tillitsvärdighet avser således i vilken utsträckning den litande parten bedömer att motparten förtjänar tillit, givet upplevd förmåga, integritet samt hjälpvillighet (se Mayer, Davis & Shoorman, 1995). Det sista, och inte minst ur arbetsmiljösynpunkt, avgörande kriteriet innebär att *aktörer på varje beslutsnivå ska säkerställa* just förmågan, integriteten och hjälpvilligheten hos dem som är satta att utföra det arbete som ytterst är organisationens syfte. Utifrån perspektivet hur arbetsmiljö inkluderas i offentlig styrning och ledning är fokus i denna artikel därför att undersöka organisatoriska villkor och förutsättningar som *säkerställer* förmågan hos de professionella att utföra ett kvalitetsmässigt gott arbete liksom organisatoriska villkor och förutsättningar i *säkerställandet* av integritet och hjälpvillighet. Med integritet avses en konsekvent hållning i relation till ett antal principer och värderingar som accepteras av motparten och hjälpvillighet beskrivs som viljan att hjälpa eller stödja den som visar tillit, även om det innebär att personliga intressen måste åsidosättas även då det inte följer någon belöning (Bringselius, 2018). Relationen mellan arbetsmiljö och styrning kommer, som vi vill visa i denna studie, till uttryck i själva säkerställandet av tillitsvärdigheten, och detta säkerställande omfattar långt mycket mer än att minska kontrollen och ge välfärdsprofessionerna ökad autonomi.

SYFTE OCH METOD

Syftet med denna studie är att med teoretisk utgångspunkt från definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning undersöka konkreta ledningspraktiker som kan sägas falla inom ramen för tillitsbaserad styrning och ledning och som har betydelse för att åstadkomma hållbara arbetsmiljöer i välfärden. Med hållbar arbetsmiljö menar vi en arbetsmiljö som inte leder till ohälsa, sjukfrånvaro och missnöjesrelaterad personalomsättning. Studiens empiriska material bygger på fallstudier av tre kommunala socialtjänstverksamheter från olika delar av landet. Ett strategiskt urval av fall (Patton, 2002) gjordes med avsikten att identifiera och välja ut socialtjänstverksamheter som kan fungera som goda exempel på verksamheter som vänt trenden med omfattande personalflykt och stressrelaterad ohälsa bland sina medarbetare genom verksamhetsutveckling för kvalitet och arbetsmiljö (se *tabell 1*). Det är viktigt att påpeka att inget av studiens tre fall (vid tidpunkten för datainsamlingen) själva har definierat eller presenterat sin styrning som tillitsbaserad, utan fallen valdes snarare utifrån deras arbete med verksamhetsstyrning och arbetsmiljö. Men avsikten är här att med hjälp av dessa fall få syn på konkreta ledningspraktiker som kan sägas falla inom ramen för tillitsbaserad styrning och ledning och vidare hur dessa praktiker har betydelse för arbetsmiljön. Att fallstudier valdes som forskningsstrategi motiveras av att det är en lämplig metod för att på ett nyansrikt och illustrativt sätt beskriva olika företeelser (Jensen &

Sandström, 2016), och i våra fall undersöka konkreta ledningspraktiker med fokus på relationen mellan arbetsmiljö och verksamhetsstyrning.

Tabell 1. Fallen i studien.

Kommun	Klassificering enligt SKL:s kommungruppsindelning 2017	Analysenhet	Datainsamling
A - 56 000 inv.	Mindre stad/tätort	Individ- och familjeomsorgen	18 intervjuer Policy- och styrdokument
B - 20 000 inv.	Landsbygdskommun	Barn- och ungdomsenheten	7 intervjuer Policy- och styrdokument
C - 67 000 inv.	Pendlingskommun nära storstad	Barn- och ungdomsenheten	10 intervjuer Policy- och styrdokument

DATAINSAMLING OCH ANALYS

Det empiriska materialet till studien har samlats in under 2017 och 2018 genom 35 semistrukturerade intervjuer med personer i hela *styrkedjan* såsom kommunala politiker, chefer på olika organisatoriska nivåer, socialsekreterare, fackliga företrädare och personer som arbetar med verksamhetsstöd såsom personalarbete (HR) och verksamhetsutveckling. Intervjuerna genomfördes enskilt och varade i genomsnitt i en timme. Intervjuerna anpassades utifrån intervjupersonens funktion i organisationen. Intervjuer med chefer och politiker fokuserade förändringar avseende styrning och ledning liksom beskrivningar av verksamhetsutveckling relaterad till arbetsmiljö och kvalitet. Intervjuerna med socialsekreterare handlade om hur de upplevde sina arbetsvillkor ur olika aspekter och vad de förändringar som genomförts inneburit för dem. Intervjuerna med socialsekreterare har också fungerat som en typ av kontroll eller validering av chefers och politikers beskrivningar. Som komplement till intervjumaterialet har vi samlat in policy- och styrdokument såsom verksamhetsplaner, handlingsplaner, ledarskaps- och medarbetarpolicier, överenskommelser, resultat från medarbetarenkäter och personal- och sjukfrånvarostatistik.

Intervjuerna som spelades in transkriberades ordagrant och har därefter analyserats genom en tematisk analys (Braun & Clarke, 2006). För en kontextuell förståelse av fallen och de förändringar som skett inkluderades en analys av *utgångspunkterna* för förändring för att därefter fokusera analysen på väsentliga *vändpunkter och förändringar* som har lett fram till en mer hållbar arbetsmiljö för medarbetare och chefer. Tematiseringen kom att identifiera följande fyra vändpunkter: Från uppdragsmonolog till uppdragsdialog; Från individ- till systemperspektiv; Från separering till integrering av arbetsmiljö och verksamhetskvalitet;

Från kortsiktighet till långsiktighet i den ekonomiska styrningen. För validering har studiens tre forskare arbetat efter tillvägagångssättet dialogisk intersubjektivitet (Kvale & Brinkmann, 2009), som inneburit att vi kontinuerligt under såväl datainsamlings- som analysfas, diskuterat vårt material för att komma överens om tolkningar och resultatbeskrivningar.

I den resultatpresentation som följer betraktas helheten i vårt empiriska material, vilket innebär att vi valt att lyfta fram illustrativa exempel från våra fall snarare än att göra explicita jämförelser fallen emellan.

RESULTAT

Vi ska inledningsvis beskriva några gemensamma utgångspunkter för förändring för de tre socialtjänstverksamheterna som ingår i studien för att därefter redovisa förändringar som innebär att arbetsmiljöfrågorna inkluderas i verksamhetsstyrningen. Alla tre verksamheterna kom från en situation med hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera ny personal. Därutöver var också stressrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro bland medarbetare och chefer ett problem. Svårigheterna med kompetensförsörjningen inom socialtjänsten är och var ett problem som har lyfts på nationell nivå och var således inte utmärkande för studiens tre fall. I intervjuerna framkommer att problemen med kompetensförsörjningen, på ett mer uttalat sätt började relateras till verksamhetens kvalitet och effektivitet. De tre fallen är också lika på så sätt att det fanns ett förändringstryck nedifrån för att kunna komma tillrätta med de problem verksamheterna levde i. I kommun A var det inledningsvis facket som var pådrivande, medan det i kommun B och C var chefer som var drivande men med stöd av facket. I de tre fallen kan man se att de förändringar som kommit till stånd emanerar utifrån ett förändringstryck nedifrån, från medarbetare och chefer som lyfter fram allvarliga problem i verksamheten och vars lösningar är beroende av en dialog med de ytterst ansvariga i kommunerna. En intressant fråga rör hur det kommer sig att det i studiens tre fall öppnades upp för någon sorts dialog om uppdrag kopplat till resurser och förutsättningar i verksamheterna. Via intervjuerna framkommer indikationer på att den allmänna debatten om dessa frågor gläntade på dörren för samtal mellan strategiska och operativa nivåer i organisationen. Den allmänna debatten och problem som lyfts på nationell nivå med kompetensförsörjning, stressrelaterad ohälsa och även forskningen om arbetsmiljö i välfärdstjänstesektorn som ju pekade på strukturella problem, i kombination med Arbetsmiljöverkets nya föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS, 2015:4), liksom en alltmer uttalad och i högre grad delad kritik (politik, forskning, profession) mot dysfunktioner relaterade till NPM, kan succesivt ha bidragit till öppnare och mer förändringsvilliga

attityder från strategisk ledning såsom kommunpolitiker, kommunledning och verksamhetschefer på olika nivåer i organisationen.

FRÅN UPPDRAGSMONOLOG TILL UPPDRAGSDIALOG

Ett under de senare årtiondena väl dokumenterat arbetsmiljöproblem i välfärdstjänstesektorn, handlar om en bristande eller till och med obefintlig dialog mellan de som ytterst styr och leder verksamheten och de yrkesverksamma som ska utföra det arbete som verksamheten är till för (Astvik, Melin & Allvin, 2014; Dellve, Andreasson, Eriksson, Strömgren & Williamsson, 2016; Kankkunen, 2009). Enkelt uttryckt kan man säga att styrningen har präglats av en monolog uppifrån och ner där det ytterst är politikerna som dels beställer tjänster och dels fördelar resurser oftast efter olika (mer eller mindre heliga) nyckeltal. Dialogutrymmet för att stämma av verksamhetens behov och matcha med adekvata resursnivåer har av allt att döma varit ytterst begränsat, samtidigt som att ansvaret för att uppgifterna blir utförda på rätt sätt – oavsett resurser – har decentraliserats långt ner i organisationerna. Ur arbetsmiljösynpunkt kan man även konstatera att detta ansvar blir en belastning, särskilt i situationer präglade av långt högre krav och förväntningar än vad tilldelade resurser räcker till.

För att nu tala med definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning som ska ha *fokus på verksamhetens syfte och brukarnas behov* är de lagar som stipulerar vilka behov och rättigheter hos medborgarna som en verksamhet ska tillgodose en rimlig utgångspunkt för dialog. I socialtjänstens fall har dock exempelvis fackliga medarbetarundersökningar under senare år visat att många upplever att de inte kan arbeta efter socialtjänstlagen och att rättssäkerheten brister. Styrningen har fokuserat budgethållande och uppfyllande av de mål som politikerna i kommunfullmäktige har formulerat, som sällan, eller åtminstone mycket otillräckligt söker mäta uppfyllelse av socialtjänstlagens intentioner. I de tre fallstudierna kan man dock se en uppluckring av denna rigida kommunikationsordning mot en ökad dialog mellan operativa och strategiska nivåer, som relaterar sig till verksamhetens syfte. I kommun A framstår socialtjänstlagen som levande i styrningen då det i intervjuerna refereras till socialtjänstlagen och det ansvar man har gentemot medborgarna. I kontrast till en styrning och ledning av socialt arbete som fokuserar på att ”minimera kostnader och sopa behov under mattan” så menar exempelvis kommundirektören i kommun A att socialt arbete utgår ifrån lagstiftning och etik och att ”såväl lagstiftning som etik måste avspegla sig i organisationen och dess målbild”. I kommun A har verksamhet och socialnämnd numera en pågående dialog där man diskuterar sådant som ”vilka klienter hamnar mellan stolarna”, ”vilka insatser saknas för att tillgodose klienternas behov” och att det

i denna dialog finns utrymme att exempelvis bygga upp verksamheter och ta ökade kostnader på kort sikt, men som på längre sikt antas minska kostnader genom bättre och individuellt anpassade insatser. Ett fokus på verksamhetens syfte och strävan efter att tillgodose brukarnas lagstadgade behov innebär och illustreras i kommun A av att själva grunduppdraget, det vill säga det ansvar som verksamheten förväntas ta gentemot medborgarna utifrån lagstiftningen får stort utrymme och att socialnämnden avstår ifrån att styra via egna formulerade mål. Socialnämndens uppföljning av verksamheterna de ansvarar för baseras vidare i högre grad än tidigare på dialog och kvalitativa uppföljningar snarare än på mål- eller resultatstyrning via mätning av indikatorer, även om relevanta kvantitativa mått också är en del av uppföljningen. I relationen mellan kommunstyrelsen och verksamheterna har kommunen också infört ett nytt inslag av kommunikation då verksamheterna inför årets budget ombeds att reflektera över förutsättningarna med budgeten. Detta innebär vidare att de ytterst ansvariga i kommunen får kunskap om riskerna inom olika ansvarsområden utifrån verksamhetens perspektiv. Kommun C beskriver delvis ett annat sätt att stärka uppdragsdialogen där kommundirektören menar att den tidigare ekonomiska styrningen i stort sett uteslutande baserad på demografiska nyckeltal är i utveckling mot att ta hänsyn till omvärldsförändringar, lagkrav och nödvändig verksamhetsutveckling:

Om jag ska vara lite hyfsat raljant så var man inte så intresserad av vad verksamheten egentligen hade för behov, om det inte var väldigt uppenbart, alltså vi blev fler skolelever, ja men det är klart då måste vi ha flera lärare. Det fattar ju alla. Men bortsett från demografiska förändringar så var man inte så intresserad. Men då har jag försökt vända på kuttingen och säga så här istället, okej då ska nämnderna göra en omvärldsanalys och så ska de tala om vad de faktiskt behöver göra i morgon som de inte gör i dag. Och det ska i sin tur vara baserat på faktiska omvärldsförändringar, lagkrav som förändras eller andra förväntningar som är väldigt tydliga. Sedan får det finnas inslag av verksamhetsutveckling och kvalitetshöjning också, men det här ska vi kunna identifiera, det ska levereras in och bearbetas av ekonomi och några till, och presenteras för politiken.

Socialchefen i kommun C beskriver också hur de nere från verksamheterna var tvungna att utveckla sitt sätt att kommunicera verksamheternas behov och utmaningar genom att i högre grad presentera ”volymförändringar”. Att som tidigare försöka få till resursförstärkning genom att helt enkelt beskriva hur ledsna och utarbetade socialsekreterarna var ”gav inte en krona”. Istället gäller det att visa på volymförändringar, såsom antalet anmälningar, hur många utredningar som öppnas, hur många biståndsärenden, hur placeringarna ser ut och att peka på hur

lagstiftningen inte följs och att tydligt berätta att ”om inte vi gör vad vi kan så kan faktiskt barn dö”, som socialchefen uttrycker det. Oavsett *hur* dialogen har förbättrats framgår genom studiens fall, det nödvändiga i att styrningen innehåller en dialog om uppdraget för att kunna balansera kraven som ställs på verksamheten med adekvata resurser, vilket också är grundläggande för att åstadkomma en god arbetsmiljö (se också Astvik, Melin & Allvin, 2014; Dellve et al., 2016).

En fungerande uppdragsdialog utifrån verksamhetens syfte hänger också nära samman med öppenheten i organisationen och den del av definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning som handlar om *att säkerställa integritet*. Det innebär att det i praktiken är nödvändigt med en dialog i organisationen där tillkortakommanden vad beträffar verksamhetens syften kan diskuteras och ventileras på ett sådant sätt att problem kan lösas. Den förändring mot högre grad av dialog och öppenhet i de tre fallstudierna genom att problem, fel och brister i verksamheten får föras fram och redovisas stärker förutsättningarna för det demokratiforskaren Lennart Lundquists (1998) benämner ämbetsmannas och integritet. När verksamhetsberättelserna inte begränsar sig till budget- och indikatormätningar utan även ger utrymme för beskrivningar av problem och tillkortakommanden vad gäller verksamhetens syfte ökar det öppenheten. Att säkerställa integritet handlar här givetvis också om att ta bort krav på eller incitament att presentera verksamhetsberättelser enligt imageprincipen att allt ska ”se bra ut” (Alvesson, 2006). Att det finns en öppenhet och dialog i organisationen på så sätt att kvalitetsbrister, bortprioriteringar och andra tillkortakommanden givet kravet att hålla budget kommer till politikernas kännedom, möjliggör vidare ett ansvarsutkrävande där det hör hemma. Ur ett arbetsmiljöperspektiv är det nödvändigt att verksamhetens tillkortakommanden som beror på otillräcklig resurstilldelning inte blir de välfärdspersonernas ansvar och börda att bära.

FRÅN INDIVID- TILL SYSTEMPERSPEKTIV

Det moderna arbetslivet, inte minst inom offentlig sektor, har mer och mer kommit att handla om krav på den enskilde individens flexibilitet och omfattande individuellt ansvar för och i sitt arbete (Allvin, Aronsson, Hagström, Johansson & Lundberg, 2011).

Inom socialtjänsten har det visat sig att socialsekreterare har upplevt att systembrister såsom överbelastande arbetsvillkor möts med individuellt skuldbeläggande, om exempelvis bristande effektivitet i arbetssätt eller uppmaningar att lära sig hantera stress bättre (Astvik, Melin & Allvin, 2014; Welander, Astvik & Isaksson, 2017). I våra fallstudier kan man dock se att det finns både en förståelse för och ett fokus på villkor och förutsättningar i arbetet för både medarbetare

och chefer. Det verkar alltså ha skett en förskjutning från ett individperspektiv till ett systemperspektiv i de studerade fallen. I ett systemperspektiv inryms också faktiska institutionella arrangemang (se Bentzen, 2019) som mer eller mindre stärker en organisations tillitvärdighet. I linje med tillitsbaserad styrning och ledning som ska säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet handlar det utifrån ett systemperspektiv alltså att från ledningsnivåer *säkra* förutsättningar för just det. När denna förståelse finns för socialtjänstens uppdrag, som också utmynnar i en rimlig resurstilldelning, underlättar det också omorganisationer med syfte att förbättra verksamhetskvalitet och arbetsmiljö. I våra fallstudier framkommer beskrivningar av mer omfattande organisatoriska lösningar, eller institutionella arrangemang, för att komma åt arbetsmiljöproblem och brister i verksamhetskvalitet. Dessa lösningar handlar om hur man kan komma åt problemen ”uppströms” genom att förändra arbetsorganisationen - med andra ord genom att flytta fokus från individ till system. Ett exempel (kommun C) på en organisatorisk lösning handlar om att förändra organisationen för att skapa en bättre arbetssituation med mer tid för återhämtning och ostört utrymme att arbeta med pågående utredningar. Omorganisationen handlade i detta fall om att inrätta tre team som turas om att i tvåveckorsperioder, och i samarbete med en mottagningsgrupp, ta hand om anmälningar som inkommer till socialtjänsten. Omorganisationen beskrivs ha haft flera positiva effekter på arbetsmiljön. Eftersom teamen turas om att hantera nyinkomna ärenden innebär det att medarbetare i de andra teamen kan arbeta vidare under fyra veckor med sina pågående ärenden utan att bli störda av nya inkommande ärenden, vilket har inneburit mindre stress och mer tid för återhämtning i arbetet. Varje team leds dessutom av en chef, vilket har resulterat i ett mer nära chefsstöd till medarbetarna. Vidare beskrivs kvalitetsförbättringar genom att utredningstiderna har blivit kortare och färdiga i tid och att barnen och familjerna får rätt stöd och hjälp. Ett liknande exempel återfinns i kommun B där en mottagningsfunktion skapats för att hantera alla nya ärenden som inkommer till socialtjänsten. Denna omorganisering beskrivs också som positiv för arbetsmiljön och har inneburit att socialsekreterarna upplever mindre stress då de har mer tid att utreda ärenden i lugn och ro utan att parallellt behöva hantera nyinkomna och brådskande ärenden.

Systemperspektiv innebär också att organisationen säkerställer förmåga hos nyanställda genom introduktion till arbetsplatsen och verksamheten och genom att organisera ett kontinuerligt stöd till nya medarbetare via mer erfarna kollegor. Det är en avgörande skillnad att som arbetsgivare beklaga sig över otillräckligt förberedda nyexaminerade socionomer jämfört med att som arbetsgivare ta ansvar för och organisera ett adekvat stöd i organisationen för att bygga upp och utveckla medarbetarnas kompetens. Ytterligare exempel på utveckling mot systemperspek-

tiv handlar om hur organisationerna använder Lex Sarah som ju i sig syftar till att främja ett systemperspektiv. Tanken med rapporteringskyldigheten i Lex Sarah är att bestämmelsen ska vara ett stöd för medarbetare i det dagliga arbetet och bidra till att säkra och utveckla kvaliteten i verksamheten. I kommun A har socialtjänsten bedrivit ett arbete som syftat till att utveckla kompetensen om Lex Sarah i verksamheten. I intervjuerna framkommer att arbetet har resulterat i att verksamheten på ett tydligare sätt tar sitt ansvar enligt Socialtjänstlagen kring att skapa rutiner för Lex Sarah, men också ökade kunskaper om att använda Lex Sarah för att identifiera systemfel och att komma bort från individuellt skuldbeläggande när fel har uppstått. Att använda Lex Sarah på avsett sätt är ett viktigt exempel på hur en organisation kan säkerställa medarbetares och chefers professionella integritet.

FRÅN SEPARERING TILL INTEGRERING AV ARBETSMILJÖ OCH VERKSAMHETSKVALITET

I intervjuerna framkommer att arbetsmiljöfrågor i större utsträckning kommit att relateras till frågor om verksamhetskvalitet i socialtjänsten. Chefer och medarbetare i verksamheterna förmedlar en bild som visar en rörelse från separering till mer av integrering av arbetsmiljö, kvalitet och verksamhet. I relation till tillitsbaserad styrning och ledning kan integreringen av arbetsmiljö och kvalitet åstadkommas när chefer på olika nivåer arbetar för att *säkerställa* förmåga i verksamheten. I praktiken handlar detta om att ge medarbetare och chefer adekvat tid, kompetens, stöd och handlingsutrymme. Att säkerställa förmågan är således ett sätt för organisationen att ta ansvar och skapa rimliga förutsättningar för medarbetare och chefer att bedriva ett professionellt arbete, vilket samtidigt innebär att arbetsmiljöfrågorna hanteras.

I våra fall framkommer ett flertal konkreta exempel på organisatoriska insatser som har det dubbla syftet att både förbättra arbetsmiljö och verksamhetskvalitet. De genomförda åtgärderna har i vissa fall handlat om regelrätt resursförstärkning sanktionerat från förvaltningsledning och politik. Ett exempel på resursförstärkning är anställning av fler första socialsekreterare eller seniorhandläggare med uppgift att fungera som medhandläggare och ge socialsekreterare konkret stöd i handläggningen av ärenden, samt att avlasta befintliga första socialsekreterare och chefer. Vidare har resursförstärkningen också handlat om att anställa fler chefer med syfte att cheferna ska få en mer balanserad arbetssituation och ett bättre kontrollspann med färre antal underställda medarbetare (se också Wallin, Pousette & Dellve, 2014). I intervjuerna framkommer också att verksamheterna har skapat nya tjänster för att hantera administration, men också för att utveckla verksamhetens kvalitet (exempelvis metodhandläggare). Den senare typen av tjänster är

utvecklingsinriktade och handlar bland annat om att förbättra kvaliteten i utredningar som görs, leda fortbildningsinsatser och ge konkret stöd till nyanställda.

En annan åtgärd som syftar till såväl arbetsmiljö- som kvalitetsförbättringar är att samtliga tre verksamheter nu tillämpar överanställningar för att göra verksamheten mindre sårbar för frånvaro av olika slag. Att personalgrupperna inte ständigt är underbemannade är viktigt både för verksamhetskvalitet men också för personalens stress och hälsa. Överanställningar har bidragit till att förbättra både arbetsmiljö och verksamhetskvalitet och på så sätt har en mer stabil och hållbar personalsituation kunnat åstadkommas.

Genom intervjupersonernas berättelser framgår attitydförändringar och växande insikter bland chefer och politiker om hur arbetsmiljö och verksamhetskvalitet hänger ihop. Dessa beskrivningar handlar bland annat om hur god arbetsmiljö med exempelvis en rimlig arbetsbelastning och adekvat stöd i arbetet betraktas som en förutsättning för att kunna uppnå hög kvalitet i de tjänster som tillhandahålls kommunens invånare. I intervjuerna framkommer också betydelsen av att vara en "attraktiv arbetsgivare" för att kunna säkra kompetensförsörjningen och en stabil personalsituation. Till skillnad mot många kommuner som har lagt fokus på att bygga och kommunicera sitt "varumärke" med ganska vaga kopplingar till hur det ser ut i praktiken finns i de studerade fallen en tydlig koppling mellan attraktivitet och vad kommunerna konkret gör. Gemensamt för de tre fallen är att man resonerar om och värderar sin attraktivitet genom socialförvaltningarnas ansvarstagande i att skapa en god arbetsmiljö där man som medarbetare kan göra ett professionellt socialt arbete, vilket också visar sig genom att verksamheterna som ingår i studien inte längre har problem med vare sig personalflykt eller att rekrytera nya medarbetare. I de tre fallen finns socialsekreterare som slutat i kommunen som har återvänt till sin tidigare arbetsplats efter att de fått kännedom om de positiva förändringar som görs och andra socialsekreterare som sökt sig till dessa socialförvaltningar då de hört om hur frågor om kvalitet och arbetsmiljö tas på allvar. Attraktiviteten handlar därför om något annat än att måna om sin "image" (Alvesson, 2006) och snarare om att som organisation säkerställa och ta ansvar för arbetsmiljö och kvalitet genom att identifiera och hitta lösningar på reella hinder som försvårar för medarbetarna att göra ett professionellt arbete och via detta säkerställa, nå en stabil personalsituation.

Vi är måna om att bedriva ett gott socialt arbete och att man som socionom ska känna att här har jag möjlighet att göra det. Att det finns en begriplig struktur och en nära arbetsledning, som finns i den tuffa situationen som hela tiden är. Att det finns möjlighet till utbildning, handledning och utveckling. Man ska inte behöva byta arbetsgivare för att känna att man får vara med och utveckla och att utvecklas. (Verksamhetschef kommun A)

Sammanfattningsvis kan sägas att integreringen av arbetsmiljö och verksamhetskvalitet åstadkoms när chefer på olika nivåer arbetar för att *säkerställa förmåga* i verksamheten. I praktiken handlar detta om att ge medarbetare och chefer adekvat tid, kompetens, stöd och handlingsutrymme att kunna utföra ett professionellt arbete. Integreringen här handlar om insikten att arbetsmiljö och verksamhetskvalitet är intimt sammanlänkade genom att en god verksamhetskvalitet förutsätter en god arbetsmiljö, liksom att bristande förutsättningar att åstadkomma en god kvalitet är ett arbetsmiljöproblem.

FRÅN KORTSIKTIGHET TILL LÅNGSIKTIGHET I DEN EKONOMISKA STYRNINGEN

Givetvis är det så att kommunernas ekonomi har stor påverkan på arbetsmiljö och verksamhetskvalitet, genom att möjligheten att säkerställa förmåga också är relaterat till tillgängliga ekonomiska resurser. Som i alla offentliga verksamheter är ekonomin en central styrmekanism och även så i de tre studerade socialtjänstverksamheterna. Dock framträder en förskjutning mot att svara på besparingskrav genom att skära ner i verksamheterna till att se ekonomiska fördelar med en adekvat bemanning och en arbetsmiljö som inte orsakar personalflykt. De tre studerade socialtjänstverksamheterna beskriver samtliga att de kommer från en situation som har karaktäriserats av nedskärningar och hård ekonomisk styrning under många år. I intervjuerna framkommer att kommunerna tidigare helt enkelt successivt skar ner och bantade verksamheterna för att klara ekonomin. Personalgrupperna blev mindre, tjänster togs bort, verksamheter lades ner, etcetera. Dessa slimmade verksamheter innebar samtidigt ökade kostnader på grund av ineffektivitet vad gäller såväl exempelvis placeringskostnader, som ökade kostnader förenade med personalomsättning. Gemensamt för de tre fallen är att det framkommer förändrade attityder och förhållningssätt i den ekonomiska styrningen framförallt vad gäller konsekvensanalyser av nedskärningar och alltför slimmad bemanning sett i relation till sparkrav. I samband med förändringsarbetet i kommun B gjordes exempelvis en ekonomisk satsning att anställa flera personer på Barn- och ungdomsenheten. Enhetschefen beskriver att dessa resursförstärkningar bidrog till att minska sjukfrånvaro och öka effektiviteten i arbetet. De fick exempelvis tid och möjlighet att gå igenom externa placeringar, vilket innebar att de kunde "jobba hem barn som var placerade" och på så sätt kunde även kostnaderna minskas.

Jag vet inte hur politikerna ser på det här, för det kostar pengar tänker de med en massa anställda, men vi hade faktiskt fått sänkta personalkostnader tack vare att vi hade så här många. För folk orkade jobba, och man kunde jobba effektivt, man kunde jobba hem barn som var placerade. Förut fanns det

ingen personal som kunde göra det, utan ”åh, vilken tur, nu har vi placerat den här, nu kan vi jobba med nästa” och så fick den där bli liggande där och åren går. Så det kostade mer då än vad det gör nu.

Socialchefen i kommun C beskriver också motsvarande utveckling efter många års besparingskrav, särskilt under åren 2008 och 2009 då arbetslösheten steg och alla skulle spara, vilket resulterade i kraftigt underbemannade verksamheter:

Alla förvaltningar fick sparkrav igen och dåvarande förvaltningschefen gick ju in och skar i verksamheten, tog bort tjänster, både handläggare och chefer. Så när jag började 2010 (som verksamhetschef) så var det ju satt en ny organisation med färre personer att utföra samma jobb. Och vi såg direkt att vi hade höga kostnader, vi uppfyllde inte kravet på att utreda i tid och med det följer ju arbetsmiljön och sjuktal och alltihopa. Så de första veckorna hittade jag pengar som läckte ut för att vi var för lågt bemannade. Jag såg att vi inte plockar hem placeringar i tid, och det handlar ju också om att barn inte ska vara placerade längre än nödvändigt. Så att ganska snabbt såg vi att pengarna finns i systemet och då fick jag, till att börja med, anställa en chef till.

I intervjuerna framkommer en kritik mot det kortsiktiga tänkandet att möta besparingskrav med nedskärningar, som i längden gör verksamheten betydligt dyrare och mer ineffektiv. Som inledningsvis sades kommer de tre studerade fallen ur en situation med hög personalomsättning vilket skapade problem på flera sätt. En aspekt handlar om hur en rörig personalsituation leder till att arbetet inte utförs på ett klokt och genomtänkt sätt och minskad kontroll och uppföljning över socialtjänstens insatser, som ju innebär kostnader.

En annan aspekt handlar om att verksamheter med stor personalomsättning och den rörlighet det medför, försvårar en fungerande samverkan inom socialtjänsten där de gemensamma resurserna kan användas på ett effektivt sätt, och med klienternas bästa för ögonen. Exempelvis gäller det samverkan mellan kommunens myndighetsutövning och utförare. Bristande samsyn och möjligheter till dialog om verksamhetens uppdrag kan bidra till extra och onödiga kostnader genom att den myndighetsutövande delen av verksamheten exempelvis köper extern öppenvård istället för att använda kommunens egen öppenvård. I de studerade fallen finns exempel på hur avsevärda kvalitets- och effektivitetsvinster kan göras genom att stärka och förbättra samverkan, och i intervjuerna framgår också att stabilitet i personalgrupperna är en förutsättning för att få till ett fungerande samarbete enheter emellan. Tillitsbaserad styrning och ledning betonar vikten av samverkan och helhetsperspektiv inom och mellan organisationer i deras arbete för att tillgodose brukarnas behov. Av våra fall

framgår att fokus på verksamhetens syfte och brukarnas behov, liksom samverkan och helhetsperspektiv gynnas av en organisering av arbetet som innebär att snäva ansvarsavgränsningar bryts upp, som exempelvis mellan myndighetsutövning och verkställighet eller mellan olika specialiseringar inom myndighetsutövningen. Ansvarsavgränsningar som inte gynnar klientens bästa kan motverkas genom *hur* ekonomistyrningen används. I beskrivningarna i våra fallkommuner ser vi en utveckling där man undviker konkurrens, incitament och repressalier i styrningen som leder till fokus på enskilda enheters ekonomi, snarare än verksamhetens sammanlagda ekonomi och kvalitet. Det innebär att man arbetar med ledningsgrupper som tar ett gemensamt ansvar för och samverkar kring verksamhetens totala uppdrag, vilket också ger avtryck i den samverkan som sker mellan socialarbetarna med olika roller och funktioner i verksamheten.

Ytterligare ekonomiska (och kvalitetsmässiga) fördelar med en adekvat bemanning och en arbetsmiljö som inte orsakar personalflykt handlar om huruvida organisationen får möjlighet att dra nytta av personalens aktiva deltagande och bidrag till verksamhetsutveckling. Flera av de intervjuade i de tre kommunerna lyfter betydelsen av stabilitet för att det ska vara möjligt för personalen att bidra till verksamhetsutveckling, och att det har funnits en massa resurser som de tidigare så slimmade organisationerna därför har gått miste om. Flera av de intervjuade cheferna på högre nivåer talar om sitt ansvar att försöka få till en rimlig balans mellan krav och resurser, medan det i huvudsak är chefer och medarbetare nere i verksamheten som står för hur verksamheten utvecklas och förbättras. Att fundera över hur man kan arbeta mer effektivt och ta tillvara och utveckla resurserna på bästa sätt kräver en arbetssituation som inte är präglad av kaos.

För vems skull är vi här och vad är vårt uppdrag? Vad är vi satta att göra? Det måste vi ha fokus på hela tiden. Och för att skapa de förutsättningarna så att säga, så måste vi också ha möjligheter att göra det och det är klart, springer man med tungan hängande som en slips och andan i halsen hela tiden, då går ju inte det. (Utvecklingsledare kommun C)

Sammanfattningsvis har personalstabilitet en avgörande betydelse för ”god hushållning av skattepengarna” som socialnämndens ordförande i kommun A uttrycker det. Ensidig och kortsiktig ekonomistyrning blir i längden dyrare om den underminerar välfärdsprofessionellas möjligheter att göra ett gott arbete. Att inte ha förutsättningar att göra ett gott arbete är i välfärdstjänstesektorn i stora drag synonymt med att ha en dålig arbetsmiljö. Bristande förutsättningar att göra ett gott arbete leder till personalflykt i form av personalomsättning och stressrelaterad sjukfrånvaro. Personalflykten leder till ytterligare försämrade möjligheter för dem som är kvar att göra ett gott arbete vilket leder till ytterligare personalflykt

och så vidare. De tre studerade socialtjänstverksamheterna har i sin ekonomiska styrning ändrat riktning mot att i högre grad verka för att säkerställa chefers och medarbetares förmåga och därmed åstadkommit en personalstabilitet som förbättrar verksamhetens effektivitet och kvalitet.

SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Studien syftade till att med teoretisk utgångspunkt från definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning och med hjälp av fallstudier undersöka konkreta ledningspraktiker som kan sägas falla inom ramen för tillitsbaserad styrning och ledning och som har betydelse för att åstadkomma hållbara arbetsmiljöer i välfärden. Metodologiskt har vi använt goda exempel från verksamheter som vänt trenden med omfattande personalflykt och stressrelaterad ohälsa bland sina medarbetare genom verksamhetsutveckling för kvalitet och arbetsmiljö. Avsikten med metodansatsen har varit att kunna undersöka och analysera konkreta ledningspraktiker för att bättre förstå hur arbetsmiljö och verksamhetsstyrning i tillitsbaserad styrning och ledning kan relateras. Analysen sammanfattas i tillits- och arbetsmiljödiamanten i *figur 1* nedan. Vi menar att hållbar arbetsmiljö via tillitsbaserad styrning och ledning kan kopplas till organisationens ansvarstagande i att skapa förutsättningar och institutionella arrangemang som bidrar till säkerställandet av förmåga, integritet och hjälpvillighet. I våra empiriska exempel från socialtjänsten framgår att *uppdragsdialog, systemperspektiv, integrering av arbetsmiljö och verksamhetskvalitet* samt *långsiktig ekonomisk styrning* framstår som särskilt betydelsefulla ingredienser i detta säkerställande, och för att åstadkomma hållbara arbetsmiljöer. Genom att organisation och ledning arbetar för att säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet så demonstrerar organisationen sin tillitsvärdighet, vilket samtidigt skapar förutsättningar för ledningen att visa tillit gentemot medarbetarna.

Med *tillits- och arbetsmiljödiamanten* vill vi även illustrera en reciprok process (Blau, 1964) som innebär att när organisationen agerar tillitsvärdigt bidrar det sannolikt till att medarbetare känner tillit till organisation och ledning. Enligt tidigare forskning (Gottfredson & Aguinis, 2017; Hodson, 2004; Restubog et al., 2008) kan det antas att denna organisatoriska tillitsvärdighet även för med sig positiva och stärkta relationer mellan medarbetare och organisation, vilket i sin tur förmodas stärka organisationens fortsatta ansvarstagande att säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet.



Figur 1. Tillits- och arbetsmiljödiamanten.

Parallellt med lanseringen av tillitsbaserad styrning i Sverige har kritiker ifrågasatt styrformens värde och pekat på tillitsstyrning som en ”modern slogan”, samt en i raden av nya styrnings- och ledningsidéer som sett över tid kommer och går (Alvesson, 2019). Annan kritik framhäver tillit som en norm som den gode medarbetaren bör anamma och att icke-välfungerande organisationer och misslyckandena kan förklaras av bristande tillit. Dessutom framhålls att det tycks finnas en övertro på professionellt agerande där kritiken, utifrån professionsforskning, tar fasta på ”mörka sidor” som låt-gå-anda, skråtänkande och konkurrens om makt och status mellan olika professionsgrupper (Alvesson, 2019). Vår analys av tillitsbaserad styrning och ledning närmar sig tilliten från delvis ett annat håll. Det handlar inte i första hand om att minska kontroll och att helt enkelt lita på att de välfärdspersonella gör det de ska. Det handlar snarare om att skapa strukturer och förutsättningar för att välfärdspersonella ska kunna göra det de ska. Att säkerställa förmåga, integritet och hjälpsvillighet innebär att styrningen och ledningen fokuserar på att skapa rätt förutsättningar för personalen att kunna göra sitt jobb, liksom att styrningen och ledningen håller den professionella etiken och det så kallade ämbetsmannaset högt. Beroende av hur man tolkar tillitsbaserad styrning kan givetvis kritik vara motiverad. Om tillit blir till nya managementslogans och i värsta fall, ett i ännu högre grad ”dumpande” av ansvar på dem som

befinner sig längst ut i organisationerna genom en förment välvillig men bedräglig tillitsdiskurs så riskerar arbetsmiljöerna i offentlig sektor att bli än mer utsatta.

Med denna studie var avsikten att ge ett bidrag till den pågående diskussionen och utvecklingen i välfärdstjänstesektorn mot tillitsbaserad styrning och ledning och hur denna förändrade styrning kan komma tillrätta med väl kända arbetsmiljöproblem. Detta har vi gjort genom att peka på att arbetsmiljön i tillitsbaserad styrning och ledning i första hand handlar om att ledningen på alla nivåer agerar tillitsvärdigt via säkerställandet av tillitsvärdigheten hos dem som är satta att utföra arbetet närmast medborgarna.

REFERENSER

- AFS 2015:4. *Organisatorisk och social arbetsmiljö*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Allvin, M., Aronsson, G., Hagström, T., Johansson, G., & Lundberg, U. (2011). *Work without boundaries: Psychological perspectives on the new working life*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Alvesson, M. (2006). *Tomhetens triumf: om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel*. Stockholm: Atlas.
- Alvesson, M. (2019). *Extra allt! När samhälls- och människoförbättrandet slår tillbaka*. Stockholm: Fri tanke.
- Aryee, S., Budhwar, P. S., & Chen, Z. X. (2002). Trust as a mediator of the relationship between organizational justice and work outcomes: Test of a social exchange model. *Journal of Organizational Behavior*, 23(3), 267-285. doi:10.1002/job.138
- Astvik, W., Larsson, R., & Welander, J. (2018). Tillit i styrning och ledning för en hållbar arbetsmiljö inom socialtjänsten – en fallstudie av Nyköpings kommun. I L. Bringselius (Red.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik* (ss. 139-165). Stockholm: Regeringskansliet/Norstedts juridik.
- Astvik, W., Melin, M., & Allvin, M. (2014). Survival strategies in social work: A study of how coping strategies affect service quality, professionalism and employee health. *Nordic Social Work Research*, 4(1), 52-66. doi:10.1080/2156857X.2013.801879
- Astvik, W., Welander, J., & Isaksson, K. (2017). Sorti, tystnad och lojalitet bland medarbetare och chefer i socialtjänsten. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(3), 41-61.
- Astvik, W., Welander, J., & Larsson, R. (2019, September 8). Reasons for staying: A longitudinal study of work conditions predicting social workers' willingness to stay in their organisation. *The British Journal of Social Work*. Advance online publication. doi: 10.1093/bjsw/bcz103
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of co-operation*. New York: Basic Books.
- Bejerot, E., Forsberg Kankkunen, T., & Hasselblad, H. (2015). Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 21(3), 23-41.
- Bentzen, T. Ø. (2019). The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organisations. *Journal of Trust Research*, 9(2), 185-202. doi:10.1080/21515581.2019.1633337
- Berntson, E., Wallin, L., & Härenstam, A. (2012). Typical situations for managers in the Swedish public sector: Cluster analysis of working conditions using the Job Demands-Resources Model. *International Public Management Journal*, 15(1), 100-130. doi:10.1080/10967494.2012.684026
- Blau, P. (1964). *Exchange and power in social life*. New York: John Wiley.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91-115.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Bringselius, L. (2018). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning? I L. Bringselius (Red.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik* (ss. 61-83). Stockholm: Regeringskansliet/ Norstedts juridik.
- Caldwell, C., & Clapham, S. E. (2003). Organizational trustworthiness: An international perspective. *Journal of Business Ethics*, 47, 349-364.
- Collins, C., & Smith, K. (2006). Knowledge exchange and combination: The role of human resource practices in the performance of high-technology firms. *Academy of Management Journal*, 49(3), 544-560. doi:10.5465/amj.2006.21794671

- Dellve, L., Andreasson, J., Eriksson, A., Strömngren, M., & Williamsson, A. (2016). *Nyorientering av svensk sjukvård: Verksamhetstjänande implementeringslogiker bygger mer hållbart engagemang och utveckling – i praktiken*. Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- EASHW (European Agency for Safety and Health at Work). (2010). *Mainstreaming OSH into business management*. Luxembourg: Office for Official publications of the European Communities.
- Edwards, J. R., & Cable, D. M. (2009). The value of value congruence. *Journal of Applied Psychology*, 94(3), 654-677. doi:10.1037/a0014891
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frick, K. (2013). *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen. Del II: Hur SAM genomförs i branscherna*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Frick, K., & Johanson, U. (2013). *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen. En analys av svenska fallstudier*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Fulmer, C. A., & Gelfand, M. J. (2012). At what level (and in whom) we trust: Trust across multiple organizational levels. *Journal of Management*, 38(4), 1167-1230. doi:10.1177/0149206312439327
- Gillespie, N., & Dietz, G. (2009). Trust repair after an organization-level failure. *Academy of Management Review*, 34(1), 127-145. doi:10.5465/amr.2009.35713319
- Gottfredson, R. K., & Aguinis, H. (2017). Leadership behaviors and follower performance: Deductive and inductive examination of theoretical rationales and underlying mechanisms. *Journal of Organizational Behavior*, 38(4), 558-591. doi.org/10.1002/job.2152
- Hasselblad H., Bejerot E., & Gustafsson R. Å. (2008). *Bortom New Public Management: Institutionell transformation av sjukvården*. Lund: Academia Adacta.
- Hodson, R. (2004). Organizational trustworthiness: Findings from the population of organizational ethnographies. *Organization Science*, 15, 432-445. doi:10.1287/orsc.1040.0077
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Jensen, T., & Sandström, J. (2016). *Fallstudier*. Lund: Studentlitteratur.
- Johanson, U., Ahonen, G., & Roslender, R (Eds.). (2007). *Work health and management control*. Stockholm: Thomson Fakta.
- Kamp, A. & Nielsen, K. T. (2013). Management of working environment. I Å Sandberg (Ed.) *Nordic lights: Work, management and welfare in Scandinavia* (ss. 296-325). Stockholm: SNS Förlag.
- Kankkunen, T. (2009). *Två kommunala rum: Ledningsarbete i genusmärkta tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter. Doktorsavhandling*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Thousand Oakes: Sage.
- Larsson, R., Åkerlind, I., & Sandmark, H. (2016). Managing workplace health promotion in municipal organizations: the perspective of senior managers. *Work: A Journal of Prevention, Assessment & Rehabilitation*, 53(3), 485-498. doi:10.3233/WOR-152177
- Lindberg, P., & Vingård, E. (2012). *Den goda arbetsmiljön och dess indikatorer*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratis väktare: Ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709-734. doi:10.5465/amr.1995.9508080335
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pučėtėitė, R., & Lämsä, A. (2008). Developing organizational trust through advancement of employees' work ethic in a post-socialist context. *Journal of Business Ethics*, 82, 325-337. doi:10.1007/s10551-008-9922-x
- Restubog, S., Hornsey, M., Bordia, P., & Esposito, S. (2008). Effects of psychological contract breach on organizational citizenship behaviour: Insights from the group value model. *Journal of Management Studies*, 45(8), 1377-1400. doi:10.1111/j.1467-6486.2008.00792.x
- Six, F., & Sorge, A. (2008). Creating a high-trust organization: An exploration into organizational policies that stimulate interpersonal trust building. *Journal of Management Studies*, 45(5), 857-884. doi:10.1111/j.1467-6486.2007.00763.x

- Sverke, M., Falkenberg, H., Kecklund, G., Magnusson Hanson, L. & Lindfors, P. (2016). *Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets-och hälsorelaterade utfall*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Tillitsdelegationen. (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47)*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Trapp, N. L. (2011). Staff attitudes to talking openly about ethical dilemmas: The role of business ethics conceptions and trust. *Journal of Business Ethics*, 103, 543-552. doi:10.1007/s10551-011-0879-9
- Wallin, L., Pouseette, A., & Delleve, L. (2014). Span of control and the significance for public sector managers' job demands: A multilevel study. *Economic and Industrial Democracy*, 35(3), 455-481. doi:10.1177/0143831X13488002
- Welander, J. (2017). *Trust issues: Welfare workers relationship to their organization*. Doktorsavhandling. Västerås: Mälardalens högskola. Hämtad från <http://mdh.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1092579&dsid=2070>
- Welander, J., Astvik, W., & Hellgren, J. (2017). Stressrelaterad ohälsa och arbetstrivsel hos medarbetare och chefer i socialtjänsten. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(2), 8-26.
- Welander, J., Astvik, W., & Isaksson, K. (2017). Corrosion of trust: Violation of psychological contracts as a reason for turnover amongst social workers. *Nordic Social Work Research*, 7(1), 67-79. doi:10.1080/2156857X.2016.1203814

ABSTRACT

Drawing on the definition of trust-based management and using social services case studies, the study aims to gain a deeper understanding of how trust-based management is relevant for achieving sustainable working environments in the welfare sector. The results show that a sustainable working environment can be linked to the organization's capacity to ensure ability, integrity and benevolence. Dialogue, systems perspective, an integration of working environment and service quality and long-term financial management are important management practices for ensuring these three aspects. Management practices that ensure employees' trustworthiness also lead to good and healthy working environments.

Keywords: human service work, social services, trust-based management, working conditions, working environment