



Institutionen för individ och samhälle
Socialpedagogiska programmet

Länskonsulenten på besök

The county welfare advisory on visit

av
Tuija Viking

C-uppsats i socialpedagogik 10 poäng
Handledare : Roger Blomgren
Vårterminen 2006-05-19

Abstract

The government has transferred the state control to the county welfare advisory which means that the government has limited insight into how the control is carried out. Information about the reviewers implementation and result is due to that necessary. The County Administrative Board has on regional level a supervision commission over the municipal social services. This study focused on The County Administrative Boards social welfare advisory officers who supervise and grant permission for private activities for children and youth. The main questions were: How do the social welfare advisory officers interpret the legislation and political directives and implement their supervision, videlicet how do they view on what shall be done and what do they do? What constitutes the control itself in the supervision visits? Do regional resemblances / differences emerge? 22 welfare advisory officers were interviewed for this purpose. Further more was Lipsky's (1980) street-level bureaucrat perspective used in the study. The main conclusions are: A) Sometimes there is no supervision taken place which means that all political decisions are not implemented. B) What can constitute the control itself is the basis for the permission accordance. C) Within the frame of regional differences there are resemblances; The County Administrative Boards are relative satisfied with the skeleton law, the social services law. D) Most of the County Administrative Boards consider it to be difficult to grant permission to home for care or accommodation. E) Almost all of the social welfare advisory officers are graduates from a school of social work and public administration, besides two social educationalists.

Key words; nearbureaucracy, control, supervision, implementation

SAMMANFATTNING

Staten har överlåtit den statliga kontrollen till enskilda tjänstemän, vilket betyder att staten har begränsad insyn i hur den kontrollen bedrivs. Information om granskarnas genomförande och utfall är av den anledningen nödvändig.

Länsstyrelserna har på regional nivå ett tillsynsuppdrag över den kommunala socialtjänsten. Den här studien riktar intresset mot tjänstemännen på länsstyrelserna som gör tillsynsbesök och beviljar tillstånd för enskilda verksamheter för barn och ungdomar. De huvudsakliga tre frågeställningarna är;

- Hur tolkar socialkonsulenterna lagstiftning och politiska direktiv samt genomför sin tillsynsutövning, d v s hur ser de på det som ska göras och vad gör de ?
- Vad utgör själva kontrollen i tillsynsbesök?
- Framkommer det regionala likheter / skillnader ?

Mina metoder bestod av en intervju med en socialkonsulent och 21 telefonintervjuer med en socialkonsulent på varje länsstyrelse.

I studien har använts Lipsky´s (1980) närbyråkratiska perspektiv.

De huvudsakliga slutsatserna är;

- Trots gemensamma riktlinjer upplever socialkonsulenterna svårigheter att göra bedömningar
- Ibland sker det ingen tillsyn, vilket innebär att alla politiska besluten inte blir genomförda, samt att rättssäkerheten är hotad.
- Det som kan utgöra själva kontrollen är underlaget till tillståndsbeviljandet.
- Inom ramen för regionala olikheter finns likheter;
Länsstyrelserna är relativt nöjda med ramlagen, socialtjänstlagen.
De flesta länsstyrelser anser det vara svårt att bevilja tillstånd till hvb.
Nästan alla socialkonsulenter är socionomer, förutom två socialpedagoger.

Sökord; Närbyråkrat, kontroll, tillsyn, genomföra

INNEHÅLL

KAPITEL 1		
	INLEDNING	
	Det finns inte batterier för så här gör man	5
KAPITEL 2		
	BAKGRUND	
	Länsstyrelsens uppdrag	6
	Utredningar om tillsyn	7
KAPITEL 3		
	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	10
KAPITEL 4		
	TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	
	Det närbyråkratiska perspektivet	11
	Tillsyn som begrepp	13
	Socialkonsulenterna som utövar kontroll	15
KAPITEL 5		
	METOD OCH GENOMFÖRANDE	
	Datainsamling	20
	Urval	
	Expertintervju	21
	Telefonintervjuer	
	Etiska ställningstaganden	23
KAPITEL 6		
	RESULTAT	
	Från ansökan till tillstånd	24
	Sammanfattning och analys	27
KAPITEL 7		
	TILLSYN OCH TILLSTÅNDSBEVILJANDE	28
	Sammanfattning och analys	32
KAPITEL 8		
	GENOMFÖRANDE AV UPPDRAG	35
	Sammanfattning och analys	37
KAPITEL 9		
	KONTROLLEN I TILLSYNSBESÖK	39
	Sammanfattning och analys	40
KAPITEL 10		
	FRÅN KONTROLL TILL RAPPORT	41
KAPITEL 11		
	AVSLUTANDE DISKUSSION	44
	REFERENSLISTA	47

KAPITEL 1

INLEDNING

DET FINNS INTE BATTERIER FÖR SÅ HÄR GÖR MAN

Länsstyrelsen i Kronobergs län konstaterar med uttalandet ovan bristen på vetenskapligt beprövade metoder inom tillsyn. Det behövs mer forskning på området, menar de.

Hur ska vi tillsyna ?

När olika missförhållanden har upptäckts på behandlingshem, har det uppstått en offentlig debatt om att tillsynsverksamheten måste förbättras, ofta med hårdare kontrollåtgärder. I diskussionen har ofta ansvarsfrågan varit central, vem som ansvarar för vad inom olika verksamheter. Det som däremot inte diskuteras lika ofta är vilken kunskap vi har om granskarnas genomförande av kontrollen, framhåller Shirin Ahlbäck (1999). Staten har delegerat ansvaret att granska till enskilda tjänstemän, vilket har medfört att staten har liten insyn i genomförandet av kontrollen samt dess utfall. Tjänstemännen har stor frihet att både utforma och bedriva kontrollen. Det är en viktig demokratisk fråga hur tjänstemännen *genomför* den granskningen som politikerna har fattat (a.a.).

Tjänstemännen inom tillsynsverksamheten har rättssäkerheten i sina händer. De tar viktiga beslut genom sina tolkningar av vida ramlagar och politiska direktiv som sedan formar kontrollen. Det får innebörden att den statliga kontrollen kan variera inom många områden, beroende på de enskilda tjänstemännens olika beslutstaganden. Information om genomförandets alla led är nödvändig för att kunna bedöma kvaliteten på den statliga kontrollen, samt en uppföljning av den kontrollen, menar Ahlbäck.

Vad vet vi egentligen om den statliga kontrollen när det gäller genomförande av tillsynsbesök på behandlingshem ? Hur tolkar tjänstemännen lagen och de politiska direktiven ?

Den här studien gör en tillsynsresa hos tjänstemännen på länsstyrelserna för att få en bild av vad som kan utgöra själva kontrollen i tillsynsbesöken. Innan resan startar redovisas länsstyrelsens uppdrag och tillsynsverksamhet, samt olika utredningar om tillsynsverksamheten.

KAPITEL 2

BAKGRUND

LÄNSSTYRELSENS UPPDRAG

De 21 länsstyrelser i vårt land, är statens enda tvärsektoriella kontrollinstrument.

Länsstyrelsen har en samordnande roll inom flera områden; social omvårdnad, kommunikation, livsmedelskontroll, lantbruk, jämställdhet mellan kvinnor och män o s v. De ska förutom att samordna länets alla intressen, även fullfölja de nationella målen, främja länets utveckling, fastställa regionala mål samt värna om rättssäkerheten i varje ärende. Länsstyrelsen leds av en landshövding som utses av regeringen. Personalen i övrigt anställs av länsstyrelsen. Det högsta beslutande organet är en styrelse som består av både politiker och sakkunniga från många samhällsområden i länet.

Under de 400 år som länsstyrelsen har funnits, har dess roll och uppgifter förändrats genomgripande. De ursprungliga uppgifterna som bestod av att kontrollera fogdarna så att skatterna drevs in har övergått till att ansvara för tillsyn, uppföljning och utvärdering inom många kommunala områden (www.regeringen.se).

Grimlund, Gustafsson, och Zanderin (1997) påpekar att länsstyrelsen tidigare bestod av två delar, den beskattande och den dömande. De delarna bröts, eftersom de ansågs avvika från länsstyrelsens samordnande och planerande uppgifter. Den nya länsstyrelsen som uppstod 1991 innebar främst att länsstyrelsen fick ett samlat grepp om verksamheten i länet och att de fick stor frihet att själv organisera sitt arbete.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län beskriver på sin webbsida sitt uppdrag inom social tillsyn;

Genom att följa upp, inspektera och kontrollera att kommuner och privata vårdgivare i länet följer lagstiftning och gällande bestämmelser, bevakar Länsstyrelsen enskilda individers intressen och rättigheter. Andra viktiga uppgifter är att informera och ge råd och stöd till allmänhet och myndigheter i sociala frågor (www.x.lst.se)

Enligt socialtjänstlagen (SoL) 2001:453 har länsstyrelserna ett tillsynsansvar över den socialtjänst som inom länet bedrivs av kommuner och enskilda verksamheter.

Enligt 13 kap. 2 § ska de;

- *följa* socialnämndernas tillämpning av denna lag,

- *informera* och *ge råd* till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten,
- *biträda* socialnämnderna med råd i deras verksamhet,
- *främja* samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan,
- verka för att *kommunerna planerar* för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd
- även i övrigt se till att socialnämnderna *fullgör sina uppgifter* på ett ändamålsenligt sätt

Socialnämnderna har det fortlöpande ansvaret över de tillståndspliktiga verksamheterna inom kommunen. Om socialnämnden får kännedom om att det råder missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, ska socialnämnden underrätta länsstyrelsen om det.

Ansvaret för att följa upp att den enskilde placerade får en god vård, omsorg och behandling utifrån sina speciella behov, ligger på den socialnämnd eller motsvarande som beslutat om placeringen. (SoL 2001:453).

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter ska socialnämndens tillsyn innefatta en inspektion minst en gång per år. Det är inte fastställt genom lagstiftning hur ofta länsstyrelsen ska utöva tillsyn. (SOSFS 2003:20)

UTREDNINGAR OM TILLSYN

Riksrevisionsverket har granskat tillsynen på behandlingshem för barn och ungdomar och konstaterat att länsstyrelserna påtalat få brister i samband med tillsynsbesöken under en femårsperiod. De rapporterade bristerna avsåg i huvudsak dokumentation och uppföljning av verksamheten. RRV ansåg i sin bedömning att antingen fungerade vården väl eller så uppmärksammades inte bristerna (RRV 2002:6).

I SOU 2005:81 ”Källan till en chans ” har länsstyrelserna fått möjlighet att delge sina synpunkter avseende tillståndspliktig verksamhet.

De flesta länsstyrelser anser sig ha kunnat göra en bedömning av verksamhetens behandlingsinriktning och innehåll i förhållande till personalens kompetens samt att möjligheterna har ökat genom Socialstyrelsens föreskrifter och riktlinjer avseende hem för vård eller boende (SFS 2003:20)

Många av länsstyrelserna har påpekat att det behövs tydligare kriterier för vilken kompetens som skall krävas för viss verksamhet samt att dessa kriterier ska bygga på forskning.

Några länsstyrelser framhåller att det vid tillståndsbeviljande är svårt att göra en bedömning av verksamhetens behandling och innehåll i förhållande till personalens kompetens, eftersom verksamheterna i regel inte har någon personal anställd vid tillståndsgivningen. En del länsstyrelser anser även att ansvarsfördelningen mellan kommunen och länsstyrelsen är oklar. Tillsynsutredningen Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn har funnit starka skäl till att kommunerna ska fortsätta ha tillsynsansvar inom nuvarande områden. Faktorer som talar för detta är närheten till tillsynsobjekten, legitimiteten genom de förtroendevalda och ett samband mellan tillsyn och andra näraliggande kommunala verksamheter. Utredaren ger dock förslag på att staten bör stärka styrningen och den kommunala samordningen. Statliga myndigheter ska kunna utfärda föreskrifter om hur tillsynen ska bedrivas och den kompetens som tillsynsutövarna ska ha (SOU 2004:10).

De kraven på hårdare kontroll, som nämns i inledningen, har b l a lett till en nationell handlingsplan inom barn – och ungdomsvården. SOU 2005:81” Källan till en chans” ger förslag på hur tillsynen över både familjehemsverksamheten och behandlingshemmen skall förstärkas. De föreslår b l a att;

- Socialstyrelsen ska ges bemyndigande att ge föreskrifter till länsstyrelsen om lämplig utbildning och erfarenhet för personal samt om villkor av betydelse för säkerhet och kvalitet i tillståndspliktig verksamhet.
- Länsstyrelserna ska få ett särskilt tillsynsuppdrag avseende familjehemsvården och en inriktning på utredning av familjehem och uppföljning av vården. Förslaget har uppkommit p g a av en otydlighet i rollfördelningen mellan de verksamheter som rekryterar samt förmedlar familjehem till kommunerna. Det har förekommit att det varken har skett en utredning av hemmet eller en uppföljning av placeringen samt att det saknas avtal mellan familjehemmet och kommunen.
- länsstyrelserna ska få nivåhöjande medel för att kunna utföra regelbunden, återkommande tillsyn av de verksamheter tillsynen gäller.

- länsstyrelsen ska direkt kunna förbjuda fortsatt verksamhet, utan att först förelägga om det, vid fara för barns liv, hälsa och säkerhet.

Utredningen kommenteras av en socialdirektör som framhåller att både kommunerna och länsstyrelserna måste utveckla tillsynen och hitta metoder för att kunna göra säkrare bedömningar av kvalitén på den vård och verksamhet som bedrivs på behandlingshemmen. Länsstyrelserna och Socialstyrelsen, som har ansvaret över den nationella socialtjänsten, ska gemensamt i år inleda ett pilotprojekt med syfte att förbättra tillsynen av behandlingshemmen (www.o.lst.se)

Länsstyrelsen i Jämtlands län beskriver på sin webbsida att den sociala tillsynen består bl a av verksamhetstillsyn och tillsyn i enskilda ärenden, samt handläggning av tillstånd för enskild verksamhet. De verksamhetsområden som är föremål för tillsyn är ;

- Försörjningsstöd
- Vård för missbrukare
- Stöd och insatser för barn, unga och familjer
- Familjerätt
- Handikappomsorg
- Äldreomsorg
- Enskild verksamhet (hem för vård eller boende m.fl.) (www.z.lst.se)

I januari år 2004 fanns enligt länsstyrelsernas beräkningar ungefär 27 tjänster avsedda för tillstånds- och tillsynsfrågor inom den sociala barn- och ungdomsvården (SOU 2005:81).

I Social Tillsyn 2004 rapporterar länsstyrelserna och Socialstyrelsen att 50 % av kommunerna har under det året gjort tillsyn i tillståndpliktiga verksamheter. Drygt 30 % av de tillståndspliktiga verksamheterna har varit föremål för tillsyn från kommunen (www.socialstyrelsen.se).

Min studie riktar intresset mot socialkonsulenterna på barn- och ungdomsområdet, som tar hand om tillståndsbeviljande samt gör tillsynsbesök på behandlingshem

KAPITEL 3

SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Det övergripande syftet med den här studien är att se hur socialkonsulenter inom sina länsstyrelser utformar och bedriver sin tillsynsverksamhet, samt vad i tillsynsbesöken kan utgöra själva kontrollen. Min avsikt är att besvara studiens följande centrala frågeställningar:

- Hur tolkar socialkonsulenter lagstiftning och politiska direktiv samt genomför sin tillsynsutövning, d v s hur ser de på det som ska göras och vad gör de ?
- Vad utgör själva kontrollen i tillsynsbesöken ?
- Framkommer det regionala likheter / skillnader i tillsynsverksamheten i synen på tillsynsbesöken ?

Mina empiriska kapitel har jag lagt upp på följande sätt. Jag följer länsstyrelsens tillsynsverksamhet från deras tillståndsbeviljande till en rapport. Frågeställningarna besvaras enligt kapitelindelningen nedan;

- | | |
|---------|---|
| 6,9,10 | Vad utgör själva kontrollen ? |
| 7-8,10 | Hur tolkar socialkonsulenter lagstiftning och politiska direktiv samt genomför sin tillsynsutövning, d v s hur ser de på det som ska göras och vad gör de ? |
| 6, 9,10 | Framkommer det regionala likheter / skillnader i tillsynsverksamheten i synen på tillsynsbesöken ? |

KAPITEL 4

TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Länsstyrelserna har ett statligt uppdrag att bedriva en kontroll på den kommunala socialtjänsten inom sina län. Socialkonsulenter inom den sociala tillsynsverksamheten på länsstyrelserna ska genomföra en statlig kontroll genom att följa de politiska besluten. De har en stor handlingsfrihet att utifrån olika kriterier tolka vida ramlagar och bedriva en tillsyn, som ska skydda den enskilde individens rättssäkerhet.

Det är en viktig demokratisk fråga hur de enskilda tjänstemännen på kontrollmyndigheterna genomför den avsedda kontrollen, granskningen, som politikerna har fattat, betonar Ahlbäck (1999).

Jag vill lyfta fram den faktiskt bedrivna verksamheten, vilket gör att mitt val av teoretisk utgångspunkt lämpar sig väl på ett perspektiv på närbyråkraterna, tjänstemännen, som enligt Michael Lipsky (1980) bedriver det nära, professionella arbetet med människor. I min studie är länsstyrelsens socialkonsulenter *närbyråkrater*, som genom att tolka lagstiftning och följa politiska direktiv ska *genomföra*, implementera, de politiska beslutsfattarnas intentioner i sin *tillsyn*.

Närbyråkraterna avgör vad i den tillsynen i tillsynsbesöken, utgör själva kontrollen. De centrala begreppen i studien är *tillsyn* och *kontroll*.

DET NÄRBYRÅKRATISKA PERSPEKTIVET

Implementering handlar om hur politiska beslut genomförs i praktiken, och kan enligt Sannerstedt (2001) studeras metodmässigt ur två teoretiska synsätt. Det kan antingen studeras ur ett uppifrån perspektiv, där utgångspunkten är beslutsfattarens avsikter eller ur ett nedifrån – perspektiv, där utgångspunkten är verkställarens handlande. Mitt val av närbyråkraternas perspektiv utgår från tillämparens handlande och ifrågasätter om lagen över huvud taget har någon verkan.

Den teoretiska diskussionen inleds med en kort genomgång av Sannerstedt (2001) beskrivning av Lipsky´s (1980) närbyråkratiska perspektiv.

Den centrala tesen i Lipsky´s perspektiv street-level bureaucrats är att det är närbyråkraterna med sin handlingsfrihet och handlingsförmåga, som har makt att utforma den egentliga politiken inom sitt arbete.

Han menar att det ligger i verksamhetens natur; närbyråkraternas arbete kräver ett hänsynstagande till de individuella förutsättningar och behov, som varierar bland olika människor. Arbetet styrs av professionella normer om vad som är vedertagen kunskap, inom t ex socialt arbete. Närbyråkrater är ofta överbelastade av arbete som tvingar de att införa rutiner och prioritera bland arbetsuppgifterna.

I Lipsky´s (1980) tes utformar närbyråkraterna den offentliga politiken inom verksamhetens innehåll, medan de politiska beslutsfattarna genom indirekt styrning påverkar förutsättningarna för verksamheten. Det kan vara beslut om verksamhetens organisering, genom tilldelning av resurser i form tjänster, lokaler, utrustning och pengar. Beslutsfattarna kan även styra indirekt genom beslut om utbildning och forma de närbyråkraterna som ska genomföra verksamheten.

Den statliga kontrollen har delegerats till kommuner, regioner och landsting. De har fått ansvaret att själva forma och bestämma över organisation, regeltillämpning och användningen av ekonomiska resurser. Statens styrning sker genom indirekta metoder i form av vida målformuleringar och återrapporteringskrav, som ingår i den ettåriga budgeteringen. Enligt Premfors, Ehn, Haldén, Sundström (2003) kräver resultatstyrningen som system ett informationsutbyte i form av en redovisad information från praktiken inom respektive myndighet. De resultatriktade kraven på redovisning kopplat till den ettåriga budgeten har medfört en resultatkultur, där tjänstemännen förväntas visa ett visst resultat inom sina myndigheter. Den informationen ger samtidigt en bild av den myndighetens effektivitet, där resultatet påvisar dess duglighet eller oduglighet. Statens krav på en hög måluppfyllnad hos myndigheterna kan förstärka myndigheternas organisationsidentitet. Närbyråkraterna kan inom sina myndigheter anstränga sig att påvisa goda resultat, vilket kan skapa en skiljelinje mellan myndigheten och staten. Närbyråkraternas professionalism gör att departementen kan befinna sig i ett kunskapsunderläge vilka därmed har svårt att kritiskt granska informationen (a.a.)

Avsikten med de vida ramlagarna som socialtjänstlagen (SoL) och hälso – och sjukvårdslagen (HSL) är att de ska preciseras av närbyråkraterna med dess professionalitet. De ska genom vida ramlagar utforma verksamheten inom sina respektive myndigheter (Sannerstedt 2001). Ramlagarnas detaljering är tänkt att överlämnas till de självständiga myndigheterna, vilket gör att politikerna riskerar förlora kontrollen över den offentliga verksamheten, menar Petersson (2005).

Av den anledningen är fungerande metoder för uppföljning, utvärdering och granskning nödvändig. De förtroendevalda politikerna måste ha en möjlighet att följa kvalitet, kostnadsutveckling och graden av måluppfyllelse (a.a.).

Ahlbäck (1999) menar att statens styrning genom mål- och resultatstyrning i kombination med de vida ramlagarna ger stor handlingsfrihet till tjänstemännen att både utforma och bedriva kontrollen. Hon ser ett stort informationsbehov i både tjänstemännens genomförande och dess utfall. Kunskap om hur tjänstemännen genomför de politiska besluten är enligt Ahlbäck (1999) en förutsättning för att kunna bedöma huruvida de politiska besluten har genomförts i praktiken samt ställa någon till svars. Hon betonar kunskap om genomförandets alla led, där tjänstemännen tar olika beslut.

Vid implementeringsfrågor talar Rothstein (2002) om demokratins svarta hål. Han syftar på de offentliga insatser som inte är möjliga att föreskrivas i detalj, utan överlämnas att utformas av närbyråkrater som har den nödvändiga kunskapen. Det gäller särskilt insatser som gäller enskilda fall, där det krävs ett handlingsutrymme och självständighet att kunna göra egna bedömningar. Rothstein menar att när tjänstemän och förvaltningar beslutar om samhällsmedborgarnas välfärd kan det vara svårt eller omöjligt att kräva något slags ansvar. Han syftar på den makt och inflytande som finns över olika beslut / icke beslut och där det politiska ansvaret kan glida isär. Det kan leda till en användning av makt och inflytande utan att ta ansvar för den handlingen, varken politiskt eller administrativt.

De faktorer som Rothstein ser främjar en lyckad implementering av politiska beslut är bl a att beslutet har förtroende hos verkställarna, att verkställarna har tillräckligt med resurser, att personalen är både kunnig och motiverad och att det sker en utvärdering av organisationen. Målen måste vara klart formulerade och verkställarna måste veta vad som förväntas av dem (a.a.).

Lundqvist (1987, s. 43) ser tre nödvändiga faktorer vid implementeringen; att den som verkställer ska förstå beslutet, samt kunna och vilja genomföra beslutet.

TILLSYN SOM BEGREPP

Tillsynsbegreppet är diffust och lagen är svåröverskådlig, enligt Petersson (2005). Staten har genom denna oklarhet i praktiken inga långtgående möjligheter att ingripa i kommunernas verksamhet. Rättsstaten kräver dock att staten har möjlighet att kontrollera att rättssäkerheten är uppfylld, att de medborgerliga fri- och rättigheterna förverkligas (a.a.).

Inom förvaltningen är det många termer som förekommer i samband med tillsyn och kontroll; övervakning, revision, inspektion, besiktning, uppsikt och överinseende (Premfors et.al.2003). Kontroll och tillsyn antas enligt Premfors et.al. (2003) handla om en regelefterlevnad, d v s om verksamheten fungerar i enlighet med gällande regelverk. Tillsyn handlar därmed inte om att uttala sig om kontrollobjektets värde eller effekter utan endast om de fungerar enligt gällande regler. Kontrollmetoden som tidigare bestod av en kontrollant som frågade och sanktionerade, har övergått till en metod som informerar, ger råd och övertalar.

En beskrivning av möjliga fördelar med kontroll och tillsyn är på ett sätt onödigt. Min förhoppning är att tillsynsverksamhetens väsentliga betydelse tydligt framgår i diskussionen, d v s betydelsen av närbyråkraternas genomförande av tillsynsutövning med dess utfall samt samhällsmedborgarnas och statens behov av information och insyn i det. Diskussionen i sig som helhet kräver dock att kontroll- och tillsynsverksamhetens för- och nackdelar presenteras. Premfors et. al. beskriver fördelarna med kontroll och tillsyn antas vara bl a att det ger kraft åt fattade beslut, att det motverkar negativ och godtycklig särbehandling av olika grupper, samt att det försvårar försök att bryta mot lagar och bestämmelser. Nackdelar antas vara att kontroll och tillsyn begränsar förtroendet mot de kontrollerade, att de kan uppfattas integritetskränkande samt att den är dyr (a.a.).

Även Tillsynsutredningen visar i ett delbetänkande att det inte finns någon enhetlig definition av begreppet tillsyn. Det går att särskilja vissa krav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet. Tillsyn ska ske på riksdagens eller regeringens uppdrag och gäller kontroll av verksamhet som ska regleras i, eller med stöd av lag eller förordning.

Den statliga tillsynsverksamheten måste alltid ha sin utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande och skall bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen (SOU2004:100).

Tillsynsbegreppets mångtydighet har lett till en osäkerhet om vad som är syftet med tillsynen och hur tillsyn ska bedrivas, vilket innebär att det ofta är svårt att bedöma om en myndighets tillsyn är effektiv.

Tillsynsutredningen ger i sitt slutbetänkande förslag på en legaldefinition av begreppet tillsyn;

med tillsyn avses en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt vars syfte är att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG- förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som har till syfte att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige citat (SOU 2004:81).

Enligt Petersson (2005) aktualiserar decentraliseringen två av rättsstatens viktiga principer; rättssäkerhet och maktindelning. Tanken med decentraliseringen är att verksamheten ska kunna anpassas efter lokala förutsättningar. Myndigheter och tjänstemän ska inte ordagrant följa centralt bestämda detaljregler, utan förväntas kunna ta hänsyn till speciella förutsättningar i det enskilda fallet. Det kan ibland leda till godtycklighet, vilket är just det som kravet på rättssäkerheten vänder sig mot. Tanken med de enhetliga reglerna var att alla ska behandlas lika, objektivt och förutsägbart i hela landet.

Den andra principen, maktindelningen, är rättsstatens behov av en tydlig uppdelning av befogenheter och ansvar i den offentliga maktutövningen. Den lokala självstyrelsen kan förverkliga denna maktindelningstanke, om det finns en tydlig uppgiftsfördelning mellan staten, kommuner och landsting (a.a.).

SOCIALKONSULENTERNA SOM UTÖVAR KONTROLLEN

Den sociala tillsynsverksamheten på länsstyrelserna ska på statligt uppdrag utöva en kontrollverksamhet på den kommunala socialtjänsten för att skydda den enskilde individens rättssäkerhet. Länsstyrelsen har det övergripande tillsynsansvaret, medan kommunerna har det fortlöpande tillsynsansvaret. Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet styrs av staten genom ett årligt regleringsbrev, som uttrycker olika mål och återrapporteringskrav. I regleringsbrevets återrapporteringskrav ingår att länsstyrelserna redovisar sina resultat, som ska innehålla både brister och förtjänster. De ska först kontrollera den kommunala socialtjänsten utifrån olika mål och sedan rapportera vad kontrollen har påvisat samt hur den kontrollen kan / behöver förbättras.

Som det framgår i inledningen sker länsstyrelsens statliga kontroll enligt 13 kap. 2 § genom att följa socialnämndens tillämpning av denna lag, informera, ge råd, biträda och främja samverkan mellan kommunerna och andra samhällsorgan (2001:453)

Lipsky (1980) framhåller att närbyråkraterna ofta är överhopade av arbetsuppgifter, vilket gör att de måste avvisa och prioritera ärenden. Närbyråkrater måste ständigt argumentera för att minska arbetsbördan och strida för att den enskilde ska erbjudas en bättre verksamhet.

Lundqvist (1998) talar om demokratins väktare och ser tjänstemännen befinna sig i en position med krav på lojalitet mot överordnade, hänsyn till samhällsmedlemmarna och lydnad för lagen. Häri ser Lundqvist olika valsituationer, där tjänstemännen konfronteras även med kraven från sin egenetik, från sin professionsetik och den specifika gruppetik som utvecklas inom myndigheten.

Mål- och resultatstyrningen kan i kombination med de vida ramlagarna försätta närbyråkrater i svåra avgöranden. Systemet i sig kräver att närbyråkraterna inom en viss tid presterar och visar på resultat. Det är inte ovidkommande vilket resultat som närbyråkraterna presenterar i återrapporteringskraven. Strävan efter att påvisa en duglighet kan inom länsstyrelserna driva närbyråkraterna till att ge företräde för vissa krav, som stärker organisationskulturen. Det kan medföra att krav på en effektiv tillsyn t ex i form av hårdare kontrollåtgärder, kan medföra att kraven på ett etiskt förhållningssätt hos närbyråkraterna förbises.

Närbyråkraternas val av kriterier vid tolkning av lag och politiska direktiv avgör den senare handlingen, genomförandet av tillsynsutövningen. Det närbyråkratiska perspektivets centrala tes tydliggörs här genom tjänstemännens stora handlingsfrihet att välja vilka kriterier och hur de ska tolkas. Den tolkning och handling som följer formar kontrollen i t e x tillsynsbesöken. Petersson (2005) ser de enkla situationerna bestå av ett enda kriterium, eller hänsynstagande. De enkla situationerna kan även bestå av flera hänsynstaganden, men som pekar åt samma håll. Dessa valsituationer skapar inte avvägningsbekymmer, eftersom kriterierna är entydiga. Många beslutssituationer är däremot mångtydiga, och där många krav ska uppfyllas samtidigt. De är mest principiellt och praktiskt intressanta, på grund av dess komplexitet.

Dessa avvägningar förutsätter ett handlingsutrymme, där närbyråkraterna tar egna initiativ, balanserar mellan motstridiga ambitioner samt praktiska vägval hur politiken ska genomföras. Det finns många riktlinjer att välja mellan, problemet är att flera olika normsystem kan vilja sätta sin prägel på förvaltningen.

Enligt Petersson (2005) befinner sig dagens ämbetsmän under fem olika ideal; de ska samtidigt vara professionella, korrekta, effektiva, lyhörda och etiskt högtstående.

I många situationer hamnar olika kriterier i konflikt med varandra, och en lösning som tillgodoser alla krav på rättssäkerhet är kanske inte den som är mest effektiv ur ekonomisk synpunkt, vilket kan leda till att yrkeskraven får ge utrymme för politiska mål.

Dessa konflikter kan delvis undvikas t e x genom att blanda ihop kriterier och sudda ut gränser. Vid samarbete, i en informell laganda, kan närbyråkrater uppmuntras till en lojalitet mot personer än mot principer. Närbyråkraterna gör ofta olika avvägningar där för- och nackdelar jämförs med varandra. De besluten kan tendera att avgöras av en nyttoaspekt, eftersom det i vårt land finns en beslutskultur präglad av pragmatism och saklighet. Den präglingen av nytta och saklighet kan få långtgående följder vid tolkning av direktiven, samt den grad av passivitet eller aktivitet som senare sker i genomförandet av kontrollen (Petersson 2005).

Politikerna är ofta medvetna om resursproblemen. Högt satta målsättningar för verksamheten får ofta bedömas som riktmärken och ambitioner, men inte som operationella mål som ska uppfyllas helt, menar Sannerstedt (2001).

Det kan finnas omständigheter som motiverar närbyråkraterna att motsätta sig beslutet, i form av sin professionella kompetens. Den kan legitimera ett motstånd mot politiska beslut.

Verkställaren kan påverkas av lokala förutsättningar, behov, önskemål eller värderingar som kan ligga till grund för en motsträvighet mot att genomföra statligt beslut (Petersson 2005).

Rättssäkerhet och etik är två normer som ska uppmärksammas ständigt, inte endast kring frågor om lämplighet. I Lipsky's (1980) närbyråkratiska perspektiv formar närbyråkraternas alla beslut det egentliga styrelseskicket.

Av den anledningen är det av betydelse att uppmärksamma de kriterier som tjänstemännen tar stöd av vid utformning av myndighetsutövning.

Etiken finns i hela beslutsprocessen, från tolkning till genomförandet. Molander (1996) skulle förmodligen instämma, eftersom han ser etiken *i arbetet*, *i handlandet*, *i uppmärksamheten* och *i ställningstagandena*.

De vida ramlagarna ger för närbyråkraterna både en tolknings- och handlingsfrihet, vilket innebär att den regionala tillsynen i praktiken kan variera på många områden. Närbyråkraterna har stor makt i att själva bestämma vem, när och hur tillsynen ska utövas. Det framgår i inledningen att länsstyrelserna saknar tydliga kriterier för hur tillsyn ska ske. Enligt det närbyråkratiska perspektivet styr staten indirekt genom de förutsättningar som närbyråkraterna har till sitt förfogande.

Det är av stor betydelse att närbyråkraterna vet vad som förväntas av dem vid sitt genomförande av tillsynen, att det finns tydliga mål samt att besluten som ska genomföras är förankrade inom myndigheten. Närbyråkraterna behöver bl a dessa förutsättningar av staten, för att möjliggöra ett genomförande av de politiska besluten.

Vad väljer närbyråkraterna som vägledning samt vilka kriterier tar de stöd av vid tolkning av lag och direktiv ? Närbyråkraterna tar ställning och gör bedömningar utifrån många olika aspekter. När olika intressen ska samverka, får prestige och makt betydelse.

Närbyråkraternas handlingsfrihet är självklart viktig för tjänstemannens syn på sin yrkesutövning. Många situationer är komplicerade och kan inte minskas till formella regler, utan kräver en flexibilitet. Det är även tanken med de vida ramlagarna och statens indirekta styrning genom mål- och resultatstyrning.

Närbyråkraterna förväntas med sin professionalism, sin kunskapssyn precisera vaga ramlagar och därigenom i myndighetsutövningen ta hänsyn till individuella förutsättningar, och att betona allas likvärdighet. Men vid godtycklighet får det motsatt effekt. Vilka kriterier får företräde i tolkningen och handlingen ?

Vikten av att tjänstemannen har inflytande över sin arbetssituation, samt blir bekräftad i sin yrkesroll har troligen även stor betydelse för viljan, förmågan, modet att genomföra en etisk riktig och effektiv myndighetsutövning. Likaså de förutsättningar staten ger i form av tydliga mål, tid, möjlighet, ekonomi, utbildning o s v.

Vilken betydelse får utbildning, erfarenhet, praxis vid socialkonsulenternas tillsynsutövning ? Det kan påverka närbyråkraternas inställning till politikens direktiv, exempelvis regleringsbrevet.

Källan till en chans (SOU2005:81) den nationella handlingsplanen betonar att länsstyrelserna måste kunna bedöma utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården samt veta vilka de berörda verksamheterna är, eftersom länsstyrelserna planerar och genomför tillsynen. Länsstyrelserna ska även göra regelbundna tillsynsbesök på tillståndspliktiga verksamheter, som förutsätter tillräckliga resurser för uppgiften, framhåller utredningen.

Om säkerhet och trygghet ska kunna garanteras är det nödvändigt att Länsstyrelserna ges befogenheter att förbjuda fortsatt verksamhet direkt om barn och ungas liv, hälsa och personliga säkerhet hotas (SOU 2005:81 sid. 33).

Metoden antyder på ett främjande av hårdare kontrollåtgärder inom den sociala tillsynen.

Hur ser socialkonsulenterna på det aktuella förslaget ?

Enligt Premfors et. al. (2003) sker kontrollerna i efterhand genom en formell regelefterlevnad. Vad innebär genomförande av tillsynsbesök ? Socialkonsulenterna som utövar tillsyn ska värna om de enskilda individernas rättssäkerhet.

Hur kan socialkonsulenterna vid ett tillsynsbesök, om det sker genom information och rådgivning, upptäcka pågående missförhållanden ?

I inledningen framgår att en del av länsstyrelserna upplever en otydlig ansvarsfördelning mellan kommunen och länsstyrelserna. Uppmärksammas det i metodplaneringen ?

De politiska direktiven som länsstyrelserna ska följa och genomföra i praktiken, kan med Lipskys (1980) tes ifrågasättas om de verkställs i enlighet med politiken.

KAPITEL 5

METOD OCH GENOMFÖRANDE

Studien påbörjades genom en materialinsamling om tillsynsverksamheten på länsstyrelserna och annan data som kunde bidra till en första inblick i verksamheten. En expertintervju hos en socialkonsulent fick bereda vägen för studiens kommande innehåll och genomförande.

Studien genomfördes i huvudsak utifrån en totalundersökning på länsstyrelserna. Studiens tre centrala frågeställningar besvarades genom telefonintervjuer med en socialkonsulent på varje länsstyrelse.

DATAINSAMLING

Det empiriska datamaterialet bestod av förutom intervjumaterial, litteratur, dokument, statens offentliga utredningar, aktuell lagstiftning och olika rapporter. Mitt besök hos en socialkonsulent på länsstyrelsen berikade mig med intern skriftlig information om tillsynsverksamheten. Det skriftliga materialet som används i analysen och rapporten ses av Repstad (1999) som dokument- och källanalys.

URVAL

Enligt Holme och Solvang (1997) måste vi välja ett urval som passar den undersökning vi ska genomföra. Urvalet görs systematiskt utifrån vissa medvetet formulerade kriterier som är teoretiskt och strategiskt definierade.

Jag var intresserad av att få en bild av hur tillsynsbesök går till, och valde av den anledningen att göra en expertintervju med en socialkonsulent med uppgift att bevilja tillstånd och att bedriva tillsyn på behandlingshem för barn och ungdomar.

Efter den expertintervjun vände jag mig till de 21 länsstyrelserna, och per telefon kontaktade en socialkonsulent på varje länsstyrelse. Telefonintervjuerna med socialkonsulenterna är en totalundersökning.

I min studie utfördes det Holme och Solvang benämner respondentintervjuer. Det innebär att jag intervjuade de personer som själva är delaktiga i den företeelse som jag studerar, tillsynsverksamheten.

Urvalet avgränsades till intervjuer med de socialkonsulenter på länsstyrelserna som tar hand om tillståndsbeviljande och som gör tillsynsbesök på behandlingshem för barn och ungdom.

EXPERTINTERVJU

Rosmarie Eliasson (1995) uppmanar till ostrukturerade intervjuer vid utforskande av en tidigare obelyst del av den sociala verkligheten, för att så långt som det är möjligt undvika att från början avgränsa den information vi söker.

Av den anledningen gjorde jag en ostrukturerad intervju. Mitt intresse för tillsyn och tillsynsbesök, gjorde att frågorna kretsade kring dessa teman. Dessa hade jag skrivit ner i en manual eller handledning, som Holme och Solvang (1997) rekommenderar till en intervju. Den manualen behöver inte följas till punkt och pricka, utan den fungerar mer som stöd att intervjun täcker de områden handledningen innehåller.

Min manual kretsade kring tillsynsprocessen; vad tillsyn består av, anmälda eller oanmälda tillsynsbesök, direktivens betydelse, få en bild av tillsynsverksamheten på hem för vård eller boende.

En viktig princip vid en kvalitativ metod är enligt Repstad (1999) att forskaren är medveten om och i efterhand noterar hur hon påverkar aktören. Jag är medveten om att min användning av bandspelare under intervjuens gång kan ha påverkat vilken information jag delgivit. Jag skrev ut hela den bandade intervjun och är medveten om det som Kvale (1997) påpekar, att en utskrift alltid är en fråga om tolkning.

TELEFONINTERVJUER

Jag ringde till de socialkonsulenter på länsstyrelserna som tar hand om tillståndsbefviljande och som gör tillsynsbesök på behandlingshem för barn och ungdomar. Dessa telefonintervjuer upptog i tid mellan 15 – till 20 minuter. Direkt efter varje telefonintervju skrevs hela intervjun ut. Den korta intervjutiden är en begränsning i sig för kvaliteten på materialet, samt socialkonsulenternas omöjlighet att ge genomtänkta svar på de vida frågeställningarna. Min tanke var dock att de vida frågorna skulle åtminstone delvis påvisa socialkonsulenternas begreppsapparat inom sin länsstyrelse samt att de fick bestämma innebörden av svaret i frågeställningarna. Jag instämmer dock i följande syn på teoretiserande;

Vårt analyserande och teoretiska arbete innebär alltid förenklingar som fjärrmar de verklighetsbilder som vi ger från den komplexa sociala verklighet vi uttalar oss om (Eliasson, 1995, citat s. 18)

Följande frågor blev underlag för telefonintervjuerna;

- Är socialtjänstlagen i din mening vag, svårtolkad ?
- Hur ser du på tillsynsverksamheten ?
- Hur ser du på de politiska direktiven som ni ska följa? Vilka kriterier använder ni när ni tolkar lagen ?
- Hur ser du på tolkning av lag och hur det ska genomföras i verksamheten ?
- Ni har enligt lag det övergripande ansvaret för tillsynen på den kommunala socialtjänsten och socialnämnden har det fortlöpande ansvaret. Hur ser du på era olika uppdrag som tillsynsutövare ?
- Anser du att ni på länsstyrelsen i förhållande till socialnämnden kan göra en självständig tillsyn ?
- Anser du ha möjligheter att fullgöra det som ska genomföras enligt lag? (resurser)
- Vari består kontrollen av t e x i tillsynsbesök ?
- Hur ser du på att göra oanmälda tillsynsbesök ?
- Var går gränsen för ett ingripande ? Vad i tillsynen kan behöva ett ingripande ?
- Är ramlagen för vida ? Anser du kunna / vilja påverka det ?
- Vilken utbildning har du ?
- Vad är din definition av tillsyn ?

Den bästa utgångspunkten vid studien när det gäller reliabilitet, validitet och generaliserbarhet är en medvetenhet om sitt eget perspektivval. Det valet gör att en del saker belyses och andra saker förbises samt att det aldrig sker en neutral eller objektiv bedömning, menar Kvale (1997).

Validiteten i studien finns i mina val, hur och varför frågorna, som från början till slut har varit det som leder studien. Min avsikt har hela tiden varit en medvetenhet att låta val –frågan styra och inte materialet. Det ligger även en medveten planering bakom tillvägagångssättet, som har gjorts med en noggrannhet och försiktighet, särskilt vid insamling och bearbetning av intervjumaterialet. När jag bestämde mig för att presentera studien i en riklig mängd citat, tog jag ett beslut att hantera intervjumaterialet med varsamhet. Men faktum är att citaten kommer lösryckta utifrån ett större sammanhang och förlorar en del av äktheten i min studie.

ETISKA STÄLLNINGSTAGANDEN

De etiska regler som ingår i Humanistiska –Samhällsvetenskapliga forskningsrådet (1990) rekommendationer följdes under studiens gång. De forskningsetiska kraven gäller informationen, samtycket, konfidentialiteten samt nyttjandet. Det innebär att de av forskningen berörda ska informeras om studiens syfte, att deltagarna själva i studien bestämmer över sin medverkan, att uppgifter om alla de ingående personer i studien ges största möjliga konfidentialitet och att de insamlade uppgifterna endast används för forskningsändamål. Socialkonsulenten som blev intervjuad delgavs skriftlig information om de forskningsetiska kraven. Vid alla telefonintervjuer med socialkonsulenterna talade jag om deras frivillighet i att medverka till en telefonintervju, samt att deras identitet skulle skyddas. Jag är dock medveten om den eventuella tvångsbetonade frivilligheten i den här formen av oplanerade telefonintervjuer.

KAPITEL 6

RESULTAT

FRÅN ANSÖKAN TILL TILLSTÅND

Tillsynsresan startar hos en socialkonsulent på ett kontor i den sociala tillsynsverksamheten på länsstyrelsen. I socialkonsulentens arbetsuppgifter ingår bl a tillståndsbeviljande till enskilda verksamheter för barn och ungdomar samt att göra tillsynsbesök på dessa verksamheter. Socialkonsulenten beskriver deras tillvägagångssätt vid ett tillståndsbeviljande till enskild verksamhet, från ansökan till ett beviljande.

Inledningsvis vill jag få ett klargörande av ansvarsfördelningen mellan kommunen och länsstyrelsen i tillsynsutövningen.

Om jag har förstått rätt, så har socialnämnden ansvaret för den fortlöpande tillsynen av behandlingshem som bedrivs i enskilt regi, vilka är de flesta idag. Länsstyrelsen har där det övergripande ansvaret. Och det är vid kommunalt bedrivna som ni har det direkta tillsynsansvaret, och de är ju inte så många.

Det är inte så himla klart, va, vad som är fortlöpande och övergripande och om de inte gör det fortlöpande o s v. Det är sånt där som är lite tveksamheter och som inte är så klarlagt. Och jag vet inte om det blir det heller, men, men..

Det här är inledningen till en intervju med en socialkonsulent på barn – och ungdomsområdet. Socialkonsulenten hänvisar till det 13 kapitlet i SoL, där det i 4 § uttrycks bl a att länsstyrelsen har rätt att inspektera en verksamhet och inhämta material som behövs vid tillsynen. I 5 § uttrycks bl a att de verksamheter som kräver tillstånd står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommunen där verksamheten bedrivs.

Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden underrätta länsstyrelsen om det. Men det är inte alltid, det har ju vi tillämpat sen lång tid tillbaka, eftersom vi har så många som 100 stycken. Det skulle innebära ett jättearbete om vi skulle göra det och vara ute på alla, utan då gör de den fortlöpande tillsynen och så skickar de in den rapporten till oss och så tittar vi på rapporten här.

Socialkonsulenterna hänvisar vidare till regionala skillnader som påverkar länsstyrelsernas upplägg av tillsynsverksamheten, och menar att små län inte alltid följer lagen utan kan använda sig av egna lösningar.

När det gäller tillståndsbefviljandet, beviljar socialkonsulenterna tillstånd till verksamheter enligt 7 kap 1 § som bedrivs i form av;

1. Hem för vård eller boende (HVB, exempelvis behandlingshem för barn och ungdom och vuxna missbrukare)
1. Särskilda boenden som motsvarar de som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket,
2. Hem för viss annan heldygnsvård (korttidsvård eller växelvård för att stödja, avlasta anhörig, rehabilitering, utslussning efter en tids sjukhusvistelse m . m)
3. Hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet (dagvård för barn och ungdomar, äldre, psykiskt funktionshindrade, missbrukare)

Enligt socialkonsulenterna sker den första kontakten ofta genom telefon, där någon tar kontakt med länsstyrelsen för att ansöka om ett tillstånd att bedriva en enskild verksamhet. Länsstyrelsen talar om vad som gäller och skickar riktlinjerna om tillståndsgivning och ansökningsblanketter till vederbörande. De riktlinjer som ska följas enligt 4 kap i 1 § vid ansökan om tillstånd att bedriva enskild verksamhet är;

1. Vilken verksamhet som skall bedrivas
2. Vem som skall bedriva verksamheten
3. Hur verksamheten skall bedrivas och dess omfattning
4. För vilka grupper verksamheten är avsedd
5. Hur verksamheten skall finansieras
6. Vem som skall förestå verksamheten
7. Personalen samt dess utbildning och erfarenhet
8. Ritningar över verksamhetens lokaler samt uppgifter om hur brandskyddet är ordnat skall bifogas till ansökan.

När länsstyrelsen får in handlingarna, så skickar de in dessa på remiss till den kommunen, där verksamheten ska ligga. Den kommunen ger sina synpunkter på om en sådan verksamhet är möjlig att bedriva i deras kommun.

Enligt länsstyrelsernas egna gemensamma riktlinjer finns det inget krav på att nämnden ska yttra sig innan länsstyrelsen avgör ärendet.

Länsstyrelsen använder sig av följande kriterier för bedömning av kvalitet och säkerhet; att

- mål finns för verksamheten
- målgruppen / målgrupperna är tydligt definierade
- verksamhetens innehåll är anpassat till målgruppens behov
- huvudmannen och verksamhetsansvariga är lämpliga
- kompetens och resurser överensstämmer med målen för verksamheten och målgruppen
- lokalerna har lämplig utformning
- utveckling och säkring av god kvalitet sker kontinuerligt
- verksamheten följs upp och utvärderas
- resultat av uppföljning och utvärderingar återförs till verksamheten
- och eventuella missförhållanden åtgärdats
- samverkan sker med uppdragsgivare
- finansieringen av verksamheten är realistisk
- barnperspektivet ska beaktas

När hela tillståndsförfarandet är klart och tillståndsansökan har blivit godkänd, besöker socialkonsulenten behandlingshemmet inom fyra månader, ibland med någon från kommunen. Enligt socialkonsulenten gör de alltid besök på ort och ställe för att förvissa sig om hur det ser ut. De tittar på hur lokalerna är, hur det är tänkt att verksamheten ska bedrivas o s v. Socialkonsulenten ger respons och frågar de verksamhetsansvariga hur de har planerat att jobba i framtiden, vilken personal de ska ha, vilka kvalifikationer de ska ha o s v.

Och det där du nämnde nu, är då riktlinjerna vid det besöket även det som gäller vid tillståndet?

Ja, precis. *Det är tillståndet, allt gäller tillståndet.* Och sen så, ja, om de behöver komplettera, så får de komma in och komplettera uppgifter. Under tiden förs det alltid dialog emellan. Och sen får de skaffa de tillstånd de behöver. Jag tänker på hälsa, miljö och ur brandsäkerhetssynpunkt och så.

SAMMANFATTNING OCH ANALYS

I studien framträder regionala skillnader i hur socialkonsulenterna lägger upp tillsynsverksamheten, och som kan påverkas av olika regionala förutsättningar. Den huvudsakliga tesen i Lipsky's (1980) närbyråkratiska perspektiv får här sitt tydliggörande i praktisk handling. Socialkonsulenterna tolkar lagstiftningen olika, vilket kan innebära att en del socialkonsulenter på små länsstyrelser väljer egna alternativ vid upplägg av tillsynsutövningen. De kan med sin handlingsfrihet och handlingsförmåga välja de riktlinjer de anser passa deras länsstyrelse, i enlighet med det närbyråkratiska perspektivet. Regionala skillnader kan utgöras av geografiska, ekonomiska förutsättningar men även av tid, vilja, social bakgrund, utbildning o s v. Dessa faktorer påverkar närbyråkraternas utformning av tillsynsverksamheten vid sin användning av vida ramlagar. Närbyråkrater ska inte ordagrant följa centralt bestämda detaljregler, utan förväntas kunna ta hänsyn till speciella förutsättningar i det enskilda fallet. Det kan i sin tur, som Petersson (2005) betonar, leda till godtycklighet, vilket är just det som kravet på rättssäkerheten vänder sig mot. Tanken med de enhetliga reglerna i ramlagsstiftningen är att alla ska behandlas lika, objektivt och förutsägbart i hela landet. De enskilda tjänstemännens olika bedömningar av ramlagsstiftningen, får konsekvenser för utformningen av den regionala sociala tillsynsverksamheten, vilket medför att vissa samhällsmedborgare behandlas olika ur rättssäkerhetsprincipen.

I socialkonsulentens arbetsuppgifter ingår tillståndsbeviljande till enskilda verksamheter, som är länsstyrelsens ingång till ett tillsynsärende. Det medför hos socialkonsulenterna ett tillsynsansvar, där de ska granska att den enskilda verksamheten bedriver vård med kvalitet och säkerhet. Den ansökan som är underlag till själva tillståndet, blir godkänd utifrån en punktlista med följande kriterier; att mål finns för verksamheten, att målgruppen är tydligt definierad, att verksamhetens innehåll är anpassat till målgruppens behov, att det finns lämpliga lokaler o s v. Dessa kriterier har stort värde, eftersom de fungerar som en utgångspunkt vid vägledning av tillståndsbedömning. De regionala socialkonsulenterna använder bl a dessa riktlinjer vid tolkning av lagstiftning och politiska direktiv. Socialkonsulenterna bedömer utifrån de generella riktlinjerna om det ska ske ett tillståndbeviljande. Det underlaget till ansökan av tillstånd som blir godkänt, används senare av socialkonsulenterna som ett kontrollinstrument. Kontrollen kan i det här sammanhanget utgöras av ett godkänt tillståndsbeviljande.

KAPITEL 7

TILLSYN OCH TILLSTÅNDSBEVILJANDE

Socialkonsulenterna på de sociala tillsynsverksamheterna har ett tillsynsansvar över den kommunala socialtjänsten i sina län. I deras tillsynsuppdrag ingår tillståndsbiljande till enskilda verksamheter och verksamhetstillsyn. Vid tillsynen sker huvudsakligen en granskning av journaler och andra dokument samt en intervju med de verksamhetsansvariga och personal, ibland med de inskrivna. Socialkonsulenterna på de sociala tillsynsverksamheterna använder sig av olika kriterier vid tolkning av lag och politiska direktiv och har skilda uppfattningar om socialtjänstlagen är vag, svårtolkad.

De flesta är relativt nöjda med ramlagskaraktären, som länsstyrelsen i Östergötland som anser att socialtjänstlagen inte är svårtolkad när det gäller tillsyn. De får sina uppdrag genom regleringsbrevet, som i år ställer krav på en ökad tillsyn på barn och ungdomsområdet.

Länsstyrelserna skall enligt regleringsbrevet under år 2006 och 2007 speciellt utöva strukturerad och operativ tillsyn över samtliga enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga ges insatser av socialtjänsten. Det ska ske med en betoning på kvalitet och säkerhet samt att brister ska åtgärdas genom bl a att;

- granska kommuners hantering av familjehemsärenden – och placeringar,
- granska dokumentation och handläggning av utredningar i alla kommuner och se till att hanteringen är rättssäker samt att barn får komma till tals,
- påverka kommuner för en aktiv planering av de resurser som behövs för att barn och unga ska få den vård, omsorg och tillsyn de behöver,
- se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna när förvaltningar inom kommunen, kommuner eller olika huvudmän tvistar,
- granska kommuners hantering av anmälningar om barn som far illa samt åtgärda eventuella brister.

Länsstyrelsen i Jämtlands län angående tillsyn;

Ramlagarna används inte operativt, inte tänkt att användas på det sättet. Vi har ju även socialtjänstförordningar, författningar, föreskrifter o s v. Vad man tar handledning av vid tolkning ?
Det är ju det Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna gör nu.
De ska planera kvalitetskriterier för tillsyn. Vi ska veta vad vi ska titta på, ha en struktur att planera.
De ska tydliggöra vad man ska titta på och hur.

Det kommer önskemål om gemensamma riktlinjer för tillsyn från många länsstyrelser.
Länsstyrelsen i Kronobergs län efterlyser instrument, nya metoder för att ha som grund vid tillsyn. De menar att det handlar inte om att ändra lagar, utan att komplettera tillsyn med forskning.

I årets regleringsbrev 2006 är ett av återrapporteringskraven att länsstyrelserna ska lämna underlag till Socialstyrelsen som skall återrapportera samordnande insatser med att ta fram bedömningskriterier inom några specifika områden för hela riket – kriterier som behövs för att kunna följa utvecklingen år för år.

Ett av målen i regleringsbrevet är att vidareutveckla samverkan mellan Socialstyrelsen och Länsstyrelserna. Syftet är att öka samordningen både mellan länsstyrelserna och mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet. En ökad samordning ska även gälla tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Målets syfte är även att minska brister och missförhållanden i huvudmannens verksamhet.

Det stora tillrättaläggandet kom med de allmänna råden, nu kan vi i alla fall vid tillsyn vara hårda med utbildning menar länsstyrelsen i Gävleborgs län som syftar på Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) som anger riktlinjer för regler om kommunens löpande tillsyn över enskilt bedrivna hem för vård eller boende.

Där finns föreskrifter, som är tvingande rättsregler, som ställer krav på att föreståndaren ska ha en adekvat högskoleutbildning. Där finns även allmänna råd, som är rekommendationer, om att den utbildning som avses ovan bör omfatta minst 120 poäng.

Länsstyrelsen i Södermanlands län om tillståndsbeviljande;

Vida ramlagar? Nej, det tycker jag inte. När det gäller enskilda verksamheter, är det ganska stora krav på dem som ska vara föreståndare för en verksamhet. Det har underlättat tillsynen samt gjort den bättre. Vi tittar på helheten över lag; vem som ska starta verksamheten, inriktning, målgruppen, kompetens, erfarenhet, vilken metod man jobbar med, vilken säkerhet och kvalitet och hur det inryms enligt vad som krävs i det tillståndet. Man utgår ifrån den ansökan man får in. *Hur det är överhuvudtaget, allting står i ansökan*

Länsstyrelsen i Kalmar framhåller att socialtjänstlagen delvis har en ramlagskaraktär, men att det finns vissa specifika krav på b l a tillståndsbeviljande;

Vi tittar så noga vi kan och sedan finns det vissa handläggningsregler som vi använder. Länsstyrelserna har gemensamma riktlinjer för att få så lika tillsyn så rimligt det går, men det är ändå i allt lika handläggning en bedömningsfråga. Det kan bli intressekonflikter. Vem gör vad ?

Länsstyrelsen har egna gemensamma riktlinjer som syftar till att vara en vägledning för en mer enhetlig handläggning av ärenden rörande *tillstånd till enskild verksamhet* inom socialtjänsten. 2005 års upplaga har utökats med tillägg på personalområdet, b l a med krav på personaltäthet och att personalgruppen bör vara sammansatt i fråga om utbildning, livserfarenhet, ålder, kön, språk, kulturell bakgrund (Riktlinjer för enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen, april 2005).

Trots dessa gemensamma riktlinjer uppfattar en del, däribland länsstyrelsen i Gävleborgs län att det är svårt att definiera och bevilja tillstånd för öppen verksamhet.

Västra Götaland, som för övrigt uppfattar socialtjänstlagen vag och svårtolkad, anser att domstolarna kan användas som tolkningshjälp;

Det är olyckligt för huvudmännen när de jämför i kommunerna och upptäcker att vi gör olika bedömningar. De blir inte glada när det blir olika svar.

Domstolarna är vägledande, men det är få ärenden som kommer upp. Bra om fler ärenden kommer upp, eftersom vi har så många tolkningar. Länsrätten är dock för tunn, det finns skillnader även där, behöver komma högre upp.

Resursfrågan är central för många länsstyrelser. Det är inte enkelt för kommunerna att tolka lagen när det inte finns pengar, resonerar länsstyrelsen i Västerbotten.

Länsstyrelsen i Stockholm är kritisk till den mediastyrda tillsynsverksamheten. De upplever att otillräckliga resurser leder till svåra prioriteringar, vilket leder till att vissa blir eftersatta hela tiden. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att utrikesdepartementet kan hastigt prioritera några få grupper eller vid enskilda klagomål kan följden efteråt bli att endast några få kommer till godo. Mer övergripande tillsyn är bättre för fler enskilda, anser länsstyrelsen i Stockholm.

För att möjliggöra ett genomförande av tillsynen, utlovas i årets regleringsbrev en kraftig ökning av resurser till länsstyrelsens tillsyn på barn – och ungdomsområdet. Det ska ske inom ramen för sysselsättningsstatsningen år 2006 och 2007.

De flesta länsstyrelser anser sig delvis kunna påverka innehållet i ramlagen, genom att vidarebefordra sina iakttagelser till Socialstyrelsen, som i sin tur rapporterar till Socialdepartementet.

Ett av åiterrapporteringskraven i årets regleringsbrev är att länsstyrelserna ska lämna underlag till Socialstyrelsen, som bl a ska åiterrapportera *samverkan som lett till samordningsvinster* och samverkan som bidrar till att tillsynen får genomslag.

Det skiljer sig åt mellan länsstyrelsernas syn på hur påverkan kan ske och i vilken grad när det gäller socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen i Värmland anser sig påverka ramlagen genom att titta på vad domstolen och JO (justitieombudsmannen) gör och därigenom få hjälp att bearbeta fram praxis. De menar att socialt arbete inte går att detaljstyra, på grund av att det görs individuella bedömningar. Att ge tillstånd är också en bedömning.

Länsstyrelsen i Dalarna visar på en medvetenhet om deras stora möjlighet att påverka, samt hur långtgående den påverkan är möjlig att genomföra ur en demokratisk synpunkt.

De anser att de kan påverka, men frågar sig hur mycket de kan påverka med tanke på demokratin ?

Länsstyrelsen i Västerbottens län påtalar en återreglering;

Regleringsbrevet har blivit mer detaljerat för varje år, det har blivit mer uppgifter från regeringskravet. Tidigare var regeringsarbete mer rådgivning, nu är det mer nationella uppdrag med Socialstyrelsen och de andra länsstyrelserna.

Vår tolkning av lagen skiljer sig från kommunens tolkning av lag. Vi ska föra fram vår tolkning, vad statsmakten vill föra fram. Det finns svarta hål, där ingen vet vad som gäller.

Vi som förvaltningsmyndighet kan inte påverka lagen, men dess innehåll kan vi förstås påverka om det är orimligt, menar länsstyrelsen i Kalmar län;

Utgångspunkten är att vi ska utföra lagen. Arbeta med den tillsyn vi är ålagda, riktigt och så bra som möjligt. Vi ska inte i första hand ifrågasätta utan utföra enligt lag våra skyldigheter; att påpeka felaktigheter och föra det uppåt.

SAMMANFATTNING OCH ANALYS

Det tolkningsunderlaget som socialkonsulenterna hänvisar till är socialtjänstlagen, förordningar, föreskrifter, regleringsbrev o s v. De flesta är nöjda med ramlagskaraktären och kompletterar ramlagen med ovan nämnda föreskrifter och förordningar. En del socialkonsulenter uppfattar att regleringsbrevet har genom åren blivit mer detaljerat, d v s socialkonsulenterna har mer direkta statliga direktiv att följa.

Det som synliggörs i det här kapitlet är socialkonsulenternas olika syn på hur kriterierna är möjliga att definiera. Inom tillsynsverksamheten har socialdirektörerna tillsammans med Socialstyrelsen utformat gemensamma riktlinjer som gäller vid tillståndsansökan till enskilda verksamheter. Dessa riktlinjer utformades för att underlätta socialkonsulenternas bedömning av lämplighet vid tillståndsbeviljande. Trots de gemensamma riktlinjerna, upplever många av socialkonsulenterna svårigheter att göra bedömningar, vilket medför att huvudmännen får olika svar inom olika län. Dessa mångtydiga beslutssituationer, där tjänstemännen ska uppfylla många krav, är de som Petersson (2005) ser som mest principiellt och praktiskt intressanta på grund av dess komplexitet. De avvägningarna förutsätter ett handlingsutrymme, där tjänstemännen tar egna initiativ, balanserar mellan motstridiga ambitioner samt praktiska vägval hur de politiska besluten ska genomföras. Det är i enlighet med Lipsky´s (1980) närbyråkratiska perspektiv som menar att närbyråkraterna måste ofta argumentera för att minska arbetsbördan och strida för att den enskilde ska erbjudas en bättre verksamhet. Här synliggörs olika normsystem, exempelvis rättssäkerhet och effektivitet som i olika grader kan präglade en förvaltning, enligt Petersson (2005). Inom en och samma förvaltning kan det råda olika normer som aktualiseras vid närbyråkraternas myndighetsutövning. Olika normer i olika regioner kan leda till olika val av tolkning och genomförande av politiska beslut.

I praktiken får det innebörden att det i vissa län är svårare att få tillstånd att bedriva en verksamhet, och i andra län lättare.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att domstolarna kan användas som tolkningshjälp, och att fler ärenden borde komma upp i rätten på många olika bedömningar som görs vid tillståndsbeviljande. Det uttalandet kan vittna om det som Premfors et. al. (2003) ser vara en stark tradition i vårt land, att betrakta förvaltningsmyndigheten som en rättstillämpning. Socialkonsulenternas svårigheter att bedöma lika ger regionala variationer på tillsynsverksamhetens form.

Länsstyrelsen i Kalmar menar att trots gemensamma riktlinjer, är det ändå i allt en bedömningsfråga och det kan bli intressekonflikter. I Lipsky's (1980) närbyråkratiska perspektiv kan det ses som att närbyråkraterna använder sig av den makten de har till sitt förfogande vid tolkning av lag. Den för tillsynsupdraget nödvändiga makten och handlingsutrymme kan med sin handlingsfrihet att tolka ramlagsstiftning orsaka en generell splittring som får konsekvenser för den sociala tillsynen. Den kan dels skapa en splittring mellan förvaltningarna som ger konsekvenser för den samverkan inom sociala tillsynen, dels ge avkall på rättssäkerhetsprincipen.

Länsstyrelsen i Västerbotten talar om det Rothstein (2002) kallar demokratins svarta hål, där ingen riktigt vet eller tar ansvar för vad det är som gäller. Vad kan det ge för konsekvenser i den fortsatta utvecklingen inom den sociala tillsynsverksamheten ?

I årets regleringsbrev är ett av återrapporteringskraven att socialkonsulenterna ska rapportera samverkan som lett till samordningsvinster. Det kravet kan hos socialkonsulenterna generera till en ökad strävan efter att redovisa åtminstone ett formellt godtagbart resultat. Vilka effekter kan den strävan ge på kvaliteten på tillsyn?

Närbyråkraterna tvingas göra svåra bortprioriteringar, som länsstyrelsen i Stockholms län ger exempel på. De påtalar den mediastyrda tillsynsverksamheten, som kan leda till att en liten grupp barn och ungdomar prioriteras med ökade insatser, på bekostnad av en stor grupp barn och ungdomar. Samhällets och medias krav på hårdare kontrollåtgärder gör att staten styr mer direkt genom att beordra socialkonsulenterna ett speciellt tillsynsupdrag. Närbyråkraterna kan hamna i den positionen där Lundqvist (1998) ser de etiska grundrelationerna; krav på lojalitet gentemot överordnade, hänsyn till samhällsmedborgaren och lydnad för lagen.

Lipsky's (1980) perspektiv menar att det ligger i verksamhetens natur, att närbyråkraternas arbete kräver ett hänsynstagande till de individuella förutsättningar och behov, som varierar bland olika människor. Många barn och ungdomar blir bortprioriterade, vilket i praktiken betyder att det finns enskilda verksamheter som inte får tillsyn på besök.

Det finns socialkonsulenter som är nöjda med de gemensamma riktlinjerna, och ser inte svårigheter i att tolka lagen. Andra socialkonsulenter beskriver moralisk svåra beslutstaganden, att följa lagen korrekt och därmed bortse från barnperspektivet. Dessa olikheter kan uppstå genom en påverkan av många olika faktorer, t e x deras förutsättningar att möjliggöra en tillsynsutövning. Närbyråkraterna får färre möjligheter att välja när staten styr mer direkt genom mer detaljerade direktiv. Det kan bero på faktorer, som storleken på personalstyrkan, motivation, ambition o s v. Faktorer som kunskapssyn och människosyn påverkar inställningen till hur tillsynsupdraget ska tolkas och genomföras. Länsstyrelsernas egen praxis med dess normer och värderingar styr val av vägledning.

Länsstyrelsen i Kronobergs län efterlyser gemensamma riktlinjer för hur tillsyn ska utövas. Ett av återrapporteringskraven i regeringsbrevet är att socialkonsulenterna ska lämna underlag till Socialstyrelsen att ta fram bedömningskriterier inom delar av tillsynsverksamheten. Lipsky's närbyråkratiska perspektiv synliggörs i den uppmaningen, i det avseendet att närbyråkraterna med sin professionalism, med sin kunskapssyn formar tillsynsverksamhetens innehåll och därmed vad som utgör själva kontrollen. Länsstyrelsen i Värmland ställer frågan hur mycket de kan påverka med tanke på demokratin, när det gäller deras påverkan på innehållet i lagen. De lyfter fram en medvetenhet om att deras handlingsfrihet har sina gränser, och att de kan påverka i den grad att demokratin hotas. Länsstyrelsen i Kalmar beskriver att de inte i första hand ska ifrågasätta, utan utföra enligt lag deras skyldigheter; att påpeka felaktigheter och föra uppåt. Påverkansfaktorn kan därmed uttryckas utifrån många aspekter. En länsstyrelse kan anse sig påverka på ett korrekt sätt, vilket kan i praktiken innebära ett korrekt tillrättavisande som leder till en handling. Men det kan även innebära ett korrekt formellt påpekande utan handling, där det endast sker en strävan efter att redovisa ett förväntat resultat. Det råder olikheter i hur tillsyn ska tolkas och genomföras, vilket medför en statlig kontroll i varierande grad. Den kontrollen varierar beroende vilka kriterier socialkonsulenterna använder sig av, t e x vid tolkning av lag vid tillsynsbesök. Länsstyrelsen i Södermanlands län utgår ifrån den ansökan man får in.

Hur det är överhuvudtaget, allting står i ansökan

KAPITEL 8

GENOMFÖRANDE AV UPPDRAG

Länsstyrelserna ska på statligt uppdrag kontrollera den kommunala socialtjänsten inom länet. De har det övergripande tillsynsansvaret, medan kommunerna har det fortlöpande ansvaret. Det innebär i praktiken att länsstyrelsen beviljar ett tillstånd, som i sin tur medför att det tillståndet ska uppföljas genom ett besök. Nu föreslår ”Källan till en chans” att det besöket ska ske senast ett år efter att tillståndet har beviljats. Det finns inte lagfäst någon tidsmässig intervall, hur ofta länsstyrelsen ska utöva en tillsynskontroll. Kommunen däremot ska minst en gång om året göra sin tillsyn.

Länsstyrelserna har ansvaret över den kommunala socialtjänsten, där socialnämnden enligt SoL kap 13 har det fortlöpande ansvaret över de tillståndspliktiga verksamheterna inom kommunen. Hur ser länsstyrelserna på tillsynsuppdragen ?

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att det är förvirrande.

Den som har tillståndsmandat, ska även ha tillsyn. Många kommuner gör inte tillsyn p g a tidsbrist, bortprioriteringar, antaganden om att länsstyrelsen gör det.

Länsstyrelsen på Gotland består endast av en kommun.

Vi har utmärkt tillsyn. Vi känner varandra ganska väl, det är lätt att samarbeta eftersom vi lätt håller koll på varandra. Den här verksamheten på länsstyrelsen behövs och våra tolkningar.

Den som placerar ska se hur barnen har det, har tillsyn utifrån det perspektivet, resonerar Länsstyrelsen i Uppsalas län, och tillägger att den placerande kommunen ofta glöms bort.

Kommunerna ska ha det allmänt övergripande tillsynen på kvalitet och länsstyrelsen ska ha ett tematiskt tillsynsansvar, över tematiskt område.

Länsstyrelsen i Jönköpings län;

Självständig tillsyn ? Ja, det kan vi göra. Vi kan själva ta initiativ till att göra tillsyn, och det gör vi. Vi erbjuder kommunen stöd i hur det kan se ut att göra tillsyn, och de gör den självständigt. Kritiken mot att kommunerna har haft svårt att tillsyna har att göra med att de inte har kunnat upprätthålla den kompetens som behövs till det. Vi hjälper till att visa hur det ska gå till. Hos är kommunen delaktiga. I många andra län sköter inte kommunerna tillsynen, det kan hända att varken kommunen eller länsstyrelsen gör tillsyn.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anger flera olika variationer inom sin tillsynsverksamhet. Ibland kan tillsynen falla på länsstyrelsen, ibland faller det sig på att kommunen får göra tillsyn. I Södermanlands län påpekas att det är de som bestämmer vem som ska göra tillsynen, där de för övrigt beskriver sig hålla sig ajour om förhållandena på behandlingshem tillsammans med kommunen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser sig utöva en självständig tillsyn i förhållande till socialtjänsten.

Ja, i princip förlitar vi oss på att kommunerna gör den löpande tillsynen. Vi går in om det finns en anmälan. Det sker ofta en tillsyn vid ett nytt behandlingshem, när man inte känner till behandlingshemmet.

Länsstyrelsen i Blekinge anser sig inte göra en självständig tillsyn. De har delat upp tillsynsuppdraget, där de turas om vartannat år. Kommunerna gör den offentliga tillsynen, och de gör den privata tillsynen. Länsstyrelsen menar att de kan göra en självständig tillsyn om de vill, men då får de tillsyna oftare.

I Östergötlands län väljer länsstyrelsen att utöva tillsyn tillsammans med kommunen, där de har det förstahands ansvaret, och länsstyrelsen har det övergripande ansvaret. När det gäller resurser, anser de uppfylla minimikraven enligt lagen. Det finns hos dem önskemål om att ha möjligheter till en mer skarpare och tätare tillsyn.

Länsstyrelsen i Blekinge län ser deras tillsynsuppdrag innehålla två uppgifter, dels att se till att lagen följs, dels att råda och stödja att kommunerna kan följa lagen. Det sker kontrollerande och stödjande, där länsstyrelsen med deras tillsyn kan hjälpa kommunerna att förmedla kontakter och utbildning. En del på länsstyrelsen i Blekinge ska själva gå en speciell tillsynsutbildning. När det gäller resurser, anser de kunna göra en viss tillsyn med de resurser de har. De skulle dock vilja följa en verksamhet i ett par dagar och få ett mer omfattande grepp om hur det är på verksamheten.

Vår roll är att se att kommunen sköter sin tillsyn, menar länsstyrelsen i Örebro län och tillägger att de även har en lärande roll. De anser att det alltid behövs mer resurser, men det handlar även om metoder samt var man lägger ambitionen.

SAMMANFATTNING OCH ANALYS

I den här genomgången framträder fyra möjliga upplägg av länsstyrelsernas genomförande av tillsyn, vilka påvisar regionala skillnader.

Det framstod under intervjuerna att tillsyn kunde utövas av;

1. **Länsstyrelsen själv** – det framstod att kommuner inte gjorde tillsyn.
2. **Både kommunen och länsstyrelsen tillsammans** – det framstod att samarbetet fungerade.
3. **Den placerande kommunen gör ”tillsyn”** – det framstod att den placerande kommunen fick ta stort ansvar i samarbetet.
4. **Ingen** – det framstod att varken kommunen eller länsstyrelsen gjorde tillsyn.

Den eventuella otydligheten kring tillsynsuppdragets rollfördelning kan skapa ett utrymme för socialkonsulenter att påverka upplägget av tillsynsutövningen.

Det i sin tur ger socialkonsulenter mer eller mindre möjlighet att välja vilka verksamheter som ska granskas. Socialkonsulenter kan även välja hur ofta de gör tillsyn, eftersom det inte finns någon tidsmässig intervall lagfäst. Det kan också handla om, som i länsstyrelsen i Jämtlands län, förhandlingsliknande situationer som enligt Petersson (2005) kan skapa lojalitet mot personer i stället för principer, vilket är förödande ur demokratisk synpunkt. Det kan även i Jämtlands län handla om närbyråkrater i en samverkande övertygelse, där de försäkrar sig om att det *sker* en tillsynsutövning och där båda tar sitt ansvar inom tillsynsverksamheten.

Socialkonsulenter genomför olika beslut utifrån sin egen professionalitet, med dess kunskapssyn och normer i enlighet med Lipsky's (1980) närbyråkratiska perspektiv.

Länsstyrelsen i Örebro ser tillsyn delvis vara en fråga om metoder och ambitionsnivå.

I analysen framgår att en del av de politiska direktiven inte blir genomförda. Det faktum att det händer att ingen gör tillsyn är ett stort misslyckande inom tillsynsverksamheten. Den sociala tillsynsverksamheten är bristfällig, vilket måste uppmärksammas.

Socialkonsulenter har även en lärande roll i sin tillsynsroll. Det framstår i studien att socialkonsulenter biträder socialsekreterarna med information och rådgivning, allt enligt socialtjänstlagens intentioner enligt 13 kap. 2 § (2001:53), (se i inledningen). En del socialkonsulenter framhåller att det inom kommunerna saknas kompetens för tillsynsuppdrag, vilket är anledningen till deras bristfälliga tillsyn.

Socialkonsulenterna utövar en form av handledarskap, med en kontrollerande och stödjande funktion. De kan utföra en kontroll, genom att förse socialtjänstens personal kunskap och kompetens om tillsyn. Socialkonsulenterna kan genom sin vägledning styra socialtjänsten mot en aktiv tillsynsutövning. Ett möjliggörande av en kontrollerande handledning förutsätter att socialkonsulenterna själva vet hur tillsyn ska ske, samt att det i handledningen sker en försäkran om att det utlärda utmynnar i praktisk handling.

Länsstyrelsen i Blekinge län satsar på en tillsynsutbildning för sina socialkonsulenter, i syfte att ge en specifik kompetens inom området. Hur ser det ut på de andra länsstyrelserna när det gäller att skapa förutsättningar för personalen att möjliggöra en fullvärdig tillsyn? En utbildning om hur tillsyn ska utövas i dess komplexitet, kan för socialkonsulenten ge mod och en vilja att ta egna initiativ och göra egna ställningstaganden i olika situationer.

Socialkonsulenterna ska veta vad, hur och när tillsyn ska ske och vidarebefordra den kunskapen till den kommunala socialtjänsten. Den mjuka, lärande metoden kan resultera i en kontrollerande och stödjande funktion. Utbildningen kan för både socialkonsulenterna och socialtjänsten ge en handlingsplan, samt en förståelse för nödvändigheten i att använda den handlingsplanen i praktiken.

Det handlar även om socialkonsulenternas ställningstaganden till metodanvändning samt ambitionsnivån.

Huvudtesen i Lipsky's närbyråkratiska perspektiv tydliggörs här med socialkonsulenternas många beslutstaganden som genom sina ställningstaganden både utformar och bedriver innehållet i tillsynsverksamheten. Häri ligger även de principiellt och praktiskt intressanta avvägningarna, som enligt Petersson (2005) kan påvisa intentioner bakom olika handlingar. Socialkonsulenternas kontrollerande handlingar kan variera stort mellan länsstyrelserna i en skala från vägledning till föreläggande. Socialkonsulenternas handlingsfrihet och handlingsförmåga aktualiserar det närbyråkratiska perspektivets empiriska fråga; om lagen överhuvudtaget har en styrande effekt?

KAPITEL 9

KONTROLLEN I TILLSYNSBESÖK

Länsstyrelsen kan rikta kritik eller enligt socialtjänstlagen 13 kap. 6 § förelägga den verksamhetsansvarige att inom en viss tid avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte följs, förbjuds den fortsatta verksamheten (2001:453).

Länsstyrelsen ska genom sin tillsynsverksamhet kontrollera att de enskilda verksamheter som är tillståndspliktiga, bedriver en vård med kvalitet och säkerhet. Kommunen ska bl a se till att värden på verksamheten är av god kvalitet. Vid rådande missförhållanden ska kommunen alltid rapportera det till länsstyrelsen.

Socialkonsulenterna på länsstyrelserna kan förelägga vid behov av ingripande. Länsstyrelsen i Södermanlands län anser det vara ett tillräckligt medel vid ingripande. De beklagar förslaget om att länsstyrelserna ska direkt kunna förbjuda en verksamhet, utan att först förelägga. Deras åsikt är att det är en sorglig och onödig utveckling.

Länsstyrelsen i Värmland framhåller att många på länsstyrelserna är kritiska till att de vid ett ingripande behöver förelägga innan de kan stänga verksamheten och att de uppfattar länsstyrelsen flat.

Socialkonsulenterna har mycket likartade uppfattningar om vad som utgör kontrollen i tillsynsbesök. Länsstyrelsen i Norrbottens län;

Det finns en utarbetad frågemall, alltifrån det tillstånd de har. Först inskrivningen inom ett år, beakta åldergrupper, målgrupp. Det kanske finns ett särskilt villkor om att det ska finnas handledning. Överhuvudtaget; kontrollera, granska, bibehålla den vård och behandling på behandlingshemmet, som de *ansökte om*.

Länsstyrelsen i Jämtlands län om vad som utgör kontrollen i tillsynsbesök;

Man tittar på allt från journal till brandsäkerhet. Kvalitetssäkrar och följer upp. Tar reda på hur det fungerar på olika sätt. Det är ytligt på många punkter. Man måste prata med ungdomar, om hur de uppfattar det.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län;

För det första vad tillstånd säger; målgrupp, sammansättning, antal plats, kompetens, utbildning, handledning. Vi tillsynar utifrån vad tillståndet säger. Innan vi kommer skickar vi en enkät som personalen fyller i. Vi tar upp det som följs med i tillståndet, och som är *underlag för själva prövning till tillstånd*. Tittar på lokaler, boendemiljö. De berättar hur de arbetar, teorier, antal personal, kompetensutveckling på stället.

Och vi tittar hur barn och ungdomar kommer till tals, att de är delaktiga i den behandling som bedrivs, följer upp och utvärderar kvaliteten på verksamheten. Hur är deras kontakt med socialtjänsten? Har socialtjänsten fortlöpande kontakt med ungdomarna?

I likhet med Västernorrlands län, betonar många länsstyrelser barnperspektivet och vikten av att det sker samtal med barn. De betonar deras delaktighet i vården samt deras möjlighet att klaga. Barnperspektivet kan även mätas i tillsyn, som länsstyrelsen i Skåne på ett sätt framhåller när de uttrycker deras syn på vad som kan utgöra själva kontrollen;

Om det ligger på rättssäkerheten, då tittar man t e x på dokumentation. Hur för man dokumentationen? Det finns en *glidande skala från vägledning till kontroll*. Då tittar vi på vad lagtexten säger, t e x att barnärenden ska avslutas inom fyra månader.

SAMMANFATTNING OCH ANALYS

Socialkonsulenter kan rikta kritik eller förelägga. Kontrollen kan vara en skala från vägledning till kontroll, en kontroll som utgår från underlag till ansökan av tillståndsbeviljandet. I studien framgår de skilda uppfattningar som finns angående förslaget att socialkonsulenter ska direkt kunna stänga en verksamhet. Det blottar den praxis, med dess normer, som kan råda i länsstyrelserna och som enligt Lipsky's (1980) närbyråkratiska perspektiv styr handlandet.

En av länsstyrelserna beskriver att genomgången som sker på tillsynsbesök är ganska ytlig på många punkter.

KAPITEL 10

FRÅN KONTROLL TILL RAPPORT

Tillsynsresan avslutas på socialkonsulentens kontor kring frågan om att göra oanmälda tillsynsbesök. Socialkonsulenten menar att de har fått mycket kritik för att inte göra så många oanmälda tillsynsbesök, men det är av hänsyn till de barn som finns på behandlingshem. Men om det finns indikationer på olika sätt, då gör de självklart ett oanmält besök.

Socialkonsulenterna betonar deras försiktighet och stora hänsynstagande vid samtal med barn. En del barn vill absolut inte prata och ibland tillåter inte föräldrarna det, enligt socialkonsulenten. Socialkonsulenterna kan använda sig av olika lösningar för att möjliggöra en kontakt med barn eller ungdom. De kan prata med de placerande kommunerna och lägga upp det så, att de kommer överens om att barnen kommer till de en dag och så kan de prata. Erfarenhet är viktig vid tillsynsutövning, och många tjänstemän på den sociala enheten på länsstyrelsen har tidigare arbetat inom socialtjänsten, enligt socialkonsulenten som är utbildad socionom, vilket är den allmänna yrkesutbildningen inom den sociala tillsynen.

Jag frågar socialkonsulenten hur de får reda på när något är fel på ett behandlingshem ?

Det vanligaste sättet att få reda på när någonting har hänt kan vara en ungdom som tidigare har varit placerat på något ställe. Det kan vara anhöriga, som tycker att hemmet inte är bra för barnet. Eller andra som på något sätt har kommit i kontakt med det och reagerat. Det är inte vanligt, men ibland kan personalen själva reagera till slut.

Länsstyrelserna ger en promemoria, pm, till socialnämnderna, som ska tjäna som underlag vid planering av tillsyn på enskilda verksamheter som är tillståndspliktiga. Syftet med pm är att ge uppslag till vad som kan vara relevant att ta upp vid besök i verksamheten. Syftet med själva tillsynen är enligt pm att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. Den enskilde skall få god vård, behandling eller omsorg.

Tillsynen är en kontroll av att verksamheten uppfyller kvalitetskraven i lagstiftningen. Tillsynen ska också vara rådgivande och verka för att ett systematiskt kvalitetsarbete genomförs. (PM 2003-05-15)

Enligt pm kan oanmälda inspektioner företas om det finns speciella skäl.

Det är en aktuell fråga, som exempelvis länsstyrelsen i Hallands län är kluven till;

Vi har order uppifrån att vi ska göra det. Vi har gjort det, fick en anonym anmälan och åkte dit. Just för den ungdomen var det inte bra. En annan gång när vi åkte oplanerat, blev de på behandlingshemmet positivt överraskade. Frågan är vad vill man uppnå ?

Tillsyn är ingen agentkontroll, menar länsstyrelsen i Gotlands län vid frågan om synen på oanmälda tillsynsbesök;

Vad kan det tillföra ? Vi och behandlingshemmet har ju samma mål

Bra, anser länsstyrelsen i Södermanlands län vid frågan om att göra oanmälda tillsynsbesök;

Egentligen ska man kunna göra tillsynsbesök när som helst. Verksamheten ska fungera även när inte föreståndaren är där, personalen ska veta vad som gäller. Man ska alltid kunna ta emot, legitimera sig genom en fungerande verksamhet. Oanmälda besök kan ge förklaringar på att något inte är konstigt, och det är bra att komma oanmält när något är konstigt.

Det finns en övertro på oanmälda besök, enligt länsstyrelsen i Dalarna, som inte har gjort några oanmälda besök. Länsstyrelsen i Örebro anser att värdet av oanmälda tillsynsbesök är reklamerat. De vill i stället framhålla en mer systematisk tillsyn av alla verksamhetens delar, prata med föreståndare, personal, de inskrivna, vårdnadshavare, och ta del av den placerande kommunens kunskap.

Tillbaka på kontoret hos den intervjuade socialkonsulenten, visar det sig under intervjun att länsstyrelserna förbereder en konferens. En person kommer för att berätta om betänkandet Källan till en chans (2004:100) som handlar om tillsynsverksamheten och hur den ska förbättras. Socialkonsulenten svarar en aning spännt att det blir spännande och betonar hur *mycket det kommer att kräva av dem* som ska jobba med det.

Ja, det kommer att krävas mycket, och sen ska det ligga till grund för det som står i regleringsbrevet, där vi får uppgifter från regeringen. Där står det nu att vi ska tillsyna *alla* verksamheter som finns i kommunerna. Enskild verksamhet och kommunalt också, öppenvårdsinsatser står det också till och med, men, och ja, det är ju föranlett naturligtvis av all kritik som har varit omkring. Med regleringsbrevet får vi massor med uppdrag, som omkullkastar allt som vi har planerat tidigare...

Länsstyrelserna ska sammanställa och redovisa genomförd tillsyn och gjorda iakttagelser i en gemensam rapport som Socialdepartementet ska ha senast 1 april 2008.

Länsstyrelsernas egen del i pm, beskrivs kortfattat;

Vid tillsynen är det viktigt att kontrollera att verksamheten överensstämmer med gällande tillstånd. Länsstyrelsen har handlingar som rör tillståndsprövningen om det uppkommer frågor som gäller dessa handlingar.

KAPITEL 11

AVSLUTANDE DISKUSSION

I studien synliggörs socialkonsulenternas svårigheter i att definiera kriterier inom tillsyn, trots gemensamma riktlinjer. Det förekommer skillnader i både tillståndsbeviljande och tillsynsuppdragets upplägg. Socialkonsulenterna upplever det vara svårt att bevilja tillstånd till hem för vård och boende, vilket medför att huvudmän får olika svar i olika län.

De fyra olika upplägg inom tillsynsverksamheten påvisar att det ibland inte sker tillsyn, d v s de politiska besluten blir inte genomförda i praktiken. När varken de tillsatta länskonsulenterna eller socialtjänsten granskar behandlingshemmen, får det konsekvensen att eventuella missförhållanden på behandlingshem kan fortgå och orsaka mänskligt lidande. Om den sociala tillsynsverksamheten inte genomför sitt uppdrag har samhället misslyckats i sitt åtagande att värna om samhällsmedborgarnas rättssäkerhet. På olika enskilda verksamheter bor barn och ungdomar som inte får besök av en kontrollant. Socialnämnden är den som ska utföra en löpande, årlig tillsyn och vid missförhållanden rapportera det till länsstyrelsen. Om inte länsstyrelserna kontrollerar och stödjer kommunerna att fullfölja sitt tillsynsuppdrag, får länsstyrelserna i sin tur inte reda på eventuella missförhållanden. I studien påpekar en länsstyrelse att den placerade kommunen ofta glöms bort, men att den kommunen har ansvaret att följa att den placerade ungdomen eller barnet får vård av god kvalitet. Hur är samarbetet organiserat mellan socialnämnderna och länsstyrelserna i de olika länen ? Trots länens olika geografiska skillnader och länsstyrelsernas olika organisationskulturers påverkan på utformning av tillsyn, ska närbyråkraterna alltid försäkra sig om att det *sker* en tillsyn.

Mina viktigaste slutsatser är i studien;

- Ibland sker det ingen tillsyn, vilket innebär att alla politiska besluten inte blir genomförda, samt att den enskilde individens rättssäkerhet är i fara.
- Trots gemensamma riktlinjer upplever socialkonsulenterna svårigheter att göra bedömningar.
- Det som kan utgöra själva kontrollen är underlaget till tillståndsbeviljandet.
- Inom ramen för regionala olikheter finns likheter;
Länsstyrelserna är relativt nöjda med ramlagen, socialtjänstlagen.
De flesta länsstyrelser anser det vara svårt att bevilja tillstånd till hvb.
Nästan alla socialkonsulenter är socionomer, förutom två socialpedagoger.

Nu skall en ökad samordning ske dels mellan länsstyrelserna och dels mellan länsstyrelserna och den nationella tillsynen inom socialtjänstområdet. Målet med den ökade samordningen är att minska brister och missförhållanden på verksamheter. Förhoppningsvis uppmärksammas i den samordningen de olika regionala uppläggen. Socialkonsulenternas tolknings- och handlingsfrihet utifrån vida ramlagar kan medföra stora regionala variationer i tillsyn beroende på vad socialkonsulenterna väljer att granska. De variationerna kan skapa en generell splittring i den nationella tillsynen, vilket ger konsekvenser i hur tillsynen genomförs i de olika regionerna. Den splittringen kan medföra att vissa samhällsmedborgare behandlas olika ur rättssäkerhetsprincipen, beroende på var i landet de bor.

Behandlingshem i Södermanlands län kan få ett oanmält besök av en länskonsulent. På behandlingshemmen i Dalarna däremot är tillsynsbesöken förbokade.

Samhällets krav på en förbättrad tillsynsverksamhet likställs ofta med hårdare kontrollåtgärder, samt krav på ny kunskap. Hårdare kontrollåtgärder säkerställer inte nödvändigtvis en mer effektiv tillsyn i den praktiska tillsynsutövningen. Det kan snarare leda till ogenomtänkta handlingar, där endast det repressiva inslaget tydliggörs. Kunskap och kompetens däremot möjliggör en förbättring av tillsynsverksamheten. De flesta socialkonsulenter i studien är utbildade socionomer. En av de efterlyser mer forskning på området och menar att det finns ett stort behov av att hitta nya metoder i tillsyn. En förutsättning för att socialkonsulenterna ska kunna handleda socialtjänsten i deras tillsyn är att de själva vet vad, hur och när tillsyn ska utövas. Det framgår i studien att en del socialkonsulenter utbildas inom tillsynsområdet. Förhoppningsvis får alla socialkonsulenter inom regionerna möjligheten att utbilda sig. Den utbildningen ger för socialkonsulenterna dels verktyg i tillsynen, som kan användas vid tolkning av olika kriterier, dels en förståelse för nödvändigheten av att genomföra en tillsyn som inte ger avkall på rättssäkerhetsprincipen. Det som kan ge förutsättningar för en bedömning som grundar sig på ett antagande om allas likhet inför lagen, är kunskap och kompetens hos socialkonsulenterna om hur tillsyn ska genomföras. De ska även ha tillräckliga resurser för att kunna genomföra en tillsyn, som förutsätter en tydlig uppgiftsfördelning mellan stat och kommun.

Socialkonsulenterna ska vara medvetna om deras möjlighet och skyldighet att genom sitt handlingsutrymme utifrån praktiken själva inhämta kunskap och medvetet forma innehållet i sin verksamhet mot en rättssäker tillsyn. Först då kan de i återrapporteringskraven redovisa ett resultat utifrån praktikens perspektiv, som i sin tur blir ett beslutsunderlag i framtida planering inom tillsyn.

Oavsett kriterier eller inte, krävs det en tanke och handling för att en tillsyn ska ske. En länsstyrelse i studien påpekar, att det ändå i allt är en bedömningsfråga. Det faktum att det råder stora brister i den statliga kontrollen som enskilda tjänstemän utför, visar på ett stort forskningsbehov inom tillsynsområdet. Mål- och resultatstyrningen i kombination med vida ramlagar ger socialkonsulenterna en handlingsfrihet, som får innebörden att den regionala tillsynen i praktiken varierar i dess utformning, genomförande samt dess utfall.

Socialkonsulenterna ska bedriva en tillsyn utifrån regleringsbrevets krav på olika mål, och sedan återge i återrapporteringskraven ett resultat med både brister och förtjänster. Den resultatnriktade årsredovisningen kan hos socialkonsulenterna leda till en fokusering kring att påvisa ett godtagbart resultat, som inte nödvändigtvis överensstämmer med verkligheten.

I många situationer krävs det hos socialkonsulenterna ett initiativtagande, vilja, handlingsutrymme och en förmåga att hitta egna lösningar. Ett exempel är den intervjuade socialkonsulenten, som genom sitt initiativtagande och vilja såg till att ett barn kom på ett möte och därmed värnade om det barnets rättssäkerhet. De kriterier socialkonsulenterna använder sig av formar en mätbar skala i tillsyn mellan vägledning och kontroll. Det finns en risk med tillståndsbeviljandet att det godkännandet som det får i början vid prövning av ansökan, inte anses behöva en reflektion vid senare tillsynsbesök. Synsättet på tillstånd som grund kan förenkla godkännandet av tillsynen, eftersom fokus riktas mot formaliteterna, på proceduren. Det kan medföra att de mänskliga aspekterna kan uteslutas. Socialkonsulenterna måste genomföra tillsynsbesök på behandlingshem genom ett medvetet, ifrågasättande förhållningssätt.

Min förhoppning är att den här studien ska bidra till att uppmärksamma den sociala tillsynsverksamheten och dess nödvändighet i att försäkra sig om att det sker en tillsyn som skyddar samhällsmedborgarnas rättssäkerhet. Det behövs mer forskning kring hur tillsyn ska ske och hur den kan förbättras. Tillsyn är viktig i dess komplexitet. Ett faktum är att mitt tillståndsbeviljande som jag hävdar är underlaget för tillsyn på besök får motbevis av länsstyrelsen i Kronobergs län, vilket gläder mig;

Själva kontrollen är tydlig när vi granskar t e x dokumentation. Varje år begär vi in uppgifter om verksamheten, en verksamhetsberättelse för det gångna året samt en plan för det kommande året. Utifrån det för vi en diskussion och dialog. Vi kan även göra tematiska tillsyn, där vi fördjupar oss t e x vid granskning av personalens fortbildning och handledning.

Olika material utgör alltså underlag för tillsynen. Kontrollen kan vara olika, brister det på flera punkter, så utgör tillsynen övervägande kontroll.

REFERENSLISTA

Ahlbäck, S. (1999). *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: Elanders Gotab.

Eliasson, R. (1995) *Forskningsetik och perspektivval*. Lund: Studentlitteratur.

Grimlund, B. Gustafsson, A. Zanderin, L.(1997) *Förvaltning i stat, kommun och landsting*. Uddevalla: Mediaprint.

Holme, I. & Solvang, B.(1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

Humanistiska- Samhällsvetenskapliga forskningsrådet. (1990) *Informationsmaterial / Etikregler*. <http://193.12.12.209.147/info/etikregler.htm>.

Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureacracy* New York: Sage.

Lundqvist, L.(1998)*Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur

Molander, B. (1996). *Kunskap i handling*. Göteborg: Daidalos.

Petersson, O. (2005). *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*. Stockholm: Elanders Gotab.

Premfors, R.& Ehn, P. & Haldén, E. & Sundström, G. (2003).*Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Repstad, P. (1999). *Närhet och distans: kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, B.(red.). (2001). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Angered: Elanders Graphic Systems AB.

Rothstein, B. (2002) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.

RRV(2002:6) Riksrevisionsverkets revisionsrapport *Tillsynen av behandlingshem för barn och ungdomar*

Sannerstedt, A. Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I B. Rothstein (red) *Politik som organisation* (2001) (sid. 18-48) Angered:Elanders Graphic Systems AB.

Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 2003:20)

Social Tillsyn 2004 *Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*. Nätpublikation:
www.socialstyrelsen.se/publicerat/2005/8803/Sammanfattning.htm

SOU (2004:100). *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*. Stockholm:
Edita Norstedts Tryckeri AB.

SOU (2005:81). *Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och
ungdomsvården*. Stockholm: Edita Sverige AB.

Vetenskapsrådets Forskningsetiska principer
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (1990)
Vetenskapsrådet. Erlanders Gotab.

[http://www.x.lst.se/x/amnen/sociala frågor_/tillsyn/](http://www.x.lst.se/x/amnen/sociala_frågor_/tillsyn/)

http://www.z.lst.se/z/amnen/social_tillsyn/

<http://www.regering.se/pub/road/Classic/article/131/jsp/Render.jsp?m=print&d=18>

<http://www.o.lst.se/o/>

Högskolan Väst
Institutionen för individ och samhälle
461 86 Trollhättan
Tel 0520-22 30 00 Fax 0520-22 30 99
www.hv.se