

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVM01b
VT 2008
Handledare: Ylva Stubbergaard

Samverkan eller motverkan?

En studie om myndighetssamverkans konsekvenser för
rättssäkerheten och barnperspektivet

Karin Aronsson

ABSTRACT

Children that are taken care of for institutional care by the social services are unprivileged as a group. When society takes over the parenting role, it forces local governments and other accountable authorities to guarantee these children satisfactory support and good care according to each child's needs. The aim of this thesis is to analyze and discuss problems with implementation in policy processes when authorities incorporate. From the normative standpoint of legal security and the United Nations Children's Convention, this thesis investigates the consequences of interaction between two Swedish supervisory authorities for the social services: Socialstyrelsen and länsstyrelserna. To fulfill the aim I will investigate the approach taken by the authorities and the work division between Socialstyrelsen and länsstyrelserna. In order to reach conclusions on the above mentioned queries, I have chosen to combine a smaller case study by using a qualitative interviewing method. The analyze of the empirical and theoretical material shows that interaction between the supervisory authorities on one hand can develop steering as a tool to solve problems with implementation. On the other hand the interaction can undermine the legal security and create national differences.

Nyckelord: rättssäkerhet, myndighetssamverkan, ansvarsfördelning, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	4
1.1	SYFTE.....	5
1.2	PROBLEMFÖRMULERING.....	5
1.3	METOD	6
1.3.1	Urval.....	6
1.3.2	Intervjuguide	7
1.3.3	Intervjuer	7
1.4	MATERIAL.....	8
1.5	AVGRÄNSNINGAR OCH DISPOSITION	9
2	BAKGRUND	10
2.1	BEGREPPSDEFINITIONER.....	10
2.1.1	Rättssäkerhet	10
2.1.2	Barnkonventionen	11
2.2	LAGSTIFTNINGSHISTORIK.....	11
2.2.1	Socialtjänstlagen	11
2.2.2	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	12
2.3	TILLSYN	12
2.3.1	Socialstyrelsen.....	12
2.3.2	Länsstyrelsen.....	13
3	TEORETISK REFERENS RAM	14
3.1	POLITISK STYRNING	14
3.2	ANSVAR OCH ANSVARSUTKRÄVANDE	15
3.3	RÄTTSSÄKERHET	16
3.4	RAMVERKET SOM ANALYSINSTRUMENT.....	17
4	ANALYS	18
4.1	ANSVARFÖRDELNINGEN VID TILLSYN	18
4.1.1	Ansvar och ansvarsutkrävande	19
4.2	RÄTTSSÄKERHET OCH BARNPERSPEKTIVET VID TILLSYN	20
4.2.1	Rättssäkerhet	21
4.3	KONSEKVENSER AV SAMVERKAN MELLAN MYNDIGHETER.....	21
4.3.1	Politisk styrning	22
5	SLUTDISKUSSION	23
5.1	Generella reflektioner.....	23
6	REFERENSFÖRTECKNING	25
6.1.1	BÖCKER	25
6.1.2	ELEKTRONISKA KÄLLOR	25
6.1.3	INTERVJUER.....	26
6.1.4	LAGTEXTER	26
6.1.5	OFFENTLIGA UTREDNINGAR, PUBLIKATIONER OCH RAPPORTER	27
Bilaga 1	28
Bilaga 2	29

1 INLEDNING

Barn och unga som inte mår väl i det egna hemmet är inte någon ny företeelse i samhället. Det har varit ett aktuellt och omdiskuterat ämne på den politiska agendan alltsedan 1850-talet (Lundström 1993:47). Enligt Socialstyrelsens årliga statistiska sammanställning från 2007 uppskattades det att 20 700 barn och unga¹ någon gång under verksamhetsåret 2006 var föremål för heldygnsinsatser² (Socialtjänst 2007:9:5). I ett antal reportage publicerade i olika massmedier har den svenska befolkningen bland annat kunnat ta del av häpnadsväckande uppgifter, såsom vanvård, otillräckliga barnavårdsutredningar och bristande tillsyn. Begreppet tillsyn i samband med den kommunala socialtjänstens insatser kring barn och unga har under den senaste tioårsperioden varit en ”het potatis” i den svenska samhällsdebatten (www.svt.se, www.dn.se 20080312). För tillsyn, utvärdering och kontroll av den kommunala socialtjänstens verksamhet som berör barn och unga står Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Enligt Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) är ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna tudelad, där Socialstyrelsen verkar på det nationella planet och länsstyrelserna på det regionala planet (Bergstrand 2007:132-135).

I ett anförande om den statliga tillsynsrollen på Tillsynsforums konferens den 26 oktober 2006 framhäver riksrevisorn Eva Lindström att den statliga tillsynen inte fungerar. Tillsyn är, enligt Lindström, en av de viktigaste mekanismerna för det svenska samhället ska fungera. Främst för att staten ska kunna tillgodose dess medborgare trygghet och rättssäkerhet samt att det svenska förvaltningsväsendets förtroende inte ska urholkas. I 12 granskningsrapporter, däribland ”Barnkonventionen i praktiken”, har riksrevisionen identifierat ett antal gemensamma punkter där de vitt skilda tillsynsorganen har omfattande brister. Bland annat finns det för lite tillsyn, nationella skillnader, bristande uppföljning och otillräckliga strategiska normer. Problemet med ickefungerande tillsyn är inget nytt fenomen och medvetenhet har funnits hos såväl politiker som tjänstemän under en längre tid, ändock har inga större åtgärder vidtagits. Lindström menar att den statliga kontrollen är en stor och komplex fråga och att tydliga normer ständigt lyser med sin frånvaro. För att åtgärda problematiken bör förutsättningarna för kritisk tillsyn skäppas och mål- och resultatstyrningen förtydligas (Lindström 20061026).

¹ Definitionen av barn och unga är, enligt Barnkonventionens stadgar, varje individ som ännu inte fyllt 18 år, såvida myndighetsåldern enligt gällande lag inte sker tidigare.

² Begreppet innebär att barn eller ungdomar någon gång under året placerats för vård utanför hemmet eller tvångsomhändertagits med stöd från *Socialtjänstlagen* eller *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*.

Barn och unga som är föremål för utredningar eller insatser inom socialtjänsten är en utsatt grupp. Det ställer krav på att samhället ska ge dem insatser i form av stöd och god vård efter behov, då föräldrarnas insatser av olika anledningar bedöms som otillräckliga eller bristfälliga. Det medför stort fokus på kvaliteten inom socialtjänstens insatser samt att andra ansvariga myndighetsaktörer sköter sina, enligt lag reglerade, åtaganden och skyldigheter (Socialstyrelsen 2000:26-27).

1.1 SYFTE

Uppsatsens övergripande syfte är att analysera och diskutera implementeringsproblematik i policyprocesser som uppstår vid myndighetssamverkan. På empirisk nivå ämnar jag undersöka vilka konsekvenser samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna får för rättssäkerheten och barnperspektivet vid tillsyn av den kommunala socialtjänsten. Detta genom att studera myndigheternas arbetsfördelning och tillvägagångssätt i tillsynsprocessen. På en teoretisk nivå är intentionen att utifrån en normativ utgångspunkt om vad staten *bor* göra, deskriptivt diskutera hur tillsynsmyndigheterna förhåller sig till normerna om rättssäkerhet och Barnkonventionens stadgar, utifrån begreppen politisk styrning, ansvar och ansvarsutkrävande samt rättssäkerhet.

1.2 PROBLEMFÖRMULERING

Med en normativ utgångspunkt grundat i Regeringsformens kap. 1 § 2 och FN:s barnkonventions stadgar har uppsatsen för avsikt att studera vilka konsekvenser samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna får för rättssäkerheten och barnperspektivet, vid tillsyn av den kommunala socialtjänstens verksamhet som berör barn och unga.

Övergripande frågeställning

- Vad får samverkan för konsekvenser för rättssäkerheten och barnperspektivet vid tillsyn?

Specifika frågeställningar

- Hur ser arbetsfördelningen mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna ut kring tillsyn av den kommunala socialtjänstens verksamhet som berör barn och unga?
- Hur beaktas rättssäkerhet och barnperspektivet i Socialstyrelsen och länsstyrelsernas tillsynsarbete över den kommunala socialtjänsten?

1.3 METOD

För identifiera och beskriva de båda tillsynsmyndigheternas arbetsätt har jag valt att genomföra en mindre fallstudie. Denna metod är, enligt Esaiasson med flera, ett sätt att fördjupa sig i någon form av material och för att ge en ingående inblick i problemet. Författarna påpekar att det finns uppenbara risker med att göra endast en fallstudie, eftersom det kan bidra till svårigheter att dra generella slutsatser (Esaiasson et al 2004:119-120). Den andra delen av det empiriska materialet består av djupintervjuer med fem tjänstemän med adekvata arbetsuppgifter på Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Peter Esaiasson med flera menar att kvalitativa metoder i allmänhet och djupintervjuer i synnerhet passar väl då det är komplexa samband som ska undersöka och forskaren vill bilda sig en mer djupgående helhetsuppfattning om den verklighet som studeras. Metoden lämpar sig även väl då populationen betraktas som liten, då forskaren har möjligheten att tränga ner på djupet (Esaiasson et al 2004:215-216). En fallstudie och en kvalitativ intervjuundersökning anses i detta fall som en bra metodologisk kombination för att söka svar på uppsatsens vetenskapliga problemformulering. Då de metodologiska utgångspunkterna är mindre till sin omfattning kan det, som ovan nämndes, vara svårt att dra generella slutsatser. Uppfattningen är dock att kombinationen av fallstudier och kvalitativa intervjuundersökningar ringar in problemet och på detta sätt kan generella slutsatser dras. Intersubjektivitet är en utgångspunkt som präglat uppsatsarbetets metodologiska och teoretiska tillvägagångssätt. Genom en öppen dialog kring de metoder som valts ska studien kunna upprepas av andra personer intresse för samma forskningsområde (Esaiasson et al 2004:23).

1.3.1 Urval

På uppdrag av Socialstyrelsens generaldirektör och landshövdingarna tillsattes den 11 mars 1999 en styrgrupp, bestående av representanter från Socialstyrelsen och länsstyrelserna, att utforma ett program för att utveckla tillsynsbegreppet. ”Nationellt program för tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen” belyser hur samverkan mellan myndigheterna ska stärka tillsynsbegreppet och kommer senare i uppsatsen att omnämnas som samverkansutredningen. Rapporten har ett fördjupat fokus på barnperspektivet och personer med psykiska funktionshinder. Rapporten behandlar genom sitt fokus på samverkan och barnperspektivet det område uppsatsen har för avsikt att studera. De avsnitt som direkt behandlar samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna vad det gäller personer med psykiska funktionshinder kommer frånses i denna uppsats. Rapporten presenterades år 2000, vilket innebär att den nyreviderade Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) med de skärpta tillsynsfunktionerna ännu inte trätt i kraft. Detta perspektiv har beaktats under bearbetningen, ändock anses utredningen var aktuell och passande för studien.

Socialstyrelsens tillsynsenhet för den kommunala socialtjänsten är en liten avdelning, därför etablerades kontakt med de två sakkunniga tjänstemän som i huvudsak arbetar med tillsyn av socialtjänstens verksamhet som berör barn och unga. Utifrån aspekter av Regeringsformens lagtext och Socialstyrelsens nationella mål om rättssäkerhet inom landets gränser, ansåg jag det fruktbart att studera tre länsstyrelser från Sveriges tre landsdelar Götaland, Svealand och Norrland. Genom ett strategiskt sannolikhetsurval (Esaiasson et al 2004:195-198), valdes tre länsstyrelser att delta i studien. Via kontakt med enhetscheferna för sociala frågor på de utvalda länsstyrelserna framkom att det endast finns en eller ett fåtal personer vid respektive länsstyrelse med de specifika arbetsuppgifter uppsatsen har för avsikt att belysa. Socialdirektörerna förmedlade kontakt till dessa ämnesexperter. Trots att intervjumaterialet omfattar fem personer och betraktas som litet till antalet, är ändå förhoppningen att generella slutsatser går att dra, eftersom studien utökas med en kompletterande fallstudie.

1.3.2 Intervjuguide

Steinar Kvale, författare till ”Den kvalitativa forskningsintervjun”, menar att intervjuguiden är en viktig bas för ett mellanmänskligt samtal där intervjuaren vill bilda sig en uppfattning om respondentens åsikter kring forskningsproblemet (Kvale 1997:121-126). Med utgångspunkt från uppsatsens syfte, frågeställningar och teoretiska referensram konstruerades två tematiska intervjuguides enligt trattmetoden. Det innebär att intervjuguiden utifrån olika teman börjar med mer öppna och övergripande frågor och sedan övergår frågorna att anta en mer ämnesspecifik karaktär kring de områden uppsatsen har för avsikt att tränga ner på djupet i. De båda intervjuguiderna bygger på samma bas, men frågorna är anpassade till var och en av myndigheternas tillsynsfunktioner. Vidare skapades en checklista med olika begrepp som ett stöd vid intervjutillfällena. Listan innehöll begrepp som kan vara känsliga och svåra att formulera intervjufrågor kring, därmed flikades begreppen in som följdfrågor eller dylikt, under intervjuernas gång.

1.3.3 Intervjuer

Samtliga intervjuer genomfördes mellan den 11 mars och 8 april 2008. Enligt överenskommelse med intervjupersonerna sändes intervjufrågorna ut per e-post till respondenterna för att de skulle kunna förbereda sig. Samtalen genomfördes via telefon, då det inte fanns någon möjlighet att träffa intervjupersonerna på deras arbetsplatser. Esaiasson med flera menar att det finns fyra forskningsetiska principer som bör uppfyllas ur individskyddssynpunkt (Esaiasson et al 2004:242-244). Innan intervjun började informerades respondenterna om punkterna, vilka samtliga godkände och upplevde som positiva. I samråd med såväl handledaren

som intervjupersonerna beslutades att insamlat intervjumaterial skulle behandlas konfidentiellt (Kvale 1997:106, 109). Under intervjuernas gång diskuterades de frågor och begrepp som fanns i såväl intervjuguiden som på checklistan, men det fanns även gott om utrymme för följdfrågor. Genom att intervjuguiden skickats ut i förväg samt att respondenterna fick resonera och uttrycka sig fritt är uppfattningen att de gav utförliga och genomtänka svar. Medvetenhet råder om att man aldrig kan frånse risken att respondenterna svarat som de tror att intervjuaren vill höra, men uppfattningen är att intervjuguidens öppna karaktär och det fria utrymme som gavs för resonemang har riskerna i viss mån kunnat elimineras. Samtliga intervjuer skedde utan störande moment eller dröjsmål, vilket kan ha givit en positiv effekt på resultatet. Intervjuerna dokumenterades med hjälp av stödanteckningar och efter att intervjuerna avslutats transkriberades materialet och sändes till intervjupersonerna för dess godkännande.

1.4 MATERIAL

Arbetet inleddes med en generell bearbetning av fakta och material för att bilda mig en uppfattning om uppsatsens grundproblematik. Det är ett medvetet val att kombinera äldre och nyare forskning, eftersom det kan ge värdefull kunskap om utvecklingen på området. Då uppsatsen undersöker området för sociala frågor har statsvetenskapliga teorier och forskningsresultat kompletterats med annan samhällsvetenskaplig forskning som behandlar samma eller liknande områden för att konstruera en mer nyanserad bild och ge ytterligare kompletterande perspektiv kring uppsatsproblematiken. Det grundläggande materialet som använts i anslutning till uppsatsen har till största del bestått av sekundärt material i form av forskning, utredningar, litteratur och artiklar. De främsta anledningarna till att merparten av materialet är producerat av svenska författare och forskare är att uppsatsen har för avsikt att undersöka de svenska förhållandena samt för att utländska staters förvaltningsorganisationers struktur skiljer sig från den svenska.

Det empiriska materialet består av två delar, dels ett sekundärmaterial i form av utredningen ”Nationellt program för tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen” som utgör materialet till fallstudien. Dels av primärmaterial genom de fem djupintervjuer som gjordes med två tjänstemän på Socialstyrelsens tillsynsavdelning samt tre socialkonsulenter på tre länsstyrelser i landet.

Såväl det primära som sekundära materialet har värderats utifrån Esaiasson med fleras källkritiska aspekter *äkthet*, *oberoende*, *samtidighet* och *tendens*. De används för att värdera sanningshalten och trovärdigheten i materialet (Esaiasson et al 2004:304-313). Vid bearbetningen av det sekundära materialet har jag varit medveten om att materialet kan innehålla subjektiv information, då möjligheten att de är publicerade av personer med en inbördes relation till det som undersökts. Med hjälp av de källkritiska aspekterna är dock uppfattningen att de bidragit har med relevant information kring uppsatsen problematik. Vid genomförandet av

fallstudien har aspekterna genomsyrat bearbetningen för att värdera sanningshalten i rapporten. Kriteriet oberoende har varit extra tongivande vid bearbetning och hanteringen av det insamlade intervjuaterialet. Min uppfattning är att intervjuobjekten i stor utsträckning svarat så sanningsenligt de kunnat utifrån sin egen verklighetsuppfattning och att svaren återspeglar deras sanna uppfattning om problematiken.

1.5 AVGRÄNSNINGAR OCH DISPOSITION

Den kommunala socialtjänsten är en bred förvaltningsorganisation som riktar sig till ett stort antal individer som är i behov av ekonomisk hjälp och stödinsatser i samhället. Även den statliga tillsynsrollen är en allomfattande verksamhet som verkar inom ett stort antal politikområden. Med hänsyn till det utrymme som ges text- och tidsmässigt är det inte relevant att studera de båda områdena i dess fulla bemärkelse. Därmed kommer uppsatsen att avgränsa sig till att handla om Socialstyrelsen och länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter över den kommunala socialtjänsten som berör barn och unga. Då uppsatsen har för avsikt att studera myndighetssamverkan vid tillsyn av de kommunala socialtjänstverksamheterna är det således endast aktuellt att studera de aktörer som enligt lag är ansvariga att utföra denna tillsynsform. Vidare har jag valt att avgränsa de normativa utgångspunkterna till rättssäkerhet och barnperspektivet, eftersom de är de mest centrala utgångspunkterna i problemkontexten.

I *kapitel 2* kommer den bakgrund och de normativa utgångspunkter som ligger till grund för studien att presenteras, definieras och diskuteras. Avsikten med kapitlet är öka förståelsen för uppsatsens genomgripande problematik. *Kapitel 3* behandlar den teoretiska referensram som konstruerats för att kunna analysera implementeringsproblematik i samband med myndighetssamverkan, vad det gäller tillsyn av socialtjänst i kommunerna som berör barn och unga.

I *kapitel 4* analyseras det empiriska resultatet, som framkommit av fallstudien och den kvalitativa intervjuundersökningen, utifrån den teoretiska referensramen. Med utgångspunkt från normer om rättssäkerhet i policyprocessen och att barnets bästa ska beaktas vid insatser, ämnar avsnittet att diskutera hur målsättningarna tillämpas i tillsynsarbetet. Analysen av det empiriska materialet kommer att presenteras i en *systematisk dispositionsordning*, det vill säga att resultatet kommer redovisas utifrån uppsatsens specifika frågeställningar och sedan avslutas med att den övergripande frågeställningen analyseras och diskuteras. *Kapitel 5:s* första del ägnas åt en slutdiskussion kring samverkan och dess konsekvenser, och i kapitlets senare del anslås åt reflektioner över studiens resultat.

2 BAKGRUND

Kapitel två har för avsikt att ge en kortare bakgrundsdiskussion till uppsatsen problematik. Kapitlet kommer att inledas med en operationalisering av för uppsatsen relevanta begrepp och sedan övergå till att handla om lagstiftning och myndighetsaktörer.

2.1 BEGREPPSDEFINITIONER

2.1.1 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet i sig är, enligt Lennart Lundquist, ett tvetydigt begrepp som beskrivs som en grundläggande princip för all offentlig verksamhet. Myndigheterna ska exempelvis vara opartiska och den enskilda skall ha insyn och kunna förutse myndigheternas handlande (Lundquist 1998:59-60). Regeringsformens (SFS 1974:152) kap. 1 § 2 fastslår att:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

[...]

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna om den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. (Gregow 2006:XXI).

Titti Mattsson definierar begrepps innebörden ytterligare i avhandlingen ”Barnet och rättsprocessen – rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård”. Mattson beskriver rättssäkerhet som vikten av förutsägbarhet och kontrollerbarhet i processen, att alla skall vara lika inför lagen. Syftet med rättssäkerheten är att skapa trygghet och likabehandling i de beslut som fattas samt att kontrollfunktioner ska minska risken för felbedömningar och dylikt inom den statliga sektorn (Mattsson 2002:29-31). Lagen återfinns som en grundläggande målsättning i Socialtjänstlagens (SFS 1980:621) kap. 1 § 1 för hur

socialtjänsten och andra myndighetsaktörer ska utöva sin verksamhet (Lundquist 1998:60).

2.1.2 Barnkonventionen

Den 21 juni 1990 beslutade Sveriges riksdag att ratificera FN:s konvention om barns rättigheter (Holgersson 2004:177). De 54 artiklarna beskriver ur ett folkrättsligt perspektiv vilka skyldigheter varje stat har gentemot sina barn. Rättigheterna är universella och gäller oberoende av vilka kulturella, religiösa och politiska normer en stat har. Konventionen utgår ifrån fyra grundprinciper, *barns gemensamma rättigheter, barnets bästa ska beaktas vid alla beslut, barns rätt till liv och utveckling* samt *barns rätt att komma till tals*, som återfinns i artiklarna 2, 3, 6 samt 12 (www.unicef.se 2008-02-20). Riksrevisionens granskningsrapport "Barnkonventionen i praktiken" från 2004 visar att Barnkonventionen och regeringens mål inte har realiserats och barnperspektivet inte tillämpas av myndigheterna i eftersträvd bemärkelse (RiR 2004:30 s. 9).

Konventionens artikel nummer tre om barnets bästa är den huvudprincip som berättigar barn och unga rättssäkerhet och god vård efter behov då åtgärder vidtas av såväl det offentliga som privata aktörer. Det åligger den svenska staten att säkerställa att allt arbete som berör barn och unga ska genomsyras av barnperspektivet och de normer som auktoriserade myndighetsorgan utfärdar. Artikeln framhäver att tillsyn är en viktig del för att undersöka hur stadgarna efterlevs i förvaltningen (www.unicef.se 2008-02-20). Denna beskrivning är en central del i hur den offentliga förvaltningen ska utöva sin verksamhet som riktar sig till barn och unga. Därmed kommer artikel tre att vara en normativ utgångspunkt i diskussionen kring hur Socialstyrelsen och länsstyrelserna beaktar barnperspektivet vid tillsyn av den kommunala socialtjänsten.

2.2 LAGSTIFTNINGSHISTORIK

2.2.1 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (SFS 1980:620) instiftades den 1 januari 1982 och är idag den gällande lagstiftning som den kommunala socialtjänsten och andra myndigheter tillämpar vid insatser inom området för sociala frågor. Ramlagen betonar myndighetsaktörers ansvar gentemot den enskilda individen och familjens förutsättningar och behov samt att normer och värderingar ska få större avkall vid insatser. Ett utav huvudmålen med lagen är att socialtjänstens utredningsarbete genom frivillighet och samförstånd med berörda parter ska leda till en form av konsensusbeslut om eventuella insatser (Lundström 1993:76-77).

Den 1 januari 2002 trädde en nyreviderad och skärpt Socialtjänstlag (SFS 2001:453) i kraft. Likt tidigare gällande lagstiftning vilar den nya Socialtjänstlagen på samma demokratiska grunder, men har förtydligats i många avseenden. Ändringarna har bland annat tydliggjort rätten att överklagande av beslut, att socialtjänsten skall upprätta en vårdplan för barn och unga som inte kan vistas i det egna hemmet samt att tillsynsmyndigheternas möjligheter stärktes. Även de målsättningar FN:s barnkonventions stadgar och barnperspektivet framhävs tydligare i den nyreviderade lagtexten (Mattsson 2002:51-52).

2.2.2 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

1982 instiftades Lag (SFS 1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, i dagligt tal kallad LVU, som är en kompletterande undantagslag till Socialtjänstlagen. Lagen reglerar bland annat tvångsomhändertagandet av barn och unga och placeringar av desamma på antingen Hem för vård eller boende³ eller familjehem, då boende i hemmet av olika anledningar anses skadligt för den unga. Vid instiftandet riktades stark kritik mot lagen, främst för att dess formuleringar ansågs vara tvetydiga och vaga samt att möjligheterna att tillämpa den betraktades som knapphändiga. Kritiken medförde att lagen omarbetades och en tydligare lag med samma namn trädde i kraft den 1 juli 1991 (Lundström 1993:77-78).

2.3 TILLSYN

2.3.1 Socialstyrelsen

Den Kungliga Socialstyrelsen inrättades som ett statligt ämbetsverk 1912, och efter instiftandet låg myndighetens huvudsakliga arbetsuppgifter vid en arbetsrättslig karaktär. 1968 fusionerades myndigheten med Kungliga Medicinalstyrelsen och den ”nya Socialstyrelsen” inrättades under Socialdepartementet. Socialstyrelsens arbetsuppgifter ligger i dagsläget främst vid att sammanställa och analysera kunskap, ta fram normer utifrån lagstiftningen samt utvärdera huruvida normerna efterföljs genom tillsyn. Myndighetens arbete ska leda till ökad säkerhet, kvalitetsutveckling och god kunskap hos politiker och

³ Hem för vård eller boende är en institutionsform som tar hand om och vårdar barn och unga med särskilda problem samt vuxna missbrukare. Verksamhetsformen HVB-hem för barn och unga kan bedrivas av såväl offentliga myndigheter som privata näringsidkare och föreningar med särskilda tillstånd.

yrkesverksamma tjänstemän inom området för socialt arbete. (www.socialstyrelsen.se 2008-02-13). Socialtjänstlagens kap. 13 behandlar tillsynen över den kommunala socialtjänsten. I kapitlets § 1 står:

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i landet. Styrelsen skall följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpningen av denna lag utfärdar Socialstyrelsen allmänna råd (Bergstrand 2007:132).

2.3.2 Länsstyrelsen

Sverige består sedan slutet av 1990-talet av 21 regionala län som betraktas som länets regionala statsförvaltning. Myndighetens arbetsuppgifter är att agera statens förlängda arm samt fungera som en länk mellan stat, kommun och medborgare. Länsstyrelsernas arbete är av bred karaktär, men verkar även i olika sakfrågeområden bland annat räddningstjänst, miljö-, jämställdhets- och tillsynsfrågor (Halvarson et al 2003:136-138).

De 21 länsstyrelserna är, enligt socialtjänstlagens kap 13 § 2, skyldiga att utföra operativ tillsyn över den kommunala socialtjänsten i ett genomgripande perspektiv. Länsstyrelsernas tillsynsansvar ska täcka hela den kommunala socialtjänstens verksamhet samt vård som bedrivs på entreprenad av privata aktörer. Syftet med tillsyn är att länsstyrelserna skall utvärdera hur den kommunala socialtjänsten bedrivs. I den nyreviderade socialtjänstlagen från 2002 utökades länsstyrelsens tillsynsbefogenheter, vilket innebär att länsstyrelserna har rätt att utöva tillsyn över socialtjänstverksamhet som bedrivs i såväl offentlig som privat regi (Holgersson 2004:101).

3 TEORETISK REFERENS RAM

I detta kapitel kommer uppsatsens teoretiska ramverk att presenteras och diskuteras. Med hjälp av de teoretiska utgångspunkterna ska en bred analysmodell konstrueras för att kunna föra en diskussion kring politiska styrmedel och dess implementeringsproblematik, samt vilka konsekvenser myndighetssamverkan får för rättssäkerheten och barnperspektivet.

3.1 POLITISK STYRNING

”Politisk styrningen i praktiken” av Patrik Hall och Karl Löfgren, verksamma statsvetare vid Malmö Högskola, behandlar styrning av politik och dess inneboende problem. Författarna till boken menar att dagens politiska samhällsstyrning präglas av en stor komplexitet. Samtidigt som styrningen i allt större omfattning handlar om mål och riktlinjer, finns det en underliggande styrningsfunktion som är starkt auktoritär (Hall & Löfgren 2006:13-15). Hall och Löfgren menar att förekomsten av implementeringsproblem i dagens komplexa stater är omfattande. Motstridigheter mellan styrmedel och lokala kunskaper uppstår ständigt och är en bidragande orsak till att politiska beslut ofta stöter på problem vid omsättning till verkligheten. För att råda bot på problemet har kontroll- och tillsynsmekanismer för statlig tillsyn utvecklats, men dess genomslagskraft i att utvärdera implementering av politiska beslut har uteblivit (Hall & Löfgren 2006:135-137). Den offentliga sektorns utvecklade oförmåga att lösa problem har öppnat upp arenan för andra policyrelaterade styrningsmedel och dess lösningsfunktioner. Hall och Löfgren anser att nätverksstyrningens teorier, genom samverkan mellan olika aktörer, skapar effektivitet och legitimitet i implementering av policyprocesser.

I doktorsavhandlingen ”Samverkan på spel” är Nils Hertting, statsvetare vid Uppsala universitet, inne på samma spår som Hall och Löfgren. Avhandlingen inleds med förtydligandet att implementeringsproblematiken och dess forskningsläge gått *från* att handla om avvikelser mellan politiska normer och realiteten, *till* att handla om att lösa policyproblemen med hjälp av nätverksstyrning (Hertting 2003:12-17). Hertting menar att nätverksstyrningen, genom autonoma aktörers kollektiva handlande, ska resultera i effektiva konsensusbeslut (Hertting 2003:39-41). Den lokala förankring som aktörerna besitter bidrar till att implementeringsprocessen och därigenom vinner legitimitet vid genomförandet och således kommer styrningsformen att generera en effektivare förvaltningsorganisation.

”Samverkan – Välfärdens nya arbetsform”, av Berth Danermark professor i sociologi och Christian Kullberg docent i Socialt arbete vid Örebro universitet, behandlar samverkans brister och förtjänster inom området för sociala frågor. Samverkan har, i samband med välfärdsstatens framväxt, etablerats som ett styrmedel och en arbetsform inom den offentliga förvaltningen. Problematiken kring frågan är dock inte helt okomplicerad, dess fördelar vägs ofta mot dess nackdelar. Tilltron till att samverkan ska bidra till omorganiseringar och förbättringar är generellt stor, men organiseringsproblematiken där ett antal aktörer med olika preferenser ska komma överens tar ofta överhand och kan bidra till att grundidén urholkas (Danermark & Kullberg 1999:9-13).

Forskning visar att den offentliga förvaltningens oförmåga att samarbeta kring utsatta grupper är en stor risk ur både individ- och samhällssynpunkt. Samverkansformer som fungerar bör därför utvecklas för att avhjälpa problemet med individer och grupper som ”trillar mellan stolarna”. För att samverkan mellan myndigheter ska bli möjligt krävs konkreta teoretiska referensramar (Danermark & Kullberg 1999:33-35). Danermark och Kullberg menar att det finns många faktorer som hämmar samverkan som en arbetsform, bland annat nämns oklara målsättningar, lagstiftning, förvaltningsstrukturella skillnader, organiseringsproblem samt otydlig fördelningen av arbete och ansvar. För att samverkan, trots de hämmande faktorerna, ska bli möjligt krävs ömsesidig respekt mellan aktörerna (Danermark & Kullberg 1999:57)

Vicki Johansson, universitetslektor vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, väcker i boken ”Tillsyn och effektivitet” frågan om tillsyn stärker den politiska effektiviteten. Tillsyn är en styrningsfunktion som används i allt större utsträckning för att kontrollera om och hur politiska beslut omsätts till verklighet. Johansson menar att styrmedlet tillsyn, trots dess diffusa karaktär, är reaktivt och har till syftet är att undersöka huruvida de proaktiva styrningsmekanismerna fungerar i praktiken (Johansson 2006:29-30).

3.2 ANSVAR OCH ANSVARSUTKRÄVANDE

Shirin Ahlbäck, professor i Statsvetenskap vid Uppsala universitet, har lagt sitt forskningsfokus vid att studera välfärdsstaten som en aktör i dagens demokratiska stater. I sin doktorsavhandling ”Att kontrollera staten - den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin” har Ahlbäck studerat de statliga granskarnas roll vid kontroll av den offentliga förvaltningens myndighetsutövning i dagens parlamentariska Sverige.

Ahlbäck menar att politiskt ansvar och utkrävandet av ansvar är två centrala beståndsdelar för att en parlamentarisk demokrati ska vidmakthålla sitt förtroende och legitimitet. Utkrävande av ansvar är en viktig funktion för att skydda medborgarna från maktmissbruk (Ahlbäck 1999:18-20). I dagens Sverige finns otydlighet i språkbruket mellan de två begreppen *ansvar* respektive *ansvarighet*. En av de viktigaste åtskillnaderna mellan ansvarighetsbegreppen är att

ansvarsutkrävande inte innefattar någon formell skyldighet och således inte kan kopplas till maktbegreppet i samma omfattning som ansvar. Ahlbäck framhäver också att det i stora förvaltningsverksamheter som omfattar många yrkesverksamma tjänstemän kan finnas svårigheter i att utröna vem som har makt och vem som har ansvar. Befogenheter att fatta beslut och ansvar måste vara kopplade till varandra för att ansvar ska bli möjligt att utkräva (Ahlbäck 1999:20-22).

Som nämnts ovan är ansvar och ansvarsutkrävande två centrala delar i en demokratisk förvaltningsdiskussion. Enligt Ahlbäck finns det tre utgångspunkter som är centrala då man diskuterar möjligheter till utkrävandet av ansvar ur ett förvaltningsperspektiv. *Att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt samt att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.* Den statsvetenskapliga forskningen tenderar att fokuserar på punkt ett och tre. Avsaknaden av punkt två beror, enligt Ahlbäck, på att den oftast tas för givet i forskningssammanhang. Dock är de tre punkterna lika nödvändiga i diskussionen kring ansvar och ansvarsutkrävande. Förvaltningens struktur nämns som en bidragande orsak till dagens rådande situation i det parlamentariska styrsystemet. Enligt Ahlbäck krävs det en tydlig förvaltningsstruktur för att de som är ansvariga ska kunna utkrävas (Ahlbäck 1999:35-37).

3.3 RÄTTSSÄKERHET

Lennart Lundquist, professor i Statsvetenskap vid Lunds universitet, för i boken "Förvaltning, stat och samhället" en diskussion kring olika förvaltningsvärden och dess innebörd i den svenska offentliga förvaltningen. Demokrati, rättvisa, effektivitet, etik och rättssäkerhet är alla övergripande värden som ska genomsyra förvaltningens verksamhet. De saknar emellertid en inbördes hierarkiskt ordning, vilket innebär att politiker och yrkesverksamma tjänstemän inom förvaltningsorganisationerna prioriterar och tolkar värdena olika beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om (Lundquist 1992:55, 64-65). Lundquist diskuterar begreppet rättssäkerhet i den svenska offentliga förvaltningen utifrån ramlagstiftningsperspektiv. Lagens struktur, med mål och riktlinjer, främjar en arbetsfördelning, där politiker lägger vikten vid implementering och uppföljning av beslut medan det operativa förvaltningsarbetet åvilar autonoma och professionella tjänstemän. Målsättningen med lagstiftningen kan dock medverka till ett direkt hot mot rättssäkerheten, då alltför generellt skrivna lagtexter kan medföra att tolkningsutrymmet för den enskilde tjänstemannen är allt för omfattande innan rättpraxis är etablerad. Myndigheter vars verksamhet i stor utsträckning styrs av ramlagstiftning tenderar att skapa normativa värderingar som vägledning för procedurer och beslut. Det är naturligtvis av yttersta vikt att dessa normativa värderingar inte hindrar rättssäkerhet eller lagstiftningens grundintentioner. Statliga myndigheter som styrs av ramlagar i stor utsträckning styrs även av normativa värderingar som vägledning så att tillämpningen sker i

korrekt bemärkelse. Lundquist menar att ramlagstiftningens styrningsfunktioner har urholkats, då implementering och uppföljning av beslut tagits över av tjänstemän medan densamma frihet i yrkesutövningen minskat. Mer preciserad lagstiftning ses inte som ett alternativ för att avhjälpa problemet, snarare hade antalet lagar blivit allt för många, vilket i realiteten också inneburit svårigheter att tillämpa lagarna (Lundquist 1992:85-86).

Vicki Johansson, universitetslektor vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, för en diskussion i boken "Tillsyn och effektivitet" om att de myndigheter som utvärderar rättssäkerhet genom tillsyn också i sin myndighetsutövning måste verka utifrån rättssäkerhetsnormen. Nationella skillnader och godtyckliga tolkningar av lagen i myndighetsutövning kan urholka tillsynsmekanismens slagkraft och därigenom skapa ineffektivitet i den förda politiken. Johansson menar att gällande normativa värderingar inom organisationen och metodval vid tillsyn spelar en central roll för att åstadkomma rättssäkerhet internt i tillsynsmyndigheten (Johansson, 2006:185-190).

3.4 RAMVERKET SOM ANALYSINSTRUMENT

Det teoretiska ramverket som ovan presenterats kommer att utgöra analysgrund för uppsatsens problemställning. Genom de normativa utgångspunkterna har jag för avsikt att analysera hur målsättningarna efterlevs i den svenska offentliga förvaltningen. Ansvar och ansvarsutkrävande kommer att vara de tongivande argumenten i analysen av uppsatsens första fråga som behandlar arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Uppsatsens andra fråga kommer analyseras utifrån rättssäkerhetsdiskursen. Avsnittet som behandlar politisk styrning genom olika styrformer kommer att diskuteras i uppsatsens övergripande frågeställning om risker med myndighetssamverkan.

4 ANALYS

4.1 ANSVARFÖRDELNINGEN VID TILLSYN

Hur ser arbetsfördelningen mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna ut kring tillsyn av den kommunala socialtjänstens verksamhet som berör barn och unga?

”Nationellt program för tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen” tydliggör myndigheternas lagstadgade arbetsfördelning vad det gäller tillsyn över den kommunala socialtjänsten. Socialstyrelsen ansvarar, enligt Socialtjänstlagen, för nationell implementering och utvärdering av hur bland annat statliga målsättningar, genom de årliga regleringsbrev, efterlevs av socialtjänsten ute i kommunerna. Myndighetens arbetsuppgifter betraktas som vedomspännande, då en stor del av arbetet även består av främjande och kunskapsutvecklande insatser. Via förmedling av kunskap och framtagandet av tillämpningsnormer för yrkesutövande tjänstemän inom området, ska Socialstyrelsens tillsynsarbete generera likvärdiga och rättssäkra socialtjänstverksamheter inom landets gränser. Myndighetens tillsynsarbete med uppföljning och normering rör sig, enligt utredningen, i tillsynsansvarets ”yttre cirkel”, det vill säga en mer rådgivande funktion än ett operativt utförande (Socialstyrelsen 2000:22-23).

Länsstyrelserna svarar för den regionala tillsynen av socialtjänstverksamheterna i respektive län. Genom operativ och kritisk tillsyn utvärderar länsstyrelserna hur den kommunala socialtjänsten tillämpar lagstiftning och rättssäkerhetsperspektivet i verksamheterna. Länsstyrelserna har även en rådgivande funktion, dit yrkesutövande socialarbetare och privatpersoner kan vända sig för att få frågor besvarade, råd eller expertstöd vid tolkning av lagstiftning. Utredningen poängterar att länsstyrelsernas tillsynsansvar befinner sig i den ”inre tillsynscirkeln”, det vill säga operativ tillsyn. Samverkansutredningen påpekar myndigheterna börjat röra sig mot varandras positioner. Vilket innebär att Socialstyrelsen går in mot den inre cirkeln, medan länsstyrelserna rör sig ut mot den ”yttre cirkeln”. Dessa förflyttningar betraktas som en åtgärd för att tillsynen ska bli mer enhetlig (Socialstyrelsen 2000:23).

Samtliga intervjupersoner beskriver att arbetsfördelningen mellan myndigheterna likvärdigt vad som beskrivs i rapporten. Respondenterna från de tre länsstyrelserna understryker att Socialstyrelsens arbetsuppgifter är mer centrerade till den rådgivande delen, än tillsyn av den kommunala socialtjänsten. Intervjuperson 1 säger att: ”Socialstyrelsens råd och stöd är något vi

socialkonsulenter kan luta oss mot i vårt arbete” (Intervjuperson 1). Intervjuperson 2 beskriver arbetsfördelningen som: ”[s]ocialstyrelsen står för normering, vägledning och utbildning av kommuner och länsstyrelser. [...] Länsstyrelsen står för skarp tillsyn” (Intervjuperson 2).

Intervjupersonerna på Socialstyrelsen menar, även de, att deras främsta arbetsuppgift är att ta fram bedömningsgrunder och metoder för hur arbetet i kommuner och på länsstyrelser ska utvecklas, vilket i sin tur ska främja en bättre socialtjänst. Respondenterna delger att Socialstyrelsen och länsstyrelserna tillsammans jobbar med metodutveckling för att utöva tillsyn. Däremot efterlyser intervjupersonerna från länsstyrelserna maktmedel att vidta, då det förekommer *brister* eller *allvarliga brister* i socialtjänstens verksamhet. Intervjuperson 1 tycker att ” [d]et är en brist i systemet” (Intervjuperson 1).

4.1.1 Ansvar och ansvarsutkrävande

Ahlbäck menar i ansvarsdiskursen att makt och ansvar hör ihop Sidan: 19 och bör följa varandra. Det måste finnas en balans mellan handlingsmöjlighet och ansvar för konsekvenser av det beslut som fattas. Detta ställer krav på att förvaltnings-strukturen är tydlig, så att det går att utläsa vilken myndighet som ansvarar för vad (Ahlbäck 1999:22-23). Arbetsfördelningen mellan myndigheterna som beskrivs i resultatredovisningen ovan, är i det närmsta likvärdiga de lagtexter som återfinns i Socialtjänstlagen. Vad som däremot är det anmärkningsvärt är att de båda myndigheternas arbetsfördelning, genom bland annat samverkan, har börjat röra sig mot varandra i syfte att skapa en mer enhetlig tillsynsmekanism. Enligt Ahlbäck resulterar det i att ansvarsstrukturens tydliga fördelning förskjuts och kan således innebära svårigheter då myndigheternas ansvarsområden ska utrönas.

För att utkrävandet av ansvar ska bli möjligt bör de tre huvudsakliga punkterna uppfyllas. *Att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt samt att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.* (Ahlbäck 1999:35-37). Enligt den arbetsfördelning som beskrivits ovan går det att urskilja en tydlig fördelning av ansvar mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna vad det gäller tillsyn av den kommunala socialtjänsten. Punkt nummer två är ofta den aspekt som förbises i ansvarsdiskursen. Då utvärdering av den kommunala socialtjänstens verksamhet bedrivs på ett bra eller dåligt sätt, är direkt eller indirekt Socialstyrelsen och länsstyrelsernas arbetsuppgifter uppfylls denna punkt. Den tredje och sista punkten handlar om mekanismer för faktiskt utkrävande av ansvar. Metodutveckling av tillsynsbegreppet är en ständigt pågående process, emellertid saknas reella maktmedel för att åtgärda problemen.

Då den tredje punkten inte uppfylls försvagas de båda myndigheternas möjligheter att utröna vem som är ansvarig för vad och när. Då denna diskussion återförs in i ovanstående resonemang om maktbalansen finner man att myndigheternas arbetssätt och metoder befinner sig i en jämn maktbalans.

4.2 RÄTTSSÄKERHET OCH BARNPERSPEKTIVET VID TILLSYN

Hur beaktas rättssäkerhet och barnperspektivet i Socialstyrelsen och länsstyrelsernas tillsynsarbete över den kommunala socialtjänsten?

Barnperspektivet är Barnkonventionens mål om att barnets bästa ska genomsyra alla insatser som vidtas enligt Sociallagstiftningen. Samverkansutredningen föreslår, genom en kraftsamling, att barnperspektivet sätts i främsta rummet vid tillsyner som berör insatser där barn direkt eller indirekt förekommer. Målet om kraftsamlingen konkretiseras ytterligare, då det föreslås att tillsyner på nationell och regional nivå ska utgå från ett antal fokusfrågor vid bedömningar kring hur barnperspektivet avspeglas i utredningar och insatser på kommunal nivå (Socialstyrelsen 2000:26-28).

Intervjupersonerna är eniga om att barnperspektivet är en viktig punkt i tillsynsarbetet. Uppfattningen hos de intervjuade personer, som arbetar med den operativa tillsynen, är att barnperspektivet betraktas i så hög utsträckning som möjligt. Intervjuperson 1 och Intervjuperson 3 uppger att de i tillsynsarbetet ser till att samtala med barn och unga, då barns reflektioner ger en bra bild över den kommunala socialtjänsten brister och förtjänster. Intervjuperson 2 menar att länsstyrelsen i det län där denne är verksam inte har som tradition att prata med barn vid tillsyn. Respondenterna från Socialstyrelsen upplever att det är först på senare år som länsstyrelserna börjat samtala med barn i tillsynsprocessen. Intervjuperson 5 säger att "barnperspektivet finns i tänket och fokus ligger på att försöka använda tankarna så mycket som möjligt" (Intervjuperson 5).

Samverkansutredningen betonar målgruppens utsatthet och ökat fokus på tillsyn och kvalitetssäkring av rättssäkerhetsperspektivet genom att utveckla gemensamma strategier och handlingsplaner. Rapportens bedömning är att samverkansprojektets handlingsplaner och strategival ska öka samsynen hos de 21 länsstyrelserna och Socialstyrelsen och därmed aktivt arbeta för att minska risken för nationella skillnader (Socialstyrelsen 2000:29-31).

Respondenterna på länsstyrelserna menar att beaktandet av rättssäkerheten i tillsynsprocesser har börjat bli bättre. Dock vittnar respondenterna att det ofta förekommer brister i de kommunala socialtjänstverksamheterna. Intervjuperson 3 säger att "Av de kommuner vi årligen utövar tillsyn mot har alla utom en kommun fått kritik på en eller flera punkter de senaste åren" (Intervjuperson 3). Bland de vanligaste bristerna nämns bristande dokumentation i akter, uppföljning av familjehemsplaceringar och brister i beaktandet av barnperspektivet. Då brister upptäcks vid verksamhetstillsyn kan länsstyrelserna i sitt tillsynsbeslut rikta *kritik* eller *allvarlig kritik* mot kommunen i fråga. Om kommunens verksamhet brister allvarligt på en eller ett flertal punkter kan länsstyrelserna begära in en handlingsplan för hur problemen ska åtgärdas. Uppföljning av åtgärdsprogrammet kan sedan ske fortlöpande eller vid nästa tillsynsbesök. Intervjuperson 1 säger att "våra maktbefogenheter kan kännas lite tandlösa, för

att problemet kan ha åtgärdats på pappret, men i själva verket kvarstår problemet” (Intervjuperson 1).

4.2.1 Rättssäkerhet

Vicki Johanssons menar i sin diskussion om rättssäkerhet att likvärdiga kravnivåer hos de myndigheter som utför tillsyn av samma karaktär är ett måste för att rättssäkerhet i tillsynsprocessen ska bli möjligt. Om så inte sker kan det bidra till att tillsynsfunktionens legitimitet, att utvärdera huruvida myndigheter bedriver sin verksamhet på ett bra sätt eller ej, urholkas. I denna diskussion spelar Socialstyrelsens framtagning av tillämpningsnormer en stor roll. Samverkansutredningen menar att kraftsamlingen och framtagandet av nationella mål och riktlinjer för tillsynsarbetet ska leda till en mer enhetlig samsyn hos tillsynsmyndigheterna. Genom denna åtgärd ska de nationella skillnaderna inom landets gränser begränsas. Ändock framhäver intervjupersonerna från länsstyrelserna att många kommuner brister en eller ett flertal punkter. Intervjupersonerna talar om att kommunerna har olika förutsättningar och att detta spelar en stor roll vid beaktningen av rättssäkerhetsperspektivet.

Lennart Lundquists diskuterar ramlagstiftningens brister och förtjänster utifrån ett perspektiv av rättssäkerhet. Han menar att ramlagarnas fördelning mellan politiker och yrkesverksamma tjänstemän i en teoretisk bemärkelse är väl lämpad för mål- och resultatstyrda organisationer. Emellertid fungerar inte den teoretiska utgångspunkten i praktiken och att denna utveckling i sig innebär ett hot mot rättssäkerheten.

4.3 KONSEKVENSER AV SAMVERKAN MELLAN MYNDIGHETER

Vad får samverkan för konsekvenser för rättssäkerheten vid tillsyn?

Samverkansutredningen utgår från direktivets två huvudsakliga frågeställningar om *vad* myndigheterna ska fokusera på vid tillsyn och *hur* de kan finna nya samverkansformer för att utveckla tillsynsbegreppet (Socialstyrelsen 2000 s. 10-11). Utredarnas kartläggning och tidigare samverkansprojekt visar att det finns ett behov av ett allmänt program för hur tillsyn ska utföras. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har en gemensam syn kring begreppet, men det finns även interna definitionsdifferenser kring bland annat mål och rollfördelning som kan medföra svårigheter för samverkan. Utredningen pekar på att det saknas praktiskt tillämpbara samverkansformer, vidare efterlyses även tydligare styrdokument för att samverkan ska bli möjligt (Socialstyrelsen. 2000:18-20).

Trots att Socialstyrelsen och länsstyrelserna har olika utgångspunkter och perspektiv vid verksamhetstillsyn föreslår utredningen att myndigheterna ska samverka kring de nationella målen och efterföljandet av sociallagstiftningen. Genom att inrätta en samverkansgrupp med representanter från Socialstyrelsens olika avdelningar och socialdirektörer från fyra länsstyrelser ska samverka kring tillsynen utvecklas och på lång sikt ska det även generera en starkare tillsynsfunktion (Socialstyrelsen. 2000:32-33).

Fallstudien visar att myndigheterna bör eftersträva mer samverka, för att skapa en mer utvecklad tillsynsmekanism. Intervjupersonerna är, däremot generellt mer skeptiska till samverkansformerna och menar att rättssäkerhet och ansvarsfördelningen inte blir lika tydlig. Intervjuperson 5 menar att då många aktörer ska samverka blir det ett tagande och ett givande för att enas, vilket innebär i praktiken att aktörerna måste ge avkall på sina utgångspunkter. Det kan få stora konsekvenser för rättssäkerheten i tillsynsprocessen, då den utsatta individens rätt till likabehandling och god vård efter behov sänks.

4.3.1 Politisk styrning

Hall och Löfgrens resonemang säger att aktörers interaktion med varandra ska bidra till en ökad legitimitet i implementeringsprocessen. Herttings standpunkt är densamma och han menar att nätverksstyrningens fördelar ligger i att effektivitet genom kännedom och kunskap om de lokala förhållandena på "gräsrotsnivå" bidrar till att implementeringen omsätts till verklighet i en mer omfattande bemärkelse, än vad dagens institutioner förmår. Argumenten innebär således att normen om rättssäkerhet i högre utsträckning kan vara tongivande. Samverkansutredningen talar om att skapa nätverk för att kunna vidare utveckla tillsynsfunktionerna, vilket är ett tecken på att nätverksstyrningens funktioner etablerats som en styrform i dagens förvaltningsväsende. Danermark och Kullberg är däremot mer skeptiska till att samverka bidrar till legitimitet i policyprocessen. Författarna menar att det finns en rad aspekter som bör beaktas då samverka mellan myndigheter ska diskuteras. Intervjupersonerna går mer på Danermark och Kullbergs linje, om att samverkansformerna i den moderna välfärdsstaten bör beaktas ur perspektiv av risker.

Genom denna diskussion tydliggörs att det finns en skillnad mellan samverkansutredningens förslag och intervjupersonernas uppfattning i vilka konsekvenser samverka får för rättssäkerheten vid tillsyn av den kommunala socialtjänsten.

5 SLUTDISKUSSION

Danermark och Kullberg menar att det vilar en stor optimism i samband med samverkan mellan myndigheter och eller andra offentliga aktörer. Tilltron till att förändra en förvaltning eller vederbörande organisationsstruktur, i mer eller mindre omfattning, till en mer effektiv och välstyrd organisation är hög bland såväl politiker som tjänstemän. Samverkansprojekt i organisatoriskt syfte stöter dock ofta på problem. Inte sällan handlar det om att ett flertal aktörer med olika preferenser och målsättningar ska komma till någon form av konsensus beslut. Riskerna, menar Danermark och Kullberg, är att förhandlingsprocessen kan leda att aktörerna måste ge avkall på sina intressen, vilket i det här fallet kan handla om att myndigheters lagstadgade åtaganden åsidosätts. I detta sammanhang kan det, i det långa loppet, även bidra rättssäkerheten och barnperspektivet sätts ur spel, då tjänstemannen måste anpassa sin yrkesutövning till nya förhållanden som inte är förenliga med lagstiftningen.

Policynätverkens styrningskraft som Hall och Löfgren samt Hertting förespråkar, ser annorlunda på frågan. De menar att ett antal rationella aktörer med intresse för att förändra ett politikområde, genom samverkan eller interaktion skapar konsensusbeslut med legitimitet i implementeringsprocessen. Hall och Löfgren samt Hertting menar att den dagens byråkratiska förvaltnings förmåga att omsätta politiska mål till verklighet för länge sedan förbrukats och att nya styrningsformer måste aktualiseras för att inte urholka politikens legitimitet ska fallera fullständigt. Grundstenarna till nätverksteorierna som beskrivs i litteraturen kräver dock att de strukturella och instrumentella värdena fungerar.

Genom denna diskussion framträder det att problembilden har många ansikten. Samtidigt som samverkan behövs för att utveckla nya styrningsformer för att lösa implementeringsproblematiken, finns det stora risker för utsatta individer, då samverkan kan ge avkall på viktiga värderingar och åtaganden.

5.1 Generella reflektioner

Tillsyn av den kommunala socialtjänsten är inte ett helt okomplicerat politikområde och intrycket av att problembilden har förstärkts under uppsatsarbetets gång. Ständigt strävar politiker och tjänstemän på central, regional och lokal nivå efter att åstadkomma en socialtjänst som bedrivs på ett meningsfullt och korrekt sätt. Under författandets gång har det slagit mig att Intervjuperson 1 förmodligen har rätt vad det gäller – att tillsynen, med dagens innebörd, förmodligen är ett tandlöst begrepp. De tjänstemän som idag utövar tillsyn mot den kommunala socialtjänsten saknar befogenheter att vidta kraftfulla

åtgärder för socialtjänstverksamheter som inte bedrivs enligt lagens föreskrifter. Det kan i sin tur få stora konsekvenser för barn och unga som är föremål för insatser. Ambitionen är att skapa skarpa tillsynsmekanismer med dagens förutsättningar känns, i min mening, verkningslöst. Jag vill hålla med Eva Lindström i hennes diskussion, som jag redogjorde för i inledningskapitlet, att förändringsförsöken endast pekar på symptomen, snarare än åtgärder dem. I min mening behövs en reformering, som innefattar berörda myndighetsaktörer. Jag anser, trots Lundquists resonemang om ramlagstiftningens och mål- och resultatstyrningens fördelar, att en mer precis lagstiftning för tillsyn är att föredra i framtiden samt att morgondagens tillsynsmyndighet, eller motsvarandes, arbetsuppgifter är centrerade till att endast utöva tillsyn. På detta sätt kan myndigheten svara för de utsatta målgruppernas ändamål, det vill säga att skapa en kommunal socialtjänst där målgrupperna står i centrum.

6 REFERENSFÖRTECKNING

6.1.1 BÖCKER

- Ahlbäck, Shirin (1999), Att kontrollera staten – Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin. Stockholm: Uppsala Universitet
- Bergstrand, Bengt Olof (2007). *Den nya socialtjänstlagen*. Höganäs: Kommunlitteratur
- Danermark, Berth – Kullberg, Christian (1999). *Samverkan – Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur
- Hall, Patrik – Löfgren, Karl (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber
- Halvarson, Arne (red) – Lundmark, Kjell – Staberg, Ulf (2003), *Sveriges statsskick – fakta och perspektiv*. Falköping: Liber
- Hertting, Nils (2003). *Samverkan på spel – Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*. Égalité: Växjö
- Holgersson, Leif (2004). *Socialpolitik och socialt arbete: historia och idéer*. Stockholm: Nordstedts
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena (2003) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Johansson, Vicki (2006). *Tillsyn och effektivitet – Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Boréa bokförlag: Finland
- Kvale, Steinar (1997), *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Danmark: Studentlitteratur
- Lundström, Tommy (1993). *Tvångsomhändertagandet av barn. En studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*. Edsbruk: Stockholms universitet
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins Väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Mattsson, Titti (2002), *Barnet och rättsprocessen – Rättsäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med tvångsvård*. Lund: Juristförlaget i Lund

6.1.2 ELEKTRONISKA KÄLLOR

Dagens Nyheters hemsida, *Svag tillsyn av behandlingshem*
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=15573> hämtad 20080312

Socialstyrelsens hemsida, Nationellt program för tillsyn av över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen, <http://www.sos.se/FULLTEXT/0077-045/0077-045.pdf> hämtad 20080307

Sveriges televisions hemsida, *Barn och unga kränktes på Ekbacken*
<http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=39895&a=499047> hämtad 20080312

Riksrevisionens hemsida, *”Fungerar tillsynen?”*
http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage_1048.aspx
hämtad 20080412

Unicefs hemsida, *Barnkonventionens stadgar*
<http://www.unicef.se/barnkonventionen/barnkonventionen-hela-texten>
20080220

6.1.3 INTERVJUER

Intervjuperson 1, socialkonsulent på länsstyrelse A, intervjuades 20080311

Intervjuperson 2, socialkonsulent på länsstyrelse B, intervjuades 20080312

Intervjuperson 3, socialkonsulent på länsstyrelse C, intervjuades 20080408

Intervjuperson 4, Socialstyrelsens tillsynsenhet, intervjuades 20080313

Intervjuperson 5, Socialstyrelsens tillsynsenhet, intervjuades 20080313

6.1.4 LAGTEXTER

Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (SFS 1990:52)

Regeringsformen (SFS 1974:152)

Socialtjänstlagen (SFS 1980:620)

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453)

6.1.5 OFFENTLIGA UTREDNINGAR, PUBLIKATIONER OCH RAPPORTER

Ds 2006:15, *Intern styrning och kontroll i staten.*

Dir. 2007:168 *Översyn av bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).*

Forskningsrapport 2006:04, *Risk eller möjlighet? Om styrning och inflytande i mötet mellan unga med funktionshinder och välfärdssamhället aktörer.*

Socialstyrelsen 2000 *Nationellt program för tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen.*

RiR 2004:30, *Barnkonventionen i praktiken.*

Bilaga 1

Intervjuguide

Länsstyrelsen

Bakgrund

- Berätta lite om Dig själv
 - Namn, ålder, utbildning, tidigare arbetslivserfarenhet?
- Beskriv dina arbetsuppgifter som tjänsteman på Länsstyrelsens avdelning för sociala frågor lite närmre?
 - Hur ser dina arbetsuppgifter ut vid tillsyn av den kommunala socialtjänstens verksamhet?

Ett tillsynsärendes gång

- Beskriv hur länsstyrelsens tillsyn av den kommunala socialtjänstens verksamhet som berör barn och unga går till
 - Från planeringsstadium till det att tillsynsärendet avslutas
 - Vilka personer träffar ni under ett tillsynsärende?
- Beskriv de vanligaste bristerna ni ser vid en tillsyn.
 - Hur åtgärdas de?
- Hur beaktas barnperspektivet i tillsynsprocessen?

Myndighetssamverkan

- Tillsammans med Socialstyrelsen har länsstyrelsen tillsynsansvar över den kommunala socialtjänsten, beskriv vad som skiljer ert arbete från Socialstyrelsens?
- Finns det något samarbete mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna i dagens läge?
 - Om ja, hur upplever du att samarbetet fungerar?
- Upplever du att det finns några risker med samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna?

Bilaga 2

Intervjuguide

Socialstyrelsen

Bakgrund

- Berätta lite om Dig själv
 - Namn, ålder, utbildning, tidigare arbetslivserfarenhet?
- Beskriv dina arbetsuppgifter på Socialstyrelsens tillsynsavdelning för socialtjänsten lite närmre?
 - Hur ser dina arbetsuppgifter ut vid tillsyn av den kommunala socialtjänstens verksamhet?

Ett tillsynsärendes gång

- Beskriv hur Socialstyrelsens tillsyn av den kommunala socialtjänstens verksamhet som berör barn och unga går till.
 - Hur arbetar Socialstyrelsen med den nationella tillsynen?
- Hur åtgärdas eventuella brister som ni identifierar vid tillsyn?
- Hur beaktas barnperspektivet i Socialstyrelsens tillsynsprocess?

Myndighetssamverkan

- Tillsammans med länsstyrelsen har Socialstyrelsen tillsynsansvar över den kommunala socialtjänsten, beskriv vad som skiljer ert arbete från länsstyrelsens?
- Finns det något samarbete mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna i dagens läge?
 - Om ja, hur upplever du att samarbetet fungerar?
- Upplever du att det finns några risker med samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna?