



Tillsynens legitimitet och påverkan på socialtjänsten

Eva Hämborg

Verksamhetsledare

Socialtjänstens utvecklingscentrum

Högskolan Dalarna

SVUFs konferens

Att utvärdera i en komplex värld, 18-19 oktober 2017, Stockholm

Definition av tillsyn

Regeringen (2009/10:79)

En självständig granskning för att **kontrollera** om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till **beslut om åtgärder** som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige

Tillsyn i teori och praktik – om statlig styrning och kontroll av socialtjänstens individ och familjeomsorg

Projektets syfte:

att skapa en fördjupad förståelse av kontrollens funktion i tillsynsprocessen och att öka kunskapen om tillsynens legitimitet och påverkan på olika typer av socialtjänst- och välfärdsverksamheter.

Skillnader i komplexitet

Myndighetsutövning

- Syftar till rättsäkra och riktiga beslut
- Kunskap om hur resultatet nås är säkrare och resultaten i sig är mindre kontextberoende
- Skapar bättre förutsättningar för standardisering av arbetsprocesserna

Behandling

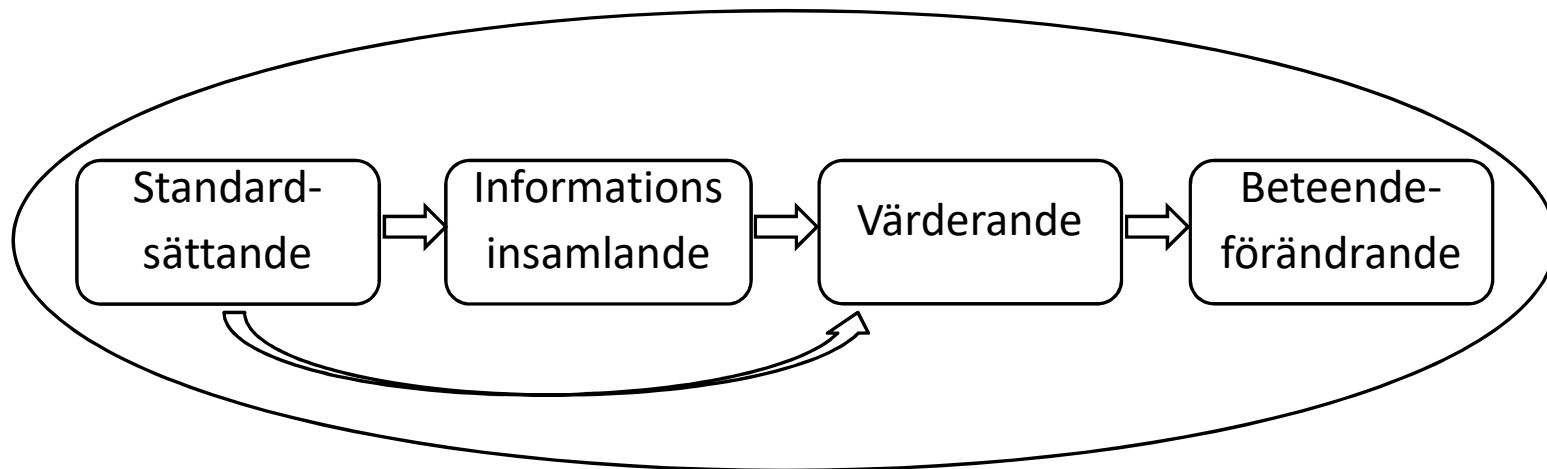
- Syftar till att förändra människor och deras livssituation.
- Kunskap om hur resultaten nås är osäkrare och resultaten insig är mer kontextberoende.
- Skapar sämre förutsättningar för standardisering av arbetsprocesserna

Projektets övergripande frågeställningar

1. Vilken uppfattning uttrycks i statliga utredningar om hur tillsynsinstrumentet inom socialtjänstens område bör vara utformat? (Studie 1)
2. Hur är tillsynprocessen av individ- och familjeomsorgens myndighetsutövande och behandlande verksamhet i praktiken utformad? (Studie 2-3)
3. **Vilken legitimitet har tillsynen bland politiker, chefer och socialarbetare i dessa verksamheter? (Studie 4)**
4. **Hur anpassar politiker, chefer och socialarbetare sig till de krav som tillsynsmyndigheten ställer på dessa verksamheter? (Studie 4)**

Kontrollteoretisk modell av tillsynsprocessen

Dornbusch och Scott (1975), Hood et al. (1999)



Tillsyn i termer av två ideala kontrollsystem

| Systemkomponenter | <i>Disciplinerande system</i> | <i>Icke-disciplinerande system</i> |
|-------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Standard-sättande | Exakta standards | Mindre exakta standards |
| Informations-insamlande | Konkreta aspekter | Abstrakta aspekter |
| Värderande | Entydiga värderingar | Mångtydiga värderingar |
| Beteende-förändrande | Tvingande styrmedel | Frivilliga styrmedel |

Slutsatser om tillsynsprocessens utformning

Tillsyn som disciplinerande system är bättre anpassat för kontroll av myndighetsutövande verksamheter

.medan

Tillsyn som icke-disciplinerande system är bättre anpassat för kontroll av behandlande verksamheter.

Resultat

Resultaten pekar på tillsynsprocessens utformning är anpassad ocks har anpassats i förhållande till komplexiteten i de uppgifter som ska lösas i de kontrollerade verksamheterna.

Den anpassning som äger rum sker dock framförallt i den informationsinsamlade fasen av processen,

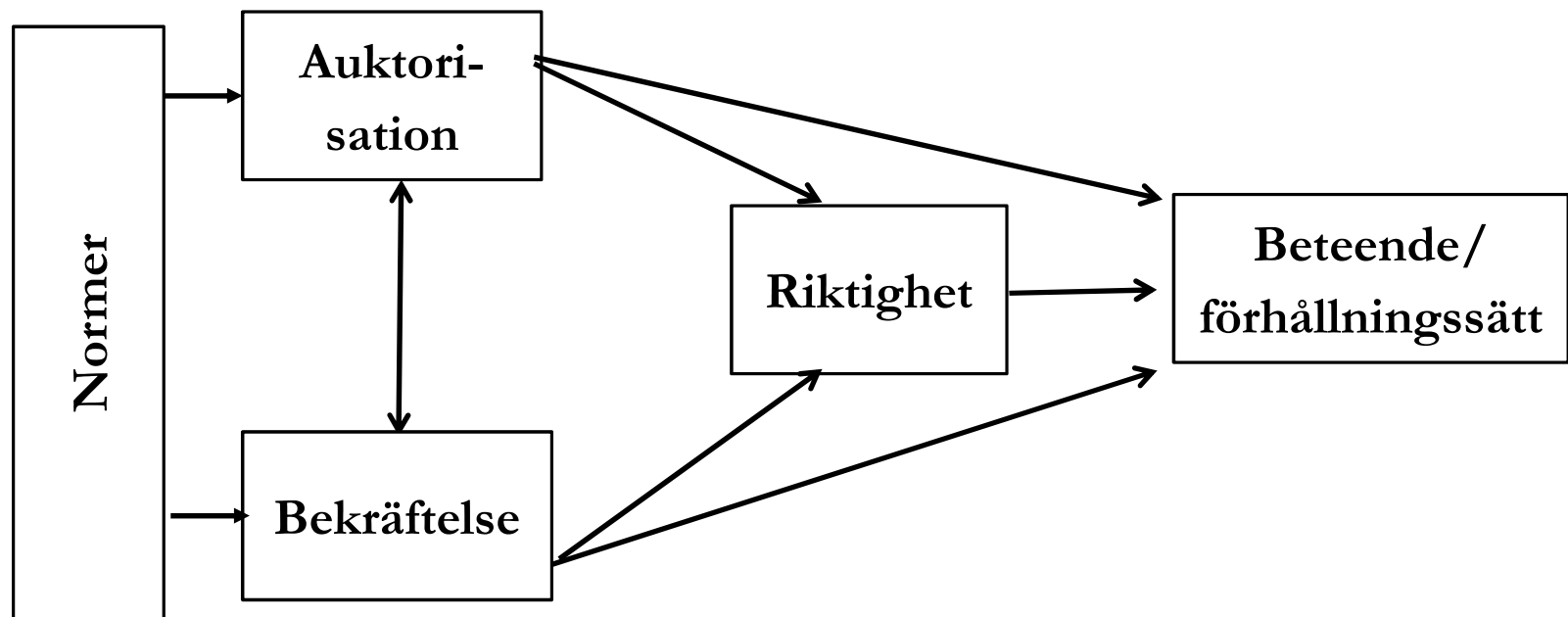
Däremot visar resultaten att de värderingar som inspektörerna gör i båda typerna av verksamhet huvudsakligen rör enskildheter, konkreta och detaljerade aspekter av verksamheten. Ofta med koppling till frågor om hur dokumentationen sköts.

Slutsats

Bristen på bedömningar som rör mer abstrakta och komplexa aspekter talart för att tillsynsprocessen är mindre väl anpassad för kontroll och styrning av hur behandlande än myndighetsutövande uppgifter löses.

Legitimitets processer i hierarkiska organisationer

Walker (2004),



Fem förhållningssätt till tillsynsinspektörernas krav

Merton (1968), Braitwaithe et al., (2007)

Anpassning : samarbetar, utvecklar åtgärdsplaner vidtar åtgärder.

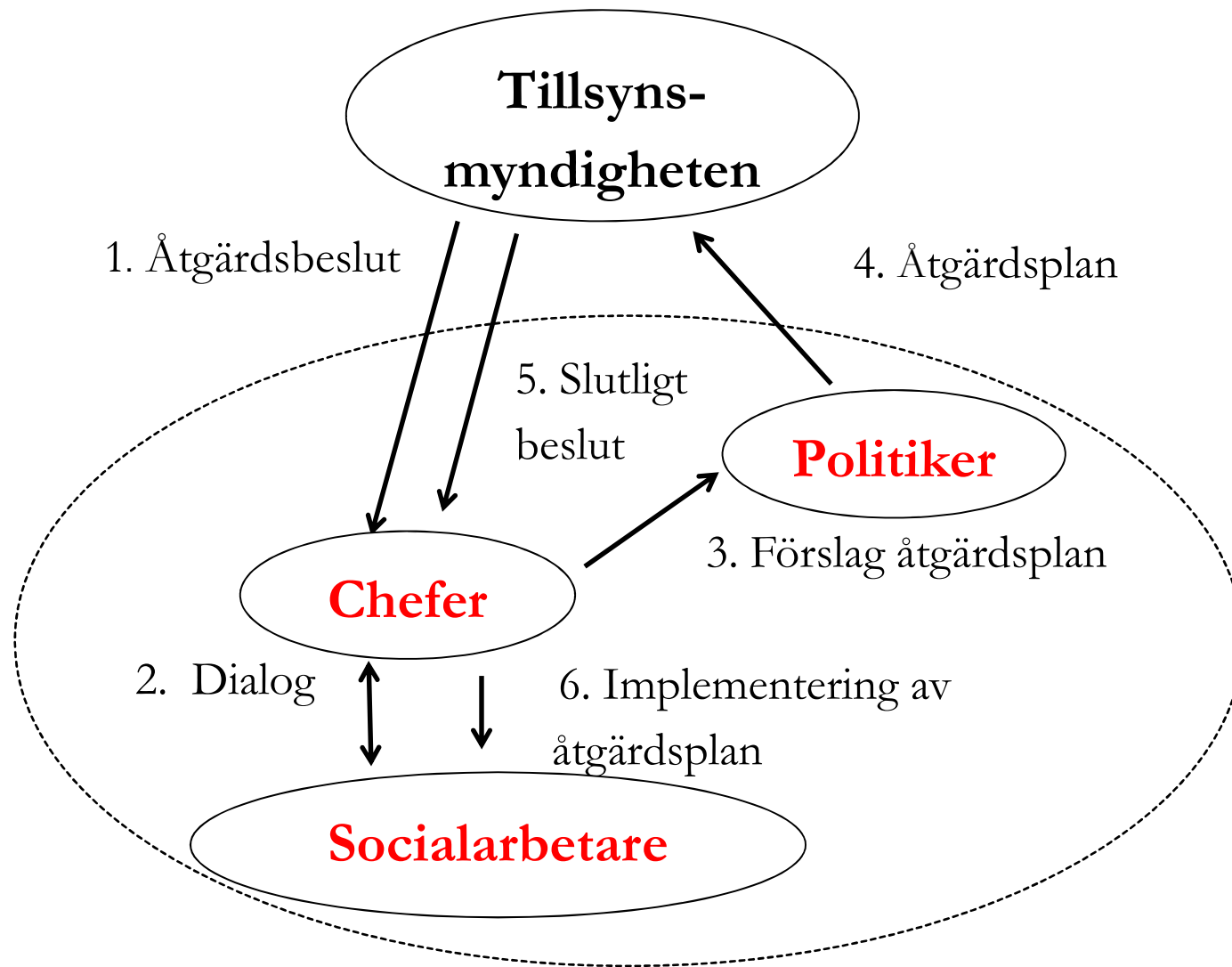
Infångning: accepterar alla krav, ser inga konflikter mellan tillsynens och verksamhetens krav.

Passivitet: undviker samarbete, oförmögen att åtgärda brister.

Motstånd :undviker samarbete genom en öppet konfrontativ hållning.

Ritualism: genomför åtgärder som krävs för att slippa inblandning men utan att ha för avsikt att påverka hur verksamheten bedrivs.

Handläggningsprocessen



Socialstyrelsens krav på åtgärder

| | Fall A (my) | Fall B (my) | Fall C (beh) | Fall D (beh) | Fall E (beh) |
|------------------------------|--|---|--|---|---|
| Socialstyrelsens krav | Nämnden ska säkerställa att: | | | | |
| | handläggningen av anmälningar och utredningar följer gällande regler | dokumentationen görs enligt gällande regler | dokumentation och handläggningen sker enligt gällande regler | påtvingade urin- och utandningstest inte förekommer | vårdnadshavarens godkännade av vårdplanen ska dokumenteras enligt gällande regler |
| | personalen ska informeras om sin skyldighet att anmäla missförhållanden inom socialtjänsten. | | rutiner för hur man förebygger och upptäcker brister verksamheten ska förbättras | verksamhetens lokaler ska vara bemannade dygnet runt. | |

Kommunernas planerade åtgärder

| | Fall A (my) | Fall B (my) | Fall C (beh) | Fall D (beh) | Fall E (beh) |
|--------------------|--|--|--|--|--------------------------------|
| Planerade åtgärder | Nya rutiner ska utvecklas | Handledningen av socialarbetarna ska förstärkas | Nya rutiner ska utvecklas | Gällande rutiner ska omarbetas | Gällande rutiner ska omarbetas |
| | Kontroller av att rutinerna följs ska göras | Fler kontroller ska göras av att rutinerna följs | Gällande rutiner och manualer ska utvecklas | Påtvingade utandningstes ska inte förekomma | |
| | Personalen ska få information och utbildning | Personalen ska få information och utbildning | Personalen ska få information och utbildning | Personalen ska få information och utbildning | |
| | | | Ett dataprogram program för dokumentationen ska köpas in och användas. | Bemanningen ska ökas | |

Hög acceptans för tillsyn som styrmedel i stort - men den är för polisiär

”Till syvende och sist är det riksdagen som fattar beslut om de lagar som ska gälla och då är det också så att någon statlig myndighet ska kontrollera att dom förordningar och lagar som gäller följs”.

”Tillsyn har blivit en fråga om att hitta fel, inte att om att förmedla kunskap, hjälpa och ge goda råd”.

Synen på tillsynprocessens **relevans** och **riktighet** skiljde sig åt

Relevansen och riktigheten i inspektörernas beskrivningar och bedömningar var mindre ifrågasatt i de myndighetsutövande än i de behandlande verksamheterna.

Tillsynsprocessens giltighet på politisk nivå

Bidrog till auktorisation som formella beslutsfattare

- Sällan diskussioner i dessa ärenden
- Åtgärdsbesluten ej grund för politiskt ansvarsutkrävande
- Starkt focus på klienten, mindre focus på verksamhetens strukturella förutsättningar
- Implementeringen av åtgärdsplanerna följs inte upp

Tillsynprocessens giltighet på chefsnivån

Bidrog till auktorisation och bekräftelse av tillsynsprocessen genom:

- den bild de förmedlade av tillsynsprocessens riktighet,

- hur de involverade socialarbetarna i analysen och arbetet med åtgärdsplanerna,

Tillsynsprocessens giltighet på socialarbetarnivån

Bidrog till att bekräfta tillsynen

- i hur de engagerade sig i arbetet med analysen av
åtgärdbesluten och i arbetet med utformningen och
implementeringen av åtgärdsplanerna

- genom att visade en rädsla för tillsynen

Ett paradox i handläggningen av åtgärdsbesluten

Myndighetsutövning

Trots att tillsynsprocessen uppfattades som *riktig och relevant*

...så valde cheferna ändå att *inte involvera* socialarbetarna i analysen av åtgärdsbesluten och i utformningen av åtgärdsplanerna, dvs giltigheten blev lägre

Behandling

Trots att tillsynsprocessen uppfattades som mindre riktig och relevant

...så valde cheferna ändå att *involvera* socialarbetarna i analysen av åtgärdsbesluten och i utformningen av åtgärdsplanerna, dvs giltigheten blev högre

Förklaringarna bakom paradoxen

Chefernas val att involvera socialarbetarna bestämdes av två faktorer. Hur cheferna såg på:

- orsaken till varför bristerna uppkommit
- sina möjligheter att vidta åtgärder som ledde till att orsakerna bakom de identifierade bristerna kunde undanröjas.

Socialtjänstens förhållningssätt

Behandlingsverksamhet

Präglat av anpassning
- ibland dock på gränsen
till underkastelse

Myndighetsutövning

Präglat av ritualism
- något som också
framskymtar hos
tillsynsmyndigheten.

Tillsynens påverkan på hur socialtjänsten löser sina uppgifter

... påverkan rör främst hur konkreta och enkelt verifierbara aspekter av verksamheten , i synnerhet hur socialtjänstens sköter sin dokumentation

... påverkan rör också främst hur man på de lägre organisationsnivåerna löser sina uppgifter

... påverkan begränsas av att inspektörerna undviker att diskutera och ge råd om mer komplexa aspekter

... påverkan begränsas också av en stark ekonomism som i sig främjar ett ritualistiskt förhållningssätt.

Referenser

Braithwaite, John, Makkai, Toni och Braithwaite, Valerie (2007). *Regulating aged care: ritualism and the new pyramid.*

Dornbusch, Sanford M. och Scott, Richard W. (1975). *Evaluation and the exercise of authority*

Hood, Christopher, Scott, Colin, James, Oliver och Travers, Tony (1999). *Regulation inside government: waste-watchers, quality police, and sleaze-busters.*

Merton, Robert K. (1968). *Social theory and social structure.*

Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Walker, Henry A. (2004). Beyond power and domination: Legitimacy and formal organisations. I C. Johnson (red.), *Legitimacy processes in organizations Research in the sociology of organizations,*