

En granskning av granskningen

en kvalitativ studie om Socialstyrelsens tillsyn av verksamheter inom socialt arbete

Av Ingrid Therese Larsson

VT 2012



Handledare: Claes Levin

Abstract

Author: Ingrid Therese Larsson

Title: An audit of audit, a qualitative study on governmental supervision of social organizations.

Supervisor: Claes Levin

This paper investigates the governmental supervision of social organizations. Through the eyes of professionals, employees and regulatory inspectors in the social work sector, the paper discusses the conflict between governmental control and effects and outcomes for social work practice. The results indicate that audit of social work forces organizations in the areas of social work to focus on governmental demands, rather than focus on outcomes for the service users.

Keywords:

Social work, governmental control, audit, supervision

Förord

Under arbetet med uppsatsen har jag fått stöd från min familj, mina studiekamrater och i synnerhet min hyresgäst och vän Anna Hjelmqvist. Ett speciellt tack vill jag rikta till min handledare, Claes Levin, för ett stort engagemang och hans genuina intresse för mitt arbete.

Ingrid Therese Larsson

Maj 2012

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| 1 Inledning | 4 |
| 1.1 Problemformulering..... | 4 |
| 1.2 Syfte..... | 6 |
| 1.3 Frågeställningar | 6 |
| 1.4 Bakgrund | 7 |
| 2 Metod | 9 |
| 2.1 Förförståelse | 9 |
| 2.2 Metodval..... | 9 |
| 2.3 Tillvägagångssätt | 10 |
| 2.4 Urval | 10 |
| 2.5 Validitet och reliabilitet | 11 |
| 2.6 Etiska överväganden..... | 12 |
| 2.7 Kodning och analys | 13 |
| 3 Tidigare forskning | 13 |
| 3.1 Tillsyn och socialt arbete..... | 14 |
| 3.2 Ett granskande samhälle | 14 |
| 3.3 Tillsyn och politisk effektivitet..... | 15 |
| 4 Teori | 15 |
| 4.1 Institutionell teori | 15 |
| 4.2 The Audit Society: Rituals of verification..... | 16 |
| 4.3 Handlingsutrymme | 17 |
| 5 Analys | 18 |
| 5.1 Presentation av de intervjuade | 18 |
| 5.2 Tillsynens oklara objekt..... | 19 |
| 5.3 Tillsynens funktion och konsekvenser för verksamheten..... | 20 |
| 5.4 Handlingsutrymme, stöd eller kontroll i tillsynen | 26 |
| 5.5 Tillsynens inverkan/påverkan för brukaren | 28 |
| 5.6 Sammanfattande diskussion | 28 |
| 6 Slutdiskussion | 29 |
| 7 Referenser | 31 |

1 Inledning

1.1 Problemformulering

Socialt arbete utförs till stor del i organisationer (Lundström och Sunesson 2007). Det som styr det organiserade sociala arbetets former är lagar och riktlinjer. Dessa lagar och riktlinjer grundar sig på samhällets rådande förhållande till hur socialt arbete skall utföras, vad som anses vara ett bra och inte bra socialt arbete.

Blennerger (2007) menar att socialt arbete är ett etiskt projekt. Vad som kännetecknas vara etiskt försvarbart socialt arbete och inte, speglas av samhällets utveckling i övrigt. Blennerger (2010) beskriver hur etiska bedömningar varierar utifrån olika samhällsformer, sociala miljöer, kulturella traditioner, livsåskådningar, kunskaper, livserfarenheter och personliga stämninglägen. Även om förutsättningarna för den etiska plattformen är föränderlig, så finns en gemensam konstant, kärleken till mänskligt liv, i olika tider och kulturer (Blennerger 2010).

Med tanke på Blennergers (2010) beskrivning kan vad som betraktas som etiskt försvarbart socialt arbete förstås utifrån de lagar och riktlinjer det organiserade sociala arbetet grundas på.

En demokrati kännetecknas genom att samhällets påtryckningar, exempelvis via politiska val, resulterar i lagar och förordningar. En demokratis legitimitet är beroende av hur medborgarna uppfattar att politiska beslut blir genomförda (Johansson 2006).

Trots att Sverige betraktas som en demokrati, utförs det sociala arbetet inte alls som det är tänkt i många fall. Vanvårdsutredningarna, ”*Vanvård i den sociala barnvården*” (SOU 2009:99) och ”*Barnen som samhället svek*” (SOU 2011:9) visar hur organiserat socialt arbete fått fruktansvärda konsekvenser för enskilda brukare. Även boken ”*Nytta och fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning*” (Denvall & Vinnerljung 2006) belyser hur organiserat socialt arbete, med goda avsikter, resulterat i motsatt effekt och ibland gjort mer skada än nytta för samhället och den enskilde.

Missförhållanden inom äldreomsorg, socialtjänst som gjort felaktiga bedömningar och beslut eller varit passiva gällande barns skydd och människor som inte får det bistånd, den vård eller omsorg de har rätt till, är något som presenteras i medier nästan dagligen. Att sociala problem och socialt arbete är något som flitigt rapporteras om, kan kanske förklaras med att det är ämnen som berör och engagerar på flera olika plan, såväl på individnivå som på samhällsekonomisk nivå.

För att kontrollera, stävja problem och missförhållanden inom vård och omsorg används statliga styrmedel. Att kräva att verksamheter inom socialt arbete skall ansöka om tillstånd för att få bedriva verksamhet är ett sådant styrmedel. Tillsyn är ytterligare ett statligt styrmedel som används. Det är tillsyn av sociala verksamheter som kommer vara i fokus i den här uppsatsen.

Tidigare hade landets länsstyrelser ansvaret för tillsyn av sociala verksamheter. Enligt proposition (2008/09:160) fungerade tillsynen dåligt. Allvarliga brister i tillsynsarbetet rapporterades återkommande från riksrevisionsverket. Bristerna påtalades i att tillsynens frekvens inte var tillräckligt omfattande, ojämn i sin kvalitet geografiskt sätt, tillsynen var för svag, tillsynen följdes inte upp på ett systematiskt sätt och att bedömningarna i tillsynsarbetet gjordes olika över landet. Riksrevisionsverket menade att i de 21 länsdistrikt, fanns länsstyrelser som ställde för få krav och villkor på kvalitet. Man hade bristande underlag och kunskap om utförarnas kvalitetsarbete och länsstyrelserna saknade handledning, kompetens och utbildning för att kunna utföra tillsyn och ge tillstånd för att bedriva verksamheter i socialt arbete.

Utredningen *”Statlig och samordnad tillsyn av Socialtjänsten”* (SOU 2007:82) instämde i Riksrevisionsverkets granskning av länsstyrelsernas arbete med tillsynsförfarandet. Utredningen (SOU 2007:82) visade även på annan problematik med länsstyrelsernas sätt att arbeta med tillsyn. Istället för att samarbeta med andra organ och därigenom öka kompetensen i tillsynsarbetet, lades fokus på att utforma och utveckla strategier i den egna operativa verksamheten (enskilda länsstyrelser) i genomförandet av tillsynen.

Det var en godtycklighet i sättet att prioritera resurser för tillsynsarbetet, otillräcklig transparens i tillsynsarbetet samt svårigheter för regeringen att styra och kontrollera länsstyrelsernas arbete med tillsyn. För den enskilde individen ansåg man, i propositionen (2008/9:160) att en statlig samordnad och enhetlig tillsyn förbättrade möjligheterna för denne att uttrycka missnöje;

”För en medborgare som är missnöjd med en verksamhet eller ett beslut kan det i dag vara svårt att få klarhet i vart man ska vända sig och hur man lämpligen bör bete sig för att få sina synpunkter beaktade. För de personer som får hjälp från såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård kan det bli aktuellt att vända sig till två olika tillsynsmyndigheter trots att insatsen av den enskilde upplevs som en gemensam insats från en verksamhet. Detta kan av den enskilde upplevas som obegripligt, krångligt och byråkratiskt” (Proposition2008/9:160)

Idag har Socialstyrelsen, på regeringens uppdrag, ansvaret för tillsyn av sociala verksamheter i Sverige. Socialstyrelsens syfte med tillsynen är att tillförsäkra kvalitet och säkerhet för den enskilde brukaren av insatsen och ser tillsynen som det viktigaste ledet i det uppdraget.

”Socialstyrelsens tillsyn ska gå från en stödjande modell till en mer kontrollerande. Tillsynen är Socialstyrelsens vapen för att få bukt med problem i vården och omsorgen” (Lars-Erik Holm, Socialstyrelsens generaldirektör, hämtat från Socialstyrelsens hemsida 20111016)

Är det möjligt att genom tillsyn säkerställa kvalitet och säkerhet för den enskilde brukaren? Kan en tillsyn kontrollera vad som sker i en organisation? Det som granskas inom socialt arbete är organisationens former, det vill säga sådant som är möjligt att granska, det vill säga scheman, rutiner, dokumentation, genomförandeplaner, personalens utbildningsnivå etc. Vad som sker i verksamheten, exempelvis hur en social insats mottagits eller fallit ut, granskas inte. Inte heller granskas det omhändertagandenivå och bemötande. Det sociala arbetets kärna, själva utförandet sker inte då personal dokumenterar, upprättar rutiner och genomförandeplaner, utan i själva mötet med brukaren, något som inte granskas idag. Det som granskas är verksamheternas former, inte dess innehåll.

1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att undersöka tillsynsförfarandet genom att studera dess funktion ur två professionella gruppers perspektiv; utförare av socialt arbete och tillsynsinspektörers och därigenom lyfta fram hur Socialstyrelsens tillsyn inverkar på det sociala arbetets praktik.

1.3 Frågeställningar

Vad är det som granskas i tillsynen?

Hur ser anställda respektive inspektörer på tillsyn?

Vilka konsekvenser kan tillsyn av organisationer inom socialt arbete medföra?

1.5 Bakgrund

Tillsynens funktion

Tillsyn är ett statligt styrmedel för att kontrollera politiska beslut både vid offentliga verksamheter och verksamheter inom privat sektor, genomförs och efterlevs (Johansson 2006).

För att uppnå hög politisk effektivitet ger regeringen den offentliga förvaltningen möjligheten och skyldighet att använda styrmedel. Hur dessa styrmedel används, inom vilka områden och i vilket sammanhang varierar beroende på rådande sociala, kulturella och politiska förhållanden. För att förstå och förklara vilka styrmedel som används, måste man arbeta utifrån antagande eller teorier om vad som påverkar människors eller organisationer beteenden (Schneider & Ingram 1990).

Den statliga tillsynen och dess historia

I utredningen ”*Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*” (SOU rapport 2002:14) definieras begreppet tillsyn som ett statligt styrinstrument som används för att säkerställa att vissa typer av lagar och förordningar, samt villkor i samband med tillståndsgivning följs. Utredningen visar att tillsynsförfarandets grundläggande kännetecken är att granskningen främst fokuserar på processer, lagar och regler, det vill säga sådant som är möjligt att granska. Författarna understryker att tillsynen inte granskar utveckling, mål och resultat (SOU rapport 2002:14). Att granska socialt arbete, utifrån den här definitionen, kompliceras då det sociala arbetet utförs till största delen utifrån riktlinjer och ramlagar, där mål och syften är otydligt formulerade.

Historiskt sett har tillsyn som statligt styrinstrument funnits i Sverige sedan 1500-talet, då i form av tillsyn av väghållning, sjukvård, gruvor och fyrväsende (SOU 2002:14). Den statliga utvecklingen har speglat samhällsutvecklingen generellt, men jag vill ändå nämna två händelser som har påverkat den statliga tillsynen av socialt arbete på ett avgörande sätt. Den första är industrialiseringen och det urbana samhällets framväxt, något som ställde nya krav på staten och dess organisering. Under den här tiden uppstår flera nya tillsynsmyndigheter, exempelvis yrkesinspektionens arbetsmiljötillsyn och bankinspektionen, men också ett Sundhetsväsende. Den andra händelsen är, när det statliga monopolet på offentliga verksamheter, främst inom sjukvård och socialt arbete, börjar luckras upp i början på 1990-talet. Alternativa utförare av socialt arbete, många på uppdrag av de kommuner som själva hade tillsynsansvar dessa, förändrade och problematiserade tillsynsarbetet.

Kraven på ett evidensbaserat socialt arbete har ökat i takt med politiskt styrda förändringar i det sociala arbetets utförande. New Public management och uppluckringen av statliga och kommunala huvudmän för verksamheter inom socialt arbete är bidragande faktorer till strävan efter evidens i socialt arbete (Oscarsson 2009).

Att tillsynen är ett led i strävan mot ett evidensbaserat socialt arbete är inte uttalat, men att se på tillsynen som ett led i att göra det sociala arbetet mätbart och jämförbart torde vara en faktor i sammanhanget.

Tillsynen av sociala verksamheter och dess utförare

Den 1 januari 2010 fick Socialstyrelsen ett utvidgat tillsynsuppdrag i och med att den tillsyn länsstyrelsen svarade för inom det sociala området överfördes till Socialstyrelsen. Vid samma tidpunkt överfördes även tillsynen av de institutioner som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS) till socialstyrelsen.

Ansvar för tillsyn av sådana verksamheter låg tidigare under länsstyrelsens ansvar, efter en lagändring till följd av proposition 2008/09:160, överfördes detta uppdrag till socialstyrelsen. I propositionen föreslog man att socialstyrelsen skall ansvara för tillsyn av socialtjänst och samt de verksamheter som socialtjänsten befattar sig med. Propositionen hade i huvudsak tre syften, att genom ett samordnat statligt organ kunna skapa en tydlig och enhetlig tillsyn av Socialtjänsten, att Socialstyrelsen i sin tillsyn skall kunna höra barn och unga, samt få möjlighet att agera med viten och föreläggande för att direkt avhjälpa missförhållanden för den enskilde individen. I övrigt föreslår även propositionen att ansvaret för kommunens tillsyn av egna verksamheter och verksamheter drivna i annan regi skulle upphöra, vilket idag lett till att kommuner inte heller har rätt att inspektera sådana verksamheter.

Anmälda och oanmälda tillsyner görs enligt lag två gånger per år på LSS boenden (Lagen om särskilt stöd för funktionshindrade), HVB-hem (Hem för vård och boende) samt äldreboenden. LSS och HVB hem skall enligt lag ha minst två tillsyner per år, varav ett oanmält. SiS (Statens institutionsstyrelse) institutioner har inga oanmälda tillsyner. Oanmälda tillsyner av äldreboenden görs, men är inte lagstyrda, utan initieras utifrån klagomål eller andra indikationer. Samma gäller för tillsyn av kommunens socialtjänster (Prop. 2008/09:160). Om tillsyn av socialtjänst och verksamheter inom socialt arbete beskrivs i Socialtjänstlagens 13 kapitel.

2 Metod

2.1 Förförståelse

Som anställd på verksamheter inom socialt arbete, har jag upplevt tillsynsförfarandet både intressant och förbryllande, men även i flera fall frustrerande. Frustrationen har grundat sig främst på hur jag känt att tillsynen inte levt upp till de förväntningar jag hade på den. För att illustrera detta vill jag inledningsvis beskriva hur jag vid ett tillfälle upplevde tillsynen.

Vi hade precis startat upp en ny enhet på vår verksamhet och jag hade varit en viktig del i den processen. Min förväntan inför tillsynen på min arbetsplats var stor. Detta var en planerad tillsyn, så jag hade förberett mig genom att skriva ner olika teman rörande sådana saker jag ville diskutera. Med viss stolthet över att få visa upp min verksamhet, men också med intentionen att detta kommer vara ett ypperligt tillfälle att verkligen höja kvalitén för våra brukare och vår verksamhet öppnade jag dörren för inspektörerna.

När tillsynen var över var jag mycket förbryllad. Tillsynen hade inte alls motsvarat mina förväntningar. Jag kände att inspektörerna varken sett och förstått vad som skedde i verksamheten. De saker de valt att granska upplevde jag vara helt irrelevanta för våra brukare. Dessutom hade det saknats ett tillfälle för diskussion och frågor. Mötet skapade en frustration och osäkerhet över min förståelse av tillsynens syfte och dess utformning.

2.2 Metodval

Min undersökning bygger på kvalitativ metod. Uppsatsens insamlade empiri grundas främst på fem stycken djupintervjuer. Som komplement till intervjuerna har jag tagit del av tillsynsrapporter (tillgängliga på socialstyrelsen hemsida), SOU rapporter, förelägganden och skriftlig korrespondens mellan socialstyrelsen och verksamheter rörande specifika tillsynsförfaranden.

Att undersöka tillsynsförfarandet och dess funktion, försatte mig i en diskussion vilket teoretiskt förhållningsätt jag hade till min undersökning. Då min studie inte utgår från en klar fråga, utan riktar sig mot att undersöka ett fenomen, lutar mitt teoretiska förhållningsätt åt det induktiva hållet (Bryman 2011). Ett induktivt förhållningsätt innebär att jag utgår från min insamlade empiri, vilket gör att kvalitativ metod är att föredra.

2.3 Tillvägagångssätt

De fem intervjuerna genomfördes på respondenternas respektive arbetsplaster, antingen i ett arbetsrum eller i ett mötesrum. Intervjuernas omfattning i tid, varierade mellan 55 minuter och 1 timma och 25 minuter. Intervjuerna spelades in, för att sedan skrivas ut, ordagrant, det vill säga transkribering.

Jag började med att etablera kontakt, initialt via mejl och sedan via telefon, med två av Socialstyrelsens tillsynsdistrikt. Ett relativt omfattande övertalningsarbete, som snarare grundade sig i tidsbrist hos respektive distrikt, än en motsträvighet till att samarbeta resulterade slutligen i två inbokade intervjuer med tillsynsinspektörer.

I samband med att jag etablerade kontakt med Socialstyrelsens tillsynsenhet, visade sig socialstyrelsens hemsida vara en god guide för insamlandet av relevant material för min underökning.

Då jag tidigare arbetat i verksamheter inom socialt arbete och har goda kontakter med flera handläggare inom socialtjänsten, valde jag att främst använda mig av dessa kontakter för att finna personer som var villiga att låta sig intervjuas om tillsyn. Efter att ha kontaktat tidigare arbetsgivare blev ytterligare två intervjuer inbokade. Intervjun med utredaren, som jag har en vänskapsrelation med sedan tidigare, kom till stånd genom att jag helt enkelt frågade om denne hade möjlighet att ställa upp på en intervju.

Viktigt var att jag inte tidigare arbetat nära någon av respondenterna, då speciellt i samband med en tillsyn. Detta för att undvika att mitt intresse och min relation till underökningsfrågan skulle komma att påverka intervjuerna. Med tanke på Ahrne & Svenssons (2011) resonemang om forskarens inverkan, kan sådana saker vara viktiga att reflektera över i sammanhanget, vilket jag närmare beskriver i stycket om validitet och reliabilitet.

Jag förberedde mig inför intervjuerna genom att strukturera upp olika teman som jag ville beröra under mötet med de intervjuade. Enligt Aspers (2007) kan förutbestämda frågor försvåra för den intervjuade att lyfta fram sitt perspektiv. I det här fallet var det just de intervjuades perspektiv och upplevelse av tillsynen som var det centrala, för att skapa möjlighet att täcka syftet med min uppsats.

2.4 Urval

Fem personer har intervjuats, varav två tillsynsinspektörer från Socialstyrelsen, två verksamhetschefer inom sociala organisationer i privat regi, samt en utredare i kommunal

socialtjänst. Inspektörerna arbetar med tillsyn och tillsynsfrågor på daglig basis, medan personalen och utredaren har alla haft minst två tillsyner, där de aktivt deltagit under det senaste året.

Inspektörerna, personalen och tjänstemannen har sina arbetsplatser på olika platser i landet och är aktiva inom olika områden inom social verksamhet. Då uppsatsens syfte inte har inriktats mot någon typ av geografisk eller områdesinriktad jämförelse, är detta av mindre vikt, men ändå värt att uppmärksamma med tanke på socialstyrelsen uppdrag att skapa en nationellt enhetlig och samordnad tillsyn för verksamheter inom det sociala området.

2.5 Validitet och reliabilitet

Göran Ahrne och Peter Svensson (2011) beskriver i det första kapitlet i sin bok ”*Handbok i kvalitativa metoder*” den kvalitativa metodens utveckling och syfte. Att undersöka ett fenomen utan förbehåll för eventuella resultat och se på forskningsprocessen som en dynamisk del, är något som kan påverka själva fenomenet och resultatet av forskningen.

Det indikerades under intervjuerna att åsikter och upplevelser av själva tillsynsförfarandet, från personalen, tjänstemannen eller inspektörerna inte tidigare uppmärksammats, på ett liknande sätt. Mitt intresse av deras syn på tillsynsförfarandet kan ha varit något som påverkat både svaren från respondenterna och resultatet av min undersökning. I analysen av intervjuerna har jag försökt förhålla mig till nämnda problematik och lagt extra uppmärksamhet kring hur jag ställt frågor eller styrt samtalet, använt mig av värderande ord eller dragit för snabba slutsatser.

Att arbeta med kvalitativ djupintervju ställer krav på mig som intervjuare. Min erfarenhet och kompetens inom kvalitativ djupintervju är mycket begränsad, i samband med uppsatsarbetet var första gången jag arbetade med en sådan metod. Även om man kan läsa sig till en viss förståelse och kunskapsmässigt besitta färdigheter som djupintervjun kräver, är det först i det praktiska utförandet som lärandet och utmaningen sker. Den kvalitativa djupintervjun som metod erbjuder inget standardiserat instrument, utan du får som intervjuare lita till din sociala kompetens och förmåga. Jag upplevde att jag hade bristande erfarenhet av djupintervju som metod, vilket kan ha en direkt inverkan på uppsatsens validitet och reliabilitet.

Det som styrker min undersöknings reliabilitet bör i det här fallet vara att de jag har intervjuat har relevant och aktuell erfarenhet av tillsyn och socialt arbete. Spridningen av de intervjuades arbetsfält inom social verksamhet, stärker också att min undersökning om tillsyn

inte bara är knuten till ett sammanhang och inom ett område. Min undersöknings validitet vill jag främst grunda på, att de teoretiska resonemangen och utgångspunkterna är väl etablerade inom forskning om socialt arbete och forskning om organisationer.

I sammanhanget vill jag tillägga utmaningen att omsätta teori i praktik. Arbetet med att omsätta eller implementera teoretiska resonemang i min analys har satt min kreativitet och fantasi på prov, men också skapat en medvetenhet om att forskare och andra studenter kan uppfatta teorin helt annorlunda. Jag förhåller mig ödmjuk till min duglighet att arbeta med de teorier jag valt.

2.6 Etiska överväganden

I samband med att jag etablerade kontakt med anställda inom socialstyrelsens tillsynsenhet och personal från sociala verksamheter, utformade jag, tillsammans med min handledare, ett introduktionsbrev. Introduktionsbrevet såg i stort sett identiskt ut till alla intervjuade, givetvis med anpassning av namn, position etc. Introduktionsbrevet innehöll en kort sammanfattning om den kommande intervjun och samt ett utdrag ur Vetenskapsrådets forskningsetiska principer finns fyra huvudkrav gällande forskarens etiska ansvar gentemot uppgiftslämnare; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Brevet underströk även att den intervjuade inte behöver svara på frågor och när som helst kan avbryta sin medverkan, utan att behöva uppge en anledning till det.

Minst tre dagar innan varje intervju skickades introduktionsbrevet till den intervjuade. Innan varje intervju, började jag med att prata om introduktionsbrevet, dels för att ge den intervjuade möjlighet att ställa frågor, men också för att vi båda skulle försäkra oss om att vi hade samma förståelse av innebörden. Även efter avslutad intervju, gavs utrymme för den intervjuade att uttrycka frågor eller funderingar kring hur denne upplevt intervjun. Den intervjuade har även informerats om att det är mycket välkommet kontakta mig via mejl eller telefon med eventuella kompletteringar eller funderingar efter intervjun.

I analysen har respondenterna delats in i kännetecknas genom vilken yrkesmässig position de har och sedan nummer. Ålder och kön är irrelevant för uppsatsen syfte, och därmed finns ingen anledning heller att avslöja detta.

Ett annat etiskt övervägande som jag bland annat tampades med i analysen var hur, jag utan att kränka den intervjuade, ändå kunna visa hur den intervjuades uppfattningar om exempelvis tillsynen, dess funktion och dess konsekvenser för verksamheten, skiljde sig från faktiska funktioner och konsekvenser. Jag syftar på att de intervjuade motsade sig själva i sina

egna berättelser. I analysen var det dock en viktig del att lyfta fram, då det är just sådana fenomen som min teoretiska utgångspunkt kunde förklara.

2.7 Kodning och analys

De inspelade intervjuerna har skrivits ut med noggrannhet. Pauser, tvekanden, ironi och skratt har markerats i utskriften. Då jag upplevt oklarheter har jag återigen kontaktat den intervjuade för att skapa tydlighet och undvika missförstånd inför arbetet med analysen.

Utskrifterna av intervjuerna har systematiserats på det sätt Jönsson (2010) beskriver. Att sortera min intervjutext utifrån ”prat om” istället för frågorna och svarens kronologiska ordning, ledde till att jag fick ut mer av intervjun och fick en bredare analytisk grund att arbeta med. Detta blev även det logiska sättet för mig att arbeta på, då jag inte arbetade med frågor utan med teman. I samband med kodningen av intervjuerna blev det relativt snabbt uppenbart att inte heller temana följde en den kronologiska ordning som jag valt att föra in dem i intervjun. Utifrån de olika temana kodade jag intervjuerna på ”prat om” fem olika kategorier.

- Tillsynens oklara objekt
- Tillsynens funktion för organisation
- Organisationens förväntan/förberedelse inför tillsyn
- Tillsynens inverkan och påverkan av brukarens vardag
- Stöd eller kontroll

Genomförandet av kodningen gav upphov till flera olika ställningstaganden, dels rent tekniska, men också retoriska och etiska. Under arbetet med kodningen blev reflektionen av min roll, hur jag agerat under intervjun, både viktig och central. Detta var något som jag tog hänsyn till i arbetet med analysen.

3 Tidigare forskning

Tidigare forskning (Johansson 2006, Johansson, 2010, Power 1997, Munro 2004) kring granskning och granskningens betydelse för verksamheter och visar att forskningens utgångspunkter, forskningsdesign, teoretiska förhållningsätt och resultat skiljer sig från varandra. I alla studier om granskning jag tagit del av är Powers (1997) teori ”The Audit

Society; Rituals of verification” i mer eller mindre utsträckning återkommande. Powers teori förkastas inte, utan utvecklas snarare från och används i forskning om granskning, vilket tyder på att Powers teori har stor betydelse sammanhanget. Powers teori bygger på att granskningen främsta funktion är att skapa legitimering av en verksamhet och dess funktion. I de studier jag väljer att presentera i det här kapitlet finns Powers teori representerad, på mer eller mindre framträdande sätt. Det saknades vetenskapliga studier om socialt arbete, granskning, statlig kontroll och styrning, som helt uteslöt Powers (1997) teori.

3.1 Tillsyn och socialt arbete

Eileen Munro (2004) har skrivit artikeln ”*The impact of Audit on Social Work Practice*”, där hon problematiserar granskning av socialt arbete. Hon beskriver granskning som ett led i försöket att omsätta det sociala arbetet i naturvetenskapens mätbara, positivistiska termer och visar att det är inte möjligt. Att den ekonomiska samhällsutvecklingen leder till ett ökat behov av granskning i socialt arbete och hur det kan stå i relation till risken att sociala verksamheter fokuserar på att möta granskarnas krav i stället för brukarnas behov, lyfter Munro fram på ett sätt som inte bara kritiserar granskningen av socialt arbete, utan ifrågasätter dess totala funktion. Munro poängterar även hur granskningen faktiskt kan öka kvalitén i det sociala arbetet genom att exempelvis kräva att socialarbetarna skall arbeta efter evidensbaserade metoder, en viss personaltäthet, kontroll av upprättade rutiner etc (ibid).

Munro bygger sitt resonemang på Powers (1997) teori, men problematiserar ytterligare genom att omsätta Powers teori i det sociala arbetets praktik och utfallet för brukarna.

3.2 Ett granskande samhälle

Docent Staffan Johansson (2011) problematiserar i sin uppsats ”*En kritisk granskning av granskningssamhället*” utifrån Powers resonemang, granskningens betydelse för socialtjänst och annan välfärdsservice i Sverige. Han menar att granskningen i sig leder till ett rankingssamhälle, där verksamhetens plats på rankingslistan avgörs av verksamhetens förmåga att möta granskarnas krav. En effekt av granskningssamhället för svensk socialtjänst, menar Johansson (2011) har varit hur man arbetar med öppna jämförelser och brukarundersökningar. Målet och syftet med sådana undersökningar är att öka öppenheten och sporra verksamheter till bättre resultat. Jag tolkar Johanssons resonemang att genom dessa öppna jämförelser och brukarundersökningar gör man något mätbart och jämförbart, ett verktyg för att just kunna rangordna. Johansson (2011) menar också att öppna jämförelser och

brukarundersökningar inte heller har någon dokumenterad betydelse för kvalitén på själva välfärdsservicen.

3.3 Tillsyn och politisk effektivitet

Vicky Johansson (2006) skriver i sin avhandling om relationen mellan tillsyn och politisk effektivitet. Genom att undersöka hur inspektörer ser på sitt arbete, hur de prioriterar och vilka de strategier de använder, jämför Johansson(2006) vilken inverkan dessa faktorer har på utfallet för tillsynen och dess effektivitet. Johansson (2006) kommer fram till att tillsynsinspektörernas strategier är avgörande för hur tillsyn och politisk effektivitet relaterar till varandra. Johanssons arbete riktar in sig på områden som miljöinspektion, livsmedelsverkets inspektion, yrkesinspektion och arbetsmiljöverkets inspektioner. Johansson (2006) understryker dock att granskning inte är utvärdering av själva verksamheten, utan att granskning innebär att identifiera fel och brister utifrån lagar och förordningar.

4 Teori

De teoriska verktyg jag valt att arbeta med kan användas för att spegla organisationer agerande och hur de interagerar med varandra. I det här sammanhanget handlar mycket om hur en bild av en organisation uppfattas och förmedlas. Det som sker i organisationen är sekundärt eller oviktigt, ett fenomen som institutionell teori kan förklara. De anställda i organisationerna befinner sig i det utrymme som finns mellan organisationernas intresse att visa en bild utåt och det som faktiskt sker i organisationen, vilket gör teori om handlingsutrymme användbart för att förstå detta.

4.1 Institutionell teori

Bolman & Deal (2010) redogör kort för institutionell teori i boken *"Nya perspektiv på organisation och ledarskap"*. Jag väljer att beskriva de delar som jag anser vara de mest centrala för den senare analysen, men även att tydliggöra varför jag ser flera fördelar med att använda mig av institutionell teori i sammanhanget.

Organisationer med vaga eller otydliga mål, vilket man minst sagt kan säga ligger i sociala verksamheters natur, kan inte undgå att utsättas för omgivningen påtryckningar. Omgivningen är heller aldrig passiv, vilket stämmer överens med samhällets förhållande till sociala problem. Bolman & Deal (2010) menar att organisationen ständigt brottas med ekonomiska

och politiska strömningar i ett föränderligt dynamiska samhälle som utövar dessa påtryckningar. Kanske man kan se socialstyrelsens agerande då massmedia presenterar sociala problem eller missförhållanden inom sociala verksamheter? Organisationens främsta uppgift består i att bevara sin legitimitet i samhällets ögon och gör det genom att agera utefter det föränderliga samhällets föreställningar och förväntningar på organisationen. Effektiviteten i organisationen handlar om hur pass väl legitimiteten når ut till intressenternas ögon, snarare än vad som sker eller produceras i organisationen.

Roine Johanssons (2009) artikel *"Vid den institutionella analysen gränser; Institutionell organisationsteori i Sverige"* redogör för forskarnas olika resultat och belyser just problematiken med att använda sig av institutionell teori som analysverktyg av organisationer. Artikeln avslutas med ett stycke om institutionell teori inom socialt arbete.

Johansson (2009) belyser det faktum att institutionell teori inom socialt arbete skiljer sig från institutionell teori inom det företagsekonomiska området, som producerar varor istället för att producera välfärdstjänster. Jag tolkar Johanssons (2009) redogörelse för detta att fenomen att de organisationer som är verksamma inom socialt arbete, agerar i eller under ett och samma institutionella verksamhetsområde, välfärdsarbetet och att relationen mellan organisationerna då kompliceras, skapa spänningar och konflikter mellan organisationerna. En av orsakerna till dessa spänningar och konflikter, menar Johansson kan vara krav på samarbete och samverkan mellan organisationerna (Johansson 2009) Att vi idag även har alternativa, utförare av välfärdstjänster, exempelvis privat drivna företag, frivilligorganisationer och sociala företag torde öka spänningen i relationerna ytterligare.

Institutionell teori har kritiserats för lämpligheten att användas i analyser av organisationer, bland annat för att forskningen ger olika resultat vad gäller när en organisation går över i institution och att det saknas homogena forskningsresultat om hur och när institutioner egentligen uppstår (Johansson 2009).

4.2 The Audit Society: Rituals of verification

Powers (1997) teori om det granskande samhället bygger på att granskningen syfte i första hand handlar om legitimering av en organisation och dess funktion i samhället. Granskningen handlar i alltså inte om att kontrollera eller styra det som sker i verksamheten, även om det är granskningens synliga och formella uppgift. Power (1997) menar att total kontroll av vad som sker i en organisation är inte möjlig, vissa delar kan granskas men inte fullt ut. Jag skulle vilja illustrera med ett exempel hur jag tolkar Powers (1997) teori om granskning, genom att

använda mig av Högscoleverkets inspektioners funktion för universitet, och därmed beskriva det komplexa i granskningen natur.

Högscoleverket granskar universitet som helhet, men också specifika institutioner och utbildningar. Utan granskning finns det inget som säger att ett universitet verkligen är ett universitet. Pondera att du har en byggnad, med klassrum, utbildade lärare och elever, men platsen varken skola, läroverk eller universitet förrän någon annan säger att platsen är det. Granskningen av den platsen fungerar som ett verktyg i legitimeringen. Universitet måste därmed alltså producera något som är möjligt att granska, som Powers (1997) uttrycker det ”making things auditable”, det här fallet exempelvis kursplaner och kursmål. Granskningens form kan ha en nära relation till universitetets hävdade syfte, att utbilda studenter. Exempelvis ser högscoleverket på kursplaner och examensarbeten. Fast kan en granskning av kursplaner och examensarbeten verkligen ge en verklig bild av vad som egentligen sker på ett universitet? Sker det som står i kursplanen på universiteten?

Man kan göra en liknande tolkning i jämförelsen med relationen mellan Socialstyrelsens granskning av sociala organisationer arbete.

4.3 Handlingsutrymme

Michel Lipskys (2010/1980) bok ”*Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*” är i det närmaste att betraktas som en klassiker i diskussioner om socialarbetarens handlingsutrymme. Streetlevel bureaucrats, som ibland benämns i det svenska språket som gatuplansbyråkrater eller gräsrotsbyråkrater, beskriver det komplexa i att befinna sig som professionell i brukarens direkta verklighet, en verklighet som tolkas olika av brukaren, socialarbetaren och socialarbetarens kollegor, chefer, men även organisationen som helhet. Handlingsutrymmet kan leda till att socialarbetaren utvecklar egna strategier i arbetet för att tillgodose sina egna, brukarens, men också den egna verksamhetens intressen. Mål och syften i socialt arbete är ofta otydliga och vaga, arbetsbeskrivningen och uppgifterna är diffusa, standardiserade verktyg för socialt arbete saknas, något som skapar ett stort handlingsutrymme.

Evans och Harris (2004) utvecklar Lipskys resonemang i sin artikel ”*Street-level bureaucracy, Social Work and the (exaggerated) Death of Discretion*”. De menar att handlingsutrymmet i socialt arbete ligger i det sociala arbetets natur och att ökad kontroll och styrning av socialt arbete leder till ännu större grad av tolkningsmöjligheter, det vill säga att varje beskriven regel eller riktlinje i sig skapar ytterligare en möjlighet till att tolka denna och

eller att sonika motsätta sig denna. Ett exempel kan vara en arbetsbeskrivning för personal inom LSS, ”*att stödja klienten fysiskt, psykiskt och socialt till en meningsfull vardag*”, en arbetsbeskrivning liknande formulerad på eget anställningskontrakt då jag var anställd inom LSS-enheten i kommun. Formuleringen torde knappast kunna vara mer diffus och borde skapa det stora handlingsutrymme Lipsky talar om. Evan och Harris (2004) menar dock att om arbetsbeskrivningen skulle vara mer omfattande och innehålla en mer detaljrik instruktion, av typen, ”*stödja och hjälpa klienten, fysiskt, psykiskt och socialt, utifrån aktiv brukarmedverkan och ett empowermentinriktat och salutogent arbetssätt tillsammans med klienten skapa meningsfull sysselsättning och fritid*” skapar genast än fler tolkningsmöjligheter och en tänkbar risk att personalen motsätter att följa delar av arbetsbeskrivningen. I sammanhanget statlig styrning och kontroll av socialt arbete blir det intressant att titta på vad ökad kontroll och tillsyn kan få för effekter för det sociala arbetet.

5 Analys

Inledningsvis presenteras de personer som intervjuats i samband med uppsatsarbetet. Därefter delas analysen in de teman som behandlar uppsatsens syfte. De fenomen som de olika temana visar kommer sedan att förklaras med hjälp av någon eller några av de teoretiska utgångspunkter som presenterades i förra kapitlet.

5.1 Presentation av de intervjuade

Inspektör 1 Anställd som tillsynsinspektör på Socialstyrelsen. Hanterar ärenden som rör barn. Genomför tillsyn på främst HVB-hem, SiS institutioner och socialtjänster.

Inspektör 2 Anställd som tillsynsinspektör på Socialstyrelsen. Hanterar ärenden som rör äldreomsorg. Genomför tillsyn på äldreboenden i både privat och kommunal regi.

Utredare Anställd vid socialtjänsten. Utreder och handlägger ärenden som rör barn 0-12 år.

Verksamhetschef 1 Anställd på ett vårdbolag i privat regi. Arbetar med unga vuxna som innefattas av LSS.

Verksamhetschef 2 Anställd på ett vårdbolag i privat regi. Arbetar med ensamkommande flyktingbarn

5.2 Tillsynens oklara objekt

Det som Socialstyrelsen granskar under tillsynen är verksamhetens former, det vill säga former verksamheten har producerat och som är möjliga att granska. Verksamheten producerar granskningsbart material på socialstyrelsens begäran, då för att överhuvudtaget få tillstånd, men också för att kunna fortsätta driva verksamheten. Dessa former finns i flera fall beskrivna i lag och tillsynsinspektörens uppgift är att granska huruvida dessa former håller lagligt, men också kvalitetsmässigt. Enligt lag skall tillståndskrävande verksamheter inom socialt arbete upprätta genomförandeplaner och föra löpande dokumentation. Socialtjänsten skall även göra bedömningar/utredningar före beslut och insats enligt Socialtjänstlagens 11 kapitel, om handläggning av ärenden, om upprättandet av planer och om krav på dokumentation.

Under intervjuerna har mycket kretsats kring dokumentation, genomförandeplaner (alternativt vårdplaner) och bedömningar, vilket föreföll naturligt då dessa objekt är bland annat sådant som granskas under tillsynen. Nedan presenterar jag några citat som handlar om tillsynens objekt.

”...där jag ser att man gjort bedömningar om barns situation....som man kallar bedömningar...men det är ingen bedömning..sen finns det ingenstans det står hur en bedömning ska se ut, men jag som har erfarenhet och har jobbat som socialarbetare förstår ändå vad man väger in i en bedömning till barns skydd...” (Inspektör 1)

”...men så är det ju så att vi alla letar efter den så kallade ultimata genomförandeplanen...” (Inspektör 2)

”...dels är det ju lag på att den (*dokumentationen*) skall finnas....men inte hur den egentligen skall se ut...” (Verksamhetschef 2)

Det som både inspektörerna och verksamhetscheferna framhåller under intervjuerna är att det som granskas är objekt som finns beskrivna i lag, att det skall utföras, produceras, men inte hur. Till stor del är de objekt som granskas i tillsynen oklara. Exakt hur en genomförandeplan, exakt hur en bedömning skall göras eller vad dokumentationen skall innehålla finns inte formulerat i den lag tillsynen utgår ifrån.

Samtidigt som inspektörerna kan se brister i de objekt som granskas, har verksamheten ändå fyllt kraven rent lagmässigt genom att föra exempelvis dokumentation, hur bristfällig den är. Tillsynen kan dock medföra ett beslut om åtgärd, i det här fallet att verksamheten

uppmannas att förbättra dokumentationen, vilket i sin tur leder till att verksamheten måste avsätta resurser för att göra detta.

Munro (2004) belyser just den här konsekvensen för verksamheter inom socialt arbete och tillsynen av dem. Att verksamheterna tvingas lägga ner mer resurser på att möta kraven i granskningen, medan effekt eller utfall är irrelevant för granskningen.

5.3 Tillsynens funktion och konsekvenser för verksamheten

Attityder

Jag vill inleda med att diskutera de intervjuades attityder till Socialstyrelsens tillsyn, då det indirekt kan kopplas till hur medlemmarna i en organisation betraktar sin egen organisation och andra organisationer. Jag syftar då på hur institutionell teori förklarar att bilden utåt, hur en organisation uppfattas är det som skapar och vidmakthåller dess legitimitet.

De attityder som under intervjuerna framkommer om tillsyn och själva tillsynsförfarandet är främst positiva från både inspektörer, utredaren och enhetscheferna. De positiva attityderna förmedlades då vi diskuterade tillsyn som helhet, hur de såg på tillsynens existens och funktion. Tillsynen som ett verktyg för demokrati, transparens, den enskildes yttersta skydd och kontroll nämndes i som attityder sammanhanget.

”...men vi ser ju nu också med barn som bor hos oss hur socialtjänsten inte verkar ha något som helst intresse att följa upp över huvud taget....dom har så pass lite kontakt med oss och ännu mindre med barnet att vi i praktiken nästan skulle kunna göra vad vi ville....och då är det ju oerhört viktigt att vi har en tillsynsmyndighet...som skyddar barnet...” (Verksamhetschef 2)

”...jag tycker också att det är ett led i...jag ser mig som ett led i demokratin...att man vet att det är externa som granskar...och framför allt nu...när man tänker på äldre...” (Tillsynsinspektör 2)

Dessa uttalanden kan tolkas som en upprepning av de myter som institutionell teori menar att organisationer använder som ett sätt att överleva. Jag menar att även om det aldrig framkommer under intervjuerna att tillsynen skapar demokrati, transparens eller skydd för den enskilde, så är det så organisationen uppfattas utåt, både av sina egna medlemmar, men också av andra organisationer.

Funktion

Jag har avgränsat tillsynens funktion till två områden, den föreställda funktionen och den funktion som det faktiskt berättas om under intervjuerna. Följande citat är ett exempel på hur resonemangen kring tillsynens funktion gick med en av de intervjuade.

”...för jag ser ju på tillsynen som en del av vår kvalitetssäkring, så det är ju bara bra med tillsyn, vi skall ju ha en transparent verksamhet, det skall ju vara tydligt, alltså allt skall ju vara enligt socialstyrelsens föreskrifter regler och lagar och allt möjligt, så vi välkomnar ju all tillsyn, vårt mål är ju att bli så bra som möjligt, så att om det kommer fram att vi har punkter som inte är bra så är ju vårt mål att åtgärda dem så snabbt som möjligt [---] jag vet inte om jag förändrat något i min något i arbetsätt före och efter tillsyn, det är ju min roll som verksamhetschef att se till att alla enhetschefer ser till och följer de regler som vi har ...men jag tycker inte att jag har förändrat mitt arbetsätt före och efter tillsyn... (Verksamhetschef 1)

Med ovanstående citat vill jag visa att den anställdes föreställningar om tillsynens funktion för verksamheten skiljer sig från den faktiska funktionen. Den anställde menar att tillsynens funktion är att säkra verksamhetens kvalitet, men säger att tillsynen inte har förändrat något i verksamheten. I andra intervjuer beskrivs liknande sätt att se på tillsynens funktion, sedan berättas att funktionen varit en annan eller att tillsynen haft någon funktion alls. Sättet att se på tillsynens funktion kan förklaras och förstås med hjälp av den institutionella teorins sätt att beskriva organisationen som teater (Bolman & Deal 2010). Trots att det är i tillsynen som två organisationer möts, eller som Johansson (2009) beskriver det, befinner sig under samma institutionella fält, spelar båda organisationer med i ”teatern”. Båda organisationerna upprepar de repliker, eller säger sådant de tror att tillsynen skall uppbbringa, men i realiteten sker andra saker eller ingenting alls.

Förväntan/förberedelse på tillsyn

De förväntningar på tillsynen som speglas i intervjuerna skiljer sig delvis från varandra. Inspektörernas förväntan på tillsynen pekade mer mot den arbetsuppgift som tillsynen medför, att förväntan på tillsynen är att genomföra den.

”alltså förväntningar jag vet inte om jag har förväntningar....men alltså ofta är ju våra tillsyner idag centralt styrda....merparten av det här årets arbetstid har ägnats åt tydliga regeringsuppdrag..att vi skall titta på det och det...så utifrån det kan ju jag inte ha så väldigt mycket förväntningar....utan då går ju jag ut och har fördestinerade mallar...” (Inspektör 2)

”... vi ska enligt lag utföra de här årliga tillsynerna, två gånger per år varav ett besök skall vara oanmält, alltså minst två gånger om året ...” (Inspektör 1)

Verksamhetschefernas förväntan på tillsynen lutade mer åt att verksamheten skulle bli sedd och bekräftad, att tillsynen antogs som ett bevis på att den bild organisationen signalerade utåt stämde.

”... de kommer ju inte ut för att sticka käppar i hjulen för oss, de kommer ju ut för att se att vi gör det vi ska göra, och vi gör det vi säger att vi ska göra, och det har vi ju skrivit avtal med kommunen på, som placerar hos oss liksom, är att man kollar att verksamheter gör eller bedriver det som dom säger att de skall gör, bedriver verksamheter enligt avtal och enligt tillstånd [---] alltså att vi bedriver verksamhet enligt våra tillsynsbevis ... (Verksamhetschef 1)

Powers (1997) teori om hur organisationernas legitimering sker genom granskning skulle på ovanstående citat kunna vara ett exempel. För organisationen ovan är det viktiga med granskning att bli sedd och bekräftad, att någon utifrån säger att den är det den säger att den skall vara, för att därmed skapa organisationens legitimitet. Organisationen lägger resurser på att möta granskarens förväntningar eller krav på den, för att legitimera sin existens och funktion. Att utredarens förväntningar på tillsynen skiljer från verksamhetschefens visar jag med citatet nedan.

”... då hade jag jättestora förhoppningar att socialstyrelsen skulle se det att...det här kommunen är ju...att handläggarna är för överbelastade...dom hinner ju inte...för jag upplever själv att det fanns brister i den utredningen...det är en kolossalt stor utredning och vi är många inblandade i den...men...eh det var min förhoppning med den granskningen [---] i det här fallet så hoppades jag på att det skulle bli uppdagat hur tokigt det blev i samverkan mellan polis och socialtjänsten ...” (Utredaren)

Utredaren hoppades mer på att missförhållanden i den egna organisationen skulle upptäckas och uppdagas. Om man utgår från antagandet att organisationen som verksamhetschefens citat hämtades från, anställd vid ett privatägt företag som utförare av socialt arbete, har ännu inte den organisationen inte samma institutionella betydelse som socialtjänsten. Man kan tolka detta som att den organisationen även har en starkare önskan om legitimitet. Socialtjänsten har å andra sidan redan full legitimitet för sin existens och funktion, och behöver därför

inte lägga resurser på att få den. Socialstyrelsen betraktar även socialtjänsten på ett annat sätt än andra organisationer inom socialt arbete. Det visar sig exempelvis i tillsynsförfarandet genom att inga oanmälda tillsyner görs.

Generellt framkom under intervjuerna att i förberedelserna inför en kommande tillsyn agerade organisationerna utefter de förväntningar som ställdes på dem utifrån den bild som verksamheten skulle signalera utåt. De lade ner mer resurser på att kontrollera att dokumentationen var uppdaterad och redo att granskas inför en tillsyn.

... jag gör ju kanske en noggrannare översyn...ett övergripande...noggrannare översyn på den enheten...eller på alla enheterna då...då sloopar (sic) jag ju liksom med i det här kvalitetstänket liksom...då tittar vi ju igenom alla pärmar en extra gång...för att vara helt säker på att vi har alla papper i ordning...vi kanske behöver ringa socialtjänsten för att få den här vårdplanen som vi inte har fått...alltså vi ser till att vi gör pärmarna eller dokumentationen eller ja ser över rutinerna helt enkelt ...
(Verksamhetschef 1)

En av tillsynsinspektörerna föredrog att göra anmälda tillsyner framför oanmälda, då verksamheten då hunnit förbereda sig genom att ta fram relevant dokumentation, det vill säga att tillsynen blev mer tidseffektiv. I sammanhanget nämnde hon även andra fördelar med anmälda tillsyner, med tanke på tillsynens formulerade syfte.

... mm...ja...fast det är ju i för sig bra om dom förbereder sig...för att det händer ju, eh..jag vet inte..ja...vi har pratat i gruppen kring det här med oanmält besök..och vet dom...hinner dom rätta till ibland om dom vet att vi är på väg och då har vi kommit fram till nånstans att...ja men det är ju bara bra om dom hinner rätta till det..om vi nu tänker så här...vad är syftet med tillsynen...jo det är att dom skall följa lagar ...
(Tillsynsinspektör 1)

En av verksamhetscheferna ställde sig mer positiv till oanmälda tillsyner och menade att föranmälda tillsyner gav sämre insyn i vad som skedde i verksamheten.

... det är viktigt att man kommer på besök som inte föranmälda...det gagnar oss som är ett företag som vill vara seriösa...och det borde vara sämre för dom som inte är det..tänker jag ..dessutom så rör det sig om individer som inte är...dom är ju helt skyddslösa ... (Verksamhetschef 2)

Verksamhetschefen formulerade även tankar om hur tillsynen kunde utformas annorlunda för att öka insynen i verksamheten. Exempelvis menade han att inspektionen skulle pågå under flera dagar och på så sätt mer integreras i verksamheten, men också få en uppfattning om brukarens vardag och omhändertagandenivå. Utifrån Powers (1997) teoretiska resonemang skulle en sådan tillsyn, som är mer ingående och djupare, resultera i att organisationens legitimitet stärks ytterligare, enligt modellen ju mer kontroll, desto mer legitimitet. Effekten eller utfallet för brukaren är sekundärt eller oviktigt.

Konsekvenser

Inledningsvis vill jag börja med att avgränsa vilka konsekvenser som jag avser att redogöra för. Att tala om alla konsekvenser som en tillsyn medför för en verksamhet är inte bara svårt utan rent omöjligt, utifrån min insamlade empiri. De konsekvenser som presenteras här, är de uttryckta upplevda konsekvenserna av tillsyn och de intervjuade berättade om. Skillnaden mellan dessa kan exempelvis vara hur någon av de intervjuade uttrycker att konsekvensen blev dålig stämning på arbetsplatsen, men att detta i sin tur ledde till att resurser lades ner på att lösa konflikter som en berättad konsekvens.

Dokumentation har varit ett återkommande tema genom intervjuerna, både från intervjuerna med inspektörerna och från övriga intervjuade. Dokumentation innebär i det här sammanhanget, den dagliga dokumentation som förs inom organisationen, men även upprättande av genomförandeplaner, vårdplaner och behandlingsplaner. Dokumentationen är en stor central del i tillsynen, då det är något som är möjligt att granska. Power (1997) beskriver hur de granskade, måste framställa något som är möjligt att granska, ”making things auditable”, som en del i legitimeringsprocessen. En av inspektörerna beskriver dokumentationens betydelse på det sättet, men även hur felaktig och bristfällig dokumentation försvårar granskningen.

... det är väldigt mycket kring dokumentation på HVB-hem...skulle jag vilja säga...att (skratt)...att det brister...där dom inte har tänkt på eller dom har inte förstått innebörden av journalföringen...vad värdet av dokumentationen är...det är ju inte en arbetsuppgift som ska göras för att nån har sagt att man skall dokumentera, den fyller ju en funktion att möjliggöra granskning [---] men dom missar journalföringen av det..vilket är deras system för att visa både klienten, tillsynsmyndigheten..och eh..hålla koll på vad de faktiskt har gjort och rättfärdigat sina handlingar att inte agera i olika situationer... (Inspektör 1)

Citatet ovan visar hur dokumentation förs, enligt krav, men i granskningen är den fortfarande bristande. Hur eller varför dokumentationen skall göras beskrivs inte i lag, den lag som granskningen utgår ifrån.

Att socialstyrelsen ställer krav på dokumentation, kan ses som en del i legitimering av sin rätt tillsyn, men också hur sociala organisationer möter dessa krav genom att producera dokumentation, då den är möjlig att granska.

Nedan vill jag presentera ett par citat om vad kravet på dokumentation medför för konsekvenser.

... ja...och gick dom in i varje elevpärm och tittade...och då har dom en mall...för att kolla att vi har det som vi ska ha...dvs.. placeringsbeslut...inskrivningsbeslut, journaler, vårdplaner, genomförandeplaner....ja att det finns all information som det ska finnas [---] annars så frågar jag ju också hur dom vill att det skall vara...kring dokumentationen ... (Verksamhetschef 1)

... men så är det ju också så här att vissa av dem vi har placerade har ju svår problematik så framstegen blir ju ganska små och av naturliga skäl blir ju dokumentationen också då bristfällig...ehum..då hoppas man ju hellre att de tar en pärm där vi har gjort fyra genomförandeplaner och uppnått och så här...” *Varför hoppas man det?* ” därför att det blir tydligare att vi gör nåt vettigt då... för som chef vill ju jag ha tillbaka ett protokoll som är positivt till det vi gör... (Verksamhetschef 2)

Verksamhetschefernas sätt att se på dokumentationen var främst att visa eller förmedla att de hade alla papper som tillsynen krävde, men också genom att följa granskarnas krav på dokumentation för att kunna påvisa att deras verksamhet var bra. En av verksamhetscheferna visade även på problematiken med dokumentation i just dennes verksamhet där flera av den behandlande/vårdande personalen inte dokumenterade enligt de krav som ställdes.

”...typ nästan inte skrivkunniga...den dokumentationen kan ju vara ganska dålig..det får man ju slita med ibland...” (Verksamhetschef 2)

Verksamhetschefen indikerade att en del personal inte behärskar de färdigheter i dokumentation som krävs, vilket gjorde att verksamhetschefen fick avsätta resurser för att rätta till bristerna i dokumentationen.

Utredaren beskrev hur tillsynen skapade en spänd atmosfär i den organisation utredaren var anställd (Socialtjänsten), något som inte förmedlades alls i intervjuerna med verksamhetscheferna i den andra organisationen (de privatägda företagen). Utredarens verksamhet reagerade defensivt, stället för att titta på de fel och brister som uppmärksammats och försöka reda ut dessa.

Johansson (2009) beskriver de spänningar och konflikter som kan uppstå mellan inom organisationer som befinner sig inom samma fält, Socialtjänstens agerande i det här fallet skulle kunna ses som en indikator på just detta. Jag tänker att socialtjänsten och socialstyrelsen befinner sig närmare varandra i detta fält, exempelvis på grund av att de båda är myndigheter och med stark institutionell betydelse, till skillnad från den organisation som är privat driven. Den närheten kan inverka på vilka konsekvenser tillsynen får för verksamheten.

Utredaren beskrev vidare hur tillsynen försatte verksamheten ett slags ”vi mot dom” mentalitet, genom att personalen på verksamheten inte berättade eller förmedlade det som de upplevde var det egentliga problemet, i det här fallet en alldeles för kraftig arbetsbelastning.

”... men det är väldigt svårt att kritisera hela verksamheten om man sitter med sin arbetsgivare...”(Utredare)

Utredaren beskrev även hur denne efter tillsynen försökt vara mer noggrann med dokumentationen, dels för att vid en ytterligare tillsyn kunna rättfärdiga sitt agerande på ett tydligare sätt, men också för att klienten skulle kunna få läsa om vad som faktiskt gjorts i form av insatser från socialtjänstens sida. Utredaren har också försökt påverka arbetskamrater till att dokumentera mer noggrant, vilket i det hela också kan ses som en konsekvens för verksamheten.

Avslutningsvis kan jag se att verksamheterna lägger ökat fokus och mer resurser på dokumentation i samband med tillsynen.

5.4 Handlingsutrymme, stöd eller kontroll i tillsynen

Jag har valt att använda mig av följande utdrag från intervjuerna för att illustrera handlingsutrymme, i det här fallet mer kopplat till det tolkningsutrymme som Lipsky (1980) och Evans & Harris (2004) syftar på. Inspektörens uppgift är att granska, hitta fel och brister, men kan ge vägledning inom ramen för tillsynen (2008/09:160). Kan just en sådan

formulering skapa det handlingsutrymme som Lipsky (1980) menar? Inspektörerna befinner sig i sitt praktiska utförande av tillsynen i konflikten mellan kontroll, granskning och stöd.

Syftet med tillsynen är att säkerställa kvalitén och säkerheten för brukaren, vilket är den faktor som skapar mest osäkerhet i sammanhanget. Granskningens utformning fokuserar på att identifiera fel och brister i ställda krav på tillsynsobjekten, vilket inte på ett tydligt sätt överensstämmer med tillsynens syfte.

Samtidigt som den egna organisationen förmedlar att tillsynen skall gå från en stödjande till en mer kontrollerande form av tillsyn, står tillsynens syfte fast.

Under intervjuerna har temat stödjande och coachande tillsyn, kontra den kontrollerande tillsynen återkommit vid flera tillfällen. De båda inspektörernas förhållningsätt till frågan skiljde sig från varandra då den ene var mer positiv att aktivt arbeta stödjande i mötet med den granskande organisationen, medan den andre inspektören använde sig av ett mer subjektivt sätt att förmedla stöd och coachning. Jämför citaten nedan:

”...men det är kanske under besöket ha fått en dialog och vi har lyft andra frågor som är viktiga och dom har fått tips om hur dom kan göra, så man känner att den här verksamheten har fått en injektion att jobba och fått kraft att få ta tag i saker som... då känns det ju också bra...” (Inspektör 2)

”...jag har nån ide om att om dom förstår vad vi menar så kommer dom att vara mer följsamma...” (---)”Så stirrar dom på journal anteckningarna där det står allt väl...och svarar...ja men det funkar väl som det skulle...ja men här har vi genomförandeplanen här skall dom här insatserna vara tänkt att göra den här förändringen och den insatsen skall göra den förändringen, hur kan vi läsa om hur det har gått i dom här olika insatserna?...jaaaa....då förstår dom att..nej men så här kan vi ju inte skriva..vi har ju inte följt upp, vi har ju inte visat vad vi har följt upp..” (Inspektör 1)

Båda inspektörerna menar att syftet med granskningen är att skapa följsamhet och att agera mer stödjande under mötet med organisationen ökar den möjligheten till följsamhet, även om det innebär att de går utanför sin roll som granskare. Ytterligare ett exempel visas nedan, om skyddsbedömningar

...de handlägger i huvudet..det är också..liksom att det blir galet...att dom tänker att dom har gjort saker...dom har gjort resonemang..det kanske de faktiskt har gjort men dom har inte lyckats få det på pränt..i skrift...” (Inspektör 1)

Inspektören förmedlar en medvetenhet om svårigheten att granska skyddsbedömningar. Inspektören kan exempelvis förstå att det har förts ett resonemang som indikerar på en, enligt hennes tolkning, god skyddsbedömning, men som inte är granskningsbart i det avseende som förväntas i en tillsyn. Konsekvensen av ett bra arbete kan alltså resultera i, enligt tillsynen, en brist i verksamhet, fast inspektören förstår att det som skett i verksamheten haft god kvalitet.

5.5 Tillsynens inverkan/påverkan för brukaren

Under intervjuerna har tillsynens inverkan för brukaren inte framkommit på ett tydligt sätt. Hur inom organisationen omfördelning av resurser, mer resurser på dokumentation, fallit ut i arbetet med brukaren kan heller inte visas. En av verksamhetscheferna uttryckte däremot tankar om tillsynens påverkan för brukare inom organisationer där missförhållanden finns, men att för deras egen organisation hade tillsynen mindre eller ingen inverkan för brukaren. Förändringar i arbetsätt, före och efter tillsyn kunde heller, utifrån min empiri, inte kopplas till en direkt påverkan eller förändring av brukarens vardag. Däremot beskrev verksamhetschef 1 en tänkbar betydelse för sin organisations brukare:

”...men de skall också veta att vi blir också granskade...att vi får inte göra hur som helst, att de dom säger och vill framföra är jätteviktigt...och det säger vi hela tiden också att här är yttrandefrihet...man får säga vad man vill och man får kontakta vem man vill...om de blir intervjuade av socialstyrelsen så får de säga vad man vill utan att vara rädda för repressalier..så jag tycker att det är viktigt...” *Varför är det viktigt?* ”...alltså att de förstår att deras synpunkter är viktiga för oss..och för socialstyrelsen....att det viktigt att vi hämtar in den informationen och att vi lyssnar... ja...och det visar på att det finns en öppenhet i systemet...att det inte är så att de blir placerade och sen liksom bara glöms bort av resten av resten av samhället utanför verksamheten...” (Verksamhetschef 1)

5.6 Sammanfattande diskussion

Det som framkommit över generellt under intervjuerna är att tillsynens konsekvens för verksamheterna är att verksamheternas resurser och fokus läggs vid att möta granskarnas krav. Tillsynen har inte medfört att verksamheterna lägger mer resurser på brukarens behov. Tillsynens direkta inverkan för brukaren har inte framkommit på ett tydligt sätt under intervjuerna, från någon av parterna. Inte heller kan jag se på vilket sätt tillsynen påverkat det egentliga arbetet med brukarna i den tillsynsrapport som socialstyrelsen producerat

(Socialstyrelsen 2011), även om de där tar upp hur man arbetat med intervjuer med brukare. Dock ges ingen tydlig information om inte hur dessa intervjuer resulterat i verksamhetsförändringar kopplade till förändringar för brukare.

Tillsynen har fokuserat på sådant som är möjligt att granska, som dokumentation. Att dokumentationen har haft förväntat eller önskat innehåll har varit centralt i samband med tillsynen, vilket medfört att mer resurser lagts på dokumentation. Om detta i sin tur har lett till att mindre resurser lagts på vårdens egentliga innehåll, kan jag bara spekulera i, men vill ändå leka med antagandet att det är så, någonstans ifrån har ju resursen tagits.

Dokumentation av vad som sker i verksamheten kan också skapa en förståelse för den enskilde om vad dokumentrats under den tid denne var föremål för en insats. Jag hänvisar då till utredarens kommentar om den enskilde någon gång själv skulle vilja läsa om vad som enligt dokumentationen skett.

6 Slutdiskussion

Under arbetet uppsatsarbetet har nya frågeställningar dykt upp. Både jag och några av de intervjuade har ifrågasatt utformningen av dagens tillsyn. En tillsyn som bara granskar verksamhetens former och inte verksamhetens innehåll, vilken betydelse får det för socialt arbete och den enskilde brukaren?

Att tillsyn är viktigt är det kanske ingen tvekan om, men hur och varför den skall utföras måste diskuteras på alla nivåer inom socialt arbete. På det sätt den utformas idag leder till att verksamheter inom socialt arbete lägger allt större resurser på att "hålla ryggen fri" eller möta granskarens krav i stället för att lägga resurser på att möta brukarens behov. Även ekonomiska krav spelar in i organisationens prioritering att fördela resurser, inte bara hos alternativa utförare (privata) men också hos traditionella utförare (offentliga) av socialt arbete med tanke på nedskärningar inom offentlig sektor. Nyligen var jag på en anställningsintervju för en utredartjänst, där verksamhetschefen underströk att tjänsten innebär minst 50 procent dokumentationsarbete, vilket fick mig att fundera på hur vi idag fördelar våra resurser i socialt arbete.

Med tanke på tillsynens syfte vill jag ställa frågan om det är i bristande dokumentation som säkerheten och kvalitén för brukaren hotas? Kan vi avgöra graden kvalitét i socialt arbete, endast genom att granska oklara objekt och i verksamheternas former? Kvalité i socialt arbete måste också diskuteras, utifrån vems/eller vilkas referensram bedömer vi kvalitén?

I mötet mellan personal och brukare, i det sociala arbetets kärna eller brännpunkt, finns handlingsutrymmet, det handlingsutrymme som till stor del avgör det sociala arbetets kvalité, men som också är svårast att både granska och kontrollera. Ett exempel på detta kan vara min egen erfarenhet av sådana möten och hur svåra de är att exakt återberätta. Vad var det som egentligen hände? Hur kan jag beskriva en brukares leende fyllt av nyvunnen självkänsla, eller när en brukare uttrycker något som indikerar att denne närmar sig ett vägskeäl? Dessa händelser sker ofta i det triviala, mitt i vardagen, kanske just då man bowlat eller ätit pizza tillsammans. Hur dokumenterar jag sådant? Är sådana händelser möjliga att granska? Ändå kanske det är just sådana tillfällen som ändå bäst speglar brukarens utveckling och respons på en social insats.

7 Referenser

- Ahrne, G & Svensson, P (2011) ” *Handbok i kvalitativa metoder*” Malmö, Liber
- Aspers, P (2007) ” *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtidigt*” Malmö, Liber
- Blennerger, E (2010) ” *Etik i socialpolitik och socialt arbete*” Lund, Studentlitteratur
- Blennerger, E (2006) ” Etik för socialt arbete” I Anna Meuweisse, Sune Sunesson & Hans Svärd (red.): *Socialt arbete, en grundbok*. Stockholm, Natur och Kultur
- Bryman, Alan (2001). ” *Samhällsvetenskapliga metoder*”. Malmö, Liber Ekonomi
- Denvall V & Vinnerljung B (red) (2006) ” *Nytta och fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning*” Stockholm , Natur och Kultur
- Evans, T & Harris, J (2004) ”Street-level bureaucracy, Social Work and the (exaggerated) Death of Discretion” *British Journal of Social Work*, Vol. 34, Issue 6, p 871-895
- Johansson, S (2011) ”En kritisk granskning av granskningsamhället”. Konferensbidrag. *Farväl till välfärden, socialtjänsten i framtiden, socialtjänstforum ett möte mellan forskning och socialtjänst*. En konferens i Göteborg 12-13 April 2011
- Jönsson, H (2010) ” *Sociala problem som perspektiv- en ansats för forskning och socialt arbete*” Malmö, Liber
- Johansson, R (2009) ”Vid den institutionella analysens gränser, intuitionsteori i Sverige” *Nordiske Organisasjonsstudier* Nr. 3 2009 – Årgång 11 ISSN 1501-8237
- Johansson, V (2006) ” *Tillsyn och effektivitet*” Umeå, Borea bokförlag
- Lipsky, Michael (2010/1980) ” *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*” N.Y.: Russel Sage.

Lundström & Sunesson (2006) ”Socialt arbete utförs i organisationer” I Anna Meuwisse, Sune Sunesson & Hans Svärd (red.): *Socialt arbete, en grundbok*. Stockholm, Natur och Kultur

May, T (2001) ”*Samhällsvetenskaplig forskning*” Lund, Studentlitteratur

Munro, E (2004) ”The Impact of Audit on Social Work Practice” *British Journal of Social Work*. 34, 1075–1095

Oscarsson L (2011) ”Utvärdering och evidensbaserat”. I Bergmark, A, Bergmark, Å, Lundström, T (red) ”*Evidensbaserat socialt arbete*”, Natur & Kultur. Stockholm

Regeringens proposition 2008/9:160 ”*Samordnad och statlig tillsyn av Socialtjänsten*” (tillgänglig via www.regeringen.se)

Socialstyrelsen 2011 ”*Tillsynsrapport 2011*” (tillgänglig via www.socialstyrelsen.se)

Socialstyrelsens hemsida (2011) www.socialstyrelsen.se/tillsyn/omtillsyn/franstodtill kontroll

Schneider, A & Ingram, H (1990) ”Behavioral Assomptins of Policy tools” *The journal of politics* 52(2):510-529

SOU rapport 2011:9 ”*Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården*” (tillgänglig via www.regeringen.se)

SOU rapport 2011:61 ”*Vanvård i socialbarnavård –slutrapport*” (tillgänglig via www.regeringen.se)

SOU rapport 2009:99 ”*Vanvård i den sociala barnavården under 1900-talet*” (tillgänglig via www.regeringen.se)

SOU rapport 2007:82 ”*Statlig och samordnad tillsyn av Socialtjänsten*” (tillgänglig via www.regeringen.se)

SOU rapport 2002:14 *”Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag”* (tillgänglig via www.regeringen.se)

Vetenskapsrådet *”Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällvetenskaplig forskning”* (tillgänglig via Luvit)